



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA
DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS
NATURALES (SEMARNAT): UN ESTUDIO DE SUS
FORTALEZAS Y DEBILIDADES 2000 – 2006

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A:

ARTURO JIMÉNEZ AYALA

ASESOR:

MTRO. RAFAEL DE LA GARZA TALAVERA



MÉXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

ÍNDICE

Índice	1
Índice de esquemas, tablas y gráficas	5
Introducción	7
Capítulo I. Orígenes y desarrollo de la política ambiental	11
1.1. Conciencia humana y necesidad de un cambio	12
1.1.1. ¿Qué es la ecología?	12
1.1.2. La relación naturaleza – hombre	13
1.1.3. Los motivos para empezar a hacer conciencia	14
1.1.4. ¿Cuándo se empezó a preocupar el hombre por el medio ambiente?	15
1.2. Estado, Sociedad y Ecología	17
1.2.1. El Estado	17
1.2.2. La Sociedad del Riesgo	18
1.2.3. La relación entre Estado y Ecología	19
1.3. El desarrollo sustentable	20
1.3.1. Los primeros conceptos	20
1.3.2. La transición del desarrollo al ecodesarrollo	21
1.3.3. ¿Cuál es el concepto de desarrollo sustentable?	22
1.3.4. ¿Cómo se puso en práctica el concepto?	28
Capítulo II. Principios de la política ambiental en México	35
2.1. Semblanza de la problemática ambiental en México	36
2.1.1. El medio ambiente entre las décadas de los setenta y ochenta	36
2.1.2. El discurso y los problemas. Un problema de enfoque	41
2.1.3. Desarrollo institucional	44

2.2. El apartado de política ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 (PND)	50
2.2.1. El contenido del PND	50
2.2.2. Los instrumentos de la política ambiental en el PND	52
2.2.3. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990 – 1994	53
2.3. Estrategias centrales de la política ambiental en México	58
2.3.1. La creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)	58
2.3.2. Las principales estrategias	59
2.3.3. Principios ambientales básicos para la política ambiental	61
2.3.4. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)	64
Capítulo III. Desarrollo de la política ambiental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	69
3.1. La reestructuración del sector ambiental	70
3.1.1. Los antecedentes de la SEMARNAT	70
3.1.2. ¿Qué es la SEMARNAT?	72
3.1.3. La estructura de la SEMARNAT	74
3.1.4. El presupuesto de la SEMARNAT	75
3.2. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006 (PNMAyRN)	77
3.2.1. El medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006	77
3.2.2. Conformación del PNMAyRN	78
3.2.3. La nueva política ambiental	79

3.3. La Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable	81
3.3.1. Bases de la transversalidad	81
3.3.2. ¿Qué son las Agendas de Transversalidad?	82
3.3.3. ¿Qué resultados tienen?	85
Capítulo IV. Fortalezas y debilidades en la política ambiental de la administración de Vicente Fox	91
4.1. Las fortalezas	92
4.2. Las debilidades	95
4.2.1. De las promesas a la realidad	95
4.2.2. Dimensión y magnitud de la problemática social que enfrenta el medio ambiente	97
4.2.3. El problema de las políticas públicas y el medio ambiente	99
4.3. Propuesta	103
Conclusiones	107
Acrónimos	111
Bibliografía	115

ÍNDICE DE ESQUEMAS, TABLAS Y GRÁFICAS

Esquema 1.1. Elementos que componen al Estado	17
Esquema 1.2. Secciones y capítulos de la Agenda 21	30
Tabla 2.1. Crecimiento e inflación en los gobiernos de México, de Obregón a Salinas de Gortari	41
Esquema 2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994	52
Tabla 3.1. Integración de la SEMARNAP	71
Esquema 3.1. Organigrama de la SEMARNAT	74
Tabla 3.2. Presupuesto anual asignado	76
Gráfica 3.1. Porcentaje de presupuesto asignado 2006 por UR	76
Esquema 3.2. Instituciones participantes en las Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable	83
Gráfica 3.2. Programa de Devolución de Derechos de la SHCP	86
Tabla 3.3. Ampliación de cobertura de agua para calidad bacteriológica y riesgos sanitarios	87
Gráfica 3.3. Superficie acumulada en ANP	88
Tabla 3.4. Aseguramiento de bienes por parte de la PGR	90
Tabla 4.1. Consulta ciudadana en los Estados para el PNMAyRN 2001 – 2006	93

Introducción

INTRODUCCIÓN

El acelerado crecimiento de la población, el desarrollo económico y el cambio tecnológico aparecieron como los principales factores determinantes de la problemática ambiental, identificada desde las décadas de los sesenta y setenta casi exclusivamente en el sentido de la contaminación. Esto, a la vez que fue una preocupación de orden académico, se constituyó como el análisis previo en las discusiones sobre desarrollo y/o crecimiento económico, población y medio ambiente.

Hoy se discuten también en la perspectiva teórico – política del desarrollo sustentable como en la planeación de políticas públicas enfocadas a la situación del medio ambiente, el rumbo que se va a tomar, el compromiso de todos los sectores económicos, la nueva gestión ambiental para revalorar de los recursos naturales, el destino a donde se pretende llegar y los medios para avanzar hacia el desarrollo sustentable.

Esta tesina pretende analizar la política ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para identificar cuáles son sus fortalezas y debilidades, y así comprender por qué no han implicado un cambio en la instrumentación de las políticas públicas del sector.

En el primer capítulo se explicará el origen y el desarrollo de la política ambiental en México, partiendo del planteamiento de la conciencia y la ecología, la relación del Estado y la sociedad con la misma, y también acerca del desarrollo sustentable como la vía a seguir para afrontar a los principales problemas económicos, sociales y ambientales en la última década del siglo XX y lo que va del siglo XXI, de la necesidad de incorporar los avances logrados al respecto.

Ahora bien, en el segundo capítulo se analizará el concepto de la política ambiental así como sus diferencias con lo hecho al respecto antes de 1994, desde el surgimiento de diferentes alternativas de resolución y gestión de la problemática ambiental y de sus implicaciones, evidenciando una política global diseñada, difundida y apoyada por organizaciones internacionales, destacando el tránsito de la política ambiental en México por varios enfoques, para llegar a su enfoque más reciente de política ambiental unida a dimensiones sociales y económicas en el amplio marco del desarrollo sustentable y llegar así a una visión institucional reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (PND), bajo la cual fue creada la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), de la que se describirá su diseño y se explicarán sus diversos instrumentos de política ambiental.

En el tercer capítulo se explicará la reestructuración del sector ambiental para formar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como la planeación dentro del sector ambiental ha permitido inducir transformaciones estructurales mediante la identificación y ejecución de nuevas políticas e instrumentos que expresan congruente y eficientemente los objetivos en el PND 2001 – 2006 y en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMAyRN), así como también las metas, procedimientos, programas, proyectos y actividades de forma transversal e integralmente, es decir, la relación de la nueva política ambiental de la dependencia con diversas instituciones de la Administración Pública Federal (APF), como también en su interior a través de la Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable.

Por último, en el cuarto capítulo se desarrollará un análisis de los desafíos de la política ambiental en la administración del Presidente Vicente Fox, por lo que se tocarán las fortalezas de la instrumentación de la nueva política ambiental de México, pero también, sus debilidades destacando lo paradójico que resulta el hecho de que, siendo México un país con una importante riqueza y diversidad cultural y natural, no se ha logrado generar un bienestar social y equitativo, ni una cultura de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Con ello, se pretende comprender por qué la instrumentación de todos los discursos y acciones gubernamentales, no se ven reflejados en la presencia y poder social e institucional de la Secretaría que hoy se hace cargo del diseño e instrumentación de la política ambiental.

Capítulo I

Orígenes y desarrollo de la política ambiental

1.1. Conciencia humana y necesidad de un cambio

1.1.1. ¿Qué es la ecología?

Al menos desde un punto de vista neutral, es de suma importancia señalar qué es la ecología, para así, partir de la búsqueda de la conciencia y la necesidad. “La ecología, es una parte de la biología que estudia las relaciones entre los organismos y el medio ambiente en que viven. Se puede dividir en ecología vegetal, animal y humana; pero para poder sobrevivir, todos ellos deben adaptarse a su entorno a fin de atender a las necesidades básicas de energía, nutrición, defensa y reproducción.”¹

La ecología como ciencia, tiene gran preocupación por la humanidad, desde sus raíces etimológicas se hace más que evidente: *oikos* significa hogar o casa en griego, por extensión llegó a significar el total de tierra habitada. El *oikoumene* era el hogar de toda la humanidad.

Desde que el hombre tiene uso de razón, las relaciones del ser humano con la tierra en que vivía, su hogar y el aire, los tipos de clima y agua, los demás seres vivientes y, a final de cuentas, la principal fuente de energía que es el sol, formaron el núcleo o la base de lo que hoy en día llamamos ecología. Es un concepto que con el paso del tiempo se ha ido ampliando y enriqueciendo, pero al mismo tiempo resulta que el mismo hombre, al ser el principal depredador, es quien ha ido adaptando más datos al concepto.

¹ ACOT Pascal. “Cómo nació la Ecología” en Mundo Científico. Ed. Fontalba, Mensual, Vol. 10, Núm. 98. Barcelona, 1989. p. 77.

1.1.2. La relación naturaleza – hombre

Con el paso del tiempo, el pensamiento y las actividades humanas, dejaron poco a poco de ser mágicas. Todas las cosas de la naturaleza estaban regidas por una fuerza viva y dominante a la que se adoraba y respetaba; la naturaleza era producto de dioses, seres invisibles que vivían y creaban cualquier manifestación natural, al grado que era objeto de adoración colectiva.

Existen demostraciones de la preocupación por las relaciones del hombre con su entorno natural. En la mitología, la literatura del pasado y, evidentemente, en las obras de muchos de los pensadores más importantes de la humanidad, se manifestaban estos problemas.

No es necesario remontarnos a treinta o cuarenta mil años para observar estas actitudes; muchos filósofos y pensadores ya expresaban admiración así como también su preocupación por la destrucción de la tierra. Homero, en la *Odisea*, hablaba de la naturaleza: “Ya el sol hería con sus rayos los campos, saliendo de la plácida y corriente del océano, ...en medio de una espesura tan densa que ni el húmedo soplo de los vientos lo atravesaba, ni la hería los rayos del resplandeciente sol, ni la lluvia la penetraba del todo, ¡tan densa era!, habiendo en la misma abundante seroja amontonada.”²

Platón habla de las montañas y de su utilidad, decía que la naturaleza no hace nada en vano, expresaba que lo viviente y lo no viviente estaban interrelacionados entre sí, además de su descripción acerca de la caverna y sus alrededores;³ Teócrito comunicaba alegría y goce al contacto con la naturaleza; Tales de Mileto ya hablaba del orden racional y lógico de las cosas naturales; en fin, siempre ha

² HOMERO. *La Odisea*. Ed. Editores Unidos Mexicanos. p.197.

³ Si se desea profundizar acerca de esto, se puede revisar la obra de Platón llamada *La República*, todo lo concerniente al *mito de la caverna*.

existido el problema acerca de que si el hombre puede dominar la naturaleza o si está dominado por ella.

1.1.3. Los motivos para empezar a hacer conciencia

Manuel López Portillo y Ramos señala que el economista inglés Robert Malthus, “sostenía que la población crecía en progresión geométrica, los recursos lo hacían en progresión aritmética, lo que llevaba a hacer predicciones catastróficas con respecto al futuro de la humanidad en su tiempo.”⁴

Son dos grandes causas las protagonistas del deterioro ambiental; por un lado encontramos la falta de respeto o la poca seriedad que se le dan a los fenómenos naturales, y por el otro, las actitudes explotadoras.

Además, un motivo muy importante de devastación lo fue y lo es la guerra. La marcha de los ejércitos y las acciones de guerra, rompían con cualquier muestra de naturaleza que se les presentaba a su paso, el mismo Tácito se refiere al ejército romano y a las acciones de éste como “hacen un desierto y le llaman paz”. En nuestros días, la guerra ha demostrado que fue un hecho de suma importancia, quedando el siglo pasado como trascendental para el medio ambiente.

La devastación de la raza humana y del ecosistema que han afectado sorprendentemente al planeta, han sido casualmente en menos de sesenta años: la bomba atómica y la guerra de Vietnam.

Primero, en el mes de agosto de 1945, cuando se lanzaron el par de bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, donde aparte del número de personas muertas directamente (que fueron aproximadamente unas 175 mil entre las dos

⁴ LOPEZ PORTILLO y Ramos, Manuel. El Medio Ambiente en México: Temas, Problemas y Alternativas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. p.11.

poblaciones), se registró un elevado número de niños con graves defectos de nacimiento en la generación siguiente al estallido de las bombas, y hasta en la tercera y cuarta generación (es decir la actual); y a parte de ello la devastación sobre el ambiente de plantas, aguas, animales, y tierra como resultado de la contaminación nuclear.

La otra devastación, a la que de hecho se le ha dado poca difusión por razón de diferentes factores, políticos muchos de ellos, se refiere (literalmente hablando) al ecocidio llevado a cabo por las fuerzas aéreas norteamericanas sobre Vietnam del Sur durante los años de 1969 y 1974, donde a diario se descargaban enormes cantidades de herbicidas y defoliantes principalmente en los bosques de Vietnam, con el objetivo de “pelar el bosque”, que se suponía servía de refugio a los guerrilleros vietnamitas. Para tener una idea muy general pero básica sobre lo acontecido, basta recordar según cálculos oficiales de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, que se lanzó en tan sólo cinco años un mayor número de explosivos de los que se lanzaron durante la II Guerra Mundial.

Esta es una prueba de la tendencia autodestructiva que en ocasiones muestra el ser humano. A pesar de que en el siglo XX aumentaron de manera sorprendente las tecnologías, no cabe duda que la ignorancia o la falta de previsión de las consecuencias reales de deteriorar nuestro medio ambiente de la manera en que se está haciendo. Ante las formas de comportamiento y las actitudes mostradas por el hombre frente al medio ambiente, se añade una más que es proveniente de la apatía.

1.1.4. ¿Cuándo se empezó a preocupar el hombre por el medio ambiente?

La preocupación que el hombre presenta por el medio ambiente, surgió en la década de los setenta, sobre todo en los países altamente industrializados. En los treinta años transcurridos se ha avanzado mucho, pero aún falta, y han surgido

nuevas dificultades. Este tipo de problemas no es cosa de delegarlos a una institución, dependencia u organización, es un problema de carácter propio y social, ya que desde hace mucho tiempo el hombre ya sabe de su existencia. En ocasiones parece que la solución está en cada ser humano, el problema es de actitud, es de conciencia individual y colectiva.

Pero, ¿qué es la conciencia? El entender qué es la conciencia, no es cosa fácil; se necesita ir más allá de los conceptos ricos y pobres, de buenos y malos (conceptos que hoy en día se han transvalorizado)⁵, la sociedad necesita a grandes rasgos un interés y una necesidad mutua, para que se pueda dar esta interacción entre todos los sectores, con el fin de satisfacer esta serie de relaciones y aspiraciones. Los cambios además de empezar por cada individuo, deben reflejarse en el comportamiento de los individuos hasta la cooperación global.

Sí se sabe que causa la contaminación, pero no se ha dado solución, pues también está el del agotamiento y la depredación eventual de algunos de los recursos naturales renovables, justamente por la forma de su utilización y explotación, que los convierte o amenaza convertirlos en no renovables.

Hoy, muchos de los problemas que enfrenta el país, son considerados como parte de la problemática del medio ambiente. Un ejemplo lo es el agua, pues este recurso además de ser vital para el ser humano, hoy es usado como un instrumento netamente político; también se tiene que tomar en cuenta que nos encontramos unidos en una interrelación o interdependencia política y económica, que a su vez está asignada a lo natural. La naturaleza es una sola, y los sistemas integrados están interconectados en el planeta, por lo que los efectos tienen consecuencias a distancia y en el tiempo.

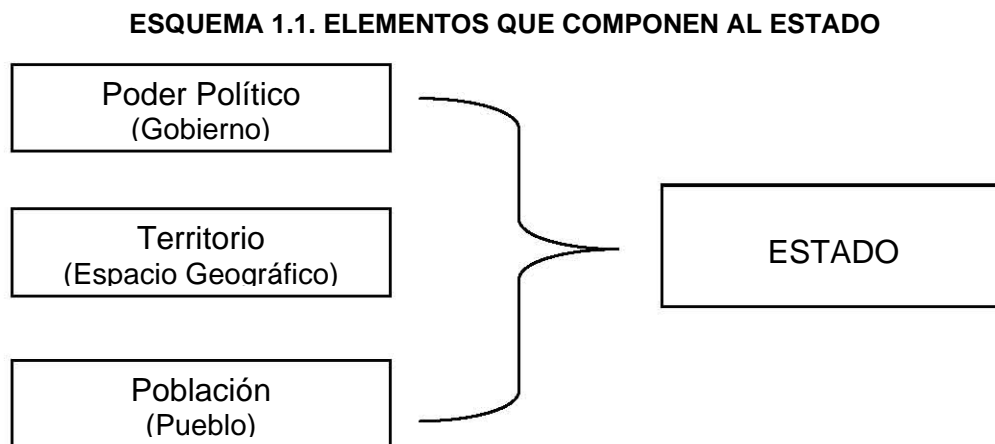
⁵ Esta serie de conceptos hoy en día se han transvalorizado, si bien nos remontamos al origen de las palabras, pues al parecer han cambiado totalmente. Para revisar esto, se puede hacer sobre el texto de Friedrich Nietzsche, La Genealogía de la Moral, en el Tratado Primero: "Bueno y Malvado", "Bueno y Malo".

1.2. Estado, Sociedad y Ecología

1.2.1. El Estado

Del participio latino “*status*”, el término Estado en su sentido moderno fue introducido por Maquiavelo, al hablar de lo *stato*, lo conveniente en sustantivo abstracto con un significado similar a la de “*polis*” para los griegos y “*civitas*” para los romanos, es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de la “sociedad”, porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda la sociedad política es Estado.

Al Estado se le define como “la sociedad civil jurídica y políticamente organizada”. Consiste en la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Es justamente por esto que Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que “... el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y la población”.⁶



Fuente: Elaboración propia con base en la definición de Kelsen.

⁶ KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Ed. Porrúa. México, 2000. p. 218-219.

Norbert Lechner dice: “Un Estado existe (en términos jurídico – institucionales) cuando se da un territorio delimitado, una población y un gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía nacional”.⁷

1.2.2. La Sociedad del Riesgo

Ulrich Beck, desarrolla su idea de una “Sociedad del Riesgo” entendiéndola como una fase de la modernidad en la que las amenazas que ha ido produciendo el desarrollo de la sociedad industrial (política, ecológica e individual), escapa crecientemente del control de las instituciones destinadas a su protección.

De esta forma, “... se puede caracterizar como “Sociedad del Riesgo”, una sociedad que no está asegurada, ni puede estarlo porque los peligros que acechan son incuantificables, incontrolables, indeterminables e inatribuibles. Al hundirse los fundamentos sociales del cálculo de riesgos, y dado que los sistemas de seguro y provisión son inoperantes ante los peligros del presente, se produce una situación de irresponsabilidad organizada. Frente a ella, nuevos sujetos sociales proponen un nuevo proyecto ilustrado alternativo”.⁸

Así visto, “el potencial transformador de modernidad empieza a resquebrajarse por los efectos secundarios latentes que, por una parte, generalizan los riesgos para la existencia y, por otra, actualizan lo que era latente. Lo que no vemos ni queremos siempre cambia el mundo clara y amenazadoramente”.⁹ La “Sociedad del Riesgo” no es una opción elegida, sino el producto del autodespliegue de los procesos de modernización, y del olvido que se hace de sus peligros y consecuencias, las cuales transforman, denuncian y cuestionan a la sociedad.

