

El ordenamiento del medio ambiente y el desarrollo sustentable municipal

VICENTE ANAYA CADENA

El hablar del ordenamiento del medio ambiente significa tener que hablar de muchos temas fundamentales para el futuro de la humanidad, pero aunado a esta reflexión también está presente la preocupación por los aspectos del desarrollo sustentable. No cabe duda que obliga a tener que apuntar una gama muy importante de asuntos que sería muy difícil abordar a profundidad en unas cuantas cuartillas y tampoco es el propósito de este ensayo. Motivo por lo cual trataremos como mencionamos anteriormente, solamente de poner el énfasis en aquellos aspectos que consideramos deben ser contemplados en una gestión de gobierno municipal.

Para algunos investigadores y estudiosos medio ambientalistas la temática puede abordar aspectos tan amplios e importantes como los siguientes: el diagnóstico sobre la problemática ambiental, como el arranque de cualquier intento que se pretenda serio en el tratamiento de un problema. El desarrollo urbano, la calidad del aire, el uso de suelo, el aprovechamiento de residuos sólidos, los efectos del cambio climático, la participación ciudadana y las demandas ambientales entre otros. Para algunos otros el enfoque está basado en una visión de equilibrio entre naturaleza y ciudad; habrá que recordar que el hablar de la ciudad es hablar del municipio como comunidad original que da vida a las relaciones entre los hombres en esa necesidad natural de asociación, ya sea por sentimientos de seguridad, o bien en un afán de cooperación en actividades primitivas de orden económico y social. Derivado de esto, el contenido temático también se relaciona con la formulación de planes de remodelación de las ciudades, con base en una visión de la ecología urbana; con aspectos primordiales a atender como lo son: el agua, las plantas, la fauna, la agricultura urbana y el clima.

A medida que nos acercamos al siglo XXI, los valores y preocupaciones medioambientales que comenzaron a surgir en la década de los sesenta, han sacado a la luz la fragilidad de la tierra como organismo natural. Hemos comenzado a entender al ser humano como una criatura biológica inmersa en unas relaciones ambientales vitales dentro de la biósfera; con una necesidad de vivir dentro de sus límites, y compartir el planeta con formas de vida no humanas. Se está produciendo la transición entre una sociedad preocupada por el consumo y la explotación y otra que da prioridad a un futuro sostenible.

Queda patente la necesidad última de una ética que reconozca la interdependencia de todas las formas de vida y el mantenimiento de la diversidad biológica. La sostenibilidad, por tanto, se convierte en algo que concierne a todo el mundo.

Si se considera que la población mundial será de 10 mil millones hacia el año 2025, que unos 4,5 mil millones de personas en los países desarrollados vivirán en áreas urbanas hacia el fin de siglo, y el impacto a gran escala de las actividades humanas sobre los ecosistemas mundiales, queda claro que los lazos entre la naturaleza, las ciudades y la sostenibilidad son fundamentales para nuestra supervivencia.

Algunos pensadores interesados en reconciliar la naturaleza y el hábitat humano, han demostrado de manera elocuente, que los procesos que han configurado la tierra y la complejidad ilimitada de las formas de vida que se han desarrollado en el larguísimo proceso de evolución, son las bases indispensables para configurar los asentamientos humanos.

Si consideramos el paisaje urbano en su contexto, encontramos algunas contradicciones y paradojas en la percepción de la ciudad y el medioambiente en general. En un mundo cada vez más preocupado por los problemas del deterioro medioambiental, crisis de la energía, contaminación, desaparición de vegetación, de animales y de paisajes naturales o productivos, lo que es más grave el desempleo, todavía se conserva una marcada tendencia a evitar el ambiente vital de la mayoría de las personas: la propia ciudad. Tradicionalmente se ha considerado la ciudad moderna como el producto de energía barata, fuerza económica, alta tecnología, y naturaleza controlada. Las disciplinas responsables de la forma de la ciudad tienen muy poco que ver con las ciencias naturales o con los valores ecológicos. Si el diseño urbano se concibe como el arte y la ciencia dedicados a realzar la calidad del medioambiente físico de la ciudad, a proporcionar lugares civilizados y enriquecedores.

Por un lado; que el punto de vista medioambiental es un componente imprescindible de los procesos técnicos, económicos, políticos y de diseño que dan forma a la ciudad; los procesos naturales que tienen lugar dentro de la ciudad, y que a menudo no son reconocibles, nos proporcionan una base alternativa que permita modificar su forma y controlar su evolución.

Pueblos y ciudades son percibidos, en general a través de su ambiente externo. El habitante urbano medio, al ocuparse de los asuntos cotidianos, experimentará la ciudad a través de sus trazados de calles y caminos peatonales, de centros comerciales, plazas públicas, parques, jardines y áreas residenciales. Sin embargo, hay otro paisaje generalmente ignorado que yace bajo la superficie de los diferentes lugares y vías públicas, las tierras baldías, los nudos del ferrocarril urbano, muchas veces abandonados, las explotaciones mineras abandonadas y los frentes marítimos. De esta manera, dos paisajes coexisten uno al lado del otro en la ciudad. El primero es el paisaje cuidado del césped cortado, los lechos de flores, los árboles, las fuentes y los espacios organizados.

El segundo es el paisaje de la vegetación urbana naturalizada y de los lugares inundados tras la lluvia, que se pueden encontrar en las partes olvidadas de la ciudad. Las “malas hierbas” urbanas emergen a través de roturas y cuarteaduras en el pavimento, en lo alto de los tejados, muros o zonas industriales pobremente drenadas, allí donde tengan la más mínima posibilidad de arraigar o asentamientos irregulares en zonas de barrancas ubicadas en los lechos de ríos y con alto riesgo con aguas contaminadas por drenajes a cielo abierto que posibilita cualquier tipo de infección y enfermedades gastrointestinales en los grupos asentados en las cuencas o laderas y aún a otros sectores de población más alejados producto de la polución.

También existe un tercer paisaje vernácula escondido en los callejones, en lo alto de los tejados y en los patios traseros de muchos barrios que puede ser descrito como el resultado de la acción de fuerzas culturales espontáneas: jardines florecientes y casas brillantemente pintadas.

Estos dos paisajes tan contrastados, el formalista y el natural, simbolizan un conflicto inherente de los valores medioambientales. El primer paisaje tiene muy poca conexión con la dinámica de los procesos naturales, y sin embargo, ha sido considerado socialmente como una expresión de esmero, valor estético y espíritu cívico. El segundo paisaje representa la vitalidad de los procesos naturales y sociales que, aunque alterados, actúan en la ciudad. Lo que nos obliga a prestar atención inmediata a los mismos no por el desarrollo espontáneo de la naturaleza sino por las alteraciones que ésta sufre a través de los procesos humanos de transformación espontánea poco racional.

Si realizamos la no tan irracional afirmación de que la diversidad es ecológica y socialmente necesaria para la salud y la calidad de la vida urbana, debemos cuestionarnos los valores que han determinado la imagen de la naturaleza en las ciudades. Una comparación entre las plantas y animales presentes en un terreno abandonado que se ha regenerado a través de un proceso natural, y aquellos presentes en el paisaje de un jardín delantero de una zona residencial o en un parque urbano revela que el terreno desocupado tiene, con diferencia, una fauna y flora más rica

que el césped o que los parques urbanos. Sin embargo, todos los esfuerzos se dirigen hacia el cuidado del paisaje urbanizado la supresión del natural. La recuperación de las áreas “abandonadas”, o la creación de parques en la periferia de las ciudades, donde el paisaje autóctono y cultural es reemplazado por uno cultivado, implica la reducción de la diversidad más que su aumento.

“Las actitudes y las percepciones del medio ambiente expresadas en la planificación urbana desde el Renacimiento se han centrado, con algunas excepciones, en ideales típicos más que en los procesos naturales como elementos determinantes de la forma urbana. Las ciudades e instituciones de todo el mundo atestiguan que el bagaje estético y cultural de una época pasada se ha trasladado a medioambientes climáticamente hostiles y completamente inapropiados. El bajo costo de los combustibles fósiles junto con un equivocado sentido de orgullo cívico, o simplemente la expresión del poder, ha permitido a la estructura inorgánica de la teoría de la planificación persistir y mantener la ilusión de que la creación de microclimas benignos al aire libre es ajena al desarrollo urbano”.

Los sistemas tradicionales de drenaje de las aguas pluviales, que permiten mantener las superficies pavimentadas de la ciudad libres de agua, han sido hasta hace muy poco incuestionables. En consonancia con el lenguaje de la ingeniería, el agua drena en el sumidero. Pero los beneficios de este “buen diseño” - calles y espacios públicos bien drenados- tiene un alto costo medioambiental: riachuelos erosionados, inundaciones y deterioro de la calidad del agua y poco aprovechamiento de las aguas pluviales para la recarga de los mantos acuíferos.

