

103
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL DISEÑO DE LA POLITICA AMBIENTAL MEXICANA: ESTRATEGIA DE ESTADO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

TESINA PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P U B L I C A)
P R E S E N T A :
RICARDO RODRIGUEZ CASTELLANOS

ASESORA: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLER.



MEXICO, D. F.

FEBRERO DE 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

259091

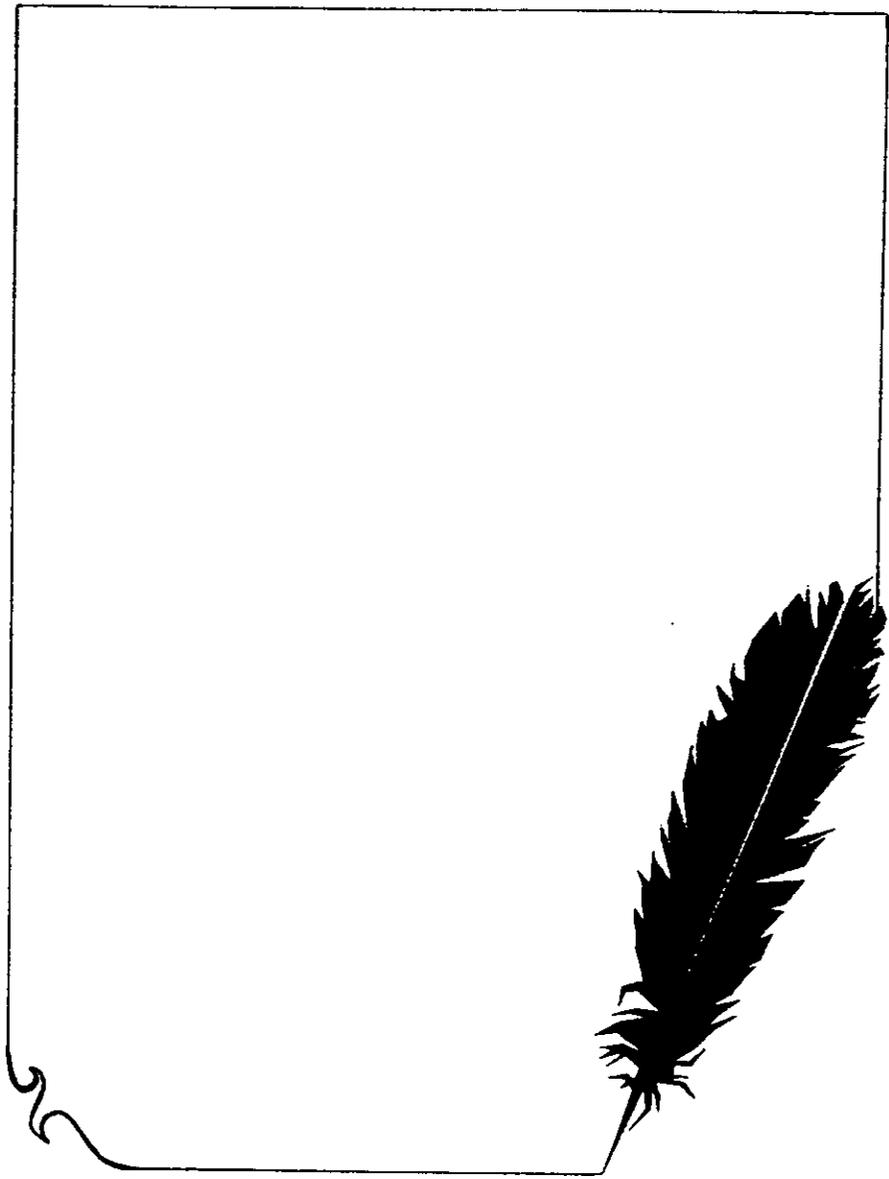


UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Agradezco a Dios, a mi madre y padre (†), a mi esposa, a mi niña Judith, a mis hermanos, Alma, Elysa, Oralia, M^a. Dolores e Ivonne, a mis cuñados Delfino, Emilio y David, por todo el apoyo y atención que han tenido hacia mí; a mis maestros por su aporte y conocimientos, y a todas las personas que en mi superación intervinieron de alguna manera.

FALTA PAGINA

No.

/

INDICE

PROEMIO	3
I.- ANTECEDENTES	4
A.- LA POLITICA COMO INSTRUMENTO, HERRAMIENTA DE TRABAJO EN LA CONSECUION DE LOS FINES ESTATA' ES	5
II. LA POLITICA AMBIENTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	7
A.- ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988	8
B.- ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	11
C.- ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	14
D.- INFLUENCIA DEL FMI Y DEL BM EN LA POLITICA AMBIENTAL MEXICANA	17
III. FACTIBILIDAD DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN EL MUNDO	22
A.- ESTRATEGIA AMBIENTAL EN LA POLITICA DE DESARROLLO	25
B.- ESTRATEGIA AMBIENTAL EN MEXICO	26
C.- LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, LUGAR CAPITAL DEL PAIS	28
D.- ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD DE LA POLITICA AMBIENTAL EN LA ZMCM	29
E.- LA ECONOMIA NACIONAL PREVIA A LA POLITICA DE DESARROLLO	36
IV. IMPOSIBILIDAD AMBIENTAL EN EL CORTO PLAZO	38
A.- PROPUESTA DE POLITICA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO	40
CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFIA	46

PROEMIO.

Ante los actuales cambios por los que atraviesa el estado mexicano, en los que se confiere principal importancia a los procesos de democratización para la reforma del mismo, y en los que la participación ciudadana cumple un papel para la formulación de políticas centrales; el presente trabajo se inserta dentro de ésta corriente de cambio, donde las variables macropolíticas nacionales se cuestionan por considerar la sustentabilidad económico, social, ambiental mal formulada. Se toma como muestra en la tercera parte del trabajo las acciones emprendidas en política ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

En el primer apartado se da a conocer los fundamentos teóricos sobre las políticas públicas estatales. En el segundo se explican las estrategias de gobierno llevadas a cabo en política ambiental desde 1983 a 1995 en base a los planes nacionales de desarrollo, así como su inserción en el entorno internacional. El tercer apartado analiza la funcionalidad y límites de la política en el entorno internacional-nacional. Y en el cuarto se propone la estrategia ambiental para el desarrollo conforme la sustentabilidad con influencia de organismos internacionales. Por último, como objetivo general del trabajo, realzar la importancia de la política ambiental nacional como objetivo estatal, para equilibrio y conservación del medio ambiente, desarrollo económico y desarrollo social.

I.- ANTECEDENTES.

Nuestro país en la última década ha sufrido profundos cambios económicos, políticos y sociales que lo hacen diferente de aquél entonces, uno de estos cambios se refiere al climax en que la ciudadanía en escenarios políticos cuestiona las acciones o la intervención del gobierno en los asuntos de orden público. La acción deliberada de éste en los asuntos dejaba de lado la participación ciudadana y la estrategia emprendida beneficiaba a unos y excluía a otros. La política se formaba del "protagonismo gubernamental... sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas... que ...imponían un único formato a los problemas; una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto masivo, sobre regulación, empresa pública, proteccionismos, subsidios indiferenciados ...) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas)."¹

Hoy ante estos cambios, la participación de la sociedad en los asuntos públicos tiene otra dinámica; en el reconocimiento por parte del Estado de que lo público concierne a la sociedad como tal; de que es ésta mediante la participación ciudadana y de sus organizaciones civiles (o de sus representantes políticos como los partidos políticos), que da interés y respuesta a los problemas que atañen a su interés común. Siendo éstos públicos por naturaleza, por referirse a lo que acontece en ella o en la ciudad de ciudadanos.

El Estado al reconocer el carácter público de la sociedad, afianza su poder supremo y soberano, porque se instituye con la participación activa de la misma; en su representación y en la formulación de políticas estatales de interés público.

¹.- Luis F. Aguilar Villanueva, EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1996, pags. 31 y 32

Esta corriente de cambio es la democratización de la sociedad que busca espacios de interés común, donde poder actuar pluralmente dentro de las organizaciones políticas estatales, o aún así, dentro de las organizaciones cívicas no gubernamentales, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).²

En este contexto, el presente trabajo habla de la política ambiental implementada por el gobierno federal desde 1983 a 1995, conforme los Planes Nacionales de Desarrollo. El análisis dado al tema se basa en la estrategia a la solución de los problemas ambientales, como política gubernamental en la ejecución de las acciones públicas .

A.- LA POLITICA COMO INSTRUMENTO, HERRAMIENTA DE TRABAJO EN LA CONSECUCION DE LOS FINES ESTATALES.

El proceso que lleva a la aplicación de una política se compone de factores políticos, económicos y sociales interrelacionados; de normas, procedimientos, autoridades y de presupuestos anuales previamente establecidos, que en su consecución formal dan carácter y forma a la política general de gobierno. Al iniciarse o demandarse una nueva política, éste en representación del Estado fórmula el carácter general de la misma y dispone los instrumentos necesarios para su realización "publicitando el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana"³

² - Ricardo Uvalle Berrones. LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA VIDA ESTATAL, 1994, pag. 98.