⁷ LECHNER, Norbert. “Aparato de Estado y Forma de Estado”, en Julio Labastida Martín del Campo, coordinador, *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Ed. Siglo XXI. México, 1985. p. 154.

⁸ BECK, Ulrich. *La irresponsabilidad organizada* en http://www.ccoo.es/arc_01_bec.html

⁹ BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad. Ed. Paidós Ibérica. Buenos Aires, 1998. p. 241.

1.2.3. La relación entre Estado y Ecología

La conciencia ecológica cada día es mayor, pero la renuncia a limitar el bienestar individual y social es más evidente. Lamentablemente la relación entre Estado y Ecología ocupa un dominio propio pero desarticulado.

Ante la problemática ambiental, el Estado opera como callejones sin salida de la información que les ha sido transmitida por los medios masivos de comunicación, es decir, el cambio climático, la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad, etc. no aparecen ordinariamente como temas de intercambio de experiencias, de negociación de significados o de consenso de representaciones en el mundo de la vida cotidiana.

En primer lugar, por su complejidad. Y en segundo, porque si bien la “preocupación” o “inquietud” que generan en la población es alta, sus consecuencias no han sido visibles o tienden a proyectarse a largo plazo. No se perciben efectos directos en el entorno inmediato y vital de las personas, o resultan ser cuestiones cuya relevancia es relativa y jerarquizada por debajo de los problemas que tienen que ver con el día a día.

Por otro lado, la forma en que se transcribe el saber disponible por el propio Estado ha contribuido a alimentar la confusión. El uso de la metáfora del “agujero en la capa de ozono”, por ejemplo, lejos de iluminar la comprensión de ese problema, interfiere en la representación de otro (el cambio climático). Una metáfora adquiere sentido si quien la interpreta tiene una referencia real; es por ello que para cualquier ciudadano común y corriente el “agujero en la capa de ozono” es realmente eso: un agujero.

1.3. El desarrollo sustentable

1.3.1. Los primeros conceptos

En realidad el concepto de desarrollo sustentable no es nuevo. Muchas ideas desde conservacionistas al igual que otras posturas más desarrollistas, han visualizado la necesidad de utilizar de manera racional, equitativa y de largo plazo el uso de los recursos naturales.

Por ejemplo, Malthus estableció dos postulados básicos sobre población y recursos; el primero decía que “el alimento es necesario para la existencia del hombre”, y el segundo que “la pasión entre los sexos es necesario y se mantendrá como hasta el presente estado”. Esto, se puede ver ejemplificado de una manera común zonas rurales donde la pobreza es un factor que lamentablemente ha provocado serios problemas para cada una de estas comunidades.

El concepto de desarrollo sustentable, surge como una nueva visión del mundo, sobretodo a partir de la llegada del hombre a la luna, y más cuando logra tomar fotos de la tierra y ve por primera vez como es nuestro planeta, dándose a nivel internacional una reflexión sobre las condiciones de vida que tenemos los seres humanos.

Lo anterior cobra importancia al medir la problemática en varios aspectos como el crecimiento demográfico, las condiciones de salud de un alto porcentaje de la población, las condiciones de vida y la relación existente entre hombre-tierra-ambiente. Lo anterior dio pie a una nueva reflexión acerca de la naturaleza de la tierra, vista como el único ser con vida, y las posibilidades existentes para alcanzar un orden si las condiciones no cambian sustancialmente.

1.3.2. La transición del desarrollo al ecodesarrollo

Es indiscutible que en México se ha dado un desarrollo económico sin prestarle atención al medio ambiente, y es hasta principios de la década de los setenta, que apenas se empezaba a reconocer la importancia que pudiera tener el deterioro ambiental en el crecimiento económico de los países con economía de mercado y un elevado nivel de industrialización.

Entre los años cincuenta y sesenta, ya existían en muchas partes del mundo, “nuevas” teorías sobre el desarrollo económico. Gunnar Myrdal, amplió su visión más allá de lo establecido en aquel entonces, pues según él, el desarrollo económico, no podía desligarse de aspectos sociales, culturales y políticos.

“El desarrollo significa un proceso de distanciamiento del “subdesarrollo” –salir de la pobreza– (que) se busca lograr, y tal vez se obtenga en realidad, por medio de la “planeación del desarrollo” ...(En un país subdesarrollado) existe... una constelación de numerosas condiciones indeseables para el trabajo y para la vida: la producción, los ingresos y los niveles de vida son reducidos; muchas modalidades de la producción, y las actitudes y los patrones de conducta, son desfavorables; prevalecen además instituciones de influencia negativa, desde las que operan a nivel del Estado hasta aquellas que rigen las relaciones sociales y económicas de la familia y de la comunidad local... Se da una relación causal general entre todas estas condiciones, de manera que constituyen un sistema social. El “desarrollo” consiste en lograr que se eleve todo ese sistema.”¹⁰

¹⁰ GUNNA Myrdal, Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Vintage Books, 1971. p.427.

Con este tipo de desarrollos, se tienen un mayor número de opciones, entendiendo por “planeación” el no sustituir a la formulación de políticas, sino el unir todas las partes por medio de esfuerzos concretos y coordinados.

Durante los años setenta, surgió una línea de pensamiento razonable, no teniendo repercusión, aceptación e influencia inmediata sino hasta diez años después, pero serviría de base a la nueva noción de lo que hoy se conoce como desarrollo sustentable, se trata del “ecodesarrollo”, que es un concepto y expuesto por Ignacy Sachs. La definición de Ecodesarrollo es la siguiente:

“...modalidad del desarrollo económico que postula la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones de la población, mediante la maximización de la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo, plazo, empleando una tecnología adecuada a este fin y la plena utilización de las potencialidades humanas, dentro de un esquema institucional que permita la participación de la población en las decisiones fundamentales.”¹¹

1.3.3. ¿Cuál es el concepto de desarrollo sustentable?

Se considera que el concepto de desarrollo sustentable se ha venido construyendo a partir de propuestas como la del ecodesarrollo, que es un modelo de desarrollo inacabado que se ha ido fortaleciendo con nuevos elementos de la economía, que al mismo tiempo que validan estrategias productivas que no degraden al medio ambiente, hacen hincapié en la necesidad de elevar el nivel de vida de los grupos y de los sectores de la población más vulnerables, identificando

¹¹ Definición elaborada por Vicente Sánchez y Héctor Sejenovich, en “*Ecodesarrollo: una estrategia para el desarrollo social y económico compatible con la conservación ambiental*”, en Revista Interamericana de Planificación, México, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. XII, núms. 47-78, p. 152-160, artículo citado en Vicente Sánchez *et al.*, *Glosario de términos sobre medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1982. p. 42.

de una mejor forma la responsabilidad de las partes frente a la pobreza y la crisis ambiental.

Como resultado de la conciencia creada por muchos países acerca del deterioro ambiental y de sus repercusiones globales, climáticas, políticas, económicas, sociales, entre otras, en el año de 1987, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CNUMAD), que fue encabezada por la primer ministro noruega Gro Harlem Brundtland.

La Comisión abordó el tema desarrollo – medio ambiente de una manera profunda, llegando a concluir que ambos procesos, que fueron considerados indisolubles, se podrían armonizar en un concepto conjunto que es: “el desarrollo sustentable”. El Informe Brundtland, adoptó la siguiente definición:

El desarrollo sustentable es aquel que se lleva a cabo “sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Y agrega: “No se puede agregar la sustentabilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios”; está implícita asimismo “la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación”. Todavía más, se asevera que “los objetivos del desarrollo económico y social deben definir desde el punto de vista de sustentabilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planificación centralizada”.¹²

Esto supone que no sólo se debe tomar en cuenta el crecimiento económico, sino fundamentalmente el mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales que

¹² Informe de la Comisión Brundtland. Nuestro futuro común. Ed. Alianza. Madrid, 1987. p. 67.

permitan una vida más digna y de mejor calidad en términos materiales para cada ser humano. Por lo que la definición hace énfasis en dos ideas primordiales, por un lado satisfacer las necesidades especialmente de los más pobres, lo que implica darle prioridad a aquellos grupos que no tiene cubiertos sus niveles básicos de calidad de vida; y por otro, reconocer las limitaciones de los recursos naturales, ya que es imposible cubrir con todas las supuestas necesidades que cada grupo social cree que tiene.

Aunque en el propio Informe se admite que las interpretaciones pueden variar, pero que a la vez deben compartir ciertas características generales, un consenso básico de desarrollo y un marco estratégico para lograrlo.

El desarrollo sustentable deber ser una política que atienda las necesidades económicas y de la sociedad en general de acuerdo a los recursos, dándose en todos los niveles desde el global hasta el nacional y regional, pero descansando en los principios distributivos, es decir en la equidad.

Para lograr el desarrollo sustentable es vital compartir el planeta con las formas de vida, idea que es muy diferente a la de dominar, que prevalece hasta nuestros días. Además, no se restringe a modificar los modelos de organización, social y económica, sino que propone transformarlos para evitar la injusticia y lograr una convivencia basada en la equidad y el equilibrio ecológico, social, económico, político y cultural. No se trata tan sólo de cuidar la naturaleza, sino de cambiar radicalmente las prácticas cotidianas desde otras actitudes y valores, sin caer en el engaño de que los actos individuales tienen poco impacto. Sólo a través del cambio de actitudes en millones de personas se podrá garantizar un verdadero cambio.

Hoy, la humanidad enfrenta un desafío ante este nuevo siglo, que es el de transformar las bases del modelo de desarrollo generado desde la Revolución

Industrial a finales del siglo XVIII, con una orientación que reconozca y valore las bases naturales de sustentación del progreso y el bienestar y que sea capaz, al mismo tiempo, de incorporar a los miles de millones de habitantes que viven aún en la pobreza los beneficios del desarrollo. La transformación de patrones de consumo y producción direccionados hacia la sustentabilidad no podrán alcanzarse por medio de una sola vía, pues las condiciones de aprovechamiento de los recursos naturales y el estado del medio ambiente entre las naciones así como en su interior son extraordinariamente diversas, al igual que lo son las prioridades sociales y económicas.

Las diversas estrategias para alcanzar la sustentabilidad deben asumir las profundas desigualdades existentes entre las naciones desarrolladas y atrasadas, en la magnitud de los volúmenes de recursos naturales que consumen, en las capacidades tecnológicas para una utilización más racional y, sobre todo, en sus efectos sobre el medio ambiente; pero también deben reconocer esas mismas desigualdades conviviendo en el interior de cada Nación, particularmente en los países como el nuestro, con grandes diferencias económicas y sociales.

El desarrollo sustentable debe ser un compromiso de todas las naciones, que exige el máximo esfuerzo de gobiernos y sociedades para transformar la gestión del ambiente y de los recursos naturales, medido y valorado desde ese reconocimiento de las desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas en cada país y entre países. Un problema consiste en traducir el concepto de desarrollo sustentable a los contextos nacionales, previendo la forma en que pueda transformarse al modelo actual de desarrollo, que podría definirse como “deterioro ambiental”, los plazos y programas para lograrlo, así como los costos y beneficios, y su relación con todos los aspectos presentes y previsibles de la evolución económica y social.

Desde el principio se dejó claro que no podrá haber desarrollo sustentable si no se reduce radicalmente el uso de energéticos, aumentando su eficiencia pero también cambiando las tecnologías, incluso para ser menos dependiente de las fuentes que más contaminan. Es decir, “ ...se plantea pasar lo más pronto posible a procesos y políticas de desarrollo que consideren otras fuentes de energía diferentes a los hidrocarburos, que no contaminen ni degraden el ambiente y se basen en recursos renovables.”¹³

Aunque también pueden sobresalir algunas dudas fundamentales con base en la definición acerca del desarrollo sustentable, como ¿De qué necesidades se está hablando?, ¿Con qué criterios se distinguen las necesidades básicas, de las necesidades no básicas?, ¿Qué necesidades y aspiraciones han de satisfacerse?, ¿Cuántas generaciones hemos de considerar? Al respecto, existen dos reflexiones a saber; primero, ¿Cómo es posible garantizar las necesidades del presente?, y segundo, si no se tiene la fórmula para dicha garantía, ¿Cómo encontrar un mecanismo adecuado para la satisfacción de las generaciones futuras sin comprometer la actual?

Otras definiciones

El concepto de desarrollo sustentable adquirió importancia a partir del Informe Brundtland (1987), entendiéndolo de la siguiente manera:

“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”.¹⁴

¹³ URQUIDI, Víctor. *Economía y Medio Ambiente*, en La Diplomacia Ambiental. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 61.

¹⁴ Informe de la Comisión Brundtland. Nuestro futuro común. Ed. Alianza. Madrid, 1987.

Esta definición quedó asumida como una base o una propuesta de trabajo durante la Cumbre de Río, y a pesar de que tiene fines muy específicos, existen diferentes interpretaciones al respecto.

María Mies y Vandana Shiva ¹⁵ señalan que existen dos significados de sustentabilidad; el primero se refiere a la sustentabilidad de la naturaleza y de los pueblos, en el que es necesario reconocer que la naturaleza es el soporte de nuestras vidas. El sustentar a la naturaleza implica mantener la integridad de su proceso, ciclos y ritmos. En segundo lugar, se refiere a una sustentabilidad referida al mercado que implica mantener un abastecimiento de materias primas para la producción industrial. De lo anterior tenemos que en el primer caso la conservación es la base de la producción; mientras que en el segundo es sólo un agregado.

Robert Goodland y George Ledec han definido al desarrollo sustentable como “un patrón de transformaciones sociales y estructuras económicas (por ejemplo el desarrollo) las cuales optimizan los beneficios económicos y sociales disponibles en el presente sin poner en peligro el potencial probable de beneficios similares en el futuro” (PRONATURA, 1999). Ahora que en términos económicos definen al desarrollo sustentable como “el sistema económico en el cual un número de gente y una cantidad de bienes y servicios mantienen un nivel constante, siendo ecológicamente sustentables en el tiempo y cubriendo al menos las necesidades básicas de la población”.¹⁶

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), concibe al desarrollo sustentable como una estrategia para mejorar la calidad de vida sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sostienen.

¹⁵ MIES, M. y V. SHIVA. Ecofeminismo. Ed. Icaria. Barcelona, 1993.

¹⁶ GOODLAND R. "Neoclassical Economics and principles of sustainable development". World Bank. Mimeo. EUA, 1984.

1.3.4. ¿Cómo se puso en práctica el concepto?

La preparación

Con el objetivo de analizar las formas y mecanismos para lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, y originar un nuevo contrato ético y político con la naturaleza, en junio de 1992 se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, la CNUMAD, también conocida como Cumbre de la Tierra. Entre los resultados de dicha reunión se encuentran los siguientes:

- se llegó a una declaración de 27 principios básicos como guía de conducta para las naciones frente al medio ambiente y el desarrollo;
- se definió una agenda de acción, conocida como la Agenda 21, con el fin de asegurar la viabilidad futura de la vida en el planeta;
- se acordó la declaración de los principios relativos a los bosques;
- se abrieron a la firma dos convenciones globales de gran importancia: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de Diversidad Biológica; y,
- se iniciaron las negociaciones para la creación de la Convención de Lucha contra la Desertificación.

La Agenda 21

La Agenda 21 es un programa que establece las acciones que deberán emprender cada una de las naciones, desde el momento (es decir a partir de 1992) y durante el siglo XXI, para transitar a un desarrollo que armonice el logro del bienestar humano con el cuidado, protección y preservación de la naturaleza, es decir un “desarrollo sustentable”. Además, establece prioridades, estrategias, políticas, metas y asignación de recursos y responsabilidades.

Está compuesta por 40 capítulos los cuales se vinculan entre sí, estableciendo una íntima relación entre sociedad naturaleza y cultura, y que a su vez se encuentran divididos en cuatro grandes secciones:

- La primera se refiere a la dimensión social y económica, y plantea los temas fundamentales para el desarrollo, como pobreza, salud, crecimiento de la población, asentamientos humanos, entre otros.
- La segunda sección atiende la dimensión de la conservación y gestión de los recursos naturales, y plantea la necesidad de preservar y cuidar recursos como el agua, la atmósfera y la energía, así como la disminución de la producción de residuos y desechos que atentan contra la salud y la conservación del planeta.
- La tercera dimensión atiende el fortalecimiento del papel de los grupos principales de la sociedad y los más afectados por los problemas del desarrollo, como son las mujeres, los jóvenes, los niños, los indígenas y los trabajadores de las ciudades y el campo; al mismo tiempo que analiza el papel de los científicos, académicos y técnicos y el comportamiento de quienes dirigen la producción industrial y manejan la industria y el comercio.
- Por último, la cuarta parte analiza los medios de instrumentación. Se tratan los recursos y los instrumentos que se requieren para poner en acción las políticas del desarrollo sustentable, como la ayuda financiera, la educación, la tecnología, la ciencia, el derecho internacional y la información, entre otros.

ESQUEMA 1.2. SECCIONES Y CAPÍTULOS DE LA AGENDA 21



Fuente: Elaboración propia.

La Comisión sobre el Desarrollo Sustentable

Otro de los resultados de la CNUMAD fue la recomendación de originar un mecanismo intergubernamental que, además de dar seguimiento a la instrumentación de los resultados de la Cumbre, se interesara en el futuro y se convirtiera en un foro para el análisis, desarrollo y actualización de la Agenda 21. En 1993 se creó la Comisión sobre el Desarrollo Sustentable (CDS), como un cuerpo consejero funcional de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC por sus siglas en inglés), con un secretariado de tiempo completo dentro del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sustentable.

La CDS está enlazada tanto de forma vertical como horizontal a otras partes del Sistema de Naciones Unidas. Si se observara de esta forma, en términos verticales, su secretariado apoya al Secretario General; mientras que en

horizontales, se relaciona con otras agencias y cuerpos de Naciones Unidas y forma parte del Comité Interagencial sobre Desarrollo Sustentable, con lo que se promueve que todos aquellos programas relevantes de las otras agencias con la Comisión.

Regularmente se cuenta con la representación de 53 estados miembros que son elegidos por el ECOSOC por un periodo de hasta tres años, tomando en cuenta la distribución geográfica equitativa que prevalece en órganos similares, y se reúne anualmente por un lapso de cuatro semanas (dos de sesiones de los grupos de trabajo *ad hoc* y dos de alto nivel), aunque está abierta la posibilidad de llevar a cabo sesiones especiales cuando haya asuntos urgentes que tratar.

Las principales funciones de la CDS¹⁷ son:

- Vigilar los progresos que se realicen en la ejecución de la Agenda 21 y de las actividades relacionadas con la integración de los objetivos del medio ambiente y del desarrollo que hagan los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otros organismos del Sistema de Naciones Unidas, mediante el análisis y evaluación de informes de todos los órganos, organizaciones, programas e instituciones pertinentes del Sistema.
- Examinar la información proporcionada por los gobiernos sobre las actividades realizadas para cumplir con la Agenda 21, los problemas y obstáculos que han encontrado, en especial los relativos a recursos financieros y transferencia de tecnología.
- Mejorar el diálogo con las organizaciones no gubernamentales (ONG's), el sector independiente y otras entidades fuera del Sistema de Naciones Unidas, pero dentro de éste.

¹⁷ La información sobre la Comisión sobre Desarrollo Sustentable, está disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev>

- Mejorar la cooperación internacional y racionalizar la capacidad de toma de decisiones a nivel intergubernamental para la integración del medio ambiente y el desarrollo.
- Presentar recomendaciones a la Asamblea General a través del ECOSOC, sobre la base de un examen integrado de los informes y las cuestiones relacionadas con la ejecución de la Agenda 21.
- Fomentar el diálogo a nivel mundial y promover la solidaridad en pro del desarrollo sustentable.

