



Casa abierta al tiempo  
IZTAPALAPA

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

***EL ESTADO Y LA POLITICIA AMBIENTAL EN MÉXICO***

**Trabajo final terminado y aprobado para obtener el grado de  
Licenciado en Ciencia Política**

**AUTOR**

**RUTILO MATIAS BELTRAN**



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD  
AUTONOMA  
METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

★ MAYO 6 1999 ★

**C. S. H.**

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA**

  
**DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC**  
Coordinador de la Lic. en Ciencia Política

**MEXICO,D.F., ABRIL DE 1999.**



Casa abierta al tiempo  
IZTAPALAPA

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

***EL ESTADO Y LA POLITICA AMBIENTAL EN MÉXICO***

**Trabajo final terminado y aprobado para obtener el grado de  
Licenciado en Ciencia Política**

**AUTOR**

**RUTILO MATIAS BELTRAN**

---

**Mtro. Alfredo Ramírez Treviño  
ASESOR**

---

**Mtro. Valeriano Ramírez M.  
LECTOR**

**MEXICO,D.F., ABRIL DE 1999.**

## INDICE GENERAL

|  |           |
|--|-----------|
| Agradecimientos.....   | 4         |
| Introducción.....  | 6         |
| <br>   |           |
| <b>1 CAPITULO</b>  |           |
| <b>EL ESTADO MEXICANO Y LA PLANIFICACION POLITICO – AMBIENTAL.....</b> | <b>10</b> |
| <b>1.1 CONCEPTUALIZACIÓN .....</b>                                     | <b>10</b> |
| 1.1.1 El Estado .....  | 10        |
| 1.1.2 El Estado mexicano.....  | 11        |
| 1.1.3 La Política.....   | 14        |
| <b>1.2 La Política Ambiental Estatal.....</b>                          | <b>15</b> |
| <b>1.3 El Medio Ambiente .....</b>                                     | <b>16</b> |
| <b>1.4 La planificación ambiental .....</b>                            | <b>20</b> |
| <br>   |           |
| <b>2 CAPITULO</b>  |           |
| <b>CONTEXTO SOCIOECONOMICO Y PLANIFICACION AMBIENTAL.....</b>          | <b>24</b> |
| <b>2.1 La Evolución Económica .....</b>                                | <b>24</b> |
| <b>2.2 El Contexto Internacional .....</b>                             | <b>32</b> |
| <b>2.3 El proceso Sociopolítico Nacional.....</b>                      | <b>41</b> |
| <br>   |           |
| <b>3 CAPITULO</b>  |           |
| <b>LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL MEDIO AMBIENTE.....</b>               | <b>50</b> |
| <b>3.1 Conceptualización .....</b>                                     | <b>50</b> |
| <b>3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 1983 –1988.....</b>              | <b>51</b> |
| <b>3.3 El Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994.....</b>             | <b>54</b> |
| <b>3.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.....</b>             | <b>56</b> |
| <br>   |           |
| <b>4 CAPITULO</b>  |           |
| <b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA AMBIENTAL.....</b>                | <b>62</b> |
| <b>4.1 El aparato político-administrativo .....</b>                    | <b>62</b> |
| <b>4.2 Normatividad política y ambiental .....</b>                     | <b>69</b> |
| 4.2.1 Normatividad .....   | 70        |
| 4.2.2 Política ambiental .....   | 74        |

**5 CAPITULO**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

|  |                  |
|--|------------------|
| <b><u>5.1 Conclusiones .....</u></b>   | <b><u>79</u></b> |
| <b><u>5.2 Recomendaciones.....</u></b> | <b><u>83</u></b> |
| <b><u>BIBLIOGRAFIA.....</u></b>        | <b><u>94</u></b> |

## AGRADECIMIENTOS

Lo más agradable de esta investigación, es sin duda, el trabajo colectivo del que ha sido producto. Por ello, el recorrido existencial de este trabajo lleva consigo una gran cantidad de agradecimientos.

En primer lugar quiero hacer expreso el enorme agradecimiento que tengo para con mis padres Marcelino y Feliciano (Enriqueta), quienes en ningún momento dejaron de apoyarme. Agradezco los estímulos de mi tío Julio y de mi tía Cruz, así como los de mi prima Beatriz, Lupita y Julio Jr. Quienes siempre han estado conmigo en los momentos más difíciles. No puedo dejar de mencionar en la lista familiar a mis hermanos Víctor, Juana, Rosa, Ana, Isabel, Marcelino, Ismael y Enriqueta, fieles seguidores de esta aventura.

Siempre tendré presente el apoyo moral y económico de mi cuñado y amigo Alvaro Efraim y de mi tía Margarita, le hago participe de mi gratitud por su disposición al amigo Ángel. Asimismo, doy gracias a la familia Ramírez Beltrán, a la familia Matías Gudiño, a mi esposa María del Pilar y a mi hijo Christian Vieri, a todos ellos gracias por su respaldo y cariño que siempre quedaron presentes.

A la Profesora Lupita Olivares L. La recordaré siempre con mucho cariño por sus preocupaciones y sus consejos.

A Tere Luna R., amiga de siempre tus observaciones y tus puntos de vista alumbraron múltiples senderos de esta investigación para ti mi agradecimiento y respeto.

Sobra decir que me llena de gratitud el apoyo pedagógico de Alfredo Ramírez Treviño, gran amigo, excelente compañero excepcional ser humano; asesor de mi tesis, con quien descubrí importantes dimensiones éticas de compromiso académico, su paciencia de maestro liberador le imprimió confianza a mi peregrinar; además, nuestra acción intelectual permitió sembrar una sólida amistad donde se lograron conjugar quehaceres académicos y políticos; su compromiso crítico con la vida ha influenciado enormemente los pensamientos aquí manifiesto, la admiración y el cariño que le guardo quemados envueltos en la complicidad de sabernos constructores de un mundo distinto.