³ - Ibidem, pag. 112.

Al instrumentarse la política, el gobierno crea políticas secundarias específicas dirigiéndolas a los fines y estrategias estatales. Al constituirse éstas como el modo de ejecución de la política, son públicas, "por que el dominio de ellas en su aplicación y ejecución concierne a los individuos en general."⁴ En este sentido, los objetivos que se pretenden alcanzar en un tiempo determinado son la política gubernamental, porque definen la "elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se substancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos..."⁵ y que tienen objetivos de corto y largo plazo que se desean conseguir, como por ejemplo el Pleno Empleo o el Mejoramiento del Nivel de Vida; y a la instrumentación de estas variables objetivo, se les llama "Instrumentos o estrategias y para su cuantificación a resultados Metapolíticas."⁶

Podemos decir entonces que "una política pública es gubernamental en cuanto al interés y a la participación activa de los ciudadanos, conforme el marco constitucional que la conforma"⁷.

Desde el punto de vista estatal, el gobierno tiene dos funciones importantes: "la primera se refiere a la función política en si, a cargo del poder ejecutivo y en la función de gobernar y la segunda, a la función administrativa, donde se orientan las políticas de gobierno a su consecución en la administración pública federal."⁸ Es entonces en ésta, donde las políticas gubernamentales se traducen para su ejecución en fines y objetivos primarios y secundarios ya preestablecidos. Estas políticas se relacionan e interactúan entre si, persiguiendo realizar el fin general de la participación ciudadana y de la política de gobierno.

⁴ - Luis F. Aguilar Villanueva, Op. cit. pag. 28.

⁵ - Ricardo Uvalle Berrones, Op. cit. pag. 113.

⁶ - Luis F. Aguilar Villanueva, Op. cit. pag. 125. ver también el libro de Sadi Kirchen Etienne, ECONOMIC POLICY IN OUR TIME, 1969, pag. 15.

⁷ - Luis F. Aguilar Villanueva, Loc. cit. pag. 33.

⁸ - Andrés Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, 1994, pag. 91.

Los objetivos gubernamentales "toman sentido, capacidad y sustento político en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el que se desglosa la estrategia en la consecución de las políticas nacionales, vía la administración pública federal."⁹ Nuestro estudio se ubica en ésta última: en la función administrativa del gobierno vía la aplicación de la política ambiental diseñada en "la satisfacción de las necesidades públicas"¹⁰ y ambientales.

II.- LA POLITICA AMBIENTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El gobierno federal vía la administración pública federal ha implementado diversas estrategias para resolver los problemas ambientales. La política ambiental en 1989, se insertó dentro de las preocupaciones de carácter social del Estado, con las políticas de vivienda; erradicación de la pobreza; creación de empleos;¹¹ etc. En 1995 la política se ubicó dentro de la estrategia económica y se insertó dentro de las preocupaciones económicas del Estado. En las que se puede contar "la política de empleo y productividad; ahorro interno; disciplina fiscal;"¹² etc..

La política ambiental por su complejidad se relaciona con las políticas social y económica estatales, en la primera se contraponen al bienestar ambiental por el crecimiento democrático; hacinamiento en las ciudades; servicios públicos básicos; cultura e interés social; corrupción estatal administrativa; consecución de políticas estatales; etc., y en la segunda por el uso de tecnologías obsoletas; combustibles altamente contaminantes; políticas laborales e industriales; intereses políticos y económicos; etc. La política ambiental

⁹.- Diario Oficial, LEY DE PLANEACION, 5/01/83, arts. del 3 al 6.

¹⁰.- Andrés Serra Rojas, Op. cit, pag. 92.

¹¹.- S.P.P. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, pag. vii.

¹².- S.H.C.P. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, pag. vii.

Los objetivos gubernamentales "toman sentido, capacidad y sustento político en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el que se desglosa la estrategia en la consecución de las políticas nacionales, vía la administración pública federal."⁹ Nuestro estudio se ubica en ésta última: en la función administrativa del gobierno vía la aplicación de la política ambiental diseñada en "la satisfacción de las necesidades públicas"¹⁰ y ambientales.

II.- LA POLITICA AMBIENTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El gobierno federal via la administración pública federal ha implementado diversas estrategias para resolver los problemas ambientales. La política ambiental en 1989, se insertó dentro de las preocupaciones de carácter social del Estado, con las políticas de vivienda; erradicación de la pobreza; creación de empleos;¹¹ etc. En 1995 la política se ubicó dentro de la estrategia económica y se insertó dentro de las preocupaciones económicas del Estado. En las que se puede contar "la política de empleo y productividad; ahorro interno; disciplina fiscal;"¹² etc..

La política ambiental por su complejidad se relaciona con las políticas social y económica estatales, en la primera se contraponen al bienestar ambiental por el crecimiento democrático; hacinamiento en las ciudades; servicios públicos básicos; cultura e interés social; corrupción estatal administrativa; consecución de políticas estatales; etc., y en la segunda por el uso de tecnologías obsoletas; combustibles altamente contaminantes; políticas laborales e industriales; intereses políticos y económicos; etc. La política ambiental

⁹ - Diario Oficial. LEY DE PLANEACION. 5/01/83. arts. del 3 al 6.

¹⁰ - Andrés Serra Rojas. Op. cit. pag. 92.

¹¹ - S.P.P. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. pag. vii.

¹² - S.H.C.P. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. pag. vii.

en su ejecución es aplicada políticamente a pesar de su contraposición en intereses con las políticas social y económica. Analizando lo anterior examinemos la macropolítica de los periodos presidenciales 1983-88; 1989-94 y 1995-2000.

A.- ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-88.

La política general de gobierno en este plan propuso 4 objetivos gubernamentales:

- A.- "Conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas.**
- B.- Acabar con la crisis.**
- C.- Recuperación de la capacidad de crecimiento.**
- D.- Cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales".¹³**

Los cuáles buscaron el desarrollo económico y social a través de dos políticas generales: la reordenación económica y el cambio estructural: "la primera se realizó en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); la segunda reorientó y reordenó el proceso de industrialización y urbanización en seis políticas generales, que a la vez contenían sus políticas particulares:

- 1.- "Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.**
- 2.- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.**
- 3.- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.**
- 4.- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo.**
- 5.- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.**

¹³.- Nacional Financiera. TESTIMONIOS DE EL MERCADO DE VALORES, tomo II, 1990, pag. 570.

6.- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado".¹⁴

El cambio estructural abarcaba la satisfacción de necesidades básicas y el fortalecimiento del mercado interno; en materia de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social, transporte colectivo, recreación y calidad de vida. Las estrategias del PIRE se encontraban interrelacionadas, ya que para llevar a cabo la reordenación económica se requería del apoyo y complemento del cambio estructural para perpetuar el cambio económico que se deseaba hacer.

La política ecológica toma lugar a través de las estrategias del PIRE, para alcanzar el desarrollo global, regional y sectorial. Y se realiza "bajo dos vertientes: de orden correctivo y de carácter preventivo. La primera contempló dos políticas generales:

- Control y disminución de la contaminación ambiental y
- Restauración ecológica de zonas deterioradas.

Y la segunda dispuso del:

- Aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales, y la consecución y enriquecimiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente."¹⁵

¹⁴.- S.P.P. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, pags. 114 y 115.

¹⁵.- Ibidem pag. 249.

Entre ambas vertientes se mezcló el cambio en la forma de concebir el medio ambiente. Y "el Ejecutivo implanta en su modelo de Desarrollo Nacional en el ámbito de la política social del PND a la ecología. Y la definió en el Programa Nacional de Ecología (PNE) 1984-88. En el que se consideraban algunas tesis que debían imperar en la acción ecológica:

- El manejo racional de los recursos naturales y la preservación de la calidad del ambiente no eran responsabilidad exclusiva del Estado, exigían la participación de todos los mexicanos.
- La solución del problema a la contaminación ambiental es de largo plazo, y que éste comienza ahora.
- La ecología es por esencia intersectorial (participación activa de todos los sectores de la sociedad mexicana), ya que éstos en sus acciones, obras y servicios modifican el medio ambiente.
- México, es un mosaico de ambientes, en el reconocimiento de esta diversidad radican su riqueza y su sustento básico para lograr un aprovechamiento racional y diferenciado de los recursos para el desarrollo regional equilibrado.
- La ecología no se contrapone al desarrollo económico, por el contrario es prerequisite para que éste tenga lugar".¹⁶

¹⁶- SEDUE. ESTRATEGIA ECOLOGICA 1984-88. 1985, pag. 3.

- Asimismo, se establecieron cinco líneas generales de estrategia ecológica para llevar a cabo la política del Estado. Éstas incluyeron acciones de carácter correctivo y preventivo, y que fueron el:
 - "Ordenamiento Ecológico del Territorio.
 - Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
 - Conservación, Preservación y Restauración Ecológicas Regionales.
 - Aprovechamiento y Enriquecimiento de los Recursos Naturales para su Manejo Integral."¹⁷

Y "en el Plan Nacional se establecieron cuatro vertientes que orientaron y regularon las metas políticas ambientales a nivel nacional:

- La obligatoria: para toda la administración pública federal.
- La de coordinación: para estados y municipios, a través del Convenio único de Desarrollo.
- Las de concertación e inducción: para los sectores privado y social, por medio de convenios y contratos".¹⁸

B.- ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-94.