La CDS es el único foro internacional que analiza las relaciones entre las tres dimensiones del desarrollo sustentable y avanza en la integración de políticas. Sin embargo, todavía existe escepticismo sobre la pertinencia de su existencia. Por un lado, existe la preocupación de que, al tener una agenda tan amplia, el análisis de ciertos temas, sobre todo los que generan controversia como la relación entre comercio y medio ambiente, pueda quedarse en un nivel superficial y no avance en el mismo sentido que los foros destinados específicamente para ello. Por otro lado, al servir la Agenda 21 de base para los esfuerzos de la comunidad internacional encaminados a integrar el medio ambiente y el desarrollo, se reconoce la necesidad de que la Comisión constituya el marco principal para la coordinación de las actividades pertinentes en el Sistema de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, al permitir la participación (aunque sea como observadores) de ONG's y representantes de grupos principales, y reconocerlos como un componente esencial, la CDS permite evaluar y analizar el papel de éstos en la instrumentación de la Agenda 21.

Orígenes de la política ambiental

En el discurso sobre desarrollo sustentable, el concepto de participación ciudadana es “alabado” como el centro sobre el que se puede fincar un modelo de desarrollo económicamente próspero, ecológicamente protector y socialmente aceptable.

El involucramiento de la sociedad en la construcción, diseño e implantación de política ambiental no es ya una opción sino un prerrequisito si se habla de un desarrollo sustentable.

El modelo tradicional de política ambiental, que trabaja bajo un esquema de tipo proteccionista ambiental, tiende a tratar los síntomas de un mal manejo ambiental (la contaminación) en lugar de atacar las causas (incorrecta planeación, falta de capital, desconocimiento y tecnologías inadecuadas). Por ello, el reto para los gobiernos radica en que las empresas nacionales sean lo suficientemente dinámicas como para mantener una operación que genere utilidades sin perjuicio del medio ambiente y esto sólo será posible si se involucran distintos intereses en el proceso de elaboración de políticas ambientales.

En la Cumbre de la Tierra, los dirigentes de los países acordaron que el primer paso para prevenir la contaminación consiste en educar a las personas, principalmente a los estudiantes, dándoles a conocer cuál es el origen de los problemas ecológicos que afectan al planeta, para que a través del conocimiento y la comprensión, se tome conciencia y se proteja a nuestro planeta, no por obligación sino por convencimiento.

“La política ambiental es el conjunto de normas jurídicas que se refieren a la protección, conservación y mejoramiento del medio natural, contenidas en constituciones, leyes, códigos, reglamentos, reglas o normas técnicas, acuerdos internacionales, tratados bilaterales o multilaterales.”¹⁸

Los subsidios, impuestos y los mercados de derechos de uso de recursos con topes máximos, son “mecanismos económicos en una política ambiental para el desarrollo sustentable que no necesariamente contraponen a la aplicación de normas y regulaciones, incluso pueden inducir y garantizar su cumplimiento.”¹⁹

¹⁸ G-25. México. Hacia una política ambiental eficaz para el desarrollo sustentable. México, 2000. p. 14.

¹⁹ QUADRI de la Torre, Gabriel. *La política ambiental en México*, en La Diplomacia Ambiental. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 382.

Capítulo II

Principios de la política ambiental en México

2.1. Semblanza de la problemática ambiental en México

2.1.1. El medio ambiente entre las décadas de los sesenta y ochenta

A mediados de la década de los sesenta, la cuestión del deterioro del medio ambiente se hizo presente como tema de discusión en foros internacionales, haciendo referencia casi exclusiva al agotamiento del modelo de desarrollo económico que había imperado desde el término de la segunda guerra mundial y sus efectos nocivos sobre todo en la salud a partir del envenenamiento del aire y del agua por los contaminantes industriales.

México, con otros países de la región latinoamericana, fue invitado a la discusión en torno a la problemática ambiental desde el segundo quinquenio de la década de los sesenta. En la literatura que trata de las cuestiones ambientales, se reconoce que el análisis del problema y la participación de México y de otros países del “Tercer Mundo” no tuvo avances significativos, pues se partió del principio de que la contaminación estaba ligada principalmente a los países industrializados – desarrollados. Por ejemplo, se ha indicado que:

“...La cuestión ambiental apareció en la arena internacional primero como una preocupación por los efectos de la contaminación industrial transfronteras ... (y que) Dado que la atención principal se estaba dando a la contaminación ambiental en sus distintas formas, se puso en tela de juicio la pertinencia que pudiera tener esta preocupación en el contexto de las apremiantes prioridades de la región (Latinoamérica y del Caribe) relativas al desarrollo económico y social...”²⁰

²⁰ LIZARRAGA, José y Jaime Hurtubia. “Capítulo VI. Los Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe durante el Decenio 1972-1982”; en: Diez Años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia; Comp. Enzo, Faletto. Ed. Centro Internación de Formación en Ciencias Ambientales. Madrid, 1983. p. 139.

No obstante, al lado de esta visión también se indica que

“ ...incluso antes de convocarse la Conferencia de Estocolmo, se comenzó a hacer un análisis más completo en los países de la región (Latinoamericana y del Caribe), al ir incorporando al tratamiento de dicha problemática cuestiones que en sí eran urgentes, tales como el uso racional de los recursos del suelo, el manejo de recursos naturales renovables, el crecimiento urbano, la erosión, la planificación del desarrollo, el saneamiento básico y la desertificación, entre otros”.²¹

El Dr. Víctor Urquidi, ha indicado que en conjunto el logro de la participación de nuestros países en este momento de la discusión internacional fue para conseguir más fondos sin cambiar ni incorporar el tema de manera sustancial en la política pública. También, Michel Redclift en 1989 señaló que:

“...A la crisis ambiental del Sur se le considera como un problema político o bien, en la imaginación popular, es vista como un acto de Dios. En ninguno de los casos se le ve como cuestión política, en el sentido en que es necesaria una respuesta política para conjurar la crisis y que tal respuesta, inevitablemente, favorecería algunos intereses a expensas de otros en la economía global. De hecho el ambiente no ha sido reinterpretado dentro del marco de las relaciones económicas globales. No ha sido parte del diálogo político acerca del desarrollo y del análisis del subdesarrollo.”²²

La literatura crítica del modelo de desarrollo de la posguerra dejó de lado la temática ambiental, frente a sus propias necesidades ideológicas y políticas de confrontar la política y las estrategias de desarrollo sugeridas, imitadas e

²¹ Ibid. p. 140.

²² REDCLIFT, Michel. Los conflictos del desarrollo y la crisis ambiental. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. p. 11.

instrumentadas con apoyo de los países y los organismos internacionales del Norte.

Muy pronto se discutiría en el contexto internacional la dependencia en conjunto del sistema de la producción de energéticos, en particular de la energía fósil, enfrentando en la década de los setenta dos grandes crisis (1972 – 1974 y 1978) derivadas del intento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de controlar el mercado mundial de energéticos, a través del incremento en los precios del petróleo.

Sin duda, el contexto internacional influyó, para que en México se generaran cambios en el enfoque, en la forma de entender y enfrentar los problemas ambientales y por tanto en el desarrollo institucional. En la década de los setenta el enfoque tuvo entre sus componentes más importantes:

1. la creciente evidencia sobre las consecuencias dañinas que desde los años sesenta se identificaron por la producción de agroquímicos;
2. las directrices de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo 72, por los efectos de la contaminación industrial en la salud humana, por el así llamado “Informe del Club de Roma” sobre el colapso global;
3. el debate que hacia fines de los años setenta cuestionaba la estrategia de desarrollo no sólo por sus implicaciones económicas y sociales negativas, sino también por sus consecuencias sobre la base natural de recursos y sobre el medio ambiente (enfoque del ecodesarrollo, surgido en Europa).

Al lado de los elementos señalados, estuvo la segunda de las más severas crisis económicas del mundo capitalista del siglo XX, caracterizada por altos índices

inflacionarios y estancamiento de las actividades económicas, ubicándose allí las crisis petroleras, que se vivirían de manera mucho más cruda en los países, considerados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como en “vías de desarrollo”, tal como se le clasificó entonces a México.

Con relación a las conexiones entre la crisis económica y el medio ambiente se planteó que tal y como se perfilaba la gravedad de la crisis ambiental ésta tuvo un momento de “respiro”, es decir, según Enrique Leff, la recesión económica también tuvo un efecto amortiguador de la crisis ambiental al restringir el gasto y las inversiones en el tipo de proyectos de desarrollo que, en la época de auge, desencadenaron graves procesos de deterioro ambiental y destrucción de recursos.²³

Si se estuviera de acuerdo con Leff, se tendría la certeza de que la escasez de recursos para la producción de mercancías que dependen de la explotación intensiva de recursos naturales, pudo haber mitigado la presión sobre los mismos; aún así, se logró generar también una mayor presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente en aquellas regiones donde tradicionalmente se depende de éstos y de la ayuda oficial (subsidios, ayudas, transferencias, beneficios sociales, acciones de combate a la pobreza, entre otros) o incluso, como realmente ocurrió, se profundizó en la búsqueda de recursos financieros para continuar con la política de desarrollo a través de la explotación intensiva y extensiva de los propios recursos naturales del país, sin prever el daño ambiental que esto podría causar.²⁴

²³ Para profundizar más sobre el tema, en el libro *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Enrique Leff trata de la globalización económica y cómo influyó para que los recursos naturales se capitalizaran.

²⁴ En “*Nuestro Futuro Común*”, se indica que a diferencia de lo ocurrido en las dos décadas pasadas, en los ochenta se agravaron las presiones sobre el medio ambiente de varias maneras, de las que destaca una mayor agricultura de subsistencia por las medidas de austeridad, el desempleo y la pobreza; debilidad de secretarías de medio ambiente debido a la reducción del presupuesto en materia ambiental, lo que se refleja en una mínima incorporación de consideraciones ambientales en la planeación del desarrollo; y, finalmente añade que las presiones económicas son tan fuertes que los planeadores han tendido a ignorar la planeación y la conservación del medio ambiente en los proyectos de desarrollo industrial y rural. Cf. *World Commission on Environment and Development. Our Common Future*; Oxford University Press. Oxford, 1987. p. 70.

Aceptando como válida la prueba de que la recesión económica en México detuvo los proyectos de desarrollo, se puede derivar el hecho de que también se hubiesen detenido las acciones para preservar el medio ambiente, más aún cuando el enfoque que privó en la década de los setenta, o al menos hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) estuvo orientada hacia los efectos nocivos del medio en la salud.

Fue en el segundo quinquenio de la década de los setenta que México empezó, de manera mucho más fuerte con el descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en el sur del país, a exportar volúmenes nunca antes sospechados del “oro negro”, de tal forma que el financiamiento externo fluyó en gran cuantía durante este periodo, de hecho fue la alternativa para enfrentar el término del modelo de desarrollo económico – social de industrialización vía sustitución de importaciones.

El descubrimiento y explotación de dichos yacimientos, hizo vulnerable la estabilidad económica y el bienestar de la población en el país, al menos en tres direcciones. Primero, se vaciaba al país de un recurso energético, de un recurso natural no renovable de suma importancia, estratégico para la economía y para la industria, insistiendo en la búsqueda de nuevos yacimientos destruyendo innumerables ecosistemas²⁵ e imposibilitando la investigación y desarrollo de alternativas de energía; segundo, hizo al país doblemente vulnerable a la demanda de este recurso por parte de los países del norte y a las fluctuaciones internacionales de los precios del mismo, lo cual afectaba el volumen de extracción y la disponibilidad de divisas internas del país; tercero, creó una cadena que termina en un círculo vicioso en el que se inscriben los contratos de deuda externa con su pago de servicios, que se manifestó al iniciarse la década de los ochenta, con la cual además se fortalecía la

²⁵ “... Por esos años surgieron fuertes críticas al deterioro ambiental ... pero no fue sino después de algunas acciones ejemplares -como la lucha contra Cromatos (de México) o las cementeras de Tula Hidalgo-, que se sensibilizó la opinión pública más efectivamente. Así en 1979, cuando se produjo un gran derrame de petróleo del Pozo Ixtoc-I, en el Golfo de México, se precipitó una corriente crítica ciudadana que generó situaciones conflictivas, por demandas ambientales, que serán cada vez más recurrentes y nutridas ...”. SEMARNAP-PNUD. Métodos alternativos de manejo de conflictos. Aplicaciones en materia ambiental. México, 1997. p. 25.

inestabilidad financiera internacional a través de la “Crisis de la Deuda en los países del Tercer Mundo”.

2.1.2. El discurso y los problemas. Un problema de enfoque

La búsqueda y la instrumentación de una política que tenía como meta el desarrollo económico a través de un modelo basado en la industrialización, produjo tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) durante casi medio siglo en promedio de seis por ciento anual.

TABLA 2.1. CRECIMIENTO E INFLACIÓN EN LOS GOBIERNOS DE MÉXICO, DE OBREGÓN A SALINAS DE GORTARI

Periodo	Presidente	Crecimiento del PIB Real Anual Promedio*	Inflación Anual Promedio^
1921-1924	Álvaro Obregón	1.38	-5.5
1925-1928	Plutarco Elías Calles	2.11	-0.74
1929-1930	Emilio Portes Gil	-5.07	0
1931-1932	Pascual Ortiz Rubio	-5.8	-9.72
1933-1934	Abelardo L. Rodríguez	9.02	4.84
1935-1940	Lázaro Cárdenas	4.52	5.52
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	6.15	14.56
1947-1952	Miguel Alemán Valdez	5.78	9.86
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	6.42	5.8
1959-1964	Adolfo López Mateos	6.73	2.28
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.84	2.76
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	6.17	12.83
1977-1982	José López Portillo	6.1	29.64
1983-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	0.34	92.88
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	3.92	15.91
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	2.58**	25.47***

Notas:

* En los años de 1921 a 1970 el PIB está calculado a pesos constantes de 1960; de 1970 a 1982, en pesos constantes de 1970; y de 1982 a 1999 en pesos constantes de 1993.

** Promedio 1995-1999, calculado en base a las tasas de crecimiento anuales presentadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 1996, 1997, 1998, y 1999.

*** Promedio hasta el mes de abril de 1999.

^: De 1921 a 1940 se utiliza el índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México formado por 50 conceptos genéricos. De 1940 a 1970 se utiliza el mismo índice formado por 210 conceptos genéricos. De 1970 a 1994 se utiliza el índice nacional de precios al consumidor.

Fuente: Cuadro reproducido de ORTIZ Mena, A. *El desarrollo estabilizador. reflexiones de una época*. Ed. Fondo de Cultura Económica – Colegio de México. México, 1998. p. 50.

Pero al lado de este alto crecimiento, se generó también una problemática ambiental que bien puede resumirse del siguiente modo:

- Devastación de bosques y del trópico húmedo y semi-húmedo.
- Profundización de la sequía y desertificación en el territorio nacional.
- Contaminación del aire en las zonas industriales y en los principales centros urbanos. Industrias y vehículos automotores.
- Contaminación de las aguas de algunos efluentes y cuencas, debido a la descarga de aguas residuales domésticas, industriales y agrícolas.
- Deterioro de tierras agrícolas.
- Destrucción y vaciamiento de las zonas donde se ubican los yacimientos petrolíferos y contaminación de agua, aire y suelo por esta actividad y a las refinadoras que se instalan (trópico húmedo y sub-húmedo).

Así, Luis Vitale indica para la región Latinoamericana:

“En América Latina se han intervenido casi todos los ecosistemas naturales, convirtiéndolos en agrosistemas con una alta mecanización a base de grandes flujos de energía, especialmente petrolera. A medida que la tecnología agrícola se modernizaba (a raíz del capitalismo agrario registrado en nuestro continente en las últimas décadas) mayor ha sido el subsidio energético. La revolución verde ha debido llamarse revolución negra porque se ha desarrollado gracias a un uso desmedido de petróleo, aprovechando que su precio era bajo hasta principios de la década de 1970.”²⁶

²⁶ VITALE, Luis. Hacia una historia del medio ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual; Ed. Nueva Sociedad - Nueva Imagen. México, 1983. p. 96.

Estos problemas, si bien en el espacio de la reflexión académica se constituyeron en materia de investigación, fueron también uno de los requisitos previos para poder analizar las interrelaciones entre crecimiento, desarrollo económico y medio ambiente, y se convierten en el fundamento de las tareas prácticas a ejecutar en materia de planeación económica y urbana, y de la política ambiental.

Durante largo tiempo en la literatura se planteó el gran “romance” entre la sociedad civil mexicana y el Estado, denominándole populismo, Estado paternalista²⁷, etc., intentando con ello reflejar tanto la naturaleza como los alcances de esa relación.

Poco a poco en el país se fue gestando una política ambiental, enmarcada en gran medida a los lineamientos y directrices de política de la ONU, tuvo un carácter marginal en la planeación del desarrollo y se orientó hacia la protección de la salud humana. El análisis de los problemas de contaminación ambiental reveló que la producción industrial y agropecuaria, los patrones de concentración industrial y de consumo, unidas a las estructuras y decisiones puramente políticas entrañaban también graves consecuencias para la salud humana.

Es conveniente recalcar que lo más relevante en materia ambiental durante esta década fue la institucionalización de un enfoque ambientalista centrado en los problemas hacia la salud humana, y en ese sentido su escasa consideración como una premisa central en la planeación del desarrollo (hay que recordar que fue hasta la década de los ochenta cuando se plantea por primera vez un Plan Global de Desarrollo). Desde antes de Estocolmo se había discutido la relevancia de otros problemas asociados al desarrollo no sólo para México sino para América Latina y el Caribe. Es decir, se estaba muy lejos de una perspectiva integral del medio ambiente y de la formulación de una política ambiental como un eje en la

²⁷ KURZINGER, E., F.Hess, J. Lange, H. Lingnau, H. Mercker, A. Vermehren. Política ambiental en México: El papel de las Organizaciones No Gubernamentales. Instituto Alemán de Desarrollo - Fundación Friedrich Ebert. México, 1991. p. 45.

planeación del desarrollo, simplemente el enfoque apenas y se incorpora en el sentido antes indicado.²⁸

Quizá por la inercia de tres décadas de aparente desarrollo económico éste se presenta todavía en los setenta como un objetivo no sólo legítimo sino deseable para el país, y como la única vía para acercarnos a la modernidad.

2.1.3. Desarrollo institucional

En los textos que tratan sobre la creación de instituciones, normas, leyes y reglamentos en materia de protección ambiental generalmente se hace un balance sobre los cambios significativos en el país, se dice, que éstos ocurrieron en la década de los setenta. En contados documentos se recurre a los antecedentes que brinda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, o a las primeras leyes que en materia de suelo, agua, caza y bosques se formularon. Es más, a veces esto que bien puede denominarse cambios institucionales, jurídicos y administrativos aparece descontextualizado, como si dichos cambios fuesen el resultado de una preocupación solamente nacional, haciendo de lado el amplio debate suscitado en la década de los sesenta, y se dejan al margen los resultados de la Reunión de Founnex en Suiza sobre medio ambiente. Precisamente, en Estocolmo 72, se reconoce como un avance significativo que una gran cantidad de países participantes en esta CNUMAD ya contaran con un organismo que atendía en sus países de origen las cuestiones relativas al medio ambiente.

Podría ser irrelevante, pero es esencial el considerar que los cambios institucionales que se generaran en la década de los setenta tengan como antecedente el Artículo 27 de la Constitución y la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, además de una amplia participación en el debate contemporáneo sobre los

²⁸ SÁNCHEZ, Vicente. "Evaluación y Planificación Ambiental", en: El Medio Ambiente en México: temas, problemas y alternativas; comp. Manuel López Portillo y Ramos; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1982. p. 287-294.

problemas del desarrollo económico suscitados tanto en el marco del modelo de desarrollo como en la participación y adopción de directrices de política y acciones resultado de las reuniones y/o conferencias internacionales.