Por último he de agradecer el apoyo, comprensión y paciencia del Dr. Gustavo Ernesto Emmerich Isaac Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política y al Profesor Valeriano Ramírez Medina por su disponibilidad y su tiempo. Sin los cuales esta investigación no hubiera sido posible, a todos ellos gracias.

## INTRODUCCION

El enfoque y conceptualización del medio ambiente en los planes nacionales, invita a su revisión en tanto se materializa en lineamientos a seguir, el problema más general parece ser la concreción de soluciones a la problemática ambiental; ya que los planes, a pesar de hacer un diagnóstico amplio sobre la situación crítica del medio ambiente en el país y sus posibles medios para resolverla, en la práctica no se manifiestan, en el mejor de los casos se restringe a implementar medidas de protección a los recursos naturales y a el espacio que ocupan en el territorio, así como a emplear medidas correctivas contra la contaminación.

Por los motivos anteriores esta investigación se propone comprobar la siguiente hipótesis: las concepciones técnicas de la planificación ambiental en México así como sus categorías de análisis y los medios para instrumentarla, se conciben en un contexto del desarrollo nacional donde las variables, económica, social y política, no pueden cumplir plenamente los objetivos y metas de una planificación ambiental; de modo tal que ésta, en las actuales condiciones del país, sólo puede tener mediano alcance, pues no concuerda con los problemas que el desarrollo nacional plantea.

El espacio temporal a considerar en este estudio comprende desde el período en el que convergen ciertas condiciones para la incorporación de los factores ambientales en los planes nacionales, que es a partir de los años 70' hasta la primera mitad de la década de los 90', donde el medio ambiente cobra mayor relevancia.

Es a partir de 1982 cuando se incorpora en México mediante el proceso de planificación económica, los problemas del medio ambiente como fuerza motora del crecimiento económico; puesto que para los efectos de una adecuada planificación, los procesos y las estructuras del desarrollo tienen que adaptarse a los desafíos y objetivos ambientales.

A partir de lo anterior, esta investigación realizará un ejercicio de búsqueda del mayor grado de compatibilización posible entre medio ambiente y desarrollo, con todo lo que esto conlleva: explotación, uso y manejo de recursos naturales, producción y consumo de mercancías satisfacción de necesidades básicas de la sociedad del presente, elevación de la calidad de vida y asegurar recursos para las generaciones futuras.

Para lograr lo arriba mencionado, este estudio se propone hacer un análisis crítico de la aplicación de la planificación ambiental en México, a partir de los planes y programas de desarrollo, acorde con una conceptualización del medio ambiente que articule sociedad y naturaleza, su estrecha relación y el peso fundamental de la sociedad en la transformación del medio ambiente teniendo siempre presente las condicionantes que el desarrollo nacional impone.

La discusión sobre desarrollo y medio ambiente existe, en tanto se dimensiona el problema de la forma y la intensidad con que la sociedad utiliza los recursos de la naturaleza, mientras que éstos recursos por sus mismas leyes naturales que gobiernan su preservación y reproducción muchas veces contradicen la forma de aprovechamiento. Este problema se manifiesta en:



- 1) La destrucción o deterioro de los recursos naturales.
- 2) Contaminación.
- 3) Deterioro social.

Para comprender las raíces del “problema ambiental” deben conocerse las restricciones del medio biofísico, así como las prioridades, valores y formas en que la sociedad decide y desarrolla los objetivos que se plantea, siendo la planificación la expresión concreta de este aspecto centramos nuestra atención en ella.

Una forma en que “la planificación del desarrollo” debe considerar el problema ambiental es especificar este problema, así como la evaluación económica y los distintos instrumentos y mecanismos que agrupados en: “un programa ambiental” derivan en políticas a seguir que pueden ser utilizadas para proteger o rehabilitar de la mejor manera el medio ambiente.

La política ambiental regula la escala de necesidades y aspiraciones que se manifiestan en el programa ambiental, y decide los medios y recursos materiales que podrán utilizarse en un momento dado para satisfacer las necesidades de la población y su medio.

La iniciación de actividades de desarrollo y su selección aunque no se expliciten conllevan en su mayor parte una política ambiental establecida por el gobierno. Esta política se origina de las posibilidades económicas y técnicas, y de situación propiamente política tanto interna como externa.

El plan expresa las acciones concretas y tangibles de la política ambiental, de allí se puede evaluar el perfil ambiental de México; es decir la forma en que se incorpora el medio ambiente en “el proceso de desarrollo” y la efectividad de instrumentación en el marco institucional y operativo del sector público para lograr un crecimiento económico sostenido y un avance social.

Lo anterior no arroja un balance positivo, al contrario la situación natural en muchas áreas y en variados procesos productivos, tiende a agravarse y en gran medida tampoco se ha avanzado lo suficiente en el ámbito social. La efectividad del modelo de desarrollo está en función de cuanto se ha logrado integrar los objetivos económicos con los ambientales, y ambos con los sociales.

El problema a vencer es de carácter operativo, de instrumentación y sobre todo de generar una base social adecuada que dé sustento a una planificación ambiental.