Los sistemas de eliminación de las aguas residuales están contemplados más como una solución de ingeniería que como una solución biológica para el gran problema fundamental de la filtración de las masas de agua y de los recursos desperdiciados. Donde se ha privilegiado el entubamiento de las aguas, negras o potables. Nos encontramos con la paradoja de la ciudad como centro de una enorme concentración de energía nutritiva, mientras que el suelo urbano permanece estéril e improductivo.

Los conceptos “humanidad” y “naturaleza” así como sociedad- economía, han sido entendidos durante mucho tiempo como problemas separados. Esta dicotomía ha tenido una profunda influencia en el pensamiento de la humanidad: por una parte, las ciudades donde habitan las personas, y por otra las regiones no urbanas, más allá de la ciudad, donde vive la naturaleza. En esta cultura, generadora de las disciplinas de la intervención- ingeniería, construcción, planificación y diseño-, esta separación ha tenido también un profundo efecto en el control, no sólo de la naturaleza, sino en la Ecología urbana y en el diseño de la política económica: una base para la remodelación de las ciudades que deberá ser tomada en cuenta en el futuro.

También del comportamiento humano. De este modo, el carácter del diseño formal no se ha ocupado de las fuerzas innatas que van perfilando el entorno humano, ni de las necesidades de las comunidades multiculturales que hoy son la norma en la mayoría de las ciudades actuales.

La resolución de estas contradicciones debe buscarse en una visión ecológica que abarque tanto el paisaje urbano como la gente que habita en él. Esta nueva perspectiva incluye los espacios desestructurados social, económica y espacialmente que, por lo general, no se consideran como elementos que forman parte de la imagen civilizada de la ciudad.

Las normas espaciales en la ciudad moderna son el producto de las fuerzas mercantiles de los sistemas de transporte y de unas ideologías de diseño radicalmente diferentes a la antigua tradición constructiva de la ciudad. Desde un punto de vista, el advenimiento de las grandes torres y los bloques de edificios y el desarrollo sin límites posterior a la segunda guerra mundial, han creado un paisaje de una escala más relacionada con el automóvil que con los peatones. La dimensión de la velocidad crea nuevas y poderosas experiencias de la ciudad que es apreciada desde la autopista como un amplio contorno, como una serie de imágenes cambiantes y de impresiones efímeras como los anuncios espectaculares que, desde la distancia, son visualmente estimulantes algunas imágenes -desde luego no los espectaculares- pero sensualmente remotas.

Las fuerzas económicas han creado un paisaje de plazas incontenidas, barrios marginados, manzanas de aparcamientos, calles vencidas por el tráfico, enlaces de autopistas y terrenos vacíos. Es un paisaje esterilizado por su uso inefectivo, por la falta de coordinación entre las diversas instituciones públicas y privadas que lo controlan y, en los bordes de la ciudad, por una falta de ordenamiento y zonificación que inhibe la interacción humana y la evolución orgánica de los barrios. Las convenciones y los valores estéticos dominantes han creado, en el mejor de los casos, un paisaje configurado por parques, patios de recreo, espacios recreativos y jardines, cuyo carácter descansa en la aplicación universal de un césped bien cuidado, el asfalto y vallas puntuadas ocasionalmente por un árbol ornamental o un arbusto exótico, o bien el descuido absoluto de la naturaleza, barrancas invadidas por asentamientos irregulares, depredación del suelo de conservación, cuencas hidrológicas llenas de basura, tiraderos clandestinos, rellenos de los cauces de ríos, etcétera.

El ocio se ha convertido en el uso exclusivo del suelo para los lugares públicos al aire libre. La migración del campo hacia las ciudades, que comenzó en la revolución industrial y en forma más acentuada en el caso de México a partir de la posguerra en la década de los años cincuenta, hizo algo más que crear pobreza y barrios de marginados. Las herramientas y el conocimiento de los modelos tradicionales de la vida rural fueron reemplazados por las pautas de vida y de trabajo de la ciudad. La separación psicológica y física entre el medioambiente urbano y el rural se

amplió a medida que las ciudades crecieron debido a la marginación -campo- ciudad ocasionado por la esperanza en la búsqueda de mayores oportunidades de empleo, se industrializaron y se alejaron de las áreas rurales con las cuales habían estado conectadas. El parque urbano tenía un propósito totalmente diferente al del campo al que reemplazaba. Los cultivos, los bosques, los huertos y el ganado que habían sido la función económica de muchas áreas al aire libre de los asentamientos preindustriales, fueron reemplazados ahora por espacios cuya función es el ocio y la distracción.

Pero la continua expansión de la ciudad desde el siglo XIX y la disminución de la prioridad concedida a los parques, han creado nuevas condiciones. El aumento de nivel de vida de ciertas clases sociales, del tiempo libre y de la movilidad hace que cada vez un mayor número de personas desee escapar de la ciudad y renovar el contacto con los asentamientos rurales, que a su vez cada día son más escasos, debido al proceso de migración rural urbano que se presentó como un fenómeno impactante en las últimas décadas del presente siglo, porque los parques urbanos ya no satisfacen esta necesidad. El trabajo y el descanso se perciben como actividades separadas y diferentes; la percepción de que el campo es un gran patio de recreo urbano se confirma cada fin de semana cuando sus lagos, bosques y tierras de cultivo son invadidas por gente que carece de un contacto con el paisaje, como un lugar de trabajo o como un medioambiente natural de vida cotidiana.

Michael Hough -estudioso del medio ambiente- nos dice: “Quizás el aspecto más chocante de la ciudad es la cantidad de energía y esfuerzo que se desperdician en crear y mantener un medioambiente improductivo. La valiosa oportunidad de crear un medioambiente urbano mucho mejor está, en la década de los noventa, comenzando a ser explorada. La integración del urbanismo y de la ecología, conseguida a través de los procesos de diseño y planificación, es lo que nos preocupa aquí. Esto establece lazos entre una visión local y una visión bio-regional más amplia, y realiza conexiones entre elementos dispares, revelando unas posibilidades que de otra forma no resultarían evidentes. La visión que proporciona la ecología urbana, cuando se añade a los objetivos sociales y económicos, crea una base racional con la que conforma el paisaje de la ciudad”.

“Desde una perspectiva ecológica, la economía de medios podría llamarse el principio del mínimo esfuerzo. Esto supone partir de la idea de que con un mínimo de energía, se pueden obtener un máximo de beneficios medioambientales, económicos y sociales”.

“También se relaciona con la idea de hacer cosas pequeñas, ya que cometer pequeños errores es infinitamente preferible que cometerlos grandes; con el tiempo, los pequeños errores pueden ir adaptándose a las condiciones sociales y medioambientales, pero los grandes errores pueden

durar indefinidamente, alguien predijo que la ciudad futura sería a la vez suministradora y consumidora de materiales, una predicción que se está cumpliendo a medida que el reciclaje de los productos antes no deseados se ha puesto en práctica en la mayoría de las ciudades”.

Esta nueva visión de la que nos habla Hough acerca del papel o rol que la ciudad del futuro deberá jugar, resulta ser fundamental como alternativa de cambio en el modelo económico, pues nos ofrece una oportunidad valiosa en la creación de nuevos empleos y formas de autoempleo. Quizás el asunto que adquiere una mayor relevancia sea la posibilidad de modificar esa tendencia de los últimos tiempos, que convirtió a una gran cantidad de habitantes de las ciudades en agentes consumidores perdiendo su carácter de productor. Volver al camino de la producción es un esfuerzo que resulta clave en la transformación de las expectativas de la humanidad, con toda razón ya lo advertía Vivían Forrestier en su obra el Horror económico, cuando nos invita a la toma de conciencia sobre los riesgos que representa para la humanidad, la amenaza del desempleo como la calamidad del siglo XX. El gran paradigma en el nuevo siglo XXI será terminar con esta visión empobrecedora de las relaciones socioeconómicas, donde el ser humano ya no tiene significado ni participación en los procesos de generación de la riqueza, lo que conlleva a un mundo en crisis económica permanente y un deterioro de la naturaleza sin precedentes, por tal motivo el reto será invitar a las nuevas generaciones a construir una sociedad más racional y equilibrada dando ocupación a un mayor número de individuos a pesar de esa globalización que no termina de definir sus propios marcos de referencia ni sus límites para establecer políticas claras entre lo virtual y lo real.

Medio ambiente y ecología

Vale la pena preguntarse, ¿de qué manera imaginamos nuestra ciudad y municipio en los próximos 20 años?...