En la década de los setenta (12 de marzo de 1971), se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que si bien fortalece la normatividad existente se diferencia de lo establecido desde los años cuarenta²⁹ orientada hacia el manejo de los recursos naturales relacionados con las actividades productivas del medio rural. La nueva Ley estuvo orientada de manera destacada a prevenir los efectos de la contaminación sobre la salud humana, enfrentando los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario.

Si bien, con ella se presentó una respuesta fuerte en materia de organización administrativa por parte del gobierno federal (se creó la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente, SSA en 1973), diferente a la indicada en materia forestal (Oficina de Bosques y después Dirección General Forestal), no es exagerado proponer que ambas respuestas deben de ser consideradas como avances institucionales que respondieron al discurso e ideología de sus respectivas épocas. Es más, en materia forestal hacia fines de la década de los setenta y principios de los ochenta se pasaría a una clasificación de los Parques Nacionales introduciendo nuevos conceptos que ayudarían a un mejor planteamiento de políticas de desarrollo

²⁹ Sería injusto no indicar los antecedentes de leyes, políticas y escaso desarrollo institucional en materia forestal desde el principio de este siglo hasta los setenta, como son: la Ley Forestal de 1909 (que se aplicó nada más en el Distrito Federal); Ley Forestal de 1926 (se aplicó en todo el territorio nacional); creación de Parques Nacionales (desde la época cardenista hasta los setenta, con altibajos); y como áreas de la Administración Pública que se hicieron cargo de la instrumentación de la política forestal están el Departamento Forestal, sustituido por la Oficina de Bosques Nacionales. En la década de los setenta se creó la Dirección General Forestal, dependiente de la Subsecretaría de Recursos Forestales en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Dirección General que después paso a estar bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y después a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para finalmente estar a cargo hoy día de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Al respecto, conviene tener en consideración lo indicado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que desde el término de la Revolución Mexicana de 1910 "...las áreas forestales dotadas a los núcleos agrarios continuaron considerándose como zonas de extracción". Lo que ante otros factores (como la falta de apoyo estatal) dio pie a que se practicaran "...actividades agropecuarias en áreas de vocación forestal, dando origen a una lenta pero sistemática depredación del recurso...". Ante esto, indica el mismo Plan "...prevaleció en el período 1940-1957 la política conservacionista forestal, traducida en la prohibición total de su aprovechamiento, mediante el establecimiento de vedas, la creación de reservas y un excesivo e ineficiente control regulatorio". Poder Ejecutivo Federal; p. 310. Quizás esta política nunca haya concluido, pero sin duda alguna las necesidades del "desarrollo económico", en pleno desarrollo estabilizador implicaron la promoción de estrategias con las cuales se destruyeron bosques y selvas en todo el país para transformarlos en pastizales. Cf. SEMARNAP (1999). *Agenda Quincenal* No. 50. "En 20 años, resultados de políticas ecológicas".

regional, acciones y esquemas y políticas de conservación. Se encuentra en estas décadas la diferenciación de parques nacionales en: reserva de la biosfera, áreas de protección de flora y fauna silvestres y acuáticas, reserva especial de la biosfera, parque marino nacional.

Respecto a la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente, Vicente Sánchez señala que:

“Existen antecedentes interesantes de planificación ambiental indicativa en México. La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente ha realizado diversos estudios sectoriales (por ejemplo, de un macroproyecto de ciudad industrial) determinando por anticipado cuáles son las mejores opciones que deben ser escogidas si se desea realizar las actividades de desarrollo sin dañar innecesariamente el medio ambiente. Estos estudios - diagnósticos y de planificación ambiental, han estado centrados en los aspectos de contaminación y en los eventuales efectos sobre la salud y bienestar de las poblaciones locales”.³⁰

En la década de los ochenta la atención del gobierno federal (y de sus instituciones) al tema ambiental adquirió un carácter más comprensivo y el enfoque, sin hacer de lado el marco de salud pública de la década pasada, a través del desarrollo institucional, cobró fuerza. “... en el Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982, se mencionan ya estrategias de prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo ...”³¹. Se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con una Subsecretaría de Ecología encargada de planear y dirigir la política ambiental, según se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982; además fue introducido jurídicamente, al modificar el

³⁰ SANCHEZ, Vicente, op. cit. p. 293.

³¹ Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación; Miércoles 3 de abril; segunda sección; México, 1996. p. 34.

Artículo 25 de la Constitución Política en 1983, el concepto de cuidado del ambiente. Asimismo, en 1987 la Constitución Política sufrió también modificaciones, incorporando a las facultades del Estado, la de imponer modalidades a la propiedad privada tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El diagnóstico de los principales problemas ambientales y la forma de entenderlos fue presentado de manera amplia en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983–1988 (PND), en los capítulos de política social y de políticas sectoriales. En éstos se diferencian los problemas ambientales derivados de la actividad económica industrial – urbana de los de carácter rural. Los primeros se presentan en las ciudades de manera muy fuerte y se asocian a la calidad del aire, a la disposición de residuos sólidos y a la generación de grandes volúmenes de aguas residuales, generando diversos problemas de orden político, económico y técnico. Por su parte, los principales problemas en el ámbito rural, se indica en el PND son “...la deforestación, la consecuente erosión y la desertificación. Ellos traen la pérdida del patrimonio biológico...”.

El mismo PND plantea ya, y se reforzarán a través del Programa Nacional de Ecología 1984 – 1988, los temas de restauración ecológica, ordenamiento ecológico, conservación, aprovechamiento de los recursos naturales, la necesidad de completar la legislación ambiental. Puede entonces plantearse que el cambio en el enfoque, se expresó no sólo en la orientación, sino también en el diseño institucional y posteriormente en la legislación y la reglamentación (con la formulación y aprobación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente – LGEEPA en 1988) y significó también un avance en los instrumentos diseñados y aplicados para y por la política ambiental.

Las estrategias y metas ambientales de esta década incluyen aspectos correctivos, como el control de la contaminación atmosférica y del agua, la

restauración ambiental, así como preventivos en el ordenamiento territorial, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y la educación ambiental.

Remarcando, el Programa Nacional de Ecología 1984 – 1988, hace un diagnóstico de los problemas ambientales e introduce en el análisis un elemento nuevo y fundamental para la planeación de políticas, al atribuirle la responsabilidad principal del deterioro de la naturaleza a la actividad económica en su ciclo de producción.

La atención gubernamental a los problemas ambientales pretende fortalecerse desde el punto de vista legal e institucional, y mediante el diseño de estrategias específicas; sin embargo, los problemas continúan y algunos se profundizan, como la deforestación, la contaminación atmosférica, la contaminación de cuencas hidrológicas, la erosión y desertización, la pérdida de biodiversidad y lo más grave, la política ambiental permanece sin articularse efectivamente a la planeación del desarrollo. Al respecto, en los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes no se encuentran los lineamientos generales que permitan o den pie a una integración de políticas donde se considere lo ambiental como un elemento esencial.

Las políticas diseñadas e instrumentadas al inicio de la década de los ochenta y el esfuerzo del Ejecutivo Federal al crear en 1988 la Comisión Nacional del Agua fueron insuficientes para revertir, atacar y prevenir el daño ambiental en sus diferentes modalidades.

A pesar del discurso oficial que identifica y promueve acciones para reforzar la protección al medio ambiente predominaron (y hoy predominan todavía) las políticas para la recuperación económica y el crecimiento. Se ha dejado de lado el planteamiento de escenarios productivos alternativos, basados en políticas de

gestión ambiental, tales como el ordenamiento ecológico del territorio y el aprovechamiento racional de la base de los recursos del país, como fue planteado por la SEDUE y retomado en la LGEEPA en la década de los ochenta, y conservado en las adecuaciones a ésta del año de 1996, por consiguiente se ha ensanchado cada vez más la racionalidad económica frente a la protección del medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales.

Hacia el fin de la década de los ochenta, principios de los noventa, es decir, ante el cambio sexenal de 1989 no se identifican modificaciones importantes en política ambiental, aun cuando las manifestaciones de la degradación ecológica fueron más patentes, como lo habían expuesto los dos primeros informes oficiales sobre ambiente en México (presentados entre 1986 y 1988) y aun cuando existía ya, un contexto internacional más propicio para diseñar estrategias más acabadas.³²

El esfuerzo institucional persistía, debe recordarse que durante los ochenta, y en una línea de continuidad con los esfuerzos de política realizados en la década previa, se fueron desarrollando mecanismos e instrumentos para introducir más activamente la dimensión ambiental en las estrategias de desarrollo y en las decisiones económicas del Estado, que finalmente lograron un espacio importante en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994.

Los aspectos hasta aquí indicados dejan entrever que la estrategia para atender los asuntos ambientales efectivamente adoptó la perspectiva técnica y sectorial de la SEDUE, y continuo desarticulada del quehacer de otros sectores de la Administración Pública Federal (APF).

³² Asimismo, Leonel Prieto señala como principales problemas ambientales desde los ochentas a la erosión biótica y del suelo, a los que se asocian a la calidad y cantidad de agua, y a la contaminación atmosférica, claramente asociados a los modelos de producción y al crecimiento de la población. Cf. "An overview of some population-development-environment interactions in Mexico". International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA); Luxemburgo, Austria, 1997.

2.2. El apartado de política ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 (PND)

2.2.1. El contenido del PND

Las cuestiones medioambientales aparecen explícitamente en los Planes de Desarrollo de 1983 – 1988, 1989 – 1994 , y en el actual PND, marco en el cual han tenido cabida tanto la “Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1988”, así como diferentes programas de preservación y mejoramiento, la aparición de instituciones exclusivas a este fin, que en el tiempo se sincronizan con la percepción gubernamental de los problemas ambientales del país, compartiendo necesariamente los avances internacionales en la comprensión de la problemática, el modo de enfrentarla y las formas de incorporar ésta en la política pública.

Los avances nacionales y la política ambiental en la materia hacia fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, según se expresa en el PND 1989 – 1994, inscriben las siguientes consideraciones.³³

1. La voluntad política (al más alto nivel) fortaleciendo el cambio institucional para proteger el medio ambiente, ordenar el uso de los recursos naturales y enfrentar los problemas ambientales.
2. La toma de conciencia de las elites activas y por la sociedad civil sobre la necesidad de desarrollar acciones de conservación y un mejor uso de los recursos naturales.
3. Ampliación del alcance del término ambiental (casi relacionado exclusivamente con contaminación) hacia categorías y acciones que tienen que ver con la ordenación ecológica del territorio, el

³³ Para la elaboración de esta síntesis se utiliza los requisitos y criterios identificados por Faletto. Cf. Enzo, Faletto, et al. “Diez Años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia”; CIFCA, Madrid, 1983. p. 69-77.

aprovechamiento racional de los recursos naturales y la vigilancia y control de las actividades que afectan negativamente al ambiente, de producción, distribución, consumo y de disposición de desechos.

4. Cambios en la orientación de las intervenciones de los órganos de administración ambiental:
 - de misión: responsabilidad de diseñar escenarios prospectivos y formular opciones en cuanto a los estilos de desarrollo;
 - de carácter recurrente: administración de gestión que incluye inventariar los recursos, ejecución de obras para su aprovechamiento, vigilancia y control de las acciones degradantes del ambiente.
5. Es identificable ya un cambio relevante en la estructura administrativa y de toma de decisiones sobre medio ambiente.

Estos son los elementos sustantivos a considerar en el análisis y evaluación de la política ambiental que se instrumentó entre 1989 – 1994, y que recibió un mayor impulso a partir de la CNUMAD, en Río de Janeiro en 1992.

En ese mismo año se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), su creación se considera un avance sustantivo para la política social, de la cual lo ecológico o ambiental forma parte. La SEDESOL, de acuerdo a la estructura del PND se hace cargo de la política ecológica indirectamente, a través del Instituto Nacional de Ecología (INE) al que le corresponden las atribuciones normativas y de definición de política ecológica y de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) a la que le corresponden las atribuciones de vigilancia y fiscalización en la materia, ambos órganos con autonomía técnica y operativa.

2.2.2. Los instrumentos de la política ambiental en el PND

ESQUEMA 2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 1989-1994.

Con relación al esquema, podemos señalar que es difícil adelantar una política ambiental coherente cuando los aspectos centrales del aprovechamiento y cuidado del medio y los recursos naturales no están coordinados con los objetivos centrales del desarrollo económico y social. Es más, institucionalmente se retrocede en el diseño al quedar fuera de la definición de la política ambiental una Subsecretaría, y al inscribirla solamente como parte de la política social, y no como una parte sustancial de toda la política pública.

No obstante lo anterior, en la definición de la política ambiental³⁴ formulada e instrumentada en el marco del PND (ya sea que se enfrenten retos correctivos y/o

³⁴ Al parecer no existe una distinción lo suficientemente clara en la literatura sobre el tema para diferenciar gestión ambiental, política ambiental y política ecológica.

preventivos) se inscribe un diagnóstico de la problemática³⁵ que considera que el crecimiento económico es desordenado, que existe una diversidad cultural, étnica y social así como diversas prácticas asociadas con la pobreza en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales que tienden a deteriorar los ecosistemas.

Asimismo, la política ambiental o ecológica utilizó y ejecutó procedimientos de gestión recientes, reglamentos e instrumentos (como el ordenamiento ecológico, evaluación del impacto ambiental y riesgo ambiental, la manifestación de impacto ambiental, normatividad (aire y agua) en el marco de la legislación ambiental vigente) y consideró también otros factores que son centrales para entender los tipos y magnitudes de la degradación del medio ambiente, entre éstos: el crecimiento demográfico, la descapitalización del campo, la carencia de instrumentos legales eficaces para frenar dicha degradación, falta de conciencia y educación ecológicas.

2.2.3. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990 - 1994

En 1990 se formuló el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990 – 1994, donde desde la presentación se dice:

“Ha llegado el momento de impulsar una nueva era de crecimiento económico, que se fundamente en principios que sostengan y amplíen nuestra base de recursos naturales; hay que emprender una decisiva acción política que administre los recursos del medio natural, de modo que se asegure un progreso perdurable. No se trata solamente de limpiar el aire de una ciudad o de restaurar algunas cuencas

³⁵ En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1 994 se indica parte de la problemática en los siguientes términos: “El desarrollo industrial y tecnológico ha traído avances sustanciales en todos los órdenes, sin embargo, si las cifras reflejaran el daño que en el proceso ha sufrido el medio ambiente, seguramente los resultados no parecerían tan satisfactorios. En las grandes ciudades, el aire, el agua, y el suelo están sujetos a una grave contaminación, y la basura constituye un problema de muy difícil solución”. Poder Ejecutivo Federal; México, 1989. p 120.

hidrológicas, sino también (y sobre todo) de encontrar una forma de desarrollo, que permita ofrecer a los mexicanos más bienes y servicios, sin afectar los procesos que dotaron a la nación de un rico patrimonio natural.”³⁶

En él, se hace el diagnóstico de la situación imperante en ese momento en materia de recursos naturales y medio ambiente, reconociendo que necesariamente tendrán que integrarse a la política pública en la materia, se trata de problemas como la creciente deforestación, la desertificación, la disminución de la flora y la fauna, la intensa sobreexplotación y contaminación del agua dulce, la grave contaminación atmosférica y la basura de las zonas urbanas.

La respuesta de política ambiental a estos problemas fue a través de acciones, estrategias e instrumentos considerados en la legislación vigente, tales como el Sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP), Sistemas de Tratamiento de Agua, el Programa Integral de Lucha contra la Contaminación en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y el Programa de Contingencias Ambientales, la continuidad y refuerzo del Ordenamiento Ecológico, de la Evaluación y el Impacto Ambiental y de la Educación ambiental, entre otros. Por ello la literatura de la época reconoce que se lograron avances en:

1. Prevención y control de la contaminación (aire, agua y suelo).
2. Conservación ecológica y restauración (creación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas).
3. Fomento al aprovechamiento de los recursos naturales.
4. Ordenamiento ecológico del territorio.
5. Los programas ambientales contaron de manera clara con un instrumento básico: el de impacto ambiental.

³⁶ Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994. México, 1990; p 2.

6. Se reconoció que el avance más importante en la política ambiental entre 1983 – 1991 fue la promulgación de la LGEEPA que entró en vigor en 1988 sustituyendo y desbordando lo establecido en la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. De la cual el Programa señala que ésta “... adoptó la premisa de que el crecimiento sostenido sólo puede darse a través del ordenamiento integral y la planeación de las actividades productivas...”.³⁷

La base jurídica y la estructura institucional que permitieron esto se encuentra en la LGEEPA y en la creación y definición de las atribuciones generales de la SEDESOL.

Sobre la LGEEPA y su importancia puede indicarse que sus capítulos (hasta antes de las modificaciones de 1996) versan sobre la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios (dándoles más facultades a éstos últimos); la política ecológica y sus instrumentos; las ANP; el aprovechamiento racional de los elementos naturales; la prevención y control de la contaminación del agua, suelo y aire, del ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y manejo de residuos peligrosos; la participación social; medidas de control, de seguridad y sanciones.

Carabias y Provencio³⁸ indican que a pesar de estos avances, la LGEEPA (y con ella el Programa Nacional) “... no logra resolver la desarticulación de los problemas ambientales con los procesos productivos. No se asume plenamente que han sido las formas de apropiación de los recursos naturales y del crecimiento urbano las que han provocado la degradación ambiental y tampoco se hace cargo de la relación de estos procesos con la tenencia de la tierra ...”. Así los autores intentan introducir dos elementos analíticos – explicativos en la discusión sobre las

³⁷ Ibid. p. 30.

³⁸ CARABIAS Y PROVENCIO. op. cit.; p. 393-422.

causas de la degradación ambiental, los sistemas de propiedad de los recursos y el carácter excluyente de los sistemas político y productivo que permite la apropiación y disfrute privado de los recursos naturales.

Enfrentar desde el ámbito de la política pública la problemática ambiental es un gran desafío para el Estado, su complejidad une problemas derivados del crecimiento económico con aspectos demográficos, políticos y del desarrollo regional y urbano. Es más, en el contexto de la llamada globalización el desafío es aún mayor, por varias razones: las reglas de la apertura comercial, la asignación de créditos externos, la inversión extranjera, el establecimiento de trasnacionales en el territorio del país, la propia modernización de la planta productiva, entre otros. Todo ello con impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, que en términos de política comercial internacional se ha manifestado en la presentación de un acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia ambiental, donde se previó y se creó la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA).

Igualmente la participación de México en la CNUMAD se reflejaría en la adopción de los principios emanados de ésta y de los compromisos que se derivan de las Convenciones Marco de Cambio Climático y de Bosques, y en el compromiso de elaborar su propia Agenda 21³⁹, para ordenar e instrumentar las acciones y los principios del desarrollo sustentable en el país.

En el sexenio salinista, al igual que en los anteriores la administración ambiental no constituye un sistema funcional en sí mismo, es más no existe un enfoque que le permita mostrarse transversal u horizontalmente en la política pública, más bien es un compartimiento y no uno de los ejes que coordinen la formulación e instrumentación de la política pública con alcances temporales de mediano y largo

³⁹ Lamentablemente la Agenda 21 es un instrumento de planeación voluntario, por lo cual los gobiernos tienen solamente un compromiso moral para formularla e instrumentarla.

plazos. Aunque debe reconocerse el gran avance en su planteamiento, al no limitarse exclusivamente al control de las actividades que deterioran el medio o al manejo adecuado de los recursos, pues incorpora funciones normativas (LGEEPA), evaluativas (Programa Nacional de Protección al Ambiente) y de atención a problemas específicos o puntuales (disposición de residuos, tratamiento de aguas, control de la contaminación atmosférica, lucha contra la deforestación, entre otros) y de aprovechamiento.