# **1 CAPITULO**

## **El Estado mexicano y la Planificación Político-Ambiental.**

### **1.1 CONCEPTUALIZACIÓN**

#### **1.1.1 El Estado**

No es el objetivo de esta investigación hacer un análisis del Estado, por lo que me limitaré a sentar teorías en torno a las cuales se concibe la institución estatal y sus relaciones con las clases sociales para poder tener un marco de referencia de nuestro interés que es: “El Estado mexicano y la planificación político-ambiental”

El Estado no ha existido siempre en la sociedad primitiva, cuando no había ni propiedad privada ni clases sociales, tampoco existía el Estado; es con el desarrollo de las fuerzas productivas en que aparece la propiedad privada y, con ella, las clases sociales. Así surge la necesidad de proteger la propiedad privada, la autoridad y la tranquilidad de sus poseedores, en virtud de ello se originó el Estado.

Es Estado por lo tanto, es producto del desarrollo histórico de la sociedad. Fue originado por los cambios que se operaron en la producción material. La sustitución de un modo de producción por otro condiciona la sustitución de una estructura estatal por otra.

Tipos de Estado los Estados se distinguen según sea la clase social a la que sirvan y la base económica sobre la que hayan surgido. La historia conoce cuatro tipos de Estados: El esclavista, el Feudal, el capitalista y el socialista.

Formas de Gobierno a cada tipo de Estado les son propias diversas formas de gobierno, o sea, de orden y organización del dominio de la clase dominante. Las formas de gobierno dependen de las condiciones históricas concretas del desarrollo de cada país por separado, de la correlación existente de las fuerzas de clase y de otras circunstancias exteriores. Más, por diversas que sean y por mucho que cambien las formas de gobierno, el tipo de Estado, su naturaleza de clase, sigue siendo la misma dentro del régimen económico dado. Así, la sociedad conoció ya diversas formas de gobierno: la monarquía como poder de un individuo, el emperador o monarca; la aristocracia, como poder de una minoría relativamente pequeña; la república como poder electivo y la democracia como poder de la mayoría <sup>1</sup>

### 1.1.2 El Estado mexicano

Dentro del modo de producción capitalista, el carácter del Estado mexicano es el de un estado capitalista dependiente y subdesarrollado. Primero: por el tipo de relaciones de producción dominante que son de tipo capitalista; segundo: al ubicarse dentro de la división internacional del trabajo en una relación de dependencia (económica, política, científica – tecnológica, etc.) con respecto a los países desarrollados.

---

<sup>1</sup> Afanasiu, W. Fundamentos de Filosofía, Quinto Sol, México, s.f. pp. 316-320.

Dentro del contexto racional, ¿cuál ha sido el papel del Estado mexicano en estas últimas décadas?

En términos generales Francisco González habla de dos períodos. El primero comprende lo que él llama el “milagro” mexicano y su crisis (1940-1982) y el nuevo proyecto “modernizador” (neoliberal) que inicia con Miguel de la Madrid Hurtado y Continúa Carlos Salinas de Gortari.

En el primer período, el Estado puso en práctica una política económica que se podría resumir en los siguientes aspectos: endeudamiento interno y externo (como palanca de impulso a la inversión privada); creciente déficit presupuestario (como medio de creación de la infraestructura económica y la creación de servicios sociales básicos) proteccionismo estatal a la industria interna (como medio de consolidación de la burguesía racional y extranjera) que a la postre benefició al capital extranjero, política monetaria y crediticia de corte conservador y orientada al apoyo a la acumulación privada (como política general de desarrollo mediante la emisión de circulante, tasa de cambio estable, a partir de 1954, bajas tasas de interés, libre convertibilidad cambiaria y apoyo mediante los organismos del Estado al proceso de industrialización).

El Estado asume un papel consciente a través de medidas concretas en la actividad económica, aumentando su capacidad de iniciativa y de organización política y económica, jugando así un importante papel en la conformación y consolidación del capital. Sin embargo, para finales de la década de los sesenta entra en crisis el modelo de acumulación. Luis Echeverría Álvarez pone fin al “desarrollo estabilizador” y da paso al “desarrollo compartido”; con esto se atacan los efectos pero no las causas que provocan la crisis

prolongando la agonía. “La crisis de 1982 evidenció lo que ya estaba planteado desde el inicio de los años setenta: el agotamiento del proyecto sustentado en la sustitución de importaciones y en la industrialización orientada al mercado interno...”<sup>2</sup>

El segundo período, al que hace alusión Francisco González, “el nuevo proyecto” plantea entre otras cosas la reforma del Estado que consiste en poner fin al Estado benefactor; esto es, se busca reducir sus funciones y limitar su intervención en la economía dejando que el “mercado libre” se regule por la ley de la oferta y la demanda, dando inicio a la privatización de importantes empresas. Sin embargo, el Estado debe seguir controlando las empresas consideradas estratégicas para el país ya que esto le dará fuerza y capacidad de dirección económica importante; de lo contrario puede desvirtuar su propia función y no podrá satisfacer las existencias de la reproducción del capital<sup>3</sup>

En 1988, Carlos Salinas de Gortari se declaró defensor del proyecto neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid Hurtado y se propuso reducir a su mínima expresión al capitalismo de Estado y reprivatizar la economía al máximo subastando (incluso) empresas consideradas estratégicas.

Ante el dilema entre el Estado mínimo y el Estado máximo René Villarreal propone llegar a un Estado óptimo, un Estado eficaz, eficiente y concertador a partir de la reforma del Estado. El Estado debe reformarse de un benefactor y propietario a otro nuevo, solidario y promotor de la modernización y el desarrollo. Así se plantea la disyuntiva entre

---

<sup>2</sup> González, Francisco, Historia de México 2, Quinto Sol, México, 1991, p. 187.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 190.

el Estado y el mercado como un falso dilema. Y animar un diseño de política económica y social activas que no están presentes en el modelo neoliberal.