De igual forma nos podemos preguntar: ¿cómo era nuestra ciudad 20 años atrás? y siguiente pregunta, que necesariamente tendríamos que hacernos, ¿cómo nos gustaría que fuera dentro de veinte años?

Dado que nuestra primera pregunta está formulada en el sentido de cómo se va a presentar el futuro si las cosas evolucionan en un proceso sin control de las variables que inciden en la falta de ordenamiento del medio ambiente y preservación de los recursos naturales. La respuesta no puede ser más clara que el imaginar una ciudad o municipio donde los fenómenos sociales y políticos se presenten con un grado de deterioro mucho mayor, si éstos no han sido puestos bajo control.

Esta problemática es sin duda, una de las mayores preocupaciones que se plantea la sociedad contemporánea de fin de siglo; y de manera particular es un reto para las generaciones del nuevo siglo.

¿Tendrá futuro la humanidad?, otra pregunta que se han formulado muchos investigadores, en virtud del enorme descuido de la naturaleza ya que nos hemos olvidado de la importancia vital que esta significa para todas las especies vivas de la Tierra, en forma particular para el género humano, donde las pérdidas de bosques, aguas, fauna silvestre y contaminación del aire arrojan cifras muy importantes, sumado a un crecimiento demográfico todavía demasiado elevado en nuestro país, luego entonces podemos desprender de este razonamiento que es válida la pregunta anterior.

El gran paradigma hoy en día, además, del planteado con anterioridad será lograr el desarrollo sustentable, donde la comunicación e información inteligente, en el manejo de los recursos naturales, económicos y tecnológicos, estén puestos al servicio del hombre, siempre y cuando se respete el Medio Ambiente y el Equilibrio Ecológico y se dé un manejo racional de éstos.

Ya hemos puesto el acento en el cuidado y la atención al cambio climático y la preservación de la biodiversidad que es fundamental, por otra parte son varios los aspectos a considerar al tratar el tema del Medio Ambiente y la Ecología, dichos temas resultan ser de reciente preocupación para la llamada "sociedad global" pues es hasta 1972, en la conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano y Medio Ambiente en Estocolmo, Suecia donde se presenta por vez primera una postura más clara y comprometida que define una política que otorga facultades a los gobiernos de los estados para el ordenamiento del medio ambiente y el rescate de las áreas naturales protegidas de cada región, como parte del patrimonio de la humanidad.

Más sin embargo, las políticas que se han instrumentado para enfrentar la problemática de la contaminación y el deterioro ecológico, señalan algunos especialistas en la materia, que han puesto el énfasis en los aspectos de las sanciones que debe imponerse al infractor más que a la parte correctiva y preventiva del problema; por lo mismo la legislación y la reglamentación en la materia ha estado orientada a sancionar más que a ordenar.

Los costos marginales producidos por los daños ecológicos causados por el descuido de gobiernos y grupos sociales son mayores y más importantes que la recaudación producida por la aplicación de sanciones, y ésta regularmente no se ve reflejada en ningún tipo de beneficio directo hacia las áreas que sufren el daño ecológico. Razón suficiente para recomendar una política más orientada a lograr la restitución o restauración de daños ecológicos, que a la aplicación de sanciones económicas como medida preventiva exclusivamente, que en la mayoría de los casos no logra los propósitos para los cuales fue establecida dicha sanción.

En México existen antecedentes de disposiciones jurídicas relacionadas con la protección de los elementos naturales en diversos ordenamientos del siglo XIX y aún en algunas disposiciones del derecho precolonial, pero en realidad la protección jurídica del medio ambiente comenzó a tomar forma en los primeros años del México postrevolucionario, sobre todo al amparo de las nuevas reglas que sobre la propiedad introdujo el artículo 27 de la Constitución.

Sin embargo, en sus orígenes, el derecho ambiental mexicano se integra por legislación que sólo tiene una relevancia ambiental casual, más adelante se desarrolla a través de legislaciones sectoriales de relevancia ambiental y es hasta después de 1972 que se comienzan a promulgar leyes propiamente ambientales, pero que coexisten con legislaciones sectoriales de relevancia ambiental.

Aspectos normativos del ordenamiento del medio ambiente

Antecedentes normativos

Así, en 1971 se aprueba la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que reguló específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana. (*Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1971), esta Ley se organizó en cinco capítulos, a saber: capítulo segundo “De la prevención y control de la contaminación del aire” (artículos 10 y 13); capítulo tercero “De la prevención y control de la contaminación de aguas” (artículos 14 y 22); capítulo cuarto “De la prevención y control de la contaminación de suelos” (artículos 29 al 33). Tanto en esta Ley como en los reglamentos que con base en la misma fueron promulgados, se definió una política ambiental basada principalmente en instrumentos de carácter administrativo, aunque aparece también una referencia a la utilización de instrumentos fiscales.

“Art. 28 La utilización y explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros, deberán realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos existentes y a los que al efecto dicte el Ejecutivo Federal.

Las obras o instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberán ser sometidas a aprobación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por conducto de las dependencias a que se refiere esta Ley, a fin de evitar la contaminación, erosión, degradación o destrucción de los suelos”.

La Ley Federal de Protección al Ambiente

La Ley de 1972, fue abrogada diez años más tarde por la Ley Federal de Protección al Ambiente promulgada en enero de 1982, cuyo objeto fue establecer normas para la conservación,

protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan.

Para ello, la Ley se integró por trece capítulos a saber: disposiciones generales (artículos 1o. a 16); de la protección atmosférica (artículos 17 a 19); de la protección de las aguas (artículos 21 a 28); de la protección del medio marino (artículos 29 a 33); de la protección de los suelos (artículos 42 a 45); de la protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes (artículos 46 a 51); de la inspección y vigilancia (artículos 54 y 52); de las medidas de seguridad y sanciones (artículos 54 a 63); del recurso de inconformidad (artículos 64 a 70); de la acción popular (artículos 71 a 75); y, de los delitos (artículos 76 y 77). Esta ley fue modificada por el “Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al ambiente”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 1984, pero las reformas son poco sustanciales, en la mayoría de los casos consistieron simplemente en substituir las menciones a la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la entonces nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal referida, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, significó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que integró atribuciones en materia de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología. En materia de ecología, a la citada Secretaría le correspondieron atribuciones relativas a saneamiento ambiental, recursos naturales, preservación del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, flora y fauna silvestre, marítima, fluvial y lacustre, recursos forestales y aguas residuales.

Es decir, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología concentró en su seno las facultades que antes correspondieron a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Salubridad y Asistencia y de Pesca.

Una vez creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se previó en su Reglamento Interior la existencia de una Subsecretaría de Ecología, como unidad encargada de ejercer las acciones correspondientes a la protección del medio ambiente.

La tercera reforma a la Constitución

Las reformas a la Constitución Política en materia ambiental de 1987 y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.

En 1987, la Constitución Política fue objeto de nuevas enmiendas en artículos 27 y 73. En el primero de estos preceptos se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a preservación y restauración del equilibrio ecológico, quedando el precepto como sigue:

“Art. 27.... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...”

Al artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-G mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, del gobierno de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de restauración y preservación del equilibrio ecológico. Textualmente el precepto citado señala:

“Art. 73. el Congreso tiene facultad:

...

XXIV G). Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988

La Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, se ocupó de establecer las reglas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, al tiempo que pasó a regular algunos aspectos de especial interés con un alcance federal. El aspecto de distribución de competencias será analizado más adelante tanto por lo que respecta a las reglas de origen constitucional, como por lo que hace a la función de la LGEEPA como distribuidor de competencias por mandato del Poder Constituyente Permanente.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, fueron aprobados cuatro documentos: la Agenda 21, que no es propiamente una Convención en los Términos del Tratado de Viena, sino un plan de acción a nivel mundial de los 179 países que participaron en ella; la Declaración de Río, que contiene 27 principios, los cuales en su mayoría significan para los Estados signatarios el compromiso de introducir ciertos instrumentos de política ambiental en su derecho ambiental interno; el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que implica compromisos de los Estados tendientes a lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, y por lo cual también significa la incorporación a los derechos nacionales de instrumentos jurídicos tendientes a tal propósito; y, el Convenio sobre la Diversidad Biológica que persigue el múltiple propósito de: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; ello, de igual manera implica para los países signatarios el compromiso de adecuar sus legislaciones sobre el particular. Lo anterior está claramente reconocido por el principio 11 de la Declaración de Río que a la letra dice:

“Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales, deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

México es signatario de los tres documentos emergidos de la Cumbre de Río, así como de la Agenda 21, y por tanto, está obligado a incorporar en su derecho positivo los diferentes compromisos acordados en tales instrumentos internacionales, en especial los instrumentos de política ambiental contenidos en los principios de la Declaración de Río, es decir, la consagración jurídica del derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la información y la participación pública, la responsabilidad por el daño ambiental y el uso de instrumentos económicos en la gestión del medio ambiente.