Al respecto, Eric Castañares, señalaba que la política ambiental debía tener una doble función administrativa, por una parte, una función global que, considerando el largo plazo, logre establecer una política con la cual se indiquen las normas para ordenar el proceso de desarrollo, aplicando éstas en todos los ámbitos sectoriales y territoriales de la administración pública. Igualmente, esta función global debe permear a los sectores económicos y de investigación (industria, agricultura, minería, ciencia y técnica, entre otros), debe también encargarse de la normatividad general y evaluar al conjunto de planes, programas, proyectos o acciones de toda la APF y remarca que esta definición de política ambiental “...supone una articulación de funciones que, al integrarlas en un todo administrativo, reconozca la subordinación relativa que deben presentar las funciones sectoriales a la función global...”.⁴⁰

⁴⁰CASTAÑARES, Éric et al. “Incorporación de la dimensión ambiental en una administración sectorializada”; en: Medio ambiente y desarrollo en México; coord. Enrique Leff; ed. CIIH-UNAM; México, 1990; vol. II. p. 723-755.

2.3. Estrategias centrales de la política ambiental en México

2.3.1. La creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)

Al modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1994 para crear la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), el Ejecutivo Federal reconoció y propuso que la conservación, protección y aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales debía tener en virtud de los problemas identificados y de las necesidades en este campo en el país el rango de Secretaría de Estado. Para ello, se adoptó el enfoque de la sustentabilidad, articulando las actividades de la Secretaría en campos que van más allá de lo solamente ambiental, abarcando cuestiones económico-productivas y sociales de atención a la pobreza y de participación social.

Los cuatro planes sectoriales específicos que indica el PND 1995 – 2000 para este sector⁴¹ fueron formulados y se han instrumentado de acuerdo a la propia integración de la SEMARNAP, que como se indicó en el capítulo anterior son: el Programa de Pesca y Acuicultura; Programa Forestal y de Suelo; Programa de Medio Ambiente; y el Programa Hidráulico.

La SEMARNAP, presenta en éstos sus políticas, estrategias y acciones. Según se indica explícitamente en éstos su elaboración se hizo en el marco del enfoque y los principios del desarrollo sustentable.

⁴¹ La Ley de Planeación, señala que los programas sectoriales, institucionales y regionales observarán congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo; que su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben; y que estarán sujetos 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. Por su parte, los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan. Y finalmente, los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Tomado de Ley de Planeación, Artículos 22 a 26. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de julio de 1983. Compilación: Leyes y Códigos de México: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Colección Porrúa; México, 1996.

Del Programa Hidráulico se hace cargo directamente la Comisión Nacional del Agua (CNA) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); del Programa Forestal la Subsecretaría de Recursos Naturales; del Programa de Pesca y Acuicultura la Subsecretaría de Pesca; y del Programa de Medio Ambiente que articula y presenta en sí la visión de conjunto de esta Secretaría se hacen cargo la Subsecretaría de Planeación e Integración y el Instituto Nacional de Ecología (INE).

2.3.2. Las principales estrategias

La visión de la entonces recién creada Secretaría no desechó los avances y visiones de las gestiones anteriores, en un esfuerzo integrador, no sólo de orden institucional sino de enfoque. La SEMARNAP a través de sus políticas, estrategias y acciones intenta darle coherencia a la actividad pública y de la sociedad civil en materia de medio ambiente y recursos naturales, al horizontalizar y presentar abiertamente sus componentes estratégicos⁴², en cada uno de sus programas sectoriales al inicio de la administración y posteriormente en sus varios programas regionales y especiales. Las estrategias son las siguientes:

- I. Protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.
- II. Manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la pesca.
- III. Inspección, vigilancia y control.
- IV. Educación, capacitación y difusión.
- V. Investigación y desarrollo tecnológico.
- VI. Planeación y desarrollo institucional.

⁴² La información proviene del análisis de los cuatro programas sectoriales de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca 1995-2000, publicados en 1995: Programa de Pesca y Acuicultura; Programa Forestal y de Suelo; Programa de Medio Ambiente; Programa Hidráulico, y del análisis de la segunda edición del documento México: Hacia el Desarrollo Sustentable. Bases de la Transición; SEMARNAP; México, 1996.

Unidos a la estructura institucional ya indicada se recupera, al menos en el planteamiento, la capacidad del Gobierno para identificar, definir, diagnosticar y proponer políticas en materia ambiental, que se había perdido al haber integrado la “política ambiental” como parte de la política instrumentada por la SEDESOL, incluso recayendo la responsabilidad directa – ejecutiva del trabajo de planeación de la política ambiental en instancias meramente técnicas. Asimismo, se fortalece la visión integral, (económica, social, ambiental, tecnológica) de los problemas relativos al medio ambiente y los recursos naturales. Desafortunadamente, puede adelantarse, que no se fortalece al mismo nivel, como podrá verse en el apartado de gasto ambiental de este mismo capítulo, la capacidad económica y de influencia del sector ambiental en otros sectores de la APF.

En sentido estricto, los principios de sustentabilidad bajo los cuales el Gobierno mexicano ha intentado estructurar la política ambiental para el país requieren de una institución ambiental que tenga la capacidad de incidir y modificar en las decisiones de política de los demás sectores de la APF, haciendo de este modo explícitos los impactos de éstos sobre el medio ambiente y amplía con ello evidentemente su ámbito de acción⁴³. Así el modelo institucional tendría como base conjunta el desarrollo sustentable y su adopción por todos los sectores de la misma.

Sin embargo, no libera la gestión gubernamental de fallas, más bien racionaliza la intervención gubernamental en el marco de las propuestas actuales en la materia. Al respecto, Panayotou⁴⁴ señala que la intervención gubernamental en la ubicación y uso eficiente de los recursos naturales y el medio ambiente debe superar o mejor la función del mercado; y complementa indicando que los beneficios derivados de dicha intervención deben exceder los costos de

⁴³ “Sustainable development strategies are participatory and cyclical processes of planning and action to achieve three objectives –economic, ecological and social- in a balanced and integrated way”. IUCN (1997). Strategies for Sustainability. Latin America; Arturo López, editor; London; Parte 1: Introducción.

⁴⁴ PANAYOTOU, Theodore. Green Markets. The economics of sustainable development; copublication of the International Center for Economic Growth and the Harvard Institute for international Development; California, USA, 1993. Chapter 3. “Policy Failures and Environmental Degradation”.

planeación, instrumentación y ejecución, así como también cualquier costo indirecto y no planeado de las distorsiones introducidas a otros sectores de la economía por tal intervención.

2.3.3. Principios ambientales básicos para la política ambiental

Si bien, se han indicado los componentes principales de la política ambiental, resulta necesario definir con mayor claridad y en un contexto más particularizado, los planteamientos de política ambiental de y desde la SEMARNAP, así como los principios y lineamientos que guían esta política. Al respecto, en el Diario Oficial de la Federación⁴⁵ se estableció que los lineamientos y principios de la Secretaría son los siguientes:

1. Un enfoque integral que articule las políticas e instrumentos ambientales, e induzca su interacción con las políticas y programas sectoriales relevantes, buscando ampliar y fortalecer los vínculos intersectoriales.
2. Una amplia y flexible coordinación entre las instancias de la administración pública federal y los tres órdenes de gobierno.
3. Descentralizar para fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente de los municipios.
4. Inducir nuevas modalidades de planeación regional para el aprovechamiento pleno y sustentable de los recursos naturales.
5. Incorporar mecanismos que permitan la intervención coordinada de agentes públicos, privados y sociales.
6. Consolidar un estilo de gestión ambiental basado en las políticas públicas y en un servicio ágil y funcional. Que implique una regulación costo efectiva coherente con los beneficios colectivos perseguidos.

⁴⁵ Presidencia de la República. "Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca". Diario Oficial de la Federación; SEGUNDA SECCIÓN. México, 1995. p. 41.

7. Privilegiar la información, la educación, la capacitación y difusión masivas.

Y en la LGEEPA se indica en el capítulo correspondiente a Política Ambiental que “... el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios en materia de política ambiental:

PRINCIPIOS AMBIENTALES BÁSICOS PARA LA POLÍTICA AMBIENTAL

- a) Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país.
- b) Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.
- c) Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico.
- d) Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.
- e) La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones.
- f) La prevención de las causas que los generan es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos.
- g) El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad.

- h) Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.
- i) La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad es indispensable para la eficacia de las acciones ecológicas.
- j) El sujeto principal de la concertación ecológica es no solamente el individuo, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.
- k) En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- l) Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de las leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.
- m) Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la ley y otros ordenamientos aplicables.
- n) La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable.
- o) Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable.
- p) El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno

natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.

- q) Es interés de la Nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional.
- r) Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales y a través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico.”

2.3.4. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)

Los cambios en el marco jurídico, en el arreglo institucional y en las políticas forman parte de un proceso, hasta ahora lento, de integración de políticas que permitirá incorporar plenamente la dimensión ambiental en todo el proceso de diseño, conducción y evaluación de las políticas públicas en México.

Como se indicaba con relación a los ámbitos diferentes que abarca la política pública, y por lo tanto a los diferentes procesos de gestión, instrumentación y resultados que ello suscita, parece imprescindible hacer una precisión sobre las diferencias temporales entre los problemas económicos y ambientales, señalando que los estados del medio ambiente y de los recursos naturales no reflejan los cambios buscados al instrumentar las políticas o llevar a cabo acciones específicas (excepto si se trata de catástrofes naturales, o provocadas por las acciones del hombre), por lo cual deben valorarse no sólo los resultados, sino el potencial de estos cambios para una transformación de los factores causales de

nuestros crónicos procesos de deterioro o de aprovechamiento y manejo sustentable.

Ha sido en la década de los noventa que con mayor intensidad se ha destacado la necesidad de contar con una política ambiental que oriente las acciones del Estado hacia la sustentabilidad. Así, se ha aprovechado la experiencia nacional en este campo, desde lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución Política, y la orientación en la década de los setenta hacia la prevención de la contaminación y hacia el cuidado de la salud, hasta las tareas que se realizaron en la década de los ochenta sobre el diseño de instrumentos jurídicos y normativos, ampliándolo hacia el diseño y aplicación de instrumentos económicos (o de incentivo de mercado), siempre en el contexto de los cambios institucionales internos del país, pero considerando el cumplimiento de los compromisos y convenios asumidos internacionalmente en la materia.

La SEMARNAP, como resultado de transformaciones y adecuaciones institucionales, contó con atribuciones y órganos desconcentrados que le permiten abordar los trabajos de planeación, diseño, ejecución y vigilancia en materia de instrumentos de política ambiental y en acciones concretas que conduzcan hacia el desarrollo sustentable, o al menos esa ha sido la idealización de su gestión. Ya se indicaba que es la que establece los principios de la política ambiental, por lo cual parece conveniente indicar algunos puntos sobre ésta, sobre todo lo referente a sus modificaciones del año de 1996.

El marco jurídico es el soporte, por definición, legal de las políticas y acciones de la SEMARNAP, en él se redefine gran parte de la orientación que esta institución del Gobierno mexicano tendrá y su sinergia necesaria para reforzar o potenciar la ejecución del PND 1995 – 2000 y sus programas sectoriales, especiales y regionales en materia ambiental.

La LGEEPA fue expedida en 1988 en sustitución de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982⁴⁶, en ella se reúnen un conjunto de figuras jurídicas que hicieron y hacen posibles importantes avances en la gestión. No obstante a más de una década de acumulación de experiencias en su aplicación y de nuevas demandas sociales acordes a nuestra propia problemática ambiental y a diversos compromisos internacionales en la materia, se hizo necesario incorporar diversas modificaciones a esta Ley, con las cuales se intentó mejorar la eficiencia y la eficacia, por decirlo de otra manera, se ha mejorado la racionalidad institucional en el quehacer ambiental. Avance institucional que se hizo patente en estas modificaciones en el año de 1996. Como la propia LGEEPA reconoce en la “Presentación” que precede a la Exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la misma Ley:

“La integración de los proyectos de reformas a los ordenamientos señalados fue resultado del esfuerzo conjunto que durante más de 18 meses realizaron los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, a través de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, respectivamente.

Cabe destacar que el propósito fundamental de los trabajos realizados por las instancias señaladas consistió en plasmar en la legislación mexicana las orientaciones y los principios de la nueva política ambiental, fundada en el principio del desarrollo sustentable”.

⁴⁶ Ella observa que es necesario que todas las entidades públicas y privadas prevean los efectos que causarán en el medio ambiente, señalando los lineamientos generales para que exista una coordinación estrecha, definida y jerarquizada sobre las responsabilidades y atribuciones. Es de especial importancia su Art. 7 en el cual se establece que “... los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos previsibles marcados en los reglamentos y normas respectivos deberán presentarse a la SSA, para que ésta los revise y pueda resolver su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento”.

Para no extender las indicaciones que sirven de apoyo a este trabajo, baste con indicar que las diversas modificaciones del marco jurídico en 1996 se inscriben en los siguientes rubros (que son además el grupo de instrumentos de política ambiental inscritos en la LGEEPA):

- Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- Instrumentos Económicos.
- Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos.
- Evaluación del Impacto Ambiental.
- Régimen de Normalización.
- Autorregulación y Auditoría Ambiental.
- Investigación y Educación Ecológicas.

Y algunas de ellas se constituyeron en verdaderas innovaciones de política, al:

- Establecer un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental en favor de las autoridades locales;
- Ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente;
- Reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a fin de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental;
- Incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la Ley, como las auditorías ambientales;

- Fortalecer y enriquecer los instrumentos de política ambiental para que cumplan eficazmente con su finalidad;
- Incorporar definiciones de conceptos hoy considerados fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, a fin de aplicarlos en las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento, y
- Asegurar la congruencia de la LGEEPA con las leyes sobre normalización, procedimientos administrativos y organización de la APF.

El objetivo de las modificaciones es sin duda alguna la búsqueda de la coherencia en el diseño y aplicación de los diferentes instrumentos de política ambiental, a fin de que el análisis y evaluación de la política, los programas y acciones de la institución impliquen ya un enfoque común, aspecto que debiera medirse tanto en los propios informes de labores de la institución como en los diferentes informes de ejecución del PND, pero que ineludiblemente se hicieron al final de la gestión.

Capítulo III

Desarrollo de la política ambiental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

3.1. La reestructuración del sector ambiental

3.1.1. Los antecedentes de la SEMARNAT

Ante el compromiso que México adquirió no sólo a nivel nacional sino internacional, adquirido en Junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, hubo la necesidad de que el país respondiera ante la necesidad de millones de mexicanos de tener oportunidades tanto económicas y sociales para que salga adelante; pero surge una pregunta: ¿Cómo se puede resolver este problema? La respuesta no es sencilla y mucho menos simple, ya que es a través de fortalecer el vínculo entre sociedad y Estado, al tratar de ofrecer las condiciones y acciones suficientes, o bien necesarias, para que la gente vuelva a tener la credibilidad que el Gobierno ha perdido día con día, año tras año, sexenio tras sexenio.

Desde hace años, la sociedad ha estado consciente de los problemas de tipo ambiental, social, políticos y económicos que amenazan con expandirse, se sabía que era la contaminación, se sabía del crecimiento poblacional, de la degradación del medio ambiente y los recursos naturales, de la pobreza en el campo, de la falta de educación, de un Gobierno con políticas netamente clientelistas, de un modelo económico basado en la industrialización y en la sustitución de importaciones, etc.

Si a esto le sumamos las presiones nacionales e internacionales para cuidar nuestros recursos naturales, que no han hecho mas que generar modelos de explotación intensiva y extensiva de los mismos, es como forzaron a partir de 1982 a que la política ambiental mexicana comenzara a adquirir un enfoque integral. Consecuencia de ello, fue la reforma a la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental.

Producto de dicha reforma, fue la creación en 1994 de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), dicha institución surge de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP se integra de la siguiente forma:

TABLA 3.1. INTEGRACIÓN DE LA SEMARNAP

ANTES	1994
SARH, SEDESOL	Subsecretaría de Recursos Naturales
SEPESCA	Subsecretaría de Pesca Instituto Nacional de la Pesca
SEDESOL	Instituto Nacional de Ecología
CNA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
	Comisión Nacional del Agua
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
	Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad

Fuente: Elaboración Propia.

El 30 de noviembre del año 2000, se cambió la Ley de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, el objetivo ahora es hacer una gestión funcional y no temática, que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta al creciente interés nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad.

La SEMARNAT adoptó un nuevo diseño institucional y una nueva estructura, pues actualmente la política ambiental es una política de Estado, por lo que el medio ambiente ha adquirido mayor importancia al establecerse como un tema transversal incorporado en las agendas de trabajo de los tres gabinetes de gobierno:

- Crecimiento con Calidad (GCCC);
- Desarrollo Social y Humano (GDHyS); y
- Orden y Respeto (GOyR).

3.1.2. ¿Qué es la SEMARNAT?

La SEMARNAT tiene como propósito "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".⁴⁷

Visión

Un país en el que todos abriguen una profunda y sincera preocupación por proteger y conservar el medio ambiente y utilizar sustentablemente los recursos naturales conciliando desarrollo económico, convivencia armónica con la naturaleza y diversidad cultural.⁴⁸

Misión

Incorporar en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento

⁴⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública, Artículo 32 bis reformada en el DOF del 25 de febrero de 2003.

⁴⁸ Tanto la Visión como la Misión y los Objetivos Generales de la SEMARNAT, son tomados textualmente de la página electrónica www.semarnat.gob.mx

de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco del desarrollo sustentable.

Objetivos Generales

1. Promover el desarrollo sustentable, así como conducir y evaluar la política ambiental y de recursos naturales, con la participación de la sociedad.
2. Promover la recuperación, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y servicios ambientales.
3. Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, especialmente las especies sujetas a alguna categoría de protección, con la participación corresponsable de todos los sectores sociales.
4. Procurar y fomentar el cumplimiento de la legislación ambiental y de recursos naturales mediante instrumentos de inspección y vigilancia, promoción de la participación voluntaria y una justicia pronta y expedita.
5. Administrar de forma eficaz y eficiente los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Secretaría.

Actividades Sustantivas

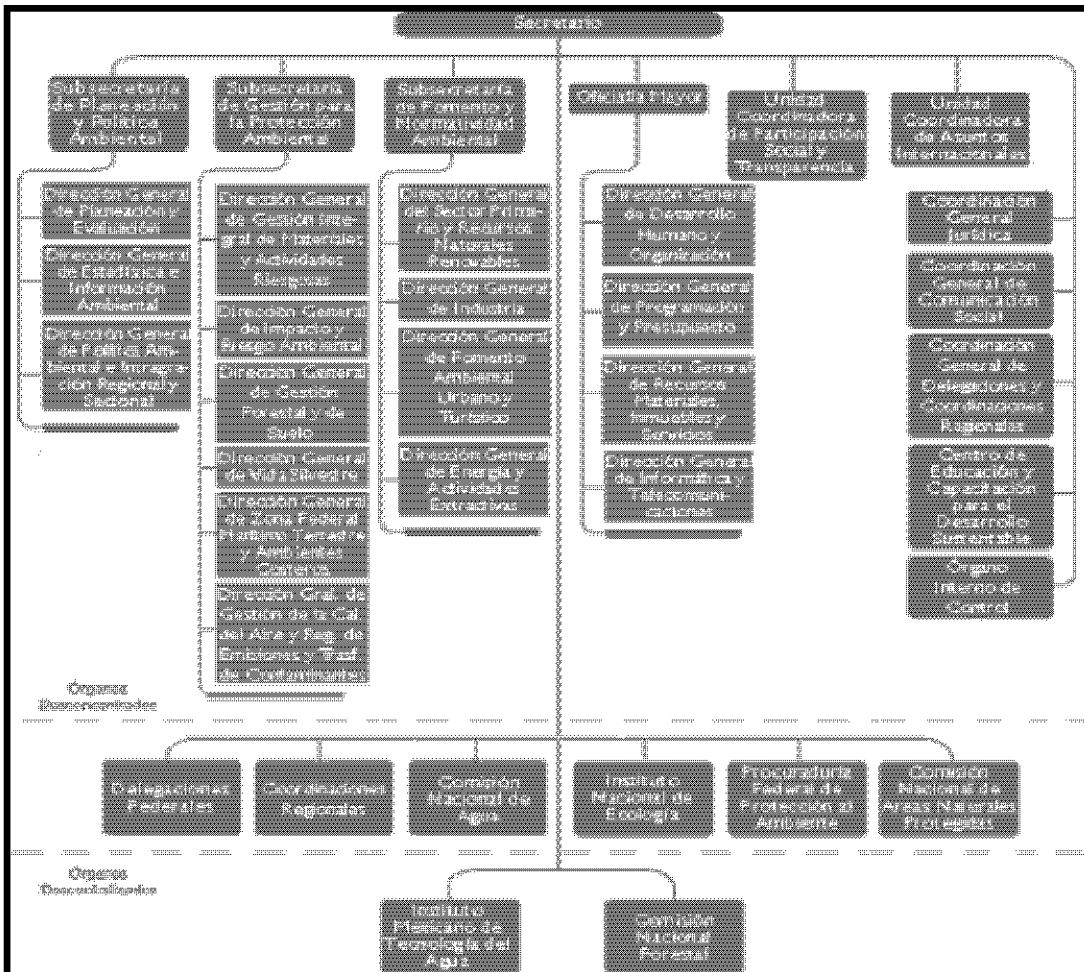
- Proteger el medio ambiente y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales a través de formular, instrumentar, evaluar y difundir políticas y lineamientos en un marco de integralidad, transversalidad, transparencia y mejora institucional.
- Impulsar la restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.
- Conservar los ecosistemas y su biodiversidad.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales.