El papel del Estado debe mantenerse dentro del márgenes acotados, pero esenciales dentro de una nueva economía que promueva estabilidad con crecimiento, empleo, equidad y cuidado del medio ambiente.

### 1.1.3 La política

Entendiendo a la política como una actividad propia de la praxis humana, propia de una relación de dominio de un sujeto sobre otro, esto en sentido restringido; en sentido amplio se entiende como una relación contradictoria de la integración ideológica y la represión violenta cuyo ejercicio sólo es monopolizado por una institución (el Estado), en el marco de una relación de fuerza entre las clases sociales que definen de manera concreta la dominación que se establece.

Además de contener intrínsecamente los fines y/o metas de una clase o fracción de clase dominante, considerados estos prioritarios a sus objetivos o proyectos, y se modifican de acuerdo a tiempos, circunstancias e intereses, es decir se establece “una verdadera relación de fuerza”<sup>4</sup>

Esta relación se encuentra ubicada en una formación social y en un modo de producción dados que les imprimen una característica particular, según sea el caso, por lo

tanto, “la reproducción de las clases en el proceso de valoración del capital y la reproducción de la dominación política no son idénticas”<sup>5</sup>; de este se desprende la problemática de no poder lograr una conceptualización concreta del mismo, sino sólo el enunciado de sus principales postulados.

## **1.2 La Política Ambiental Estatal**

Aunque desde los años 70' ya se trataban asuntos relacionados con el medio ambiente, es hasta 1982 en que el Estado mexicano ha tenido que tomar una actitud con respecto al problema del desequilibrio ambiente (término que agrupa a los diversos ecosistemas\*), el cual está interactuado) a) por las necesidades de garantizar el proceso de acumulación y demás condiciones que permitan la reproducción de las relaciones sociales b) asegurar la planeación y el uso racional de los recursos naturales, c) como un elemento constitutivo (primordial) del discurso político de dos ámbitos: 1.- El concerniente a la legitimidad del Estado, en el que se concibe a la ecología como la punta de lanza de un nuevo modelo de desarrollo económico, más realista y racional, que disminuirá las contradicciones socioeconómicas, y de esta manera garantizar (de manera legítima) la continuidad en el monopolio del ejercicio del poder al Estado; 2.- en lo referente a la captación de diversos sectores de la sociedad civil mediante la acción de apoderamiento de las principales demandas de los grupos contra hegemónicos o de presión (grupos y movimientos ecologistas y antinucleares) de esta manera reforzar su intervención en los diversos ámbitos de las relaciones políticas, económicas, ideológicas y sociales para

---

<sup>4</sup> Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en la sociedad capitalista, Siglo XXI, México, 1973, p. 47.



refuncionalizar el modo de producción, la existencia del Estado mismo y dar algunas soluciones al problema del deterioro ambiental.

El ecosistema es un medio ambiente, o sistema abierto en mayor o menor medida, en donde los recursos del lugar abastecen sus cielos a partir de la biomasa de plantas y poblaciones animales, en procesos mutuamente compatibles. Dansereu, Pierre. Interioridad y medio ambiente, p. 73.

### 1.3 El medio ambiente

Cuando nos referimos a la relación sociedad-naturaleza, la conceptualización de medio ambiente se complica demasiado por la poderosa razón de que el hombre además de un ser biológico es también un ser histórico-social, siendo así se entiende que la naturaleza con la cual la sociedad interactúa sufre continuas modificaciones y que esta intrínsecamente subordinada a la práctica productiva que el hombre le impone, pues de todas las especies que habitan sobre la tierra, la humana es la única capaz de transformar sistemáticamente a la naturaleza, “la flexibilidad del hombre en materia de conducta su capacidad de controlar sus alrededores inmediatos y su tendencia a desarrollar la cultura independientemente del medio son mayores que las que cualquier otro organismo”.<sup>6</sup> Por medio del trabajo y dentro de un conjunto de relaciones sociales, que determinan la unidad de la sociedad con la naturaleza se conforma un medio ambiente.

---

<sup>5</sup> Hirsh, Joachim. “Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y sus crisis”, en la crisis del Estado, Fontane, Barcelona, 1977, p. 125.

<sup>6</sup> Odum, E.P. Ecología, Interamericana. P. 564.

La práctica productiva del hombre transforma a la naturaleza y la humaniza y en este proceso ocurre una modificación en la conciencia, por el hecho de vivir en una naturaleza humanizada o mejor dicho en un medio ambiente.

Lo que distingue al hombre del resto de los elementos vivos de la biosfera es que es el único animal capaz de adaptarse a una tan amplia gama de subsistemas naturales o ecosistemas y de transformarlos, hasta el punto de que hoy el sistema planetario se presenta como un continuo cultural, natural, humano, social y tecnológico de complejidad creciente.<sup>7</sup>

Así el medio ambiente es el entorno biofísico en que vive y se conforma la sociedad humana, como consecuencia del proceso de producción, distribución, cambio y consumo; destinado a satisfacer sus necesidades e integrando el conjunto de interacciones de los procesos sociales y naturales.

Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra –fauna, flora, minerales y espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana)- así como del medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas entre todos estos elementos y entre ellos y la sociedad.<sup>8</sup>

Dicho esto queda claro que el conocimiento de la vida social no puede limitarse a definir las motivaciones del comportamiento humano y a identificar las relaciones humanas manifestadas en normas sociales, para que esto sea completo se debe llegar a la esfera natural que influye directamente en la sociedad.

---

<sup>7</sup> Bifani Pablo, Desarrollo y Medio Ambiente-I, CIFCA, p. 95.