Para lograr establecer un mayor acercamiento al conocimiento de los conceptos relacionados con la política ambiental me voy a permitir relacionar todos aquellos que han sido definidos por la propia Ley General de Medio Ambiente y del Equilibrio Ecológico, con el propósito de facilitar la comprensión y alcance de los mismos, de acuerdo a la propia ley que está en vigor:

Definición de conceptos según la Ley de Equilibrio Ecológico

“Art. 3.- Para efectos de esta Ley se entiende por:

- 1.- **Ambiente:** El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempos determinados.
- 2.- **Áreas naturales protegidas:** Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que quieren ser preservadas y restauradas están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.
- 3.- **Aprovechamiento sustentable:** La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.
- 4.- **Biodiversidad:** La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.
- 5.- **Biotecnología:** Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.
- 6.- **Contaminación:** La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.
- 7.- **Contaminante:** Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.
- 8.- **Contingencia ambiental:** Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas.
- 9.- **Control:** Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento.
- 10.- **Criterios ecológicos:** Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental.
- 11.- **Desarrollo sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

- 12.- **Desequilibrio ecológico:** La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- 13.- **Ecosistema:** La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempos determinados.
- 14.- **Equilibrio ecológico:** La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.
- 15.- **Elemento natural:** Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre.
- 16.- **Emergencia ecológica:** Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;
- 17.- **Fauna silvestre:** Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornan salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.
- 18.- **Flora silvestre:** Las especies vegetales así, como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre.
- 19.- **Impacto ambiental:** Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.
- 20.- **Manifestación del impacto ambiental:** El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.
- 21.- **Material genético:** Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de herencia.
- 22.- **Material peligroso:** Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas.
- 23.- **Ordenamiento ecológico:** El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.
- 24.- **Preservación:** El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat naturales.

- 25.- **Prevención:** El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.
- 26.- **Protección:** El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro.
- 27.- **Recursos biológicos:** Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o unidad real o potencial para el ser humano.
- 28.- **Recursos genéticos:** El material genético de valor real o potencial.
- 29.- **Recurso natural:** El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.
- 30.- **Región ecológica:** La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes.
- 31.- **Residuo:** Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.
- 32.- **Residuos peligrosos:** Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.
- 33.- **Restauración:** Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.
- 34.- **Secretaría:** La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y
- 35.- **Vocación natural:** Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrio ecológicos”.

Fuente: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Decimoquinta edición, Editorial Porrúa. México, 1998

De la misma forma en que lo hicimos anteriormente acerca de los conceptos que por su importancia deben ser conocidos y comprendidos por aquellos interesados o estudiosos de estos temas, considero pertinente incluir también los conceptos y definiciones relacionados con la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y como son comprendidos por ésta:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. **Administración Pública Federal:** Las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- II. **Asentamiento Humano:** El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que le integran.

III. Centros de Población: Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dicho centro, así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

IV. Conurbación: La continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

V. Conservación: La acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales.

VI. Crecimiento: La acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población.

VII. Desarrollo Regional: El proceso de crecimiento de un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

VIII. Desarrollo Urbano: El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

IX. Destinos: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población;

X. Equipamiento Urbano: El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;

XI. Fundación: La acción de establecer un asentamiento humano;

XII. Infraestructura Urbana: Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población;

XIII. Mejoramiento: La acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;

XIV. Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos: El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

XV. Provisiones: Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;

XVI. Reservas: Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento;

XVII. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Social;

XVIII. Servicios Urbanos: Las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población;

XIX. Usos: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;

XX. Zona Metropolitana: El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, y

XXI. Zonificación: La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

Fuente: Ley General de Asentamientos Humanos, Catorceava edición. Editorial Porrúa. México 1998

Condicionantes para alcanzar el desarrollo local sustentable y la descentralización política. Una visión desde la perspectiva del fortalecimiento de la vida municipal.

El concepto de sustentabilidad tiene como origen la afirmación de que los procesos económicos se desarrollan en un contexto cultural, social y económico particularmente medio ambiental, de carácter ecológico. Aunado a la tendencia de concebir a los procesos económicos en forma aislada de la naturaleza ha provocado graves daños y desequilibrios al medio ambiente.

“La nueva dimensión del desarrollo está basada en esta idea de la sustentabilidad medio ambiental, equidad social. Es sorprendente que al revisar las políticas de desarrollo instrumentadas en el presente siglo sólo han privilegiado, la producción, el desarrollo tecnológico, el desarrollo de los recursos humanos y la productividad y el consumo, pero que son caracterizados por su poca vinculación y coordinación entre los distintos elementos”.

Primeramente se penso en instrumentar políticas de desarrollo basadas en capital físico y financiero, en segunda instancia, en programas asistenciales de combate a la pobreza. Una tercera visión de las cosas fue la llegada de la globalización y el cambio estructural, donde la estrategia se basó en el redimensionamiento del aparato de gobierno sin considerar si efectivamente esto obedecía a un proceso racional de aprovechamiento de recursos, vinculada a una política monetaria y financiera. Por último, la visión actual que impulsa la sustentabilidad de los proyectos y programas a partir de la conjugación de los elementos de ordenamiento del medio ambiente, territorio y asentamientos humanos. En búsqueda permanente del equilibrio entre naturaleza, sociedad y economía.

La armonía con la naturaleza y el bienestar colectivo. La participación activa de la sociedad civil en el desarrollo sustentable requiere la socialización de los valores relacionados con la importancia del medio físico y natural en el bienestar de la sociedad civil contribuye a lograr la sustentabilidad del desarrollo. Por esto es necesario incorporarla en el proceso de toma de decisiones, además de que la participación comunitaria es esencial para evitar la depredación de los recursos naturales.

Existe un amplio consenso acerca de que la participación de la sociedad civil organizada es un elemento positivo en las políticas de desarrollo. “La conciencia individual y colectiva ha sido la protagonista de la historia del desarrollo. Es conocida la importancia que tienen las campañas de persuasión para movilizar a la población. Es así como el poder de la opinión pública ha comenzado a modificar la conducta de ciertos sectores que contaminan el aire y el agua. Otra expresión de la importancia que tiene la conciencia ambiental es el éxito de las organizaciones no gubernamentales (ONGS) en organizar y movilizar a las comunidades para el desarrollo sustentable. Ellas fomentan objetivos de desarrollo que los organismos bilaterales o multilaterales no han sido capaces de alcanzar”.

“En general, dentro de esa nueva dimensión del desarrollo se trata de no acabar con los recursos naturales existentes. Por ello la participación de la sociedad civil resulta fundamental, pues a través de sus organizaciones es posible mantener los límites del manejo sustentable de los recursos a través de la institucionalización de la participación ciudadana.

La participación ciudadana en el ordenamiento ecológico

Es muy importante que la participación de la sociedad civil encuentre a nivel regional y local los canales institucionales adecuados para aprovechar sus aportaciones y demandas en la orientación de las políticas de desarrollo. Para ello, sería conveniente formalizar consultas públicas y talleres (mesas de trabajo), a donde asistan los representantes de las organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, cuando se discutan cuestiones a incorporar la opinión ciudadana en la elaboración de los reglamentos relacionados con las áreas del desarrollo y darles una amplia difusión para que sea la misma sociedad la que contribuya a que se respete.

Promoción de la planeación participativa

También es conveniente fomentar un proceso de planeación participativa a fin de que sea la sociedad la que colabore en la definición de la dirección y las prioridades de desarrollo a nivel regional y local. Esta es una tarea ineludible, pues los gobiernos deben comprender que la participación de la sociedad civil en las acciones del desarrollo debe ir más allá de los discursos.

Vínculo permanente entre gobierno y sociedad civil

La comunicación permanente entre gobierno y sociedad civil a través de una gestión pública, abierta y receptiva a la comunidad puede resultar el mejor antídoto para reducir los conflictos y la contraposición de intereses a la hora de la instrumentación de las políticas públicas.”

Lograr estas tres condiciones permitirá hacer viables los esfuerzos para lograr un desarrollo sustentable, de lo contrario, avanzaremos inevitablemente hacia colapso ecológico. (Ensayo: Francisco Moyado Estrada, Investigador del INAP, México, 1996.)

Reflexiones en torno a la globalización

La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de las drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de la información. La reducción de los costos de comunicación y transporte aceleran la rapidez de las demandas reales o inducidas.