- Administrar de manera racional los recursos asignados al sector en un marco de mejora institucional.

3.1.3. La estructura de la SEMARNAT

La estructura orgánica de la SEMARNAT proviene del Acuerdo publicado el 27 de enero del 2003, por el que se asignan orgánicamente las unidades administrativas y sus órganos desconcentrados.

ESQUEMA 3.1. ORGANIGRAMA DE LA SEMARNAT



Fuente: Manual de Organización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Desarrollo Humano y Organización, México, 2003.

La SEMARNAT cuenta con tres subsecretarías: Planeación y Política Ambiental; Gestión para la Protección Ambiental; y Fomento y Normatividad Ambiental. Su funcionamiento puede representarse de la siguiente manera: las subsecretarías son el motor central de la gestión y cuentan con el apoyo de seis órganos desconcentrados: Delegaciones Federales; Coordinaciones Regionales, Comisión Nacional del Agua (CNA); Instituto Nacional de Ecología (INE); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), los órganos descentralizados son: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

Cabe señalar que el INE se dedica a la investigación y se relaciona directamente con las instituciones científicas, teniendo como programa de trabajo las necesidades de SEMARNAT. También, se trabaja con un órgano intersecretarial que es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

3.1.4. El presupuesto de la SEMARNAT

A partir de la reforma constitucional de 1999, en México se puede considerar que el sector ambiental ha tomado mayor importancia para el país, el hecho de que el agua y los bosques fueran considerados a principios de la administración como asuntos de seguridad nacional, se ha reflejado en el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso.

TABLA 3.2. PRESUPUESTO ANUAL ASIGNADO

PRESUPUESTO*	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Original	14,400,458,531	14,852,940,000	17,404,217,059	16,008,172,920	24,482,864,850	21,342,823,466
Ejercido	13,243,946,732	14,932,416,979	18,569,453,697	19,103,962,317	23,159,788,278	---

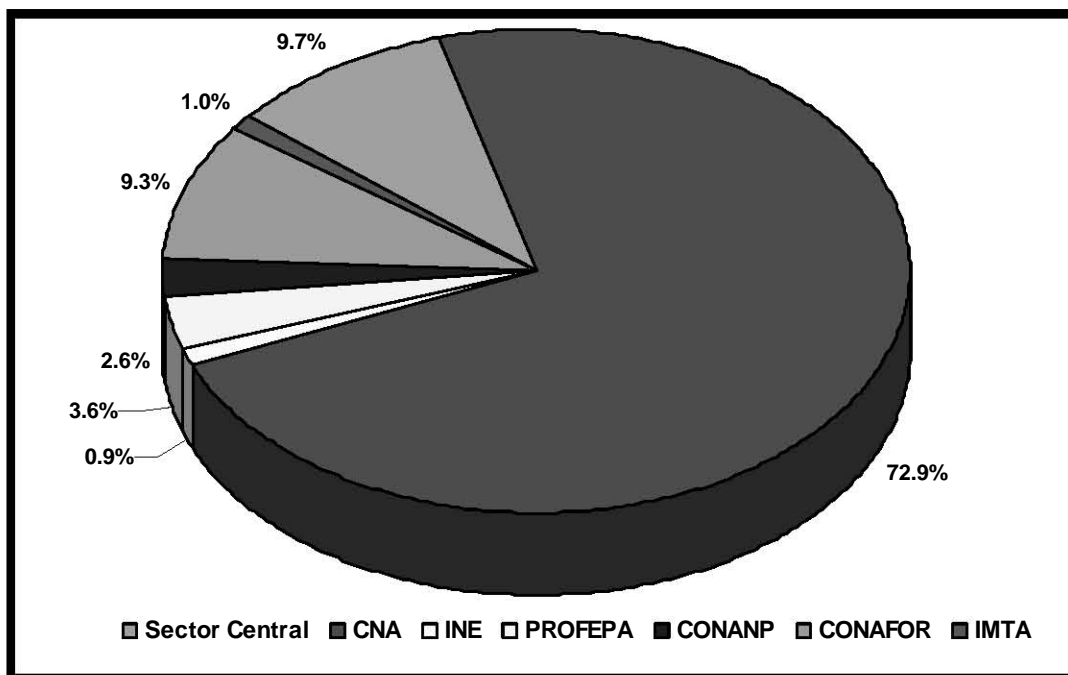
Nota:

* Todos los montos son en pesos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Administración Financiera Federal (SIAFF), Ramo 16 de los años 2001 a 2006.

Cabe señalar, que del presupuesto original los montos están divididos de acuerdo a la definición y alcance de las metas de cada Unidad Responsable (UR), formuladas y sustentadas en el Sistema de Metas Presidenciales.

GRÁFICA 3.1. Porcentaje de presupuesto asignado 2006 por UR



Fuente: Elaboración propia con datos del Análisis Administrativo Económico del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006.

3.2. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006 (PNMAyRN)

3.2.1. El medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006

Hoy en día, el país requiere un Estado que planee sus acciones a largo plazo, que las encamine a lograr un país justo y humano, con capacidad de respuesta a los problemas que aún nos competen. De aquí que se propuso una visión de México para el año 2025, cuando su población alcanzará por lo menos la cifra de “126 millones de habitantes, de los cuales 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años”.⁴⁹ Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100 por ciento, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá, habrá desaparecido la pobreza extrema, el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente y los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

Alcanzar las condiciones descritas implica que el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

⁴⁹ Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006, México, 2000. p. 73.

3.2.2. Conformación del PNMAyRN

De acuerdo a la Ley de Planeación en su fracción III del artículo 16, la cual se refiere a la elaboración de programas sectoriales por parte de las dependencias de la APF es como la SEMARNAT da cumplimiento con esta obligación al crear el PNMAyRN.

Lo anterior tiene como fundamento legal el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere a organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional, que cumpla con los objetivos y prioridades del desarrollo económico y social, también que reúna las necesidades de la sociedad y que los plasme en un Plan con el que se registrarán todos los Programas de la APF.

El PNMAyRN describe en seis capítulos, la situación en la que se encuentra el medio ambiente, la dirección que se va a tomar, a donde se pretende llegar y los medios para avanzar hacia el desarrollo sustentable.

En el primer capítulo se analiza la importancia de la participación de la sociedad en la formulación de propuestas para la atención de los distintos problemas ambientales y sus respectivas necesidades, a través del proceso y la temática de la consulta ciudadana para la formulación del PND y del PNMAyRN.

En el segundo capítulo se plantea la situación ambiental, a partir de la cual el gobierno debe empezar a trabajar.

En el tercero, se definen las principales metas para el período 2001 – 2006, y como se pretende detener revertir las tendencias de deterioro ambiental así como ir avanzando paulatinamente en la construcción de una política ambiental que tenga resultados tangibles para el país.

En el cuarto capítulo se expone cómo se va a instrumentar la nueva política ambiental con base en seis pilares, por medio de una relación interinstitucional, junto con el compromiso de todos los sectores económicos, del enfoque de una nueva gestión ambiental, la valoración de los recursos naturales, la legalidad y combate a la impunidad ambiental, y la participación social y rendición de cuentas.

En el quinto se narra la conducta de diversos sectores de la economía durante las pasadas administraciones y cómo ha repercutido en el medio ambiente, proponiendo los compromisos de dependencias del gobierno federal con el fin de promover, desde su propia esfera de responsabilidad, el desarrollo sustentable.

Por último, en el sexto capítulo se muestran los elementos para asegurar el cumplimiento de los objetivos del PNMAyRN, desde la reforma legal, así como el financiamiento y las alianzas estratégicas con la sociedad y con los tres órdenes de gobierno.

3.2.3. La nueva política ambiental

El PNMAyRN tiene como intención satisfacer las expectativas de cambio de la población, a través de una nueva política ambiental basada en los siguientes principios:

- El desarrollo en armonía con la naturaleza.
- El crecimiento con calidad humana y ambiental.
- El apego a la legalidad y rendición de cuentas.
- Alianzas con los actores sociales.

Para alcanzar las metas del PNMAyRN, fue necesario hacer una nueva política ambiental en México sustentada en seis grandes pilares:

- **Integralidad:** manejo conjunto y coordinado de los recursos naturales.
- **Compromiso con los sectores:** el desarrollo sustentable es una tarea compartida por varias Dependencias del Gobierno Federal.
- **La nueva gestión ambiental:** detener, revertir, restaurar el deterioro de los ecosistemas y abarcar las tres vertientes del desarrollo sustentable.
- **Valoración social y económica de recursos naturales:** para que sean utilizados de manera racional.
- **Combate a la impunidad ambiental:** sin excepciones bajo la nueva política ambiental, la ley se aplicará y dará un combate ilimitado frente al crimen ambiental y la impunidad.
- **Participación social y rendición de cuentas:** la sociedad interviene en la formulación y ejecución de las políticas y programas (ONG's, sector privado, academia).

Con base a estos principios se formularon los siguientes programas del PNMAyRN:

1. Programa Nacional Hidráulico.
2. Programa Nacional Forestal.
3. Programa de Procuración de Justicia Ambiental.
4. Programa de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
5. Cruzada por los Bosques y el Agua.
6. Cruzada por un México Limpio.
7. Programa para detener y revertir la contaminación del aire, agua y suelo.
8. Programa para detener y revertir la pérdida del capital natural.
9. Programa para conservar los ecosistemas y su biodiversidad.
10. Programa para promover el desarrollo sustentable en el gobierno federal.
11. Programa Frontera Norte.
12. Programa Estratégico para el Sur – Sureste.

13. Programa del Mar de Cortés.
14. Corredor Biológico Mesoamericano.
15. Programa para los Pueblos Indígenas.
16. Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad.
17. Programa de la Juventud.

3.3. La Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable

3.3.1. Bases de la Transversalidad

En el marco del PNMAyRN, y con el propósito de mejorar la instrumentación y seguimiento de la política ambiental, se precisó el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal (PDS), el cual surge de la necesidad de incorporar la variable ambiental en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, en todos los órdenes de gobierno. Poco a poco se incorporaron al PDS dependencias y entidades con el compromiso de cumplir metas ambientales específicas, en su respectivo ámbito de competencia.

Durante el 2002, la SEMARNAT elaboró 90 acciones encaminadas a detener y revertir la contaminación del agua y el aire, así como la degradación de los suelos, entre las que destacan acciones de reforestación, construcción de rellenos sanitarios, manejo de microcuencas, energía, ordenamiento territorial y aspectos de regulación, entre otros.

Derivado de la coordinación y cooperación interinstitucional entre las Instituciones de la APF involucradas en el PDS, se han realizado diversas actividades de evaluación y seguimiento de metas, su vinculación con el PND y los programas sectoriales, así como estimaciones precisas sobre la cantidad de recursos que el Gobierno Federal invierte en el cuidado del medio ambiente y los recursos

naturales, como una política de estado, que a final de cuentas se reformuló y reimpulsó a finales de 2003, dando como resultado las actuales Agendas de Transversalidad.

3.3.2. ¿Qué son las Agendas de Transversalidad?

Para el Gobierno Federal, la transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable representa una estrategia y una meta prioritaria.

Es una estrategia porque aún cuando la responsabilidad federal de detener y revertir los procesos de contaminación ambiental y degradación ecológica en el país recae institucionalmente en la SEMARNAT y en sus órganos sectorizados, también es cierto que resulta imprescindible la construcción de acuerdos básicos y de compromisos explícitos entre diferentes secretarías y entidades de los gobiernos federal, estatales y locales, cuyas políticas influyen y regulan el uso del territorio nacional y de la diversidad de sus ecosistemas, regiones y recursos naturales.

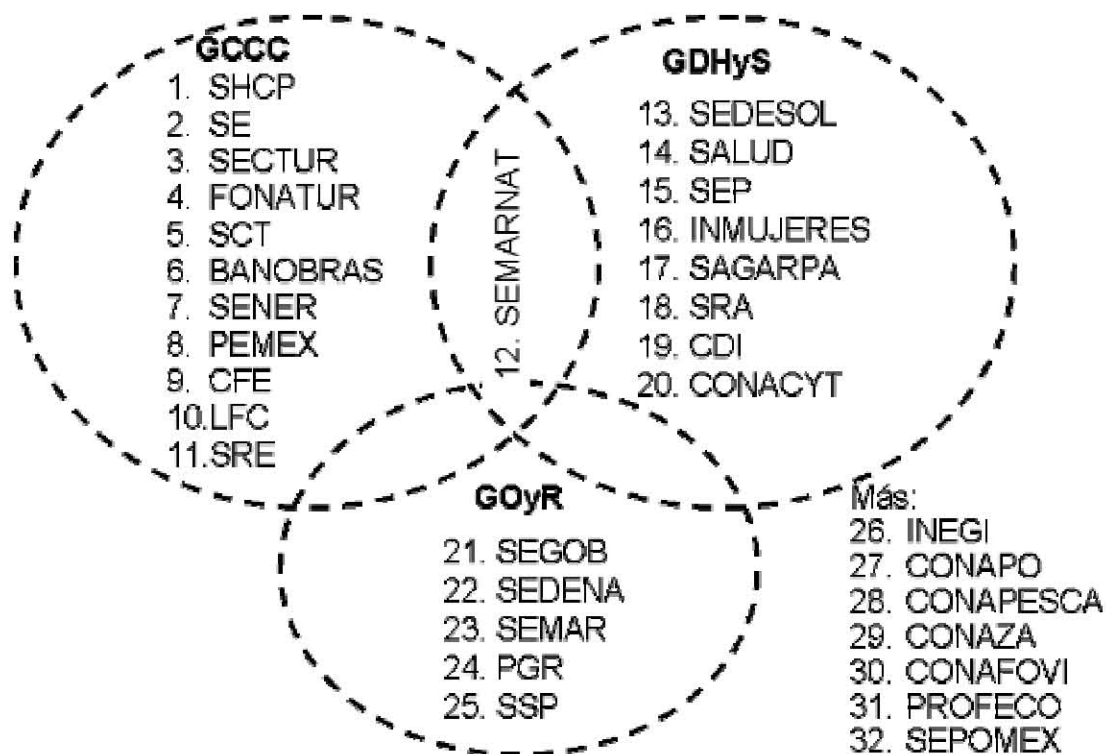
También representa una meta, debido a que su propósito es que el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional tanto como de la integración intersectorial se traduzcan en resultados medibles en favor del desarrollo sustentable. Esta meta se expresa en el cumplimiento de acciones y/o proyectos con resultados significativos que han comprometido 32 instituciones del Gobierno Federal.

El instrumento mediante el cual se acuerdan tales acciones y/o proyectos es el conjunto de Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable que la SEMARNAT impulsa conjuntamente con las demás secretarías y entidades federales comprometidas con las mismas. Estas agendas, además,

permiten realizar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las acciones y/o proyectos aludidos.

A las 16 instituciones que participaron dentro del PDS se sumaron, desde inicios de 2004, otras 16 convocadas por la SEMARNAT. Actualmente, las 32 instituciones federales que en conjunto han comprometido más de cien acciones y/o proyectos dentro de estas agendas son:

ESQUEMA 3.2. INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LAS AGENDAS DE TRANSVERSALIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE



Fuente: Elaborada por la Dirección de Integración de Políticas Sectoriales de la Dirección General de Planeación y Evaluación. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México, 2004.

El conjunto de acciones y/o proyectos comprometido por estas instituciones en las Agendas de Transversalidad está publicado como anexo en los Programa Anual de Trabajo 2004 al 2006, Prioridades y Metas del Sector Ambiental. El proceso mismo de su cumplimiento ha incorporado nuevos compromisos y rectificado otros, aunque el contenido básico de tales agendas sigue siendo muy parecido.

El hecho de la existencia de este mecanismo formal de comunicación, acuerdo y seguimiento de compromisos compartidos entre diversas secretarías y entidades de la APF es en sí mismo un logro importante.

Como lo indica su nombre, en el GCCC, la preocupación central es la concertación de políticas e instrumentos que fomenten el crecimiento económico y que se traduzcan en mejores oportunidades de capacitación laboral, empleo formal y mejores ingresos para la población. El crecimiento económico es imprescindible para crear las oportunidades de empleo e ingresos aludidas, pero también para enfrentar la transición demográfica y los perfiles urbanos y rurales existentes en el país. Sin embargo, la calidad de ese crecimiento económico también está asociada a que el mismo no represente elevados e irreversibles costos ambientales y ecológicos, pues ello jugaría en contra de la detención y reversión de los procesos de contaminación ambiental de diferentes medios (aire, agua, suelos), así como de los correspondientes a la degradación ecológica de ecosistemas, regiones y entornos naturales.

En el GDHyS, el énfasis está puesto en la coordinación de los diversos programas sociales de la Federación, para que éstos redunden en una efectiva inclusión de la población a los beneficios del crecimiento económico, mediante el abatimiento gradual de las inequidades aún presentes en nuestra realidad nacional. De hecho, la sustentabilidad del desarrollo económico y social resulta impensable sin incrementos recurrentes y significativos del bienestar social.

De ahí que la sustentabilidad del desarrollo incluya dentro de sus dimensiones al crecimiento económico, al bienestar social y a la mejor calidad del medio ambiente y los recursos naturales.

Por su parte, el GOyR, dedicado a coordinar acciones en favor del cumplimiento cabal de los ordenamientos jurídico – normativos vigentes, atiende los casos de inobservancia de la legalidad general, así como específicamente de la establecida para el sector ambiental.

3.3.3. ¿Qué resultados tienen?