La política general de gobierno en este plan propuso 4 objetivos gubernamentales:

¹⁷ - *Ibidem* pag. 11.

¹⁸ - *Ibidem* pag. 21.

- A.- Soberanía, seguridad y nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- B.- Ampliación de la vida democrática.
- C.- Recuperación económica.
- D.- Mejoramiento Productivo del nivel de vida."¹⁹

En este período el gobierno ya había logrado el cambio propuesto en la estructura económica nacional y se perfilaba a adecuar su estrategia macropolítica a consolidar el cambio económico.

La política ambiental se insertó en el objetivo del Mejoramiento Productivo del nivel de vida, con el fin de establecer "la acción gubernamental en nuevos proyectos que tendrían en cuenta que los recursos naturales son patrimonio estratégico para la soberanía nacional y reserva para nuevas generaciones."²⁰ Y propone 4 políticas generales de las cuales derivarían sus políticas particulares:

- 1.- "Creación de Empleos Productivos y Protección del Nivel de Vida de los Trabajadores.
- 2.- Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social.
- 3.- Protección al Medio Ambiente.
- 4.- Erradicación de la Pobreza Extrema."²¹

¹⁹.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Op. cit. pag. 21.

²⁰.- Ibidem pag. 59

²¹.- Ibidem pags. vii y viii.

Se entendía cómo nivel de vida a la atención de "demandas prioritarias de bienestar social... como ...seguridad pública, educación, asistencia y salud, alimentación, vivienda, disponibilidad de servicios básicos, acceso y recreación a la cultura, deporte y esparcimiento."²² Para proteger y restaurar el medio ambiente se "armoniza el crecimiento económico con la calidad ambiental, promoviendo la conservación y aprovechamiento de recursos naturales... Las líneas de acción fueron:

- Ordenar las zonas y regiones del país con criterios ecológicos.
- Sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental.
- Detener y revertir la contaminación del agua.
- Mejorar la calidad del aire y
- Adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías."²³

La política ambiental se consolida en el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente (PNPMA) 1990-94. Que contemplaría al igual que su antecesor (PNE), propósitos de índole correctivos para detener el deterioro ambiental ya avanzado y de índole preventivos, para sentar bases que permitieran el crecimiento socioeconómico nacional sin dañar el equilibrio del medio ambiente.

"La estrategia del programa estableció la necesidad de recuperar el crecimiento económico dando al medio ambiente atención medular, proponiendo perfeccionar los mecanismos de comunicación entre las autoridades y la sociedad; en materia del aire, agua, suelo y recursos naturales, se propuso que existiera una relación equilibrada entre las actividades

²².- TESTIMONIOS DE EL MERCADO DE VALORES, Op. cit. pag. 717.

²³.- Ibidem pag. 718.

productivas y su impacto en el entorno inmediato y zonas ecológicas de influencia, y definió la forma de organización y coordinación de la Administración Pública Federal para realizar la gestión de estrategias y metas para el control ambiental.”²⁴

“El programa se realiza desde 4 vertientes que se establecieron en 1983 en la Ley de Planeación a nivel nacional, con el fin de llevar a cabo las metas propuestas en el mismo, que eran precisar las bases fundamentales para la gestión ambiental a largo plazo. Y éstas serían las acciones que se llevarían en la práctica; las que competirían al Ejecutivo Federal; las que permitirían coordinar los proyectos entre los tres ordenes de gobierno, las de concertación con los sectores social y privado y las que orientan y promuevan la iniciativa comunitaria.”²⁵

C.- ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

La política actual del plan propone 5 objetivos gubernamentales:

- A.- “Soberanía.
- B.- Por un Estado de derecho y un país de leyes.
- C.- Desarrollo Democrático.
- D.- Desarrollo social.
- E.- Crecimiento económico.”²⁶

²⁴- SEDUE. PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE 1990-1994. 1989. pag. 39.

²⁵- *Ibidem* pag. 59.

²⁶- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Op. cit. pag. vii.

La política ambiental se inserta dentro del Objetivo del crecimiento económico; “buscando como estrategia nacional el equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales.”²⁷ “El objetivo de crecimiento económico junto con el de desarrollo social asumen la política ambiental y hacen un compromiso que condiciona, orienta y norma las acciones en materia de crecimiento económico.”²⁸ Y se plantean 5 objetivos para impulsar el crecimiento sostenido y sustentable:

- “Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo y asigna un papel complementario al ahorro interno.
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de recursos para el crecimiento.
- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.”²⁹

Y 5 estrategias de desarrollo social más encaminadas a mejorar el bienestar de cada individuo:

- “Mejorar la calidad de servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de regiones.
- Privilegiar la atención a grupos y zonas con mayor desventaja económica y social y

²⁷ - Ibídem pag. 165.

²⁸ - Ibídem pag. 138.

²⁹ - Ibídem pag. 139.

- Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.”³⁰

Ambas políticas tratan de alcanzar sus objetivos: la de crecimiento económico contempla que para “los próximos años se requerirá ampliar la planta productiva de tal forma que se generen las bases suficientes para crear empleos y ampliar la oferta de bienes y servicios demandantes por la población en crecimiento. Y propone que la política ambiental irá más allá de la actitud regulatoria para constituirse en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable”.³¹

Del desarrollo social el gobierno asume que:

- “Propiciará la igualdad de oportunidades para asegurar el disfrute de derechos individuales y sociales.
- Elevará los niveles de bienestar y la calidad de vida.
- Disminuirá la pobreza y la exclusión social.

Por lo anterior ampliará y mejorará las políticas de:

- Educación, la salud y la vivienda.
- Armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica.
- Promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones.

³⁰- Ibidem pag. 84.

³¹- Ibidem pag. 165.

- Disminuirán la desigualdades y se realizará un gran proceso para la integración social y productiva".³²

D.- INFLUENCIA DEL FMI Y DEL BM EN LA POLITICA AMBIENTAL MEXICANA.

"La política económica definida por el gobierno en la realización de su diseño tiene influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM);"³³ Ya que en 1990 el FMI instituye lineamientos para perfilar el cambio estructural de la economía a la modernización de México, que exigía:

- "Liberación del comercio y del sector financiero
- Reforma tributaria
- Reestructuración y privatización de empresas públicas
- Reducción de subsidios
- Apoyo a la población más pobre

Y establece en su Informe Anual las reformas estructurales que en adelante serían su filosofía económica:

- Reemplazo del sistema de planificación centralizada y reglamentación y de la actividad económica por sistemas sólo de gestión y control macroeconómicos
- Desarrollo de mercados financieros
- Reducción de sector público

³² - Ibidem pag. 83.

³³ - Enrique De La Garza Toledo (Coordinador). DEMOCRACIA Y POLITICA ALTERNATIVA. 1994. pag. 122

- Reformas institucionales y jurídicas
- Apertura comercial.”³⁴

Este cambio en el diseño de política hacia los países en desarrollo, se debió a los problemas de pago por servicio de la deuda externa de mediados de los 80, en el que el carácter e intervención de los organismos internacionales cambió para dejar de apoyar “programas de ajuste coyuntural a programas de naturaleza estructural.”³⁵

En 1991 el BM en su Informe sobre el Desarrollo establece las líneas generales para alcanzar el desarrollo social:

- “Impulso a la productividad
- Respaldo del Estado al mercado en situaciones especiales
- Inversiones de recursos humanos
- Impulso a la competitividad de las empresas
- Fomento a la integración de la economía mundial
- Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica
- Reforma del Estado
- Democracia, libertad y apoyo popular
- Fortalecimiento de las instituciones estatales
- Corrección de desigualdades.”³⁶

³⁴ - Ibidem pag. 133.

³⁵ - Ibidem pag. 122.

³⁶ - Ibidem pag. 134.

Las cuales aunque implementadas un año después de las reformas estructurales a la economía del FMI, "se aplicaron a la política económico-social de México."³⁷

Por lo anterior, la política ambiental está insertada dentro de los propósitos internacionales y nacionales que se pretenden alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. La política es "regulada desde 1972 por la Organización de Naciones Unidas (ONU), y a finales de los 80 en formulaciones de organismos internacionales tiene relevancia en la orientación de modelos de desarrollo con el reporte de la Comisión de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1987 (Reporte Brundtland)".³⁸ Y su base teórica estriba en el Desarrollo Sustentable como modo de conseguir el desarrollo económico-social sin menos cabo del medio ambiente.