La desreglamentación de los mercados financieros, sumada a las nuevas tecnologías, ha contribuido a crear un inmenso mercado mundial de fondos e instrumentos financieros, que reportan volúmenes de transacciones muy superiores a las del comercio de bienes. De esta manera, se incide en el comportamiento de los tipos de cambio y de interés, y por consiguiente en la competitividad relativa de las economías.

Se han desarrollado redes de sistemas productivos transnacionales como resultado de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas transnacionales, de la concentración de alianzas estratégicas entre las empresas, y de la utilización generalizada de redes de información y comunicación a nivel mundial. Las empresas mencionadas han adquirido mayor relevancia como protagonistas fundamentales de la economía, puesto que es en ese ámbito donde tiene lugar una proporción cada vez mayor del comercio en escala mundial. El fenómeno señalado no se limita a los bienes, también los servicios tienen papel protagónico en este proceso.

Todo lo anterior hace que el mundo se haya tomado intensamente competitivo, y que la manera tradicional de ordenar las relaciones económicas internacionales haya tendido a perder relevancia frente a otros aspectos que antes eran de responsabilidad exclusiva de la política económica interna. Así, la política macroeconómica a nivel nacional y regional, las normas y estándares de calidad, o las disposiciones de control ambiental, pueden influir mucho más en la estructura, en el volumen y en las corrientes del comercio internacional que el tipo y monto de las restricciones arancelarias o no arancelarias a las importaciones.

De otra parte, la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos (homologación de políticas).

Globalización: Posibles escenarios

Existe una clara disfuncionalidad entre las instituciones multilaterales existentes y la manera en que las empresas y las naciones se insertan hoy en la economía mundial. Las negociaciones multilaterales del GATT, así como la ascendente relevancia de dicho organismo, tan sólo marcan un primer y vacilante paso hacia corregir esa situación. Otro paso lo constituye la decisión de algunas agrupaciones de países de avanzar en el empeño por integrarse a un ritmo mayor que la comunidad global de naciones.

La interrogante clave se refiere a la manera en que los países con mayor ponderación en la economía mundial podrían reaccionar ante las tendencias aludidas:

1) Una posibilidad consiste en que adapten sus políticas nacionales a las nuevas realidades objetivas que surgen de las tendencias mencionadas, lo cual podría significar que se está produciendo una creciente convergencia de las políticas y una economía internacional más abierta e integrada.

2) Otra posibilidad consiste en que esas economías resistan tales tendencias en aras de defender intereses nacionales, en cuyo caso se habrá dado una vuelta hacia un mayor grado de proteccionismo y hacia mayores intentos de administrar el comercio y los flujos financieros.

Resulta más fácil armonizar políticas y adoptar normas y reglas comunes entre un número limitado de países relativamente homogéneos, que hacerlo entre los más de cien países, caracterizados por la heterogeneidad y diversidad.

La proliferación de acuerdos de integración en América Latina y el Caribe

La integración formal, impulsada por políticas ha avanzado de manera desigual en los últimos años. Todos los acuerdos comerciales tienen como denominador común el trato preferencial basado en la desgravación de una lista de productos, cuyo comercio se procura liberalizar a través de un trato arancelario preferencial, en relación con productos similares originarios de terceros países. Algunos son relativamente sencillos (“integración superficial”), mientras que otros entrañan compromisos más amplios (“integración profunda”) (como bien podría ser el Tratado de Libre Comercio, México, E.E.U.U. y Canadá).

El análisis comparativo de los diversos acuerdos de integración sugiere que a partir de 1990, ha aumentado la importancia relativa de los acuerdos que contribuyen en mayor medida a la liberalización comercial, en contraste con los acuerdos comerciales más restrictivos suscritos en el pasado. Estos se manifiestan en tres áreas:

- 1) En la ampliación del universo de productos a los que se aplica la desgravación arancelaria, proceso en el que las negociaciones se concentran en la lista de excepciones y no en listas de productos cuyo comercio se liberalizará;
- 2) En la desgravación arancelaria total, que se refleja en la adopción de un programa que se debe conducir gradualmente a una eliminación de aranceles, en lugar de su reducción.
- 3) La posible eliminación de las restricciones no arancelarias.

Aún están vigentes numerosos acuerdos bilaterales que incluyen listas “positivas” de productos a los que se otorga un trato preferencial. Además, dentro de algunos grupos subregionales, como en Centroamérica o los países del Acuerdo de Cartagena, se observó cierta fragmentación que se refleja en acuerdos o compromisos bilaterales o trilaterales de liberalización, con menor cobertura geográfica que los acuerdos subregionales antiguos. El MERCOSUR, en cambio, incluyó un ambicioso compromiso de extensión del libre comercio a todos los bienes producidos por los países miembros, mientras que en los otros acuerdos subregionales se contemplaba una lista negativa de excepciones. En el caso del MERCOSUR los países miembros acuerdan eliminar durante la fase de transición los gravámenes y restricciones de cualquier índole aplicados en su comercio recíproco.

En general, a diferencia de los acuerdos subregionales, los acuerdos bilaterales no contemplan la adopción de aranceles externos comunes. Sin embargo, debido a la persistencia de diferentes ritmos de liberalización unilateral de los países miembros y de los costos de desviación del comercio (importación de productos de mayor costo procedentes de un país vecino en lugar de bienes provenientes del resto del mundo), ningún acuerdo subregional cuenta actualmente con un arancel externo común aplicado por todos sus miembros.

La descentralización y la desconcentración, desde las perspectivas política y administrativa

La perspectiva política

El tema de la descentralización tiene -en primer lugar- una dimensión política, de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole, como el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. El funcionamiento de una democracia moderna requiere del autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño. El problema, por lo tanto, consiste en cómo lograr dicho autogobierno, habiendo sido ésta una preocupación clásica del constitucionalismo.

La perspectiva política nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático, a partir del Estado y en provecho de las comunidades locales. Como puede verse, la dimensión política es de indudable trascendencia porque, la redistribución de ese poder implica un reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad procedente del sufragio universal, cuestión que a todos nos concierne directamente.

Por el contrario, la desconcentración no es un proceso político, por desconcentración, hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir, a un funcionario local del Estado, ciertas atribuciones, antes asignadas a un Ministerio o Secretaría. Su efecto es aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado, pero no afecta al poder del propio Estado ni implica una mayor participación de los ciudadanos.

Cuando hablamos de descentralización política nos estamos refiriendo al Estado como aparato de poder, en ejercicio de todas sus funciones. Puesto que estamos considerando al Estado democrático, la descentralización implica una redistribución entre varios entes, de la legitimidad democrática. Los entes descentralizados gozarán de la misma legitimidad que el propio Estado y, por lo tanto, serán válidas para estos entes las exigencias de designación o elección popular de la autoridad. La descentralización se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral; es decir, de la soberanía, en el nombramiento de las autoridades locales. Un planteamiento realista de la descentralización apunta a la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones, lo cual requiere ciertamente que esas decisiones estén legitimadas por la soberanía popular.

La perspectiva administrativa

Desde el punto de vista administrativo, la descentralización y la desconcentración se refieren a la transferencia de competencias administrativas. Ello implica dejar de lado cualquier sentido global del tema, porque estamos excluyendo las otras funciones del Estado (legislativa y judicial). Dentro de la función administrativa, cuando hablemos de competencia administrativa lo haremos en su sentido puramente administrativo y no político, siguiendo la ya clásica definición de, según la cual la competencia es “la medida de la potestad que corresponde a un órgano”. Por tanto, dejaremos de lado cualquier sentido político que implique referirnos a conceptos de poder vistos anteriormente.

Descentralización y desconcentración implican “transferencia, por norma legal, de competencias decisorias”. Se exigirá, por consiguiente, que el ente que transfiera sea “titular” de la competencia y, el órgano o ente a quien la competencia es transferida, pase también a ser titular de la misma;

es decir, una vez que la competencia haya sido transferida, es necesario que esa competencia sea ejercida por el ente que ya es titular de la misma, sin que pueda ser sustituida por el ente central. Esta característica es la que nos permitirá diferenciar estos conceptos de otros -como delegación o sustitución-, en donde lo único que se transfiere es el ejercicio de la competencia (normalmente de gestión) y no la titularidad.

En la doctrina administrativa, la diferenciación entre descentralización y desconcentración no siempre es demasiado clara, sobre todo al tratar de compatibilizar los requisitos de la descentralización política y la administrativa. El criterio clásico de distinción se basa en el concepto de personalidad jurídica, de modo que la descentralización sería la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales o institucionales), en tanto que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica.