<sup>8</sup> Sunkel Osvaldo, "Introducción. La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina", en Sunkel, O. y Gligo, N. (Comp.) Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América latina, FCE, pp. 13-14.

Las relaciones sociales esenciales existentes entre el comportamiento humano y el fundamento natural de la vida social, no pueden omitirse si se desea interpretar a una sociedad en su medio ambiente.

El crecimiento y/o desarrollo de la población y de las fuerzas productivas responde cada vez más a la acción de fuerzas sociales organizadas y a la creación sistemática de nuevos procesos de producción que de una manera o de otra, afectan a los procesos naturales.

Esta situación enfrenta a la humanidad con un problema cualitativo e históricamente nuevo, con respecto a: el agotamiento de recursos naturales no renovables y la posibilidad de producir cambios catastróficos en el medio ambiente como consecuencia de la contaminación, por sólo mencionar algunos aspectos.

Visto así se puede pensar que partir de cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción, estas se manifiestan como su contrario, esto es, como fuerzas destructivas que ponen en peligro no sólo la base de su propia existencia, sino además de la sociedad misma.

El deterioro de la naturaleza sería entonces producto de la acción de las fuerzas sociales organizadas bajo las relaciones de producción; sin embargo en esta apreciación no se habla de que estas a su vez no son más que relaciones de poder y dominación que determinan las interacciones de la sociedad con su medio natural. Así la relación sociedad

naturaleza, esta determinada por las condiciones histórico-sociales que el mismo hombre crea.

Se reconocen los desequilibrios y disfunciones causados por el desarrollo y sus efectos, tanto inmediatos como secundarios, no intencionales, que a su vez conducen a una alteración muy significativa en las relaciones establecidas entre la naturaleza y la sociedad humana, pues las variaciones del uso de la tierra, de la localización de estructuras sociales y demográficas, de presentación de patologías son una función de la relación existente entre sociedad-naturaleza, además que se afecta lo que aquí denominamos como capital ambiental.

Entendemos por capital ambiental la calidad del ambiente natural en conjunto: la flora, la fauna, el aire, el agua y el suelo. Suponemos que el hombre contribuye a la reducción del valor de este capital por sus actividades productivas y por todas las actividades que afectan la diversidad del ambiente natural; sin embargo a pesar de todo esto suponemos también que el hombre es capaz de orientar sus actividades en forma tal que la calidad de este capital no sólo no se deteriore sino que aumente o mejore.

En consecuencia se puede evitar este deterioro cualitativo y lograr el mejoramiento mediante una actividad humana adecuada. Pues como ya se ha mencionado lo que determina la relación de una sociedad con la naturaleza depende de la forma en que este organizada la sociedad bajo determinadas relaciones de poder.

Así consideramos que el hombre es capaz de influir no sólo negativamente en la naturaleza también lo hace positivamente. Por ejemplo: mejorando el paisaje, en el control de la erosión y en el control de los contaminantes, en la prevención de desastres naturales, en las actividades de reforestación, etc. Esto es un hecho que se olvida a menudo en el enfoque de los problemas ambientales, por esto se debe subrayar que las actividades humanas no tienen sólo un efecto adverso en la naturaleza o no impiden simplemente su deterioro: aún puede ayudar a aumentar el valor del ambiente natural.

Lo anterior se logra a través de la introducción de tecnología requerida coordinada a la vez por la planificación y por las políticas de ellas derivadas es decir la política ambiental, “cuando la política ambiental se integra a la planeación global, se inicia un nuevo esfuerzo de incorporación institucional que intenta garantizar un orden y una disciplina ambiental en el proceso de desarrollo global”.<sup>9</sup>

A consecuencia de los “modelos de desarrollo” ocurridos en nuestra sociedad, los factores ambientales y sociales desempeñan un papel cada vez más importantes.

#### **1.4 La planificación ambiental**

En el plan nacional se consolidan los programas en materia ambiental, se trazan las estrategias y las líneas de acción. Esto es sumamente valioso en términos de diagnóstico de la problemática ambiental de definición de metas y prioridades de ubicación y regionalización territorial de los problemas ambientales.

---

<sup>9</sup> Bárcena Alicia, “La política ecológica en México: Un instrumento para el cambio” en Topodrilo No.4, UAM-I, p. 51.

La planificación ambiental se define como: “el proceso de toma decisiones anticipadas respecto a las influencias del desarrollo en el medio ambiente, así como su incorporación dentro del proceso de desarrollo socioeconómico”. Los criterios para tomar tales decisiones derivan en políticas ambientales que a su vez reflejan, explícita o implícitamente la voluntad política del gobierno y de los grupos en el poder.

La inclusión de las consideraciones ambientales dentro de la planificación, implica tanto la introducción explícita de los aspectos referentes al medio ambiente en todas las fases del proceso de planificación, como la identificación de políticas ambientales implícitas derivadas del plan nacional; también la parte normativa del medio ambiente se consolida a través de la planificación.

Estos aspectos implícitos y explícitos del medio ambiente en la planificación del desarrollo, a medida que se ejecutan los programas condicionan los patrones del desarrollo. Se entiende que las tareas generales y las direcciones de la actividad en éste campo, apoyadas con medios suficientes deben encontrar referencia en el plan nacional.

La problemática ambiental en el país, está estrechamente ligada a “las paradojas de un desarrollo” con graves carencias en los servicios básicos de vivienda, de salud y de infraestructura; paralelamente se tienen graves problemas del deterioro de los recursos naturales tanto renovables como no renovables, de erosión del suelo, de deforestación y en general una grave crisis del sector productivo primario, por altos índices de contaminación y pérdida de productividad.