La política desde su ángulo global es vista por la ONU, el FMI y el BM (y otros organismos internacionales), "como la posibilidad de realizar el desarrollo atendiendo las necesidades de la población actual sin afectar las mismas oportunidades de desarrollo de futuras generaciones".³⁹ Actualmente (a diferencia de finales de los 80) la política en el FMI y el BM pone especial atención en "las poblaciones locales como punto central de estrategia ambiental."⁴⁰

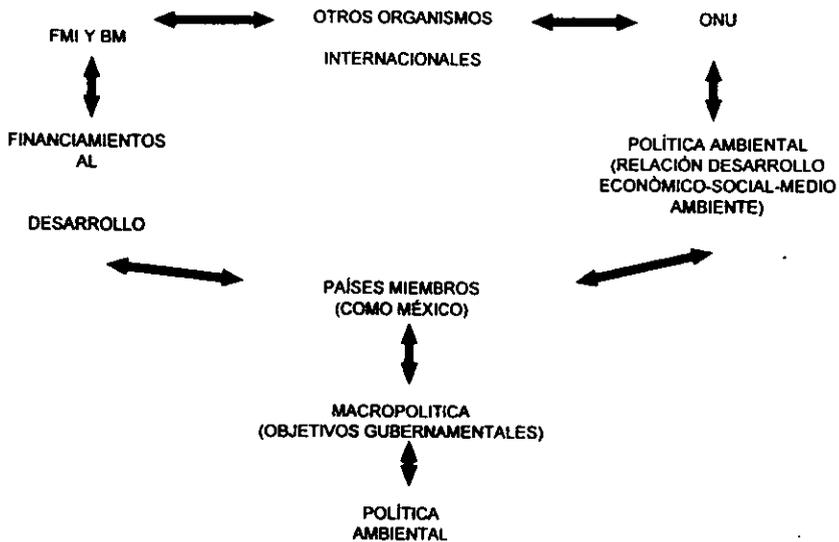
³⁷ - Ibid pag. 134.

³⁸ - Varios Coordinadores. DESARROLLO SUSTENTABLE. HACIA UNA POLITICA AMBIENTAL. 1993, pags. 3-7, 30-31

³⁹ - Ibid pag. 5.

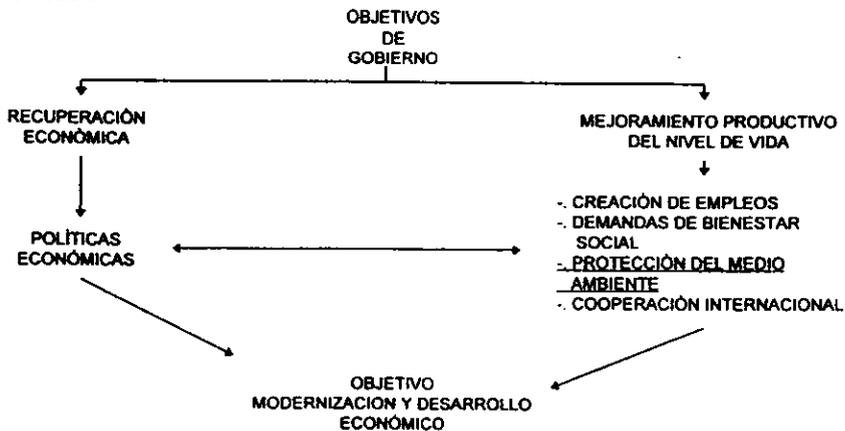
⁴⁰ - Andrew Steer, "Diez Principios del Nuevo Ecologismo" en revista FINANZAS Y DESARROLLO. N° 4, 1996, pag. 7.

La formulación de la política ambiental mexicana está sujeta entonces a la influencia de los siguientes factores:

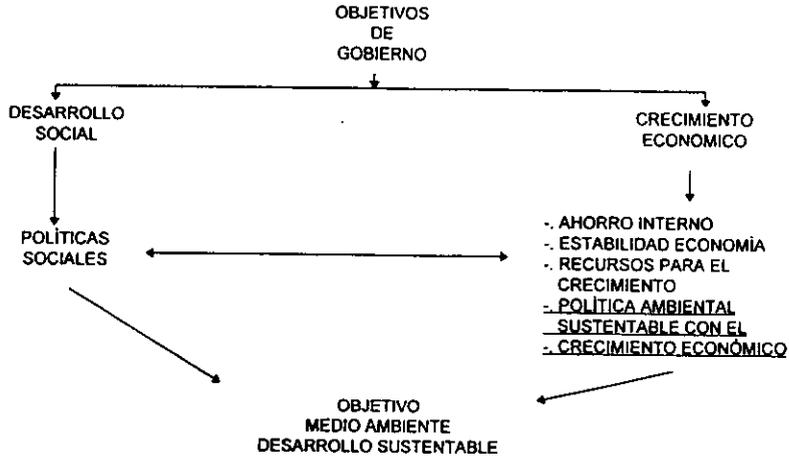


Dentro de los objetivos gubernamentales la política tiene el siguiente diseño:

En el PND 1989-94:



En el PND 1995-2000:



El diseño de la política en el PND 1989-94, se orientó en la idea de que "la protección del ambiente es un requisito impostergable para dar vialidad al proceso nacional de modernización y desarrollo, y por ello el Estado redoblará esfuerzos para restablecer un medio ambiente limpio..." "...que por su dimensión y complejidad no puede recaer en la responsabilidad exclusiva del Estado, como tampoco puede circuncribirse la solución ecológica y la salvaguarda de ecosistemas vitales al ámbito estrictamente nacional..." "...Estos factores deberán nutrir las crecientes demandas de la población, en la ciudad y en el campo. Para lograrlo, el gobierno propone como estrategia la modernización de México, como el medio más idóneo para disminuir la distancia entre la norma legal en que se plasma la justicia social, y la realidad en que vivimos hoy los mexicanos." ⁴¹

⁴¹ - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Op. cit. pag. 20.

Mientras que en el PND 1995-2000 el diseño se centra en la "sociedad y Estado, en que se asumen 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..." "...la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes."⁴²

III.- FACTIBILIDAD DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN EL MUNDO.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) de 1992, en el documento Carta de la Tierra se definieron 27 principios sobre medio ambiente y desarrollo, en los cuales "se refrenda que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable... ...Postula que erradicar la pobreza es un requisito indispensable en que los estados tienen responsabilidades comunes... ...señala la necesidad de eliminar patrones insostenibles de producción y consumo y hace una sutil referencia al problema poblacional al hablar solo de fomentar políticas demográficas apropiadas."⁴³

⁴².- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Op. cit. pag. 165.

⁴³.- DESARROLLO SUSTENTABLE. HACIA UNA POLÍTICA AMBIENTAL, Op. cit. pags. 24 -25.

Estas variables están dadas al entorno político, económico-social mundial, ya que se prevé que para "los próximos 40 años la población mundial aumentará a 3700 millones"⁴⁴ de los "5300 en 1992 y que aumenta a razón de 93 millones al año."⁴⁵ Conforme a la CNUMAD y al Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Banco Mundial en su Informe del Desarrollo Mundial de 1992, propone que para "integrar consideraciones ambientales en la elaboración de políticas se requiere en primer lugar aprovechar los vínculos positivos que existen entre un crecimiento eficiente del ingreso y el medio ambiente. Que requiere por ejemplo de la eliminación de políticas distorsionantes (como las de subvención de energía, los insumos químicos, el agua y la extracción de madera) que fomentan el uso excesivo de recursos naturales; un mayor hincapié en los programas de población, educación femenina, actividades de investigación y extensión agropecuarias, y servicios de saneamiento y suministro de agua potable; mayor participación local en el diseño y la ejecución de programas de desarrollo, y políticas de comercio abierto e inversión que alienten la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología. En segundo lugar, establecer instituciones y políticas que fuercen a los que han de tomar decisiones (sociedades, unidades familiares, agricultores, gobiernos) a adoptar formas de comportamiento que causen menos daño... ..y que una evaluación cuidadosa de los beneficios y los costos dará por resultado un deterioro del medio ambiente mucho menor que el que se causa en la actualidad."⁴⁶

⁴⁴.- Andrew Steer. "Un Medio Ambiente Propio para el Desarrollo" en revista FINANZAS Y DESARROLLO, N° 2, 1992, pag. 18.

⁴⁵.- Banco Mundial. INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1992, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE, pag. 27.

⁴⁶.- Ibidem, pag. iii.

La idea de realizar este desarrollo global en los países, mediante la disposición, diseño y formulación de políticas nacionales capaces de alterar el curso de daños al medio ambiente, encierra variables que lo hacen difícil de realizar:



Ya que si se pretende que haya crecimiento económico, éste por sí mismo no elimina la pobreza y no conserva al medio ambiente; si se quiere mantener al entorno natural, las actividades humanas transforman los recursos naturales; y si se quiere acabar con la pobreza, la población en conjunto no crece ni cuida el ambiente mientras sus necesidades básicas no estén cubiertas. La imposibilidad que plantea el desarrollo sustentable se refiere a lo general de la política en su construcción y diseño y en la multiplicidad de factores político-económicos, sociales y ambientales que la integran. Su consecución en su aplicación real es de carácter micro (política "pública") y de manera global para beneficio de toda la política (estructura) económica nacional (mundial); "busca cambiar los comportamientos humanos que deterioran al medio con el fin de perdurarlos en las conductas de las personas, mediante instrumentos de tipo económico y control directo, en los que se regule hasta donde es válido contaminar y dejar hacer la vida económica de los entes económicos (empresas, individuos, etc.), en el equilibrio de la economía y medio ambiente."⁴⁷

⁴⁷ - Ponencias de Carlos Belausteguigoitia (Equilibrio entre Comando/Control e Instrumentos Económicos.- Políticas en México) y de Aurelio Hernández Muñoz (Instrumentos Económicos Aplicados al Medio Ambiente. Influencia Sobre Motivaciones y Comportamientos del Sector Social), en SEDESOL. Monografías N° 2. "LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS APLICADOS AL MEDIO AMBIENTE". 1992, pags. 71 y 86.