En otras ocasiones, la distinción se ha basado no tanto en el carácter de ente u órgano, sino en el hecho de que el ente u órgano que recibe la competencia esté o no sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado (lo que puede ocurrir independientemente de que tenga o no personalidad jurídica). En los procesos actuales de descentralización y desconcentración, en América Latina, esta excepción podría ser más útil por dos razones: la primera consiste en que las regiones no son concebidas todavía como entes con personalidad jurídica, pero, en cambio, en muchos países se les atribuyen auténticas competencias de decisión, sin estar sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales (puede ser el caso de las delegaciones políticas o del Gobierno del Distrito Federal).

Por otra parte, las colectividades locales que sí tienen personalidad jurídica pueden estar sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales, sobre todo cuando las autoridades municipales son designadas directa o indirectamente por aquéllas.

No obstante lo dicho, la consideración de un criterio de este tipo puede enfrentar los conceptos de descentralización política y descentralización administrativa tal como fueron expuestos anteriormente, puesto que en la primera exigíamos participación directa del cuerpo electoral.

Una compatibilización de los conceptos nos permitiría hablar de descentralización política y administrativa en las regiones -aún cuando no tengan personalidad jurídica y siempre que existía algún órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación-, pero no en las colectividades locales cuyas autoridades son nominadas, directa o indirectamente, por el poder central como es el caso de los delegados políticos en el Distrito Federal. En América Latina existirán ejemplos de regiones que, sin gozar de dicha personalidad, puedan considerarse como

descentralizadas, por gozar de esta forma de soberanía y cumplir con los requisitos que veremos a continuación. Por el contrario, podremos encontrar colectividades locales que, teniendo personalidad jurídica, no podríamos considerarlas como entes descentralizados, por faltarles el requisito político. Debemos advertir que este tipo de consideraciones es válido para Estados unitarios, pero no para las federaciones existentes en la región latinoamericana.

Las principales características de la descentralización serán, por tanto, los siguientes:

a) Que la atribución de la potestad se haga de tal forma, que el ente u órgano pueda decidir irrevocablemente sin que estas decisiones sean, de ordinario, encomendadas por el gobierno nacional. Para medir, por lo tanto, el grado de descentralización, habrá que tener en cuenta que la competencia sea específica (exclusiva o compartida), pero siempre de necesario ejercicio por el ente que la tiene atribuida;

b) El ejercicio de la potestad debe ser independiente, salvo en aquellos casos definidos en que existe un poder de control, por parte del Estado, en garantía de la legalidad de las actuaciones y de una ordenada y diligente gestión. Por consiguiente, el grado de descentralización habrá que medirlo en función del carácter ejecutivo de las decisiones y de la amplitud de los poderes de revisión y control, que integran su situación de dependencia con respecto al Estado;

c) El ente u órgano al que se transfieren competencias no ha de estar sometido jerárquicamente a la autoridad que las transfiere, lo cual, en la doctrina tradicional, se manifiesta en el hecho de tener personalidad jurídica y ser, por tanto, un ente distinto de la administración pública y no un órgano de la administración central.

Aunque en principio la descentralización y la desconcentración son procesos independientes, la segunda es una condición rigurosamente determinante para conseguir la primera. Para ello, los órganos desconcentrados han de tener auténticos poderes de decisión y no solamente un rol de coordinación, se tratará, en efecto, de redefinir el rol respectivo de las administraciones centrales y las periféricas; a las primeras les corresponderá un rol de impulso, reglamentación y control y la representación territorial del Estado, la desconcentrada, será la encargada de la gestión directa, de la acción concertada y de las decisiones que impliquen la puesta en funcionamiento de la política del gobierno y de la reglamentación en vigor. Los órganos desconcentrados serán los que dialoguen, con fines de concertación, con los entes descentralizados. De esta manera, la desconcentración será la prolongación, la contrapartida y la garantía de la descentralización.

Trasladando estos supuestos a la región latinoamericana, concretamente el caso del Distrito Federal en la ciudad de México. Hay que hacer notar que probablemente una de las causas de

que hasta ahora no se haya podido hablar de descentralización, a pesar de que los municipios eran concebidos como entes con personalidad jurídica, estriba no solamente en la escasez de competencias que a éstos les han sido transferidas, sino también a que el proceso nunca ha ido acompañado de otro similar de desconcentración profunda, pues se puso en práctica en los años 70 pero no se continuó con este proceso, en donde los órganos territoriales del Estado posean un auténtico poder de decisión, de manera que puedan concertar con los municipios. El diálogo de los entes descentralizados no puede ser, por tanto, solamente con la administración central, sino también con la administración desconcentrada.

El contexto de los procesos de descentralización y desconcentración

Los procesos de descentralización y desconcentración se desenvuelven dentro de la matriz propuesta por el Estado, a través de su ordenamiento. Ello implica que la participación que la sociedad civil pueda tener, en el proceso de toma de decisiones, está muy fuertemente determinada por el modelo de participación que haya establecido previamente el Estado. En efecto, es una conclusión generalmente admitida por la investigación que, en América Latina y en México de manera particular, la sociedad civil es modelada por el Estado y que, en la medida en que éste sea unitario y centralista, la sociedad civil lo será también, por depender la base de dicha sociedad de las cúpulas centrales. De la misma manera, cuando el Estado trata de convertirse en descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos de descentralización y desconcentración propuestos desde él mismo. Existirá, de esta manera, una especie de encasillamiento de la participación.

Puesto que en América Latina y en México, las regiones no han tenido un rol muy relevante, las comunidades locales han traducido el modelo de sociedad impuesto desde el Estado. La descentralización requiere de un nivel intermedio -que podría ser la región- para democratizar la base de la sociedad.

Los problemas inherentes a los servicios sociales descentralizados y desconcentrados

La problemática teórica

En política social, tanto la descentralización como la desconcentración presentan, en principio, dos inconvenientes: en primer lugar, la comprensión global, por parte de los administrados, de la totalidad de la administración pública, quienes entienden que lo importante son las tareas y no quienes las realicen; en segundo lugar, que los problemas de política social tienen caracteres del ámbito nacional.

No obstante, hay un importante estímulo en favor de la descentralización y es que la razón para llevar a cabo este tipo de proceso y hacer que los beneficiarios participen, no es otra que la eficiencia. En efecto, mientras más próximo se está de los problemas, mejor se los conoce y, por ende, la solución puede ser más adecuada. Por lo tanto, la conjunción de estas situaciones requiere llegar a un sistema de poderes participados o compartidos.

Las disyuntivas centralización-descentralización y concentración-desconcentración, deben ser resueltas de una manera aparentemente simple: debe ser titular de la competencia administrativa correspondiente aquel ente u órgano que esté en mejores condiciones para decidir, en función del tipo de decisión de que se trate y del tipo de información con que se cuente, para tomar la decisión. Ello requiere analizar a fondo el proceso de toma de decisiones, en política social.

Lo ideal no pareciera ser dividir las competencias por materias entre sujetos distintos y excluyentes ni delegar la gestión de unos sectores o servicios, sino establecer programas comunes de acción, en cuya elaboración y gestión participen el gobierno nacional, las regiones y los entes locales. Los planes y programas deberán ir acompañados de una objetivación de funciones, una estructura de programa y un sistema paralelo de asignación de las mismas, el que será, al mismo tiempo, una estructura de competencias. La asignación de competencias será una asignación plena, es decir, se asignarán competencias propias.

A nivel de decisión, los entes territoriales inferiores descentralizados o los órganos desconcentrados concretarán decisiones amplias tomadas a nivel nacional, operando así una sucesiva individualización de la decisión. No se debe olvidar que los segmentos de política social, que se ejecutan a nivel local, son parte inseparable de la totalidad del sistema nacional-sectorial. En esta concreción, se debe garantizar la competencia exclusiva de los entes descentralizados y no sobre la política social general, lo que significará que decisiones de este tipo no podrán ser revocadas ni sustituidas por los órganos centrales.

Ello implicará también un reforzamiento de la estructura administrativa central. La administración central sectorial debe tener, en primer lugar, la capacidad de orientar -tomando decisiones a nivel nacional- las acciones del resto de las instituciones; y, en segundo lugar, asegurar la financiación de las políticas sociales, evitando desigualdades. Por último, a la administración central le corresponde un cierto control sobre los entes descentralizados o desconcentrados.

Desde el punto de vista del control, cuando exista descentralización sólo puede existir un control de legalidad sobre la actuación del ente descentralizado; es decir, un control de regularidad jurídica. Dicho control será reglamentado y no discrecional. No existirá descentralización, en cambio, cuando lo que se establezcan sean controles de oportunidad, que sí son discrecionales. Esto es:

- a) Cuando exista, de hecho, una reserva de decisión a favor del Estado u otro ente, como ocurre con los procedimientos bifásicos; y
- b) En aquellos casos en que se establecen requisitos de autorización o posibilidades de anulación, puesto que implicarán, de hecho, una relación de jerarquía.