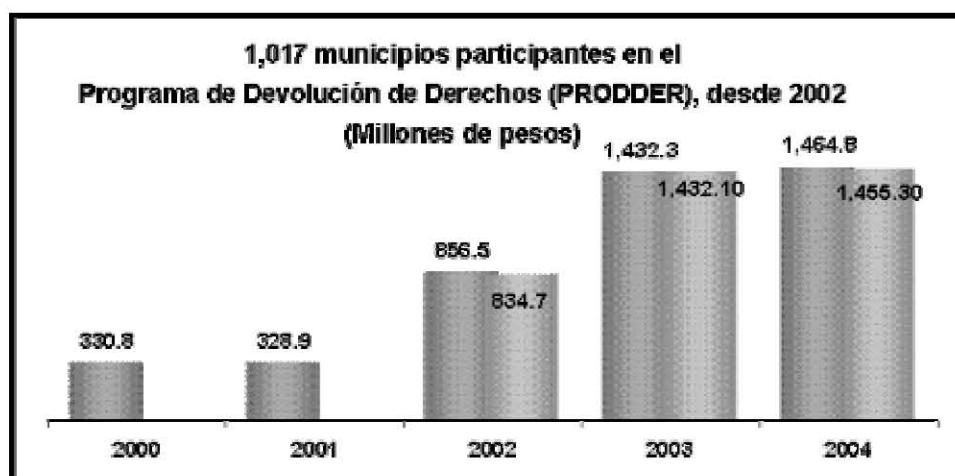
En relación con los asuntos que generalmente son atendidos por instituciones participantes en el GCCC, se refieren 54 avances y resultados significativos. Otros 44 más, corresponden a los avances y resultados obtenidos por aquellas instituciones que conforman el GDHyS. La colaboración de las instituciones pertenecientes al GOyR se ha traducido en 9 avances y resultados adicionales. Además se tienen otras 22 acciones con las instituciones que no pertenecen a ninguno de estos gabinetes. En total, la Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable cuenta con 129 avances y resultados significativos que se han alcanzado mediante el trabajo colectivo contenido en éstas.

En todos los casos, la SEMARNAT, o bien sus órganos sectorizados, ha participado con tareas y compromisos además de realizar la labor de convocar y coordinar estos esfuerzos conjuntos.⁵⁰ En relación con lo alcanzado fundamentalmente por las instituciones pertenecientes al GCCC, se cuenta con algunos avances y resultados:

⁵⁰ Los resultados presentados adelante, son tomados del Programa Anual de Trabajo 2005 de la SEMARNAT. Todos son plasmados de acuerdo a los avances y/o resultados significativos que cada Institución participante hace en las Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) junto con los Gobiernos Estatales y Municipales, presenta avances significativos relacionados con la “*devolución a municipios del cobro de derechos por uso de aguas nacionales para apoyar inversiones locales en infraestructura hidráulica*”, pues se han invertido más de 8,260 millones de pesos, además de beneficiar a 84.9 millones de habitantes suministrándoles 95.3 por ciento del agua clorada.

GRÁFICA 3.2. PROGRAMA DE DEVOLUCIÓN DE DERECHOS DE LA SHCP



Fuente: Programa Anual de Trabajo 2005. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. 2005.

- La Secretaría de Turismo (SECTUR) con los Gobiernos, han instalado y puesto en operación 29 Comités de “Agenda 21 Local en destinos turísticos”, por medio del desarrollo de un sistema de indicadores de sustentabilidad en el sector.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Salud (SALUD), con relación a la “producción de combustibles más limpios” han logrado reducir significativamente el azufre en la Gasolina Premium de 500 ppm a un máximo de 300 ppm.

En relación con lo alcanzado por instituciones participantes en el GDHyS, se tiene registro de los siguientes avances y resultados:

- La Secretaría de Salud (SALUD), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) han logrado “ampliar la cobertura de agua de calidad bacteriológica y reforzar la vigilancia epidemiológica y de riesgos sanitarios”, teniendo como resultados:

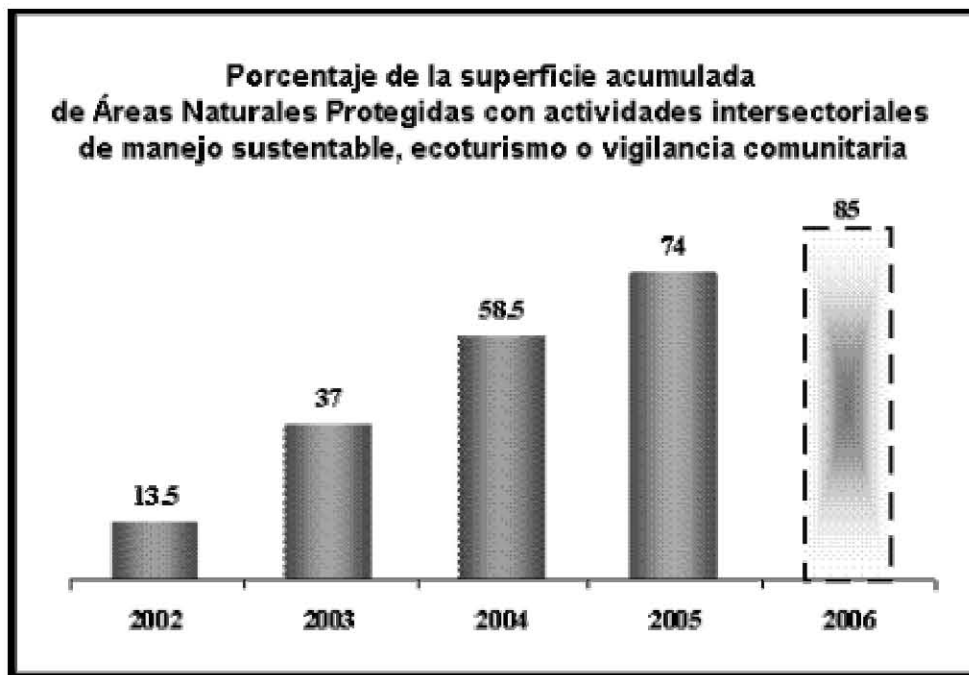
TABLA 3.3. AMPLIACIÓN DE COBERTURA DE AGUA PARA CALIDAD BACTERIOLÓGICA Y RIESGOS SANITARIOS

CONCEPTO	2004	2005
Eficiencia de cloración de los sistemas formales de abastecimiento	88.9	89.8
Cobertura de población con agua de calidad bacteriológica	74.3 mill.	76.5 mill.
PADECIMIENTOS RELACIONADOS CON EL CONSUMO DE AGUA Y ALIMENTOS CONTAMINADOS	2004	2005
Intoxicación alimentaria bacteriana	35,367	31,286
Enfermedades infecciosas intestinales	5,467,208	4,558,678
Fiebre tifoidea	24,181	11,222
Paratifoidea y otras salmonelosis	96,875	81,937
Shigelosis	20,560	15,534
Infecciones intestinales	4,383,019	3,697,973
Total	10,027,210	8,396,630

Fuente: Elaboración Propia.

- La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y los Gobiernos Estatales y Municipales, con relación a la “resolución de litigios agrarios en Áreas Naturales Protegidas y en zonas forestales prioritarias” han continuado con la reubicación de asentamientos irregulares en la Selva Lacandona, así como con la identificación de zonas prioritarias en términos ambientales por la SEMARNAT e iniciar trabajos conjuntos para promover la elaboración de reglamentos internos en los ejidos y comunidades con ANP.

GRÁFICA 3.3. SUPERFICIE ACUMULADA EN ANP



Fuente: Programa Anual de Trabajo 2005. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. 2005.

- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Salud (SALUD) y los Gobiernos Estatales y Municipales, dentro de la acción “criterios ambientales en el Programa Micro-Regiones” presentan avances significativos pues se han realizado obras de saneamiento y agua potable

en los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (CNA) para el establecimiento de Banderas Blancas en las 31 entidades federativas con microrregiones de alta y muy alta marginación: 72 obras de suministro de agua establecidas y 110 en proceso, 42 obras de saneamiento establecidas y 59 en proceso.

Los avances y resultados significativos que han obtenido las instituciones participantes en el GOyR son los siguientes:

- La Secretaría de Marina (SEMAR) con el apoyo de Gobiernos Estatales y Municipales, han incrementado el número de “operativos para la protección de la tortuga marina”, logrando asegurar y recolectar 139,080 huevos, así como liberando 1,308 crías e inspeccionado 34,453 embarcaciones menores.
- La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los Gobiernos Estatales colaboran en conjunto en el “combate de incendios forestales y en la colaboración para la atención a desastres relacionados con fenómenos hidrometeorológicos extremos”, teniendo como objetivo incrementar el número de acciones de planeación, prevención y detección de incendios, como también seguir en constante comunicación y coordinación a efecto de estar en condiciones de atender y responder de manera eficiente en las contingencias que se pudieran presentar.

- La Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) firmaron el Convenio de Colaboración para la Atención y Persecución de los Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental, agilizando así los “procesos relacionados con bienes asegurados”, teniendo como resultados:

**TABLA 3.4. ASEGURAMIENTO DE BIENES
POR PARTE DE LA PGR**

ESPECIE	CANTIDAD
Piezas de madera	1,922
M ³ de madera	88,019
Rollos de madera	363
Kg de carbón	27,990
Kg de camarón	1,382.4
Kg de caracol	2,628
Huevos de tortuga	22,467
Delfín	1
Aves	59
Jaguar	1
León	1
Tigres	2
Armadillo	1
Tortugas de Carey	8
Colas de iguana	32
Cactus	1,276

Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo IV

Fortalezas y debilidades en la política ambiental de la administración de Vicente Fox

4.1. Las fortalezas

Indiscutiblemente la continuidad que se le ha dado a una dependencia enfocada directamente a los problemas del medio ambiente es una fortaleza de la actual administración, pues la SEMARNAT ha reforzado los mecanismos que permiten hacer más efectiva y eficiente la aplicación de la legislación ambiental junto con el combate a los delitos ambientales, a través de la integración de las diversas leyes, reglamentos y normas que han permitido un avance en la regulación ambiental.

Además, se modernizaron los instrumentos de política al tener un proceso de construcción de un código ambiental mediante la participación de todos los sectores de la sociedad civil aunado a la estrecha coordinación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, muestra de esto es el mismo PND 2001 – 2006 y obviamente el PNMAyRN 2001 – 2006.

TABLA 4.1. CONSULTA CIUDADANA EN LOS ESTADOS PARA EL PNMAyRN 2001-2006

Ámbitos de acción gubernamental	Principales propuestas de la ciudadanía
Integración de política ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr una mayor coordinación y articulación en las dependencias que inciden en el medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales. • Propiciar una mayor participación de la sociedad en la definición de políticas y toma de decisiones. • Integrar recursos financieros y técnicos bajo objetivos focalizados.
Calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los programas de educación y capacitación ambiental e impulsar la participación ciudadana. • Promover extensas campañas de información a la ciudadanía para el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Crear alianzas estratégicas entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para proponer alternativas de desarrollo sustentable a las poblaciones de alta marginación. • Promover la diversificación productiva en las ANP y fomentar la inversión según los planes de manejo.
Protección de bosques y selvas	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar recursos económicos, humanos y materiales suficientes para realizar inspección y vigilancia, prevención, control y combate de los incendios forestales, mejorar la cultura ambiental de los habitantes del bosque, así como aplicar la ley sin restricciones. • Fomentar la cultura forestal y la diversificación productiva para restarle presión al recurso maderable. • Mejorar la organización de productores y la aplicación eficiente de servicios técnicos integrados.
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar atribuciones y recursos de manera coordinada con las autoridades ambientales federales y estatales. • Llevar a cabo el proceso de descentralización en forma gradual, de acuerdo con las capacidades de los estados, y que estos a su vez, trasladen atribuciones a municipios que cuenten con capacidad.
Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar los ordenamientos ecológicos territoriales hasta el nivel municipal. • Apoyar la participación directa de los diversos sectores de la sociedad para la definición de las políticas y estrategias de los ordenamientos ecológicos. • Diseñar mecanismos de financiamiento para el diseño y puesta en marcha de los ordenamientos ecológicos locales.
Inspección y vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Reordenar e incrementar los cuerpos de inspección y vigilancia y otorgarles la capacitación necesaria para el eficiente cumplimiento de su trabajo. • Descentralizar la inspección y vigilancia a los estados y municipios. • Aplicar a estas actividades los ingresos captados en los estados donde se generaron.
Contaminación del aire	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar multas y sanciones severas a quienes contaminen el aire. • Modernizar la planta productiva y el parque vehicular. • Incentivar a las empresas para que disminuyan la emisión de contaminantes. • Apoyar a investigadores para la creación de tecnologías adecuadas.
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar y fortalecer la coordinación entre sectores productivos, sociedad y autoridades para establecer programas que reduzcan emisiones de gases de efecto invernadero. • Impulsar campañas permanentes de reforestación y de control de contaminantes atmosféricos. • Evitar cambios en usos de suelo y favorecer la reforestación.

Fuente: Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006. Capítulo 1. México. 2001. p. 20 y 21.

Se han impulsado los instrumentos de planeación ambiental, como lo es el Ordenamiento Ecológico del Territorio, por el cual se regula el uso de suelo y las actividades productivas de las zonas de mayor presión económica, urbana y social, para de esta forma alcanzar un crecimiento ordenado y de acuerdo a la capacidad de carga de los ecosistemas.

Una fortaleza indiscutible en cuanto a política ambiental, es el haber logrado que por lo menos catorce secretarías e instituciones del gobierno federal incorporen la sustentabilidad en sus respectivos programas sectoriales. De esta forma en lugar de que la SEMARNAT haya establecido unilateralmente criterios para determinar cómo avanzar hacia el desarrollo sustentable, cada secretaría o institución decidió, coordinadamente con ésta, sus objetivos, líneas estratégicas y metas de sustentabilidad.

En más sobre desarrollo sustentable, se han tenido avances significativos gracias a la participación de todos los sectores involucrados en el desarrollo del país. Desde principios de la administración, el Presidente Fox instruyó a todos los funcionarios públicos a impulsar una política de transversalidad que lleve a alinear y conjuntar esfuerzos. Hoy, a través de las Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable, 32 dependencias federales han incluido en sus programas de trabajo más de 150 acciones en favor del medio ambiente.

Este cambio de actitud ha hecho que los recursos y acciones en favor del medio ambiente se multipliquen y sus resultados se vean más en la población de nuestro país.

4.2. Las debilidades

4.2.1. De las promesas a la realidad

Desde hace más de una década la política ambiental en México ha sido un rotundo fracaso, no sólo por la seria contaminación del subsuelo y de cuerpos de agua superficiales y subterráneos, también por los graves riesgos que representa un manejo inadecuado de los residuos peligrosos que se generan en el país, pues de continuar con esta tendencia lo más probable es que en unos años nos estemos enfrentando a un ecocidio.

Hasta el día de hoy, el Presidente Vicente Fox no ha cumplido ninguna de sus promesas de campaña, por ejemplo dar a los problemas ambientales rango de prioridad y a los bosques y selvas de "seguridad nacional", al contrario, está desmantelando aceleradamente la política ambiental.

En este sentido, se le ha acusado por distintas ONG's entre las que destacan Greenpeace México, de favorecer la destrucción del patrimonio natural de los mexicanos, de las actuales y futuras generaciones, ello se hace evidente con el presupuesto asignado, pues apenas el 0.11 por ciento del presupuesto (mil 975 millones de pesos) elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentado ante el Congreso será para los bosques y selvas de nuestro país, pese a que el presidente Vicente Fox supuestamente considera estos ecosistemas como un tema de "seguridad nacional".

Para ejemplificar esto, en una de las acciones de la Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable donde es responsable la Secretaría de Educación Pública (SEP) titulada "Desarrollo de contenidos ambientales en la educación básica", en sus avances el presupuesto otorgado a la

Enciclomedia equivale a 35 pesos por hectárea⁵¹, de este presupuesto destinado al sector forestal, solamente 17 por ciento (341 millones) será para el manejo forestal comunitario, y de este porcentaje apenas el 0.02 por ciento del presupuesto general. Ello, pese a que el manejo forestal en la SEMARNAT es la única o de las pocas herramientas efectivas para detener la deforestación y directamente enfocada a apoyar a los ejidos y comunidades que poseen el 80 por ciento de los bosques de nuestro país.

Para ser más claro de lo que estas cifras significan, podemos hacer una comparación. El presupuesto propone 341 millones de pesos para 80 por ciento de los bosques del país, mientras que en el presupuesto del Congreso se asignan 231 millones de pesos para obras en el Palacio Legislativo y 197 millones para viajes de los diputados, es decir, 428 millones de pesos que sirven para nada. Esto refleja las prioridades para el Ejecutivo y el Legislativo, ¿cómo pueden afirmar así que la deforestación se está reduciendo? pues con este presupuesto quedan en el abandono más de 36 millones de hectáreas de bosques y selvas (65 por ciento de la superficie forestal), con lo que fácilmente pueden convertirse en pastizales y tierras de cultivo o bien degradarse debido a la tala ilegal.

Y de esta forma, el presupuesto de egresos asignado para el 2006 presentado por el Ejecutivo tiene los mismos errores e incongruencias que en anteriores años, lo que está ocasionando que los bosques y selvas de México estén desapareciendo junto con el agua a una tasa de deforestación que es la quinta más grave del planeta.

Además, el presupuesto general para SEMARNAT se reduce en 31 por ciento, principalmente en el rubro de la Comisión Nacional del Agua (CNA), esto pese a que en el 2006, México será sede de la Cumbre Mundial del Agua. Por lo mismo,

⁵¹ "Proyecto de decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006", http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/ppef/2006/index.html

la Secretaría informó a la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que recortará su contribución de tres millones de dólares anuales a menos de la mitad, poniendo en peligro la existencia de este organismo.

4.2.2. Dimensión y magnitud de la problemática social que enfrenta el medio ambiente

¿Por qué es importante la conciencia sobre el medio ambiente para el análisis de los problemas ambientales? La formulación de políticas ambientales ha estado en manos de un grupo reducido de legisladores o “especialistas” con preparación técnica, y también de funcionarios públicos que sin tener idea de los reales problemas del sector, lo que buscan sólo son sus propios intereses.

Las percepciones y la conciencia de la población rara vez han influido en la problemática ambiental, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, aumenta cada día el reconocimiento de que la gente debe participar más activamente en la formulación y aplicación de las políticas ambientales.

Por esta razón, la problemática social que enfrenta el medio ambiente aunado a la crítica de la cultura actual y a los valores prevalecientes que lo afectan, se exponen por los siguientes factores:

- El desarrollo y bienestar de la población actual y de generaciones futuras, se está afectando día con día debido al agotamiento y degradación de los recursos naturales, agua, aire, suelo y biodiversidad.
- Los problemas ambientales están vinculados entre sí y ligados a otras problemáticas de índole social, política, económica y cultural, por lo que requieren de un diseño más eficaz para su solución.

- No existe participación y compromiso de los sectores sociales, pues se refleja en mecanismos que no son eficaces de incluir a las organizaciones ciudadanas para lograr consensos y acuerdos básicos.
- El consumo de los mexicanos requiere de una mayor capacidad ecológica, en otras palabras, se requeriría de un país 64 por ciento más grande para consumir y producir lo mismo sin agotar nuestra base de recursos.
- El agua sigue siendo un recurso crítico para el futuro de muchas regiones del país, sobre todo para las regiones del centro y norte, pues es ahí donde se ubica más del 70 por ciento de la población total y en donde han predominado patrones de utilización y consumo de agua sumamente ineficientes, ocasionando problemas de salud pública y ambiental, como la pérdida de la biodiversidad en arroyos, ríos, lagos y en el mar.
- Los mares mexicanos también han sufrido las consecuencias de una ineficiente política ecológica, pues el desarrollo de artes de pesca y de tecnologías de alto impacto ambiental, repercuten en la degradación de ecosistemas.
- La basura es un problema creciente, en el país se cuenta con servicios de recolección deficientes, por lo que es frecuente encontrar depósitos en todas las partes de las ciudades, especialmente en terrenos baldíos, calles y avenidas, cañadas y arroyos, es notable la ausencia de una reglamentación en materia de empaques y embalajes para desincentivar el uso de materiales no reciclables.

Las generaciones futuras son quienes heredarán lo bueno y lo malo de nuestras políticas. Son ellos los que deberán asumir su parte de responsabilidad sobre el ambiente más lo que les hayamos agregado de no cumplir nosotros. Existen pocos canales de participación activa que permita hoy a los niños y jóvenes tomar acciones e influir en la toma de decisiones sobre su futuro.