A.- ESTRATEGIA AMBIENTAL EN LA POLITICA DE DESARROLLO.

La idea de sustentabilidad conforme al Informe de 1992 del BM se basa en dos tipos de políticas: "las que toman como punto de partida los vínculos positivos que existen entre el desarrollo y el medio ambiente y las que procuran destruir los vínculos negativos"⁴⁸ Las políticas "fomentan la eficiencia económica y son beneficiosas para el medio ambiente, conllevan menos desperdicio y consumo de materias primas y mas innovación tecnológica... Y son ...una estrategia de desarrollo en armonía con el mercado... algunas que se citan ... innovaciones en recursos humanos a través de políticas de educación, salud, nutrición y planificación familiar; creación del clima propio para las empresas garantizando mercados competitivos; eliminación de rigideces del mercado, esclareciendo las estructuras legales y proporcionando infraestructura; integración con la economía mundial por medio de la promoción del comercio y los flujos de capital, y el logro de la estabilidad macroeconómica."⁴⁹

Estas políticas deben contar "con políticas e instituciones vigorosas que se orienten a resolver problemas ambientales específicos... en las que se citan ... normas y políticas realistas a cada país que vayan con la corriente del mercado y no en su contra, usando incentivos y no reglamentaciones; adhesión de grupos que favorezcan el cambio, responsabilizar instituciones..."⁵⁰ etc. Asimismo existen "políticas encaminadas a modificar el comportamiento que son de dos tipos generales; las que utilizan incentivos basados en el comportamiento del mercado, las cuales cobran a los que contaminan impuestos o cargos

⁴⁸ - INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1992. DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. Op. cit. pag. 2

⁴⁹ - Ibídem pag. 12

⁵⁰ - Ibídem pag. 3

de acuerdo con los daños que causan, y las que aplican restricciones cuantitativas o mecanismos oficiales de control, que no tienen esa flexibilidad.”⁵¹

Esta política sustentable conforma en “los países la fase de desarrollo en que se encuentren, la estructura de su economía y sus políticas ambientales...”⁵² así como el avance de la mejora en el nivel de vida de la población.

B.- ESTRATEGIA AMBIENTAL EN MEXICO.

En México, estas políticas de carácter general han tenido su aplicación en los instrumentos de Política ambiental de: “Persuasión Moral como “un día sin auto (antes del) hoy no circula (o) una familia un árbol;”⁵³ instrumentos económicos “impuestos por daño ambiental, subsidios, emisión de licencias por cantidades limitadas de contaminación;”⁵⁴ instrumentos de control directo “regulación que limita los niveles permisibles de emisiones; especificación de procesos y equipo,”⁵⁵ y de la inversión del Gobierno, “instalaciones para prevenir el daño; como plantas de tratamiento de aguas residuales, actividades regenerativas como la reforestación, diseminación de información en técnicas de control, reciclaje, etc., investigación y educación.”^{56,57}

De los instrumentos los mas importantes son los económicos, los cuales “han sido prácticamente ignorados”⁵⁸ en México, quedando solo en “normas y permisos”⁵⁹ su

⁵¹ - Ibidem pag. 13

⁵² - Ibidem pag. 7

⁵³ - Ponencia de Carlos Belausteguigoitia, en Monografías N° 2, Op. cit. pag. 71

⁵⁴ - Ibid pag. 71 y 72

⁵⁵ - Ibid pag. 71

⁵⁶ - Ibidem pags. 72 y 73

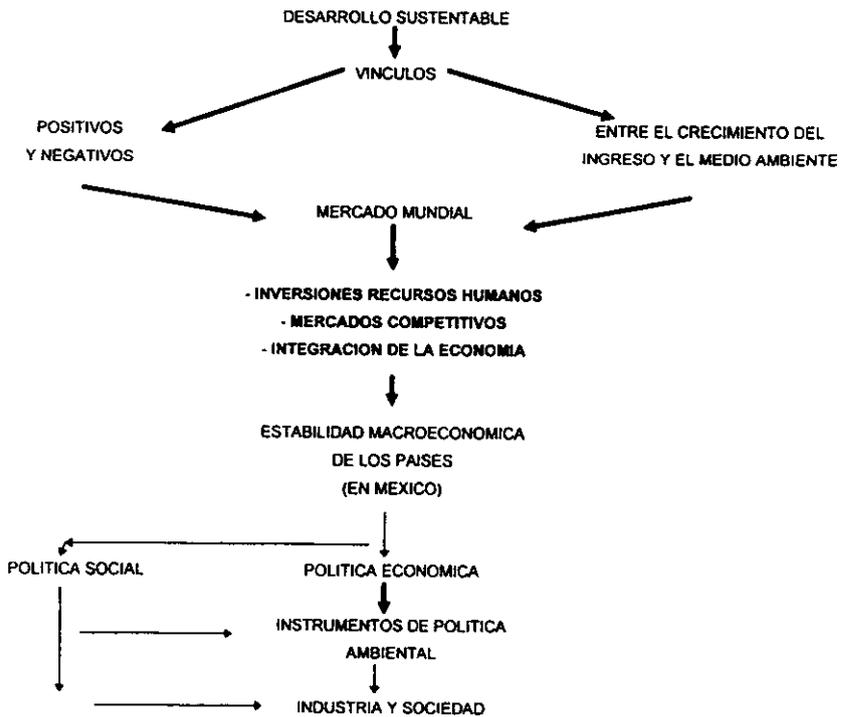
⁵⁷ - SEDESOL. INFORME DE LA SITUACION GENERAL EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE 1993-1994, pag. 29

⁵⁸ - Ibidem pag. 37

⁵⁹ - Ibidem pag. 31

utilización. "Los principales instrumentos económicos son cargos por emisión, cargos por producto e impuestos indirectos, sistemas de depósito-devolución, permisos comerciables, derechos de desarrollo transferibles, definición de derechos de propiedad, seguros de responsabilidad civil por daños a terceros."⁶⁰

Aplicación de la política ambiental de México desde la influencia del Desarrollo Sustentable.



⁶⁰.- Ibidem pag. 33

La política ambiental en nuestro estudio queda vinculada al ámbito económico internacional y nacional. La globalidad del desarrollo se basa en el concepto de sustentabilidad en donde la importancia para el mundo es la economía y problemas de la humanidad de cualquier índole, como la pobreza y la contaminación actual y de toda la vida se sostienen en ésta siendo parte de toda la historia de la vida humana.

C.- LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, LUGAR CAPITAL DEL PAIS.

En México como en el mundo existen miles de relaciones humanas que buscan satisfacer de manera personal necesidades básicas cómo ¿qué voy hacer en la vida? ¿en qué quiero estudiar y trabajar? etc.. La vida para el individuo no sólo es la política "X", es lo que le sucede y no hay cosa más importante para él; el Gobierno dicta las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, y la población vía la administración pública federal en la consecución de las políticas y en su regulación, las debe acatar y llevar a cabo. La política ambiental es parte de esos objetivos estatales; su instrumentación y marco jurídico no hablan del contexto social y lo que interesa al individuo, sólo lo concientizan y sancionan. Los problemas ambientales que básicamente son la depredación irracional del hombre sobre la naturaleza, no se cuestionan desde ésta perspectiva, se resuelven desde la unilateral regulación e instrumentación de leyes, planes y programas que de manera persistente realiza el Gobierno.

La ZMCM es el principal centro de relaciones sociales, producción y de lucha por el poder político, económico y social del país: se manifiesta en organizaciones políticas, empresariales, sindicales, etc., en busca de plataformas para adquirir y ganar consenso entre la multitud. Estas relaciones construyen una compleja estructura social y económica

que se materializa en el Estado como Nación, en sus instituciones públicas y en su economía, donde se manifiesta el interés político estatal en la aplicación de políticas, que tienen como acción primordial "adecuar la economía nacional a las perspectivas del desarrollo mundial."⁶¹ planes, proyectos, presupuestos, etc., están dados en este sentido y es lógico entender que todo el interés estatal se oriente en esta materia. El Estado se encuentra relacionado con cuestiones de poder político y económico que se mueven en estratos de alto nivel y definen el destino nacional; "la política económica está ligada a la mundial, con lo cual todo objetivo en el Plan Nacional de Desarrollo está perfilado al entorno económico mundial."⁶²

D.- ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD DE LA POLITICA AMBIENTAL EN LA ZMCM.