Cada día es más evidente que muchos de los problemas económicos son producto también de una crisis ambiental: la deforestación, la erosión, la contaminación de cuencas y ríos, esta teniendo un impacto negativo en la producción económica y en el desarrollo social.

El grado de la “incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo”, depende en primera instancia del nivel y del arreglo institucional de los sistemas político y económico, pero muy particularmente de la estructura de la planificación y a la adjudicación de recursos.

La temática ambiental refuerza toda una perspectiva de reorientación de la planificación hacia nuevas propuestas de desarrollo, aportando nuevos objetivos a esta tarea, al ampliar el número de problemas y potenciales que éste debe manejar al tomar en cuenta en forma explícita el medio ambiente como oferta y restricción dinámica al desarrollo, la viabilidad natural y social en el largo plazo, la dimensión de la tecnología y el consumo como mediadores entre el hombre y la naturaleza, y al revalorar la importancia de diversificación de lo racional y lo autóctono.

<sup>10</sup>

Para planificar y resolver problemas hay que ir especificando cada vez más el medio ambiente, hasta llegar al nivel en que pueden tomarse decisiones.

---

<sup>10</sup> Gutman, Pablo, “Economía y Ambiente” en Enrique Leff, (coord.) Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. SXXI, p. 192.

Considerando que las decisiones por anticipado son los componentes básicos de la planificación. En un proceso de planificación ambiental se pueden identificar seis categorías generales de decisiones.

- 1) La definición de ideales a largo plazo y de una imagen del futuro deseado para el medio ambiente.
- 2) Las decisiones que se refieren a los patrones de interacción sociedad-naturaleza (Aplicación de tecnologías y extracción de recursos, así como organización social del trabajo).
- 3) Las decisiones respecto al uso y manejo de los recursos naturales.
- 4) Las decisiones sobre el alcance y la naturaleza de las actividades a realizar, para alcanzar un modelo de desarrollo.
- 5) Las decisiones respecto a la protección de los recursos naturales y las áreas específicas.
- 6) La decisión sobre la asignación de todo tipo de recursos para llevar adelante esta planificación.

Se trata de: “La incorporación del medio ambiente a la planificación del desarrollo”, considerando su conexión con otros sectores de la actividad productiva de la nación, porque el medio ambiente sólo puede ser planificado considerando las distintas ramas del desarrollo que están asociados a él.



## **2 CAPITULO**

### **CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL**

Para abordar el tema de la planeación ambiental en México, es necesario tener un panorama de la manera en que la problemática ambiental fue adquiriendo relevancia, hasta incorporarse como un factor integrante en los planes de desarrollo.

Los elementos que intervienen para tomar en cuenta al medio ambiente, en el proceso de desarrollo deben ser analizados para ubicar plenamente el contexto en el cual se estudia la planificación ambiental.

Las determinantes que influyeron en la consideración del medio ambiente en el desarrollo mexicano, independientemente de una problemática ambiental correcta, son: la evolución económica de las últimas décadas, el contexto internacional y el proceso sociopolítico nacional.

#### **2.1 La evolución económica**

Desde la primera mitad de los años sesenta los juicios acerca del desarrollo puestos en acto planteadas por las teorías del CEPAL, mostraron dificultades.

Los principios del desarrollo se desvanecen dejando pérdidas y fracasos. La economía mexicana se desestabiliza en la esfera financiera en la balanza de pagos externa y en la economía pública.

La sustitución de importaciones no generó los suficientes empleos y si condujo al país a un aumento de la dependencia, de tecnología capital y materias primas.

En 1970, comenzaban a aparecer los altos costos sociales relacionados con el desarrollo económico, pues los niveles salariales y las condiciones de trabajo empeoraban.

En este comportamiento económico tan contrastante, un recurso natural: el petróleo, surge como una bendición que a la postre sería una desventaja. El aumento de las reservas conocidas permitía al entonces presidente López Portillo (sexenio 1976-1982) reactivar la economía, pero finalmente causó un colapso económico mayor.

El punto crucial del problema era que México necesitaba dinero y la única manera de salir de la espiral del endeudamiento era aumentando la producción petrolera.

La producción petrolera alimentó la crisis tal vez inevitable, casi toda la tecnología requerida para la extracción del petróleo tenía que adquirirse en el extranjero. Esto significaba que PEMEX gastaba mucho más de lo que producía. Para mediados de 1982, había acumulado ya una deuda externa de 25 millones de dólares, la tercera parte de la deuda total del país.

El petróleo fue así solo un espejismo que prolongó un poco más el modelo de sustitución de importaciones; sin embargo el cambio era inevitable, la petrolización de la economía resultó contraproducente.

Una riqueza inesperada que hizo a un gobierno irresponsable y demencial cometer toda clase de excesos y abusos en el ejercicio del poder y el manejo de la economía. Despilfarro de recursos públicos, corrupción generalizada y un endeudamiento interno y externo prácticamente impagable, entre otras monstruosidades, se dieron entonces en dimensiones que México jamás había conocido. Fue entonces cuando, finalmente, cobramos conciencia del desastre que habían significado para la nación cuarenta años de desarrollismo en lo tocante a nuestro medio ambiente y nuestros recursos naturales. Una campaña depredada y devastada, hacinamientos urbanos miserables y sucios de una dimensión que en muy pocos lugares del mundo pueden verse, antiguos bosques convertidos en desiertos, selvas devoradas por la ganadería de exportación, ríos y lagos

contaminados y flora que representan el treinta por ciento de las especies existentes en todo el orbe en perenne proceso de extinción, paraísos naturales con

las tierras interiores y en las costas que se cubrieron de cemento y concreto, una naturaleza arrasada sin cesar lo mismo por la codicia de los poderosos que por la miseria de los desamparados, y lo más impactante de todo: una sociedad desigual hasta extremos inconcebibles. 11

Proteger el capital durante cincuenta años significó para el país un verdadero caos ambiental. Pues no tan sólo se auspició a el capital privado con exención de impuestos y subsidios energéticos, también se le puso a su disposición todos los recursos naturales, no sólo por medio de las empresas nacionales que los administraban y explotaban, sino también lo hizo de modo directo.