Otra cuestión importante consiste en determinar cuál es el régimen financiero del ente descentralizado y, por lo tanto, cómo se financiarán las políticas que éste decida. En este punto, creemos que la administración central debe asegurar a los entes descentralizados una suficiencia financiera, pero no una autonomía de recursos cuando se trata de una descentralización administrativa no así cuando es descentralización política. Dicha suficiencia debe ser garantizada con recursos propios del ente descentralizado y completada con recursos centrales, como única manera de evitar las desigualdades territoriales.

Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales han de ir acompañados de procesos generales del mismo tipo, en toda la administración pública del Estado, coordinando perfectamente los procesos de descentralización con los de desconcentración.

La problemática real

En la práctica, sin embargo, este conjunto de reglas no es de tan simple aplicación y se plantea una rica problemática difícil de resolver, puesto que los procesos de descentralización y desconcentración no tienen en cuenta el sistema como un todo, sino su distribución espacial. Enfatizar el espacio, sin tomar en cuenta al sistema, es ver el problema de forma parcial.

El proceso de toma de decisiones no es un proceso simple, por dos tipos de motivos: en primer lugar, porque es muy difícil diferenciar lo técnico, de lo administrativo y de lo político, circunstancias que hacen igualmente difícil determinar cuál es el ente u órgano central -ya sea descentralizado, concentrado o desconcentrado- que ha de tomar una determinada decisión o la autoridad política competente sobre un determinado tema; en segundo lugar, porque es extremadamente difícil individualizar sucesivamente una decisión en el espacio y determinar cuáles son los niveles por los que ha de pasar esa decisión, como así mismo determinar hasta dónde ésta debe concretarse, en cada espacio territorial.

Una gran dificultad práctica es la de la heterogeneidad que se presenta, al menos en tres sentidos:

- a) El de la heterogeneidad de los entes que van a ser descentralizados, es decir, las regiones y las colectividades locales o municipios.

- b) Un segundo sentido de dicha heterogeneidad, es el que se presenta en las situaciones y entornos, en los diferentes países; regiones y estados provinciales.
- c) Finalmente, afecta a los propios sistemas de salud, educación, vivienda, etc.

Por último, un clásico problema que se plantea, cuando se analizan los procesos descentralizadores y desconcentradores, es el de la intersectorialidad, ya que la coordinación de lo intersectorial se vuelve cada vez más difícil, cuanto más reducido es el espacio dónde se desarrollan las políticas. En este punto, vuelve a cobrar relevancia el tema regional como el único nivel dónde, existiendo descentralización, puede coordinarse la intersectorialidad y llevarse a la práctica un desarrollo sustentable a través de un ordenamiento ecológico y ambiental.

Marco de la política ambiental

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), promueve en el marco de la Política Ambiental, diferentes instrumentos de planeación que trabajen articuladamente a nivel regional, con la finalidad de equilibrar el crecimiento económico, la calidad de vida de sus pobladores y la conservación de los recursos naturales, en la transición hacia el desarrollo sustentable; considerando la existencia de diferentes actores sociales, económicos y políticos, que deben involucrarse en su formulación, implementación y evaluación.

“La región es un espacio privilegiado de planeación del territorio -nos dice la SEMARNAP en un documento interno de términos de referencia generales- en el cual se identifica la interacción de procesos que permiten explicar un conjunto de problemas asociados al aprovechamiento de los recursos naturales. Para su atención se promueve el uso de dos instrumentos de planeación: el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders). Para el diseño y análisis de éstos, se concibe a la región como un sistema complejo, en donde confluyen relaciones entre conjuntos de elementos que tienen que ver con el medio natural, los sistemas productivos, los actores sociales involucrados, así como las políticas que condicionan fuertemente estas relaciones.”

El Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) es el instrumento fundamental que establece la legislación ambiental para regular los usos del territorio y las actividades productivas, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos naturales del país, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente (LGEEPA, 1988). El OET es de carácter regional e intersectorial, y analiza el estado actual de los recursos naturales, prevé escenarios alternativos a partir de tendencias actuales y/o transformaciones en los procesos, y finalmente, proporciona los elementos necesarios para plantear alternativas en el uso de los recursos y criterios ecológicos, en una perspectiva de sustentabilidad.

Por considerar de gran importancia el planteamiento realizado en los documentos interno para definir un marco de actuación por parte de la SEMARNAP, me voy a permitir atar, comentar y dar a conocer algunos puntos de su contenido que considero fundamental para la formulación de los planes de ordenamiento ambiental municipal.

“El Ordenamiento Ecológico del Territorios dice que es el marco de referencia para la elaboración del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, el cual es un conjunto de políticas, acciones y proyectos que propician la inversión del gasto público, social y privado de manera consensuada y coordinada, para fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Es semejante destacar esta visión del desarrollo en virtud de ser una visión basada en una estrategia distinta al modelo económico aplicado por el propio gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Banco de México. Cuyo modelo está basado en el manejo exclusivo de las variables macro-económicas, divorciadas de las variables micro-económicas y de un pacto social real donde el gran paradigma será el resolver el problema de pobreza y desempleo con un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, y desde luego la preservación de los mismos en un medio ambiente propicio para una mejor calidad de vida.

La articulación entre el OET y los Proders dotará a los organismos gestores del desarrollo regional de instrumentos y herramientas de planeación se nos dice: Para la efectiva participación de los diferentes actores, en el proceso de planeación regional, se prevé: I) la coordinación intergubernamental en los diferentes órdenes de gobierno y II) la concertación social con las organizaciones productivas, instituciones académicas, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Esto se realiza con el fin de incorporar los conocimientos y puntos de vista de la sociedad en su conjunto, detectar los posibles conflictos y las potencialidades en el manejo de los recursos naturales y promover acciones de conservación y producción conjunta en el corto y mediano plazo a través de talleres organizados conjuntamente con las organizaciones vecinales y la asistencia técnica de la autoridad municipal o local.

La propuesta metodológica para la realización del presente estudio parte de reconocer al territorio como un sistema complejo, en donde se presentan situaciones generadas por una multiplicidad de factores que involucran el medio físico y biológico, la producción, la tecnología, la sociedad y los intereses económicos, etc. Estas situaciones se caracterizan por la confluencia de una variedad de procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un “sistema complejo”, con un funcionamiento específico y en espacios municipales con una gran complejidad también, en razón de la gran heterogeneidad y diversidad en los mismos.

El enfoque metodológico reconoce dos grandes etapas, la primera está orientada al conocimiento del sistema a través de la caracterización y diagnóstico. La segunda etapa comprende el análisis

prospectivo de escenarios alternativos que permitan formular mecanismos para la transformación del sistema o propuesta a nivel municipal. Por ello, más adelante trataremos los aspectos político administrativos desde la propia Institucionalidad jurídico política del Estado.

Es importante resaltar que la fase de gestión es un proceso de participación en la planeación del territorio y por tanto, debe contemplarse durante todo el desarrollo del estudio. Comprende actividades de difusión, discusión y concertación entre los diferentes sectores de la sociedad. De manera particular entre las autoridades municipales y los líderes o representantes vecinales a través de talleres de discusión y análisis de la problemática y propuesta de acciones conjuntas.

La instrumentación es el proceso de conformación de la coordinación, concertación y consulta que lleven a la expedición legal y administrativa de los programas de ordenamiento ecológico.”

Para la caracterización y diagnóstico, el análisis de las relaciones se seleccionan a partir de los objetivos del estudio y éstos a su vez se determinan en función de las preguntas derivadas de la observación de la situación actual del área en estudio. Las actividades derivadas se centran en tres subsistemas, cuyo análisis incluye los tres niveles de proceso abordados con anterioridad:

- 1) Análisis del subsistema natural, a través del cual se determina el deterioro o impacto acumulativo de los métodos de explotación sobre el medio ambiente, así como las limitaciones físicas (disponibilidad) que el medio impone a los métodos de utilización de los recursos del territorio.
- 2) El análisis del subsistema social para determinar las condiciones de vida de la población y los procesos vinculantes a la calidad de vida.
- 3) El análisis del subsistema productivo (tecnologías, insumos, mercados, organización, etcétera) donde se enfatizan las formas del uso del territorio, el impacto en el ambiente y sus repercusiones en la calidad de vida de los pobladores.

El resultado de este análisis integral o diagnóstico es la identificación de los procesos (y los mecanismos que los rigen), que favorecen la degradación de los recursos y las condiciones de pobreza extrema; sin olvidar que estos mecanismos pueden ser inducidos a través de metaprocesos o procesos globales.