Como antecedentes a la actual política ambiental tenemos "la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; en la primera la política adquiere carácter propio al enmarcarse jurídicamente, y en el segundo en sus planteamientos hace mención de estrategias de prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo..." Es a partir de 1983 con "... los Planes Nacionales de Desarrollo de los sexenios 1983-88, 1989-94 que la gestión ambiental cobra importancia creciente; en el Programa Nacional de Ecología 1984-1988 y en el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994."⁶³

⁶¹.- Enrique De La Garza Toledo (coordinador). Op. cit. pags. 133-139.

⁶².- Ibid. Pag. 139

⁶³.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Op. cit. pag. 111.

En la formulación inicial de la política en el PND 83-88, se define la preocupación estatal del deterioro del medio ambiente, reconociéndose que dentro de la actividad industrial no había existido preocupación por el deterioro ambiental y por las reservas ecológicas del país.

“Esta despreocupación adquiere la concepción de ver a la naturaleza como los recursos que se integran y se afectan entre si, que tienen vida propia y que son patrimonio de la sociedad.”⁶⁴ A partir de este planteamiento la política imbuida en el plan, toma lugar dentro de la “ordenación económica y el cambio estructural”. Asimismo “en 1983 mediante la reforma del artículo 25 constitucional, se introduce el concepto del cuidado del medio ambiente, y la Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)”⁶⁵ queda a cargo de la política ambiental.

En 1988 se da un avance significativo en la política, se crea la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente (LGEEPA); que “define los principios de la política ecológica general y regula los instrumentos de la misma para la protección de las áreas naturales, la flora y fauna silvestres y acuáticas, para el aprovechamiento de los recursos naturales, el ordenamiento ecológico del territorio y la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo... Establece que ...las atribuciones que tiene el Estado en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente serían ejercidas por la Federación, las entidades federativas y los municipios, siempre y cuando fueran asuntos de competencia federal ya que si no lo fueran, quedaría al cuidado del ámbito circunscripcional la formulación de la política y de los criterios ecológicos, debiendo ser congruentes con los que ya hubiere formulado la Federación.”⁶⁶

⁶⁴ - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Op. cit. pag. 249.

⁶⁵ - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Op. cit. pag. 111

⁶⁶ - LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL, 1993, pags. 10-19

"La SEDUE fue la encargada de formular y conducir la política general de ecología en aplicación de la LGEEPA y sus reglamentos, así como de sus instrumentos (que son la planeación ecológica , ordenamiento ecológico , los criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, regulación ecológica de los asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, normas técnicas ecológicas, medidas de protección de áreas naturales, investigación y la educación ecológica) y de vigilar su observancia en la esfera de su incumbencia que es en el Distrito Federal (D. F.) mientras no sea de carácter Federal. El Departamento del Distrito Federal (DDF) quedó a cargo de las atribuciones que se prevén en la LGEEPA que correspondan a las autoridades locales sin perjuicio de las que competan a la asamblea de representantes del D. F.

"Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos, el Ejecutivo Federal debería observar los principios de la política establecidos en la LGEEPA y sus Reglamentos, que desde su creación se insertaron en la planeación Nacional del Desarrollo en conformidad con la ley y demás disposiciones y contemplarían el aprovechamiento integral de los recursos naturales. La ley integraría la concepción global de interdependencia de los recursos naturales con las actividades de la sociedad.

La LGEEPA se fundamentaría en la reforma de 1987 de los artículos 27 y 73 constitucionales⁶⁷ y en las disposiciones generales de su incumbencia, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

⁶⁷.- Ibid. pags. 1-29 y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Op. cit. pag. 111.

“En 1990 con el PNPMA 1990-1994, se marcaron objetivos, estrategias y metas para la política ambiental, y se complementa con diversos planteamientos emanados de la CNUMAD de 1992, así como de otros aportes internacionales. Las atribuciones normativas y de definición de la política fueron asignadas al Instituto Nacional de Ecología (INE), y las de vigilancia y fiscalización a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), ambos como organismos desconcentrados de la SEDUE.

“Se crea en 1994 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con el fin de integrar en una sola dependencia las funciones de protección ambiental y de recursos naturales, con el propósito a favor del desarrollo sustentable. En esta secretaria se fusionaron las funciones de la Secretaría de Pesca, de la SEDESOL que tenía desconcentradas en el INE y la PROFEPA; y funciones relacionadas de la Secretaría Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de su órgano desconcentrado, la Comisión Nacional del Agua (CNA).”⁶⁸

“La Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF) se crea en 1996, es un ordenamiento que tiene por objeto regular la protección del ambiente; la prevención y control de la contaminación y restauración y conservación ecológica del Distrito Federal. La aplicación de la ley queda a cargo de la SEMARNAP y el DDF; en el sector público federal y estatal y en los sectores social y privado.

“La ley regula el ordenamiento ecológico; impacto ambiental; protección y restauración de los recursos naturales (agua, suelo, flora y fauna silvestres, áreas verdes, áreas naturales protegidas); prevención y control de la contaminación ambiental (causada en la atmósfera,

⁶⁸.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Loc. cit. pags. 112-113

agua, suelo, subsuelo; por el drenaje y alcantarillado y cuerpos receptores de descargas de aguas residuales, como de contaminantes visuales, ruido, vibraciones, energía térmica, luminica y olores); como la causada por fuentes fijas (industrial) y fuentes móviles (vehículos automotores); actividades riesgosas (en la prevención de accidentes que afecten la integridad de personas o del ambiente); contingencias ambientales (monitoreo de la contaminación ambiental); medidas de seguridad (suspensión temporal, parcial o total de actividades que generen peligro o daño) y regula los prestadores de servicios ambientales (verificadores y laboratorios ambientales).

“Establece asimismo el ámbito de competencia de la SEMARNAP en la elaboración, formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas, programas y criterios para la protección y restauración ambiental; la prevención y control de impactos y riesgos ambientales; como formular y coordinar con la Sría de Desarrollo Urbano y Vivienda el ordenamiento ecológico. Y conforme a los lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, suscribir convenios en materia ambiental, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas Ilímitrofes con la Ciudad de México, conforme a los que ya hubiere formulado la Federación.

“La LADF regula y dicta la política ambiental para la Ciudad de México, en donde las actividades a realizar se sujetarán al ordenamiento ecológico contenido en los programas de desarrollo urbano, a la evaluación del impacto ambiental y a las normas de manejo de las áreas naturales protegidas.”⁶⁹

⁶⁹- Diario Oficial LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL. 1996, pags. 23-40.

Asimismo, "en el ámbito internacional México desde 1987 tiene influencia en su política gubernamental del Desarrollo Sustentable (con el Reporte Brundtland de la ONU), que pretendía incorporar al modelo de desarrollo el concepto de sustentabilidad..." ...definido como el "proceso que tiende a satisfacer las necesidades presentes y futuras de la humanidad."⁷⁰ En la política nacional se insertó esta influencia en el "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida del PND 89-94, en cuál se establece que la planeación y la ejecución de la acción gubernamental y de todos los nuevos proyectos tomarían en cuenta que los recursos naturales son patrimonio estratégico para la soberanía nacional y reserva fundamental para nuevas generaciones."⁷¹

México en este contexto "acepta ante foros internacionales su responsabilidad en la protección ambiental, reconociendo que los problemas ecológicos y ambientales pueden llegar a constituir un peligro para la humanidad, por lo cual su solución requiere de la cooperación internacional sustentada en los principios de soberanía, igualdad entre las naciones, equidad en la responsabilidad y precaución ante problemas futuros. De esta forma y de acuerdo con las metas del PNPMA 1990-94, se mantendría la presencia del país en los foros ecológicos mundiales, reafirmando sus compromisos en el control de problemas ambientales de interés internacional."⁷²

En 1995 se articula el Programa de Medio Ambiente (PMA) 1995-2000, bajo dos premisas: la del "desarrollo sustentable; en donde se interpreta al medio ambiente como el conjunto de recursos comunes que demandan modificar y construir nuevas formas de organización

⁷⁰ - DESARROLLO SUSTENTABLE. HACIA UNA POLITICA AMBIENTAL. Op. cit. pag. 20.

⁷¹ - SEDESOL. INFORME NACIONAL DEL AMBIENTE (1989-1991) PARA LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. RESUMEN, 1992. pag. 10.

⁷² - Ibidem. Pag. 28.

social, estructuras de precios relativos, mercados, esquemas regulatorios y políticas públicas";⁷³ y económica, donde "el equilibrio de las finanzas y la reestructuración de los mercados, tienen la misma congruencia con las estrategias, programas y acciones del PMA".⁷⁴ "Bajo estos parámetros se realiza un diagnóstico ambiental, que pretende una visión general de los procesos económicos, sociales y biofísicos del deterioro ambiental, con el fin de organizar la acción gubernamental."⁷⁵

Desde este punto de vista, "se contempla al medio ambiente con una estructura histórica, dónde los procesos están vinculados unos con otros, abarcando épocas, regiones, sociedades, instituciones, economías, leyes, actos sociales y políticos y políticas de gobierno. Y en virtud, de que éstos están íntimamente entrelazados, el Programa propone seis políticas públicas generales de diagnóstico, las cuales también se encuentran íntimamente ligadas entre sí y plantean dimensiones donde se puede detectar la secuencia propia de las diferentes estructuras sociales, jurídicas y políticas en el medio ambiente. Las cuales son:

- Desarrollo rural, recursos naturales y biodiversidad.
- Recursos marinos y ecosistemas costeros.
- Desarrollo Urbano.
- Crecimiento industrial.
- Desarrollo regulatorio e institucional.
- Contexto internacional".⁷⁶

⁷³ - SEMARNAP. INE. PROGRAMA DEL MEDIO AMBIENTE 1995-2000. pag. 9.