El desarrollo mexicano manifestó importantes indicios de agotamiento y en los ochentas sufrió lo que al final de la década se conoció como: “ Como la decade perdida “. En el país la industrialización mostró, límites históricos, la pobreza aumento y la desigualdad socioeconómica se profundizo. El bienestar social de las mayorías nunca se pudo alcanzar.

11

Córdoba, Arnaldo. “Desarrollo Desigualdad y Recurso” en José Woldenberg y Pablo Pascual Moncayo Desarrollo Desigualdad y Medio Ambiente, Cal y Arena, México 1995.

El patrón histórico del desarrollo, se había sustentado en el endeudamiento externo y creciente desequilibrio financiero en el marco de presiones inflacionarias extremadamente difíciles de controlar.

Para el grupo en el poder, estaba claro que la vulnerabilidad económica y social del país obedecía fundamentalmente a su inserción internacional, por que este patrón de desarrollo industrial fue concebido y configurado de cara a un contexto internacional muy específico ( la época de la posguerra y en esas condiciones tuvo una eficacia relativa real y válida. Ese contexto internacional no existía ya mas.

Ahora se trata de un contexto internacional marcado por la recesión y la inestabilidad del mundo desarrollado; surgieron así nuevos enfoques.

En México comienza a pensarse en la economía global, en al macroeconomía y el crecimiento, en la estabilidad y en la economía productiva, en la organización de la sociedad y la reforma del Estado, asumiendo cabalmente el carácter de los procesos actuales que se configuran.

En este contexto, es necesario continuar pugnando por soluciones justas a los problemas monetarios de orden internacional y a los programas de ajuste del Fondo.

Monetario Internacional, encaminados a superar la falta de liquidez, reducir el déficit presupuestario, racionalizar el aparato estatal, privatizar empresas públicas, implementar una política crediticia restrictiva e incentivar exportaciones no petroleras, además de permitir inversión extranjera directa.

Es indispensable así mismo no dejar fuera de la agenda la deuda externa, asociada a las reglas monetarias y a la regulación del comercio internacional.

El crecimiento pretende basarse en un nuevo perfil tecnológico, y las transformaciones en curso de las instituciones de regulación mundial: la transnacionalización real de la banca y el sistema financiero, así como la formación de bloques comerciales.

Los recortes presupuestales, el abatimiento salarial, la concentración de ingresos, las transferencias al exterior, y la privatización, ocupan el centro del análisis. El énfasis es como propiciar el crecimiento económico en condiciones de estabilidad y competitividad externa y en estas condiciones, intentar insertarse en el escenario mundial en una nueva circunstancia económica y cultural a la que se le denominó genéricamente como globalización.

La globalización se relaciona a: la dimensión del crecimiento comercial internacional, la importancia creciente del capital extranjero en la actividad productiva y en las finanzas de todas las naciones, así como a las consecuencias e implicaciones transnacionales que tiene los modernos paradigmas tecnológicos y sus bienes más notables, las comunicaciones y las computadoras.

La globalización es el resultado de grandes despliegues de la economía mundial y las relaciones internacionales, no es un hecho aventurado ni de coyuntura, sino un proceso histórico que irrumpió, para no irse. “Existe una convicción generalizada en torno a que la liberalización del comercio, las nuevas formas de división internacional del trabajo y el incremento de la competencia, habrán de estimular el crecimiento económico mundial”.<sup>12</sup>

Los resultados de la globalización están sobre todo en el plano de los procesos productivos y financieros, así como en la actividad comercial. Esta trilogía de actividades confluyen en una densa y gran red de intercambios que comprende prácticamente todo el mundo y cuyas maniobras tiene lugar diariamente, sin ninguna interferencia en espacio o tiempo.

A la vez, la extensión de los sistemas de comunicación e información de datos, genera y conforma una nueva cultura: las profesiones, la ciencia, el arte, el entretenimiento y muy distintas formas transmitir el conocimiento, las costumbres y la recreación están fuertemente influidas por la interdependencia mundial y las necesidades de la globalización.

No se debe dejar de advertir que éste desarrollo nace y crece a partir de realidades económicas y sociales en extremo asimétricas e injustas entre las distintas naciones y entre

---

<sup>12</sup> Rozental, Andrés. “Las instituciones internacionales y la promoción del desarrollo sostenible” en Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe, ColMex/PNUMA, p. 68

los grupos habitantes de éstas, en donde la desigualdad y la inequidad no sólo permanecen sino que aumentan.

La política privatizadora, reversionista que tiende a la globalización fue comenzada por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (sexenio 1982-1988) y apuntalada por el presidente Salinas de Gortari (sexenio 1988-1994), a esta política se le denominó: “proyecto neoliberal”.

El proyecto neoliberal es una respuesta a la crisis, de allí la necesidad de sustituir el viejo modelo de desarrollo y cambiarlo por un nuevo paradigma. Se trata de adecuar al capitalismo en una dirección neoliberal, es decir el retorno a las instituciones del mercado libre, para alcanzar la categoría de política económica. Se pretende limpiar a la economía y a la política capitalista de todo aquello que impide el despliegue libre y dinámico de las potencialidades productivas que se concentran en las grandes empresas transnacionales cuya fluidez depende de la libertad con que puedan actuar aquéllos agentes financieros cuyo tamaño les permite acompañar la expansión del gran capital productivo.