Cabe recordar que la metodología propuesta está fundamentalmente orientada al estudio de los problemas de la interacción sociedad- naturaleza como un todo integrado; es decir, como un sistema que engloba, en un solo conjunto estructural y funcional, la sociedad y la naturaleza. Este enfoque ha permitido captar más profundamente la complejidad de la problemática ambiental,

poniendo al descubierto nexos causales entre procesos socioeconómicos y del medio natural al igual que la relación entre naturaleza y ciudad en los procesos de contaminación, en contraposición con la visión neoliberal que ha prevalecido durante los últimos 16 años en México.

En la segunda etapa de estudio se pretende ordenar las actividades productivas e induce políticas institucionales que fomenten procesos de transformación en las diferentes escalas de aproximación, sin olvidar que la definición de los valores y metas del desarrollo es responsabilidad de la Sociedad en su conjunto a partir de un proceso de planeación concertada.

Dentro de la propuesta es importante enfatizar los siguientes puntos: 1) definir los valores y las metas del desarrollo regional, 2) las modificaciones a los procesos estructurales, enfatizando en las formas de apropiación del territorio, 3) los arreglos a los mecanismos de integración intra- y extra- regional, 4) la responsabilidad de los agentes del desarrollo (Estado, Mercado, Sociedad), yo añadiría un quinto aspecto fundamental y complementario la visualización de las reformas y rediseño de carácter institucional.

Para instrumentar las propuestas se considera la elaboración de: 1) el marco jurídico-administrativo que garantice la continuidad de las acciones en el tiempo, y 2) los mecanismos de coordinación y evaluación del proceso.”

Objetivos

“Elaborar el Ordenamiento Ecológico Territorial, apegado a las leyes respectivas que permita regular e inducir el uso del suelo y las actividades productivas bajo una perspectiva que compatibilice el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales.

Diseñar el Programa de Desarrollo Sustentable, a través de acuerdos sobre políticas y acciones que atiendan integralmente la problemática productiva y ambiental de la región.

Desarrollar mecanismos de concertación que hagan posible consensuar el ordenamiento ecológico y el programa de desarrollo desde su formulación hasta su instrumentación y evaluación”

Documento interno de I.N.E. SEMARNAP. marco teórico para la planeación y ordenamiento ecológico territorial.

Los objetivos particulares que nos plantean son los siguientes:

1. Analizar retrospectivamente el marco jurídico- administrativo y las políticas institucionales vinculadas al aprovechamiento del territorio.

2. Proponer mecanismos de coordinación institucional y concertación social que garanticen la participación de los sectores público, social y privado en la definición del uso del territorio y las actividades productivas de la región.
3. Realizar los talleres de planeación participativa en las modalidades de prediagnóstico, inducción y validación.
4. Integrar un Sistema de Información Geográfica que facilite la caracterización, el análisis, el modelado, el monitoreo y la gestión del aprovechamiento del territorio.
5. Elaborar el diagnóstico que identifique las interacciones de los subsistemas natural, social y productivo, en un contexto de integración territorial.
6. Construir escenarios alternativos que modifiquen las estructuras y procesos en la dinámica de la región, a partir de la acción de las políticas institucionales y las actividades de apropiación del territorio por la población.
7. Elaborar el modelo de ordenamiento ecológico del territorio donde se definan los usos del territorio y los criterios ecológicos.
8. Elaborar el programa de desarrollo donde se formulen las políticas, acciones y proyectos dirigidos a lograr la sustentabilidad regional.
9. Generar los instrumentos consensados por los diferentes sectores para su posterior ejecución y/o decreto.
10. Proponer mecanismos de evaluación y seguimiento de los proyectos y acciones derivados del ordenamiento y el programa de desarrollo regional.

Actividades (según metodología planteada por la SEMARNAP, México 1998)

1. Marco Jurídico- Administrativo y Políticas Institucionales
2. Mecanismos de Coordinación Institucional y Concertación social
3. Talleres de Planeación Participativa
4. Taller de Prediagnóstico
5. Taller de Inducción
6. Taller de Validación
7. Integración del Sistema de Información Geográfica

a) Se realizará el mapa base del Area de Ordenamiento Ecológico en formato digital a escala 1:50,000 según sistema cartográfico del INEGI, donde se representará la delimitación del AOE, según el esquema anexo.

El mapa base contendrá los siguientes niveles de información.

-Límites político- administrativos
-Vías de comunicación

-Curvas de nivel c/100 metros
-Límites de AGEB's

- Límites de propiedades: ejidales, comunales, federal y privada
- Ubicación de asentamientos humanos

b) Caracterizar los subsistemas natural, social y productivo para el AOE mediante la descripción y análisis retrospectivos de los últimos 20 años, en escala 1:50,000

Subsistema natural

- Unidades geomorfoedafológicas (fisiografía, geoformas, procesos geomorfológicos y suelos).
- Cobertura del terreno
- Hidrología de microcuencas, afluentes, acuíferos, cuerpos de agua y manantiales. Localización, volúmenes y calidad.
- Dinámica local de vientos (cuando aplique por contaminación de aire)
- Distribución de flora y fauna relevante (en estatus, por abundante o por aprovechamiento) asociada a unidades de cobertura
- Distribución de climas con base a la vegetación y estaciones meteorológicas
- Precipitación y temperatura mínima y máxima mensual
- Localización de áreas de riesgo a desastres naturales
- Localización de áreas naturales protegidas y su categoría

Subsistema productivo

A) Descripción y análisis de los modelos tecnológicos existentes:

- Población económicamente activa
- Fuente de financiamiento
- Volumen producido
- Valor de producción
- Destino de la producción (volumen por precio medio rural)
- Destino de la producción (volumen de autoconsumo y/o venta)
- Precio por venta del producto
- Lugar de venta
- Mecanismos y volúmenes de comercialización (directo o intermediarios)

B) Costos de producción:

- Costos de producción
- Mantenimiento
- Subsidio
- Agua

- Insumos o materias primas (tipo, procedencia, cantidad y costo)
- Jornales o mano de obra requerida
- Impuestos

C) valor agregado:

- Valor bruto productivo-costos de producción

D) distribución de ingresos:

- Ganancia neta
- Salarios
- Impuestos
- Financiamientos

E) impactos ambientales:

- Residuos agroquímicos
- Agotamiento de recursos (suelos, agua, vegetación, flora y/o fauna)
- Vulnerabilidad y riesgo por aprovechamientos
- Impactos acumulativos o sinérgicos

Subsistema socio- económico

- Ubicación de la tenencia de la tierra y núcleos agrarios
- Ubicación de conflictos agrarios o grado de resolución
- Población económicamente activa por sector
- Niveles de bienestar social (salud, educación, vivienda y servicios)
- Distribución de grupos étnicos
- Flujos migratorios
- Área de influencia de las principales organizaciones productivas
- Ubicación de los principales mercados y flujos comerciales por producto
- Distribución de infraestructura productiva (industria, bodegas, procesadoras, etcétera)
- Distribución de infraestructura social (hospitales, escuelas, electricidad, otros servicios).

8. Fase de Diagnóstico

9. Fase Prospectiva

10. Propuesta

La propuesta debe contener los siguientes aspectos: 1) definir los valores y las metas del desarrollo regional, 2) las modificaciones a los procesos estructurales, enfatizando en las formas de

apropiación del territorio, 3) los arreglos a los mecanismos de integración intra- y extra- regional, 4) la responsabilidad de los agentes del desarrollo (Estado, mercado, sociedad).

11. Instrumentación

Esta etapa corresponde a la instrumentación jurídica del ordenamiento, que es competencia exclusiva de las autoridades estatales y municipales, en la que someten el ordenamiento. El poder ejecutivo estatal para su aprobación, a los congresos locales, previa consulta pública y la elaboración de los decretos, declaratorias, para que su observancia sea obligatoria, incluye además la firma de los documentos oficiales y promulgación en el Diario Oficial de la entidad federativa.

BIBLIOGRAFÍA

MICHAEL Hough *Planificación urbana y procesos ecológicos*. Editorial Gustavo Gili, S.A. Páginas 5- 20

GONZÁLEZ Márquez, José Juan. *Nuevo derecho ambiental mexicano (Instrumentos de política)* Talleres Amacalli editores, S.A. de C.V. páginas 24-60

CASTILLO, Laura Itzel (coor.), *El desarrollo sustentable de la ciudad de México*. Editorial Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1998.

SEMARNAP, *Términos de Referencia Generales*, Documento Interno. México, 1998

Secretaría de Gobernación. Centro de Estudios de Desarrollo Municipal. *La protección ecológica en los municipios*, Guía Técnica # 13, México, 1995

Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente, Editorial Porrúa, Decimoquinta edición. México, 1998.

Ley General de Asentamientos Humanos, Editorial Porrúa, Décimoquinta edición. México, 1998.