⁷⁴ - Ibidem pag. 11

⁷⁵ - Ibidem pag. 10.

⁷⁶ - Ibidem pag. 31

La actual política ambiental "forma parte de los procesos de globalización de las economías del mundo, dentro de éstos la contaminación es un problema global que es atacado de manera conjunta por el concurso de todos los países."⁷⁷ La política se rige por el "proceso de construcción de convenios internacionales para preparar el tránsito hacia el horizonte político-institucional del mundo del siglo XXI, para un nuevo orden basado en adecuar la institucionalidad multilateral a los retos del desarrollo sustentable."⁷⁸

E.- LA ECONOMIA NACIONAL PREVIA A LA POLITICA DE DESARROLLO.

Veamos la evolución económica que ha experimentado México en los últimos años : En los 70 la economía nacional experimentó una profunda crisis que ya desde finales de los 60, se manifestaba con el "deterioro acelerado del poder adquisitivo, estancamiento de la inversión privada, aumento desmedido del gasto público, desempleo y debilitamiento en el comercio internacional."⁷⁹ El patrón de dependencia de México con el exterior era el mismo que el de décadas atrás, es decir, "exportador de materias primas, productos agrícolas y energéticos; asimismo como importador de bienes industrializados, capital, etc..."⁸⁰ "En esta situación se apoyó el reparto agrario, con el fin de reactivar el crecimiento del producto interno bruto, pues dada la crisis la participación de la industria disminuyó, pero el aparato burocrático del Estado impedía buscar y aplicar fórmulas que ayudaran a salir de la crisis, por el exceso de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos, comisiones y fideicomisos que obstaculizaron las funciones político-administrativas estatales."⁸¹

⁷⁷.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Op. cit. pag. 128.

⁷⁸.- Ibidem. pag. 130

⁷⁹.- José Fernández Santillán. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. 1980. Pag. 119

⁸⁰.- Ibid. Pag. 119

⁸¹.- Ibidem. Pags. 120-125

Ante tal estado de cosas fue necesario "devaluar la moneda en 1976. Para los siguientes años y con el descubrimiento de yacimientos petroleros se modificaron patrones de desarrollo económico con apoyo en la planeación económica estatal. La crisis mundial del petróleo de esos años, permitió a México octuplicar los precios del mismo, lo cual representó una coyuntura favorable para el desarrollo del país, pero ésta sólo fue una recuperación temporal que dio impulso a la planta productiva, porque el proceso inflacionario siguió en ascenso, y el financiamiento del desarrollo del país dependió cada vez más de la exportación de petróleo y del endeudamiento externo."⁸²

Para el sexenio 1983-88, el gobierno cambió la estrategia económica, "firmó un acuerdo con el FMI para establecer un programa de estabilización económica de tres años; en 1986 México sufre cambios al iniciar su apertura económica con su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y en 1988 se aplica el Pacto de Solidaridad Económica. Con este último se combinó la política de austeridad impuesta por el FMI, con una política de control de salarios y de precios concertados, con estas medidas se logró bajar la inflación y dada la crisis no hubo crecimiento económico.

En este mismo año se firmó un nuevo pacto económico el Pacto para la Estabilidad con Crecimiento Económico (PECE), en el que los precios de los productos básicos no aumentaban, se ajustaban o "alineaban" y el salario se mantuvo rígidamente controlado y se reguló la tasa de cambio."⁸³ Mientras tanto la política ecológica ya instrumentada en el PND 1983-88 con todo su argumento (programas, acciones, obras y servicios) tuvo que esperar, y fue el principio de las bases ecológicas.

⁸².- Gloria González Salazar, (Colaboración de Alejandro Méndez). EL DISTRITO FEDERAL: algunos problemas y su planeación, 1990, Pags. 25-26

⁸³.- *Ibidem* pags. 30-35. ver también el libro de Enrique De La Garza Toledo (Coordinador). Op. cit. pags. 82-92.

"En el sexenio 1989-94, los objetivos de la política económica propuestos en el PND, contemplaban el crecimiento de la actividad económica al 6 % anual, reducción de la inflación a un nivel comparable con la estabilidad cambiaria y el equilibrio de la balanza de pagos, reorientándose cada año los objetivos de la política económica."⁸⁴ En 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio con E. U. y Canadá, el cambio en la economía nacional fue dado. Se fusionó formalmente a las economías vecinas del norte, y se hizo parte del bloque económico más fuerte de América.

IV.- IMPOSIBILIDAD AMBIENTAL EN EL CORTO PLAZO.

La sustentabilidad entendida como tal es "el equilibrio entre lo económico, social y ambiental."⁸⁵ Su naturaleza actual es económica; los factores de producción y de ganancia giran en torno a las variables económicas de mercado... "y no puede haber una asignación de recursos sin que se refleje en contrapartida a un bien material, servicio, trabajo, etc.. Esta es la discusión y problemática de la sustentabilidad ambiental ya que para que exista ésta debe de incorporarse al costo económico de producción el costo de los recursos naturales, y como el medio o lo natural (de manera general) es de todos y a la vez de nadie, no se puede cuantificar en su uso o explotación el grado económico de depreciación (o depredación) que ha sufrido."⁸⁶

⁸⁴ - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Op. cit. ver presentación

⁸⁵ - José Luis Calva (Coordinador General). SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO AMBIENTAL. 1996. pag. 95

⁸⁶ - Ver ponencia de Rodrigo Jiliberto Herrera. "Modelización Económico Ambiental en el Marco Europeo," en Monografías N° 2. Op. cit. pag. 45.

En el mundo esta es la disyuntiva, "ya que debe desarrollarse una nueva teoría económica"⁸⁷ que incorpore al costo final de producción, el costo de los recursos naturales utilizados en el bien o servicio. Asimismo, la humanidad atraviesa por una etapa en la que sufre un shock y las múltiples fuerzas se colapsan entre el avance de países desarrollados y la miseria a medias y absoluta de países en desarrollo hacia el adelanto económico de sus economías. "Mientras que también el avance tecnológico a grandes pasos día con día evoluciona: no se puede detener los volúmenes de información, conocimiento y tecnología que corren y cruzan cada segundo los países, continentes y universo y que arrastran a la humanidad a un estado superior de desarrollo estatal, y a una nueva forma de orden mundial de organización."⁸⁸

Y lo que si es claro, el Desarrollo Sustentable no podrá ser posible sin que primero aparte de que se consigan los fines económicos ya que el sistema es económico; el sistema social cubra de manera global aunque sea en un 60, 70 o 80% sus necesidades de desarrollo, "ya que éste tiene claras sus variables: alimentación, vivienda, vestido, trabajo, educación, esparcimiento, etc. (todas ellas políticas públicas) y que no importando el tamaño del aglomerado ni el espacio físico en que habite, deben ser cubiertas de inmediato y a corto plazo."⁸⁹

⁸⁷ - José Luis Calva. Op. cit. pag. 142.

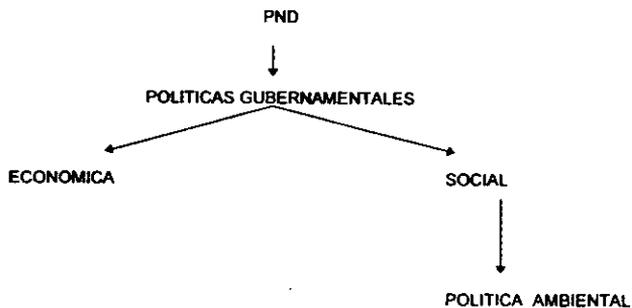
⁸⁸ - Alvin Toffler y Heidi Toffler, EL CAMBIO DEL PODER (POWERSHIFT), en Best Sellers BANAMEX (Video), 1991.

⁸⁹ - Ponencia de Aurelio Hernández Muñoz, en Monografías N° 2. Op. cit. pag. 86.

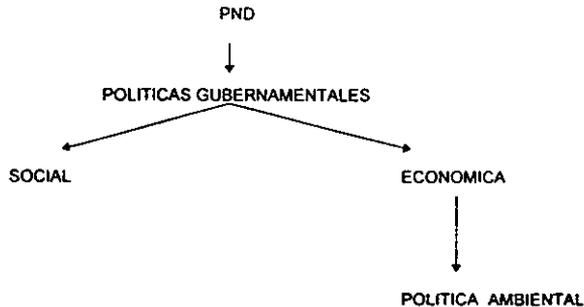
A.- PROPUESTA DE POLITICA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO.