4.2.3. El problema de las políticas públicas y el medio ambiente

Entre las causas del estado de situación en cuanto al orden institucional, la posición es unánime con relación a las políticas y al proceso de toma de decisiones:

- La política ambiental debe atender mucho más que la simple implementación de procesos de evaluación.
- La política ambiental pierde competencia cuando confunde la complejidad de los problemas.
- Los problemas ambientales son conflictos, y deben tratarse como tales.

“No reconocer la cualidad de conflicto es, en sí mismo, una parte muy importante del conflicto; e insalvable a la hora de construir consensos”⁵², por lo que para analizar de mejor forma las políticas públicas en materia ambiental, se explicarán de la siguiente forma:

a) Marco legal

- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) tiene actualmente severas limitaciones para su actuación al estar limitadas sus atribuciones al ámbito administrativo.

⁵² GALLOPÍN G.C. El futuro ecológico de un continente. Universidad de las Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. p. 24.

- Los daños ambientales, que en su mayoría afectan a la sociedad en general, no pueden ser perseguidos por el interés de un particular ya que no está reconocido el interés jurídico en esta materia.
- No existe una consolidación ni puesta en práctica de los principios de política ambiental establecidos en el Artículo 15 de la LGEEPA que se refieren al patrimonio de la sociedad.⁵³
- La coordinación de acciones de los órganos y dependencias de la SEMARNAT a nivel de leyes, reglamentos y normas no están en el mismo sentido de la implementación de políticas públicas ambientales en cada uno de estos ámbitos.

b) Programas existentes

- A pesar de la “consolidación” de la Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable, no es reconocida claramente en las políticas sectoriales. A menudo, el componente ambiental se reduce a solicitar el visto bueno de la institución. Esto ha hecho que las instituciones puedan rendir cuentas con historias de éxito que a menudo ocultan costos ambientales, a veces justificados pero otras veces no, que no son ni considerados explícitamente ni reportados. Las políticas ambientales se han entendido erróneamente como las políticas exclusivas de la SEMARNAT; también, otras instituciones han asumido compromisos limitados en materia ambiental, teniendo muchas veces como resultado una escasa incorporación de metas de conservación y sustentabilidad en sus programas.

⁵³ El Artículo 15 de la LGEEPA se refiere al patrocinio común de la sociedad que se atribuye a los ecosistemas, la responsabilidad compartida entre autoridades y particulares en la protección del equilibrio ecológico y su relación con la calidad de vida de las generaciones futuras.

- La SEMARNAT ha tenido poco peso dentro de la administración pública, a pesar de pertenecer a dos de los gabinetes del gobierno federal; esto, no reconoce la transversalidad del problema ambiental, ni los espacios y programas para la integración y coordinación de políticas han tenido alcances limitados, no impactando de manera significativa las directrices generales de política de los sectores involucrados.
- En materia de agua se sigue privilegiando la distribución y no se ha impulsado la captación, en donde la conservación de áreas naturales juega un papel preponderante.
- La descentralización de la gestión ambiental ha sido únicamente objeto de discursos y buenas intenciones sin que se haya hecho nada concreto en la transferencia de atribuciones hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal.

c) Participación

- A pesar de que la sociedad civil ha demostrado su importante papel como promotor de cambio y generador del mismo, no le ha sido otorgado un papel relevante en el análisis y la evaluación de la política pública, limitando la consulta sin que ésta vaya de la mano de información oportuna y completa.
- La SEMARNAT ha creado diversos mecanismos de participación dentro del sector, sin duda representa una mejora sustantiva con relación a la situación anterior, no obstante, no se cuenta con fórmulas de participación que garanticen que la sociedad civil esté adecuadamente representada.

- El carácter de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) está limitado a la consulta cerrada, sin fórmulas ni recursos para poder coordinar consultas más amplias, además no tienen presupuesto propio ni independencia de los ritmos de trabajo de la SEMARNAT por lo que fijan sus tiempos, agendas y alcances de sus trabajos, limitando de esta forma la capacidad de la sociedad civil de ampliar o sugerir nuevos temas de atención.
- Los CCDS no realizan evaluaciones formales sobre las políticas ambientales ni abordan los problemas más importantes de la agenda ambiental del país, además de que no tienen injerencia en la toma de decisiones.

d) Evaluación y seguimiento

- Las políticas públicas del gobierno federal no han sido acompañadas de metas que en realidad sean verificables y evaluables, a la fecha es muy común que periódicamente se publican estadísticas e indicadores ambientales que no parecen tener relación con las metas de política ambiental que se perseguían, es real que sin estos elementos mínimos no tenemos punto de evaluación y sobre todo, no se tiene manera de perfeccionar los esfuerzos.
- Los indicadores actualmente empleados son demasiado generales para llevarnos a acciones concretas, los propios programas sectoriales a menudo carecen de metas cuantificables relacionadas con resultados que promuevan una cultura de evaluación de desempeño que no sean basados meramente en gasto público o alcances geográficos y sociales de los planes y programas.

- No existen mecanismos transparentes de evaluación de las políticas ambientales.
- No existen indicadores ni evaluaciones de sustentabilidad en otros sectores.

4.3. Propuesta

En los últimos años, la política ambiental de México se ha asociado con el propósito de combatir a la pobreza, tema que, desde principios de la administración de Vicente Fox “ocupa” de los primeros lugares en la agenda de problemas nacionales.

Definitivamente la pobreza es el resultado histórico de un complicado entrecruzamiento de procesos políticos, económicos, institucionales, culturales y demográficos que indiscutiblemente afectan a amplias regiones de nuestro territorio y sectores de la población. No es posible aquí hacer una reflexión sobre las causas de la pobreza, cuando las declaraciones del Presidente de la República y de todos los Secretarios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es que cada día hay menos pobres, que las oportunidades sociales y económicas llegan a cualquier rincón del territorio nacional; tampoco podríamos reflexionar sobre las políticas e instrumentos que podrían contribuir a mitigarla de acuerdo a sus confirmaciones. Sin embargo, lo que sí podemos y debemos afirmar es, por un lado, que la pobreza representa el mayor desafío que el país sigue enfrentando y por otro, que sus orígenes, son asuntos altamente complejos que escapan a los instrumentos y ámbitos de aplicación de la política ambiental.

Los medios y los fines de la política ambiental, para poder operar y ser funcionales, deben ser esencialmente autónomos, aunque en ocasiones sean sinérgicos con medios y fines de política social, que finalmente son oportunidades

que deben aprovecharse; por ejemplo, podría ser el caso de una política compensatoria aplicada a productores rurales como pago o incentivo para la conservación de bienes públicos ambientales, un PROCAMPO o un PROGRESA *ecológicos* serían excelentes ejemplos de ello y que, por cierto, exigirían una amplia coordinación intersectorial de políticas para el desarrollo sustentable.

El hecho de exigirle a la SEMARNAT instrumentos de política ambiental con resultados tangibles, va más allá de su alcance real, propiciando que no exista una verdadera rendición de cuentas sobre los efectos tangibles de su aplicación. Esto significaría duplicar y malgastar recursos presupuestarios para tratar de competir y sustituir, sin ninguna posibilidad de éxito, a otras instituciones de APF, algo que además genera conflictos por invasión de competencias.

Simple y sencillamente la política ambiental no está concebida ni preparada para combatir directamente a la pobreza, como tampoco para afrontar otros grandes problemas nacionales como la falta de conciencia y educación en esta materia, el único camino que la política ambiental tiene es cumplir de manera efectiva sus fines inmediatos.

En este sentido, no está de más hacer énfasis en que casi siempre quienes más sufren con el deterioro ambiental son los grupos de más bajos ingresos, ya sea por contaminación del agua, aire y suelos, o de la degradación de ecosistemas y recursos naturales, casos de este tipo los podemos observar en los desastres meteorológicos, pues han desembocado en la pérdida de recursos indispensables para la subsistencia que conllevan la deforestación y la erosión o el agotamiento de especies; en la vida junto a tiraderos de basura o de residuos peligrosos, o en cuencas hidrológicas altamente contaminadas; en los daños a la salud que provoca una mala calidad del aire; y en la escasez de agua para el consumo humano o para la agricultura y también para el suministro ecológico a ecosistemas acuáticos, de los cuales dependen la pesca y otras actividades productivas.

Combatir con eficacia esas circunstancias es la contribución más sólida y trascendente que puede hacer la política ambiental para reducir la pobreza.

Es cierto que puede existir una relación entre pobreza y medio ambiente a través de diferentes vías, también es verdad que en circunstancias de pobreza los instrumentos de regulación ambiental llegan a ser redundantes por la estrechez de los espacios de ajuste en las conductas de actores sociales y económicos. En consecuencia, en muchas ocasiones es muy difícil resolver problemas ambientales sin dar una respuesta a problemas de pobreza e inequidad social.

En esos casos es donde deben entrar aspectos como una verdadera transversalidad de políticas públicas, de tal forma que apliquen sus recursos y capacidades de manera real, para que así se refleje dentro del sector y que la integralidad de las políticas ambientales no sean acciones de un voluntarismo institucional aislado.

La realidad es que la política ambiental diseñada e instrumentada por la SEMARNAT, después de cinco años sigue enfrentando una serie de problemas que impiden su adecuada aplicación y la convierten en una política ambiental fragmentada, desarticulada y sectorial.

Conclusiones

CONCLUSIONES

El hecho de que la mayor parte de los análisis teóricos y empíricos sobre el estado actual del medio ambiente y de los recursos naturales, se funda en la aseveración de que durante muchos años, los modelos de desarrollo económico adoptados en México favorecieron la sobreexplotación de los recursos naturales y provocaron el creciente deterioro del medio ambiente, significa tan sólo el reconocimiento formal de que la difusión y adopción de modelos de producción y consumo no consideraron como primordiales el cuidado, conservación y restauración del medio ambiente. Es más, el medio ambiente y los recursos naturales sólo han sido considerados como fuente de recursos económicos y como sumidero de los residuos de producción y consumo.

El discurso actual de la política ambiental abanderado por el desarrollo sustentable supone un compromiso diferente del gobierno, la iniciativa privada y de la sociedad civil, en el que su diseño e instrumentación incorpora o inscribe tanto aspectos ambientales como también componentes económicos y sociales (como el fomento a la producción sustentable y el desarrollo regional sustentable de zonas rurales tradicionalmente pobres).

No obstante, su contexto de planeación, diseño e instrumentación como parte de las políticas públicas es el de una concepción de que el Estado debe disminuir sus espacios de actuación e intervención para permitir que sea bajo los principios del liberalismo económico que sean solucionados problemas relevantes del desarrollo, además de enfrentar una crisis financiera, de recursos presupuestales gubernamentales escasos y de situaciones de pobreza y marginalidad para más de un tercio de la población del país.

Tales condiciones refuerzan y limitan la necesidad y el éxito probable de una política ambiental coherente con los principios del desarrollo sustentable. Plantear la elevación del nivel de la calidad de vida de la población actual del país, así como la protección, conservación y ampliación de la base natural que el desarrollo sustentable supone y requiere a fin de que la actual y las futuras generaciones puedan disfrutar y disponer de éstos, debe imponerse ante visiones desarrollistas o ambientalistas de la planeación del desarrollo y de las inercias propios de una política ambiental fragmentada, desarticulada y sectorial.

Esto está ocurriendo una vez que el resultado de la marcha "natural" de los patrones de producción y consumo de los modelos de desarrollo, y de algunas prácticas y procesos ancestrales, han agotado, y están vaciando al país de recursos naturales y disminuyendo la calidad ambiental, lo que hoy en día exige ir hacia nuevas formas de planeación del desarrollo y hacerlas eficientes y eficaces, lo que implica necesariamente realizar un balance de la política ambiental vigente en el país.

En el primer capítulo se explicó el origen y el desarrollo de la política ambiental en México, partiendo del planteamiento acerca del desarrollo sustentable como la vía a seguir para afrontar los principales problemas económicos, sociales y ambientales en la última década del siglo XX y lo que va del siglo XXI, así como también la necesidad de incorporar los avances logrados en esta materia.

Ahora bien, en el segundo capítulo se analizó el concepto de la política ambiental así como sus diferencias antes de 1994, desde el surgimiento de diferentes alternativas de resolución y gestión de la problemática ambiental y de sus implicaciones, y cómo esto evidenció una política global diseñada, difundida y apoyada por organizaciones internacionales, para de esta forma llegar al enfoque más reciente de política ambiental fusionada a dimensiones sociales y económicas

en el marco del desarrollo sustentable, bajo la que se creó la SEMARNAP, de la que se describió su diseño y sus diversos instrumentos de política ambiental.

En el tercer capítulo se explicó la reestructuración del sector ambiental para formar la SEMARNAT, como la planeación dentro del sector ambiental trajo consigo transformaciones estructurales mediante la identificación y ejecución de nuevas políticas e instrumentos que expresan los objetivos, metas, procedimientos, programas, proyectos y actividades de forma transversal e integral la relación de la política ambiental de la Secretaría con diversas instituciones de la APF, como también en su interior.

Por último, en el cuarto capítulo se desarrolló un análisis de los desafíos de la política ambiental en la administración del Presidente Vicente Fox, se tocaron las fortalezas de la instrumentación de la nueva política ambiental de México, pero también, sus debilidades destacando el hecho de que siendo México un país con una importante riqueza y diversidad cultural y natural, no ha logrado generar un bienestar social y equitativo, ni una cultura de aprovechamiento de los recursos naturales de forma sustentable. Con ello, se concluyó porqué la instrumentación de los discursos y acciones gubernamentales no se ven reflejados en la presencia y poder social e institucional de la Secretaría que hoy todavía se hace cargo del diseño e instrumentación de la política ambiental.

Definitivamente hubiesen resultado más equilibradas las fortalezas de la política ambiental, si en verdad existieran tales, pero no, los resultados que ha tenido la SEMARNAT han reflejado las verdaderas intenciones de al menos los dos últimos titulares pues han favorecido más sus proyectos personales poniendo como pretexto al medio ambiente que impulsar la política ambiental. Es un hecho que de tener los funcionarios adecuados los resultados serían distintos y sobretodo recalco, la población sería la más beneficiada por los mismos.

Acrónimos

ACRÓNIMOS

ANP	Área Natural Protegida
APF	Administración Pública Federal
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental
CCDS	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDS	Comisión para el Desarrollo Sustentable
CEC	Centros Estratégicos Comunitarios
CECADESU	Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGCS	Coordinación General de Comunicación Social
CGDCR	Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales
CGJ	Coordinación General Jurídica
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
GCCC	Gabinete de Crecimiento con Calidad

GDHyS	Gabinete de Desarrollo Humano y Social
GOyR	Gabinete de Orden y Respeto
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INP	Instituto Nacional de la Pesca
LFC	Luz y Fuerza del Centro
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
OM	Oficialía Mayor
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PDS	Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIN	Producto Interno Neto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNMAyRN	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA	Procuraduría Federal para la Protección Ambiental
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAHR	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo

SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPESCA	Secretaría de Pesca
SEPOMEX	Servicio Postal Mexicano
SFNA	Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental
SGPA	Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAFF	Sistema de Información de Administración Financiera Federal
SPPA	Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salubridad
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
UCAI	Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales
UCPAST	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

ACOT, Pascal. "Cómo nació la Ecología" en Mundo Científico, Fontalba. Mensual, Vol. 10, Núm. 98. Barcelona, 1989.

BECK, Ulrich. La irresponsabilidad organizada en http://www.ccoo.es/arc_01_bec.html

BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad. Ed. Paidós Ibérica. Buenos Aires, 1988.

Diario Oficial de la Federación. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. México, 1988.

Diario Oficial de la Federación del día 5 de julio de 1983. Compilación: Leyes y Códigos de México: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa. México, 1996.

Diario Oficial de la Federación. Ley Orgánica de la Administración Pública. México, 2003.

FALETO, Enzo. Diez Años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia. Ed. CIFCA. Madrid, 1983.

G-25. México. Hacia una política ambiental eficaz para el desarrollo sustentable. México, 2000.

GALLOPÍN G.C. El futuro ecológico de un continente. Universidad de las Naciones Unidas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

GLENDER, Alberto y Víctor Lichtinger. La Diplomacia Ambiental, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

GOODLAND R. y G. LEDEC. "Neoclassical Economics and principles of sustainable development". World Bank. Mimeo, 1984.

GUNNA Myrdal. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Vintage Books, 1971.

HOMERO. La Odisea. Ed. Editores Unidos Mexicanos. México, 1997.

Informe de la Comisión Brundtland. Nuestro futuro común. Ed. Alianza. Madrid, 1987.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Ed. Porrúa. México, 2000.

KURZINGER, E., F.Hess, J. Lange, H. Lingnau, H. Mercker, A. Vermehren. Política ambiental en México: El papel de las Organizaciones No Gubernamentales. Instituto Alemán de Desarrollo – Fundación Friedrich Ebert. México, 1991.

LECHNER, Norbert. “Aparato de Estado y Forma de Estado”, en Julio Labastida Martín del Campo, coordinador, Hegemonía y alternativas políticas en América Latina. Ed. Siglo XXI. México, 1985.

LEFF, Enrique. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Ed. Siglo XXI. México, 1994.

LEFF, Enrique. Medio ambiente y desarrollo en México. Ed. CIIH-UNAM. México; 1990.

LIZARRAGA, José y Jaime Hurtubia. Diez Años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia. Ed. Centro Internación de Formación en Ciencias Ambientales. Madrid, 1983.

LOPEZ PORTILLO y Ramos, Manuel (comp). El Medio Ambiente en México: Temas, Problemas y Alternativas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

MIES, M. y V. SHIVA. Ecofeminismo. Ed. Icaria. Barcelona, 1993.

NIETZSCHE, Friedrich. La Genealogía de la Moral. Ed. Alianza. Madrid, 1989.

ORTIZ Mena, A. El desarrollo estabilizador, reflexiones de una época. Ed. Fondo de Cultura Económica – Colegio de México. México, 1998.

PANAYOTOU, Theodore. Green Markets. The economics of sustainable development. California, USA, 1993.

PLATÓN. La República. Ed. Alianza. Madrid, 1986.

Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 3 de abril; segunda sección. México, 1996.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. México, 1989.

PRIETO, Leonel. An overview of some population-development-environment interactions in Mexico. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Luxemburgo, Austria, 1997.

REDCLIFT, Michel. Los conflictos del desarrollo y la crisis ambiental. Ed. Fondo de Cultura Económica. México; 1989.

SÁNCHEZ Vicente y Héctor Sejenovich, en *“Ecodesarrollo: una estrategia para el desarrollo social y económico compatible con la conservación ambiental”*, en Revista Interamericana de Planificación, México, El Colegio de México. México, 1982.

SÁNCHEZ, Vicente. El Medio Ambiente en México: temas, problemas y alternativas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

SEMARNAP. Agenda Quincenal. “En 20 años, resultados de políticas ecológicas”. México, 1999.

SEMARNAP. México: Hacia el Desarrollo Sustentable. Bases de la Transición. México, 1996.

SEMARNAP. Programa de Medio Ambiente. México, 1995.

SEMARNAP. Programa de Pesca y Acuicultura. México, 1995.

SEMARNAP. Programa Forestal y de Suelo. México, 1995.

SEMARNAP. Programa Hidráulico. México, 1995.

SEMARNAP-PNUD. Métodos alternativos de manejo de conflictos. Aplicaciones en materia ambiental. México, 1997.

SEMARNAT. Programa Anual de Trabajo 2005. México, 2005.

SEMARNAT. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006. México, 2000.

VITALE, Luis. Hacia una historia del medio ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual. Ed. Nueva Sociedad – Nueva Imagen. México, 1983.

www.semarnat.gob.mx

www.shcp.sse.gob.mx

www.un.org/esa/sustdev