La política ambiental en su diseño en el PND 1989-94, derivó de la política social del gobierno. En el PND 1995-2000, derivó de la política económica. Los enfoques dados al tratamiento del diseño de la política fueron distintos en ambos planes. El concepto y las variables del Desarrollo Sustentable están en boga en todos los países miembros de la ONU desde 1987. Y la política desde 1989 en el PND debió haber derivado de la política económica gubernamental, como ha sido instrumentada ahora en el 95-2000. En ambos sexenios fue diferente; pero consideremos que México desde la CNUMAD de 1992, empezó a adquirir conciencia, madurez y compromiso a nivel mundial en la política por lo que no la implementó en 1989. Y que sin embargo con la LGEEPA de 1988 adquirió una política propia de medio ambiente.

La estrategia ambiental en el PND 1989-94 fue:



y en el PND 1995-2000 es:

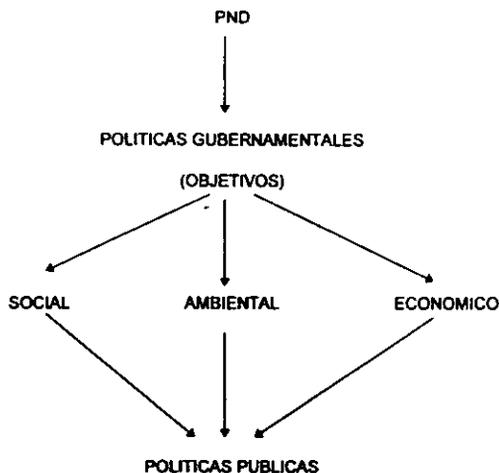


Se puede observar en los esquemas que la estrategia mexicana no contiene el equilibrio de la sustentabilidad, la política ambiental se haya descompensada en jerarquía política conforme a mi observación con respecto a las otras dos políticas. Y esta estrategia conlleva a que se "está usando su acervo existente de bienes de consumo duradero, y no se adquiere nuevos, (por tanto) al final de la semana se encontrará en peor posición."⁹⁰ Y esto traerá consigo que los recursos naturales se sigan agotando en el corto y largo plazo.

Para que exista equilibrio entre las políticas económica, social y ambiental; propongo que ésta última debe ser parte de los objetivos gubernamentales del estado (entendidos como objetivos públicos constitucionales de interés común). Para regir de manera igualitaria y compensada el ámbito social y "el desenvolvimiento ininterrumpido y ampliado de la actividad económica."⁹¹ Su formulación en el PND sería la siguiente:

⁹⁰ - José Luis Calva. Op. cit. pag. 138.

⁹¹ - Ibidem pags. 140-141.



En el esquema lo que cambiaría dentro de las estrategias gubernamentales, sería la redefinición de los principios económicos del Estado. Ya que al atribuirse a la política ambiental el carácter constitucional de gobierno, formaría parte prioritaria de la "agenda del mismo."⁹² Y como tal la estructura económica estatal se vería afectada al incluir en su coste y en su utilidad el valor ambiental (en medio ambiente o recursos naturales) devengado o conservado.

En esta proposición entran en juego todas las variables económicas, políticas y de poder del Estado; desde el intercambio más sencillo de comercio de un vendedor ambulante hasta el del movimiento financiero de gran magnitud, por que todo afecta al valor ambiental.

⁹².- Ricardo Uvalle Berrones. Op. cit. pag. 115.

Tanto en México como en el mundo la tendencia en el desarrollo económico-social, gira en torno a la tecnificación de los procesos, a la electrónica, informática, a la mayor velocidad de procesamiento de datos y de información... y en todos estos avances tecnológicos no puede quedar fuera la propuesta del presente trabajo para el próximo siglo.

En lo que respecta a la estrategia del BM y de organismos internacionales conforme la propuesta, la sustentabilidad adquiriría su dimensión real, al aplicarse y "reestructurarse"⁹³ la política en su diseño original (de 1987), tomando en cuenta "los límites ambientales de la acumulación de capital... y la contradicción existente entre el crecimiento económico y el ambiente,"⁹⁴ que repercutiría en todos los ámbitos del orbe mundial.

⁹³.- José Luis Calva. Op. cit. pag. 166.

⁹⁴.- Ibidem pag. 140.

CONCLUSIONES.

- La política ambiental para el desarrollo alcanzará resultados positivos cuando se sustente como política gubernamental integral, que comprenda todos los aspectos del medio ambiente y abarque los diversos ámbitos de la actividad humana procurando el equilibrio entre lo económico y social.
- Su formulación deberá basarse en la protección al medio ambiente de manera política más que en los instrumentos de política económica y social, con el fin de conseguir el desarrollo equilibrado entre ambiente, economía y sociedad.
- Los planes y programas ambientales deberán privilegiar estrategias y acciones globales con carácter ambiental, urbano y poblacional, teniendo como eje destinatario y ejecutor al individuo desde su núcleo familiar hasta su interacción con el medio.
- El marco jurídico ambiental en su imposición sería más efectivo si se respaldara en expectativas de desarrollo individual, familiar y colectivas, apoyado en campañas permanentes que eduquen a la población en su actividad cotidiana.
- La administración pública federal en la aplicación de la política ambiental deberá perseguir propósitos de interés público y general de corto y largo plazo.

- **La instrumentación de la política ambiental nacional está imbuida en el desarrollo económico mundial en la evolución del conocimiento, en el procesamiento de información, en las manifestaciones y convulsiones sociales de todo tipo, y en los cambios antagónicos de la humanidad, por lo que su permanencia es de carácter universal.**

- **Los recursos naturales del planeta en su explotación sólo serán aprovechables bajo parámetros de sustentabilidad ambiental, con políticas económicas, sociales y ambientales compensadas jerárquicamente en su aplicación y evolución.**

- **La factibilidad del desarrollo bajo variables de sustentabilidad mundial, tendrá resultados positivos, cuando se asigne valor económico a los recursos naturales.**

- **La sustentabilidad del desarrollo económico mundial no podrá darse sin que primero sean satisfechas las necesidades de los pobres de la humanidad.**

BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR Villanueva Luis F., EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS, ed. Porrúa, 2ª ed. 1996.
- CALVA José Luis (Coordinador General). SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO AMBIENTAL, Tomo I, ed. Juan Pablos 1996.
- DE LA GARZA Toledo Enrique (coordinador), DEMOCRACIA Y POLITICA ALTERNATIVA, 1ª ed. junio 94, CIIH, UNAM, Desarrollo de Medios S. A. de C. V., La Jornada Ediciones.
- FERNANDEZ Santillán José, POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, INAP 1ª ed. 1980.
- GONZALEZ Salazar Gloria, (Colaboración de Alejandro Méndez), EL DISTRITO FEDERAL: algunos problemas y su planeación, Instituto de Investigaciones Económicas, 2ª ed. 1990.
- KIRCHEN Etienne Sadi, ECONOMIC POLICY IN OUR TIME, ed. oikos-tau, s.a. 2ª ed. castellana 1969, Barcelona España.
- NACIONAL Financiera, TESTIMONIOS DE EL MERCADO DE VALORES, Tomo II, 1ª ed. 1990.
- SERRA Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, ed. Porrúa, 16ª ed. 1994.
- TOFFLER Alvin y Heidi Toffler, EL CAMBIO DEL PODER (POWERSHIFT), en Best Sellers BANAMEX, 1991.
- UVALLE Berrones Ricardo, LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA VIDA ESTATAL, I.A.E.M. 1994
- VARIOS Coordinadores, DESARROLLO SUSTENTABLE. HACIA UNA POLITICA AMBIENTAL, UNAM, 1ª ed. 1993.
- INFORME DE LA SITUACION GENERAL EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE 1993-1994, SEDESOL, INE.
- INFORME NACIONAL DEL AMBIENTE (1989-1991). PARA LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. RESUMEN. SEDESOL, Julio 1992.
- INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1992. DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE, Banco Mundial, Washington, D.C. 1992.
- LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial, 09/07/96.

- LEY DE PLANEACIÓN, Diario Oficial, 5/01/83.
- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL, ed. Porrúa, 1ª ed. 1994.
- MONOGRAFÍAS N° 2, "LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS APLICADOS AL MEDIO AMBIENTE," 1992, SEDESOL N° 92.
- S.H.C.P., PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.
- S.P.P. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, 2ª ed. corregida, junio 83.
- S.P.P., PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.
- SEDUE, PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE 1990-1994.
- SEDUE. ESTRATEGIA ECOLÓGICA 1984-88, 1985.
- SEMARNAP, INE, Poder Ejecutivo Nacional, PROGRAMA DEL MEDIO AMBIENTE 1995-2000, ed. marzo 96, México.

- FINANZAS Y DESARROLLO, junio 92. Vol. 29, N° 2, Publicación del FMI y del BM, Washinton, D.C. EEUU.
- FINANZAS Y DESARROLLO, dic. 96, Vol. 33, N° 4, Publicación del FMI y del BM, Washinton, D.C. EEUU.