El renacimiento del pensamiento liberal, como paradigma dominante en la conducción del capitalismo, es sobre todo una operación internacionalizada, es decir la globalización.

Disputan nuevas formas empresariales, muy variadas en tamaño y estructura, que dan lugar a importantes modificaciones entre empresarios, administradores y trabajadores de las

empresas, así como una enorme complejidad en los vínculos entre las empresas, la actividad científica y tecnológica y el poder político.

La inserción de México en el bloque comercial de Norteamérica a través del Tratado de Libre Comercio (TLC) es una manifestación de la globalización.

Se observa la creación paulatina de organizaciones regionales que se proponen reducir las barreras comerciales y establecer vastas zonas de libre comercio como es el caso de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Mercosur y la Asociación de Naciones de Asia Suroriental.<sup>13</sup>

La estructura económica se vuelve interdependiente de la tecnología y el capital extranjero y el nivel de maniobra implica que el gobierno considere seriamente las propuestas que a nivel mundial están en la palestra del debate político, económico y social, como lo es el medio ambiente, pues algunos problemas ambientales tiene una naturaleza global.

La globalización propicia las bases para un mundo mas estrecho, donde los planteamientos sobre el medio ambiente que se hacen a nivel internacional repercuten en el plano nacional, lo cual hace inviable propuestas de desarrollo que no incorporen la dimensión ambiental, pues ahora ya no se trata de la disyuntiva “desarrollo hacia fuera” o “desarrollo hacia adentro”, sino de no quedarse afuera de los procesos económicos mundiales.

---

<sup>13</sup> *Ibíd*, p. 68.



Es por esto que los escenarios y debates sobre la problemática ambiental que se realizaron a partir de la década de los setentas a escala mundial, son considerados en el país, como parte de su estrategia de desarrollo y de su intención de incorporarse al mercado global.

## **2.2 El contexto internacional**

En 1968 se funda: “el Club de Roma”; sus integrantes científicos y empresarios, expresan nitidamente las dudas que despertaba en medios intelectuales, la capacidad de crecimiento ilimitado del sistema económico imperante, con esto se empezaba apenas a reconocer la importancia que pudiera tener el deterioro ambiental en el crecimiento económico de los países con elevado nivel de industrialización.

La preocupación por el tema del Medio Ambiente surge en los años sesenta. Primero en los países desarrollados en relación con la contaminación y con la destrucción o el agotamiento de los recursos naturales y posteriormente se extiende al equilibrio ecológico y al paisaje que acaban incluyéndose en la temática de los recursos naturales.<sup>14</sup>

En 1970, el Club de Roma, encarga a Jay Forrester del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), el diseño de un modelo mundial que permitiera prever las posibles consecuencias de un tipo de desarrollo, que hasta ese momento gozaba de amplio consenso entre los círculos dirigentes y la mayoría de la población.

---

<sup>14</sup> Gómez Orea, Domingo. El medio físico y la planificación, CIFCA, p. 19.

El modelo es desarrollado por el “método de dinámica de sistemas”, en el que se relacionaban cinco variables básicas: 1) crecimiento de población, 2) capital, 3) recursos naturales, 4) contaminación, 5) alimentos.

Este modelo –conocido como World 1- que no se ajustaba a la econometría tradicional, fue objeto de revisión por el propio Forrester para crear el “modelo World 2”.

En 1971 se produce el primer documento de importancia, auspiciado por el “Club de Roma” bajo la responsabilidad de Forrester y un año después, su colaborador: Dennis Meadows, entrega un segundo informe, en el que se ajustan las ideas de su predecesor y se estableció la versión final –World 3-, empleada en el informe sobre “Los límites del crecimiento”.

En él se demuestra que, frente al incesante crecimiento económico, con ese estilo y ritmo de crecimiento en un plazo de 100 años se acabarían los recursos y la capacidad natural por observar los deshechos de la actividad humana.

El estudio contiene una perspectiva catastrófica. De seguir exponencialmente la evolución del agotamiento de los recursos naturales, el crecimiento de la población y los aumentos de inversiones de capital, sobrevendría un grave caos. El equilibrio se establecería a costa de la desaparición de la mitad de la humanidad por efectos del crecimiento económico.

Las perspectivas que se derivan no son optimistas: a) colapso ecológico a gran escala, b) agotamiento de importantes materias primas, c) descenso generalizado del nivel de vida.

El Club, reconoció la necesidad de crecimiento material en los países menos desarrollados, pero no dejó de advertir las consecuencias de un crecimiento indiscriminado en los países industrializados: el agotamiento de los recursos mundiales, el deterioro del medio ambiente y el predominio de los valores materiales en la sociedad.

La publicación, en 1972, del llamado “Primer informe al Club de Roma”, sobre “Los límites del crecimiento”, originó una discusión general en todos los niveles por las conclusiones a las que llegó.

Esta escena fue duramente criticada desde ángulos políticos, metodológicos y económicos. Pero la virtud que encierran los estudios de Forrester y Meadows es la de haber prevenido sobre los límites del crecimiento.

Con la publicación del informe se alcanzó el objetivo principal: un gran debate sobre el crecimiento y la sociedad en todo el mundo y una creciente conciencia de las interacciones que se producen entre los elementos de la problemática.

A partir de entonces se multiplicaron los estudios para comprender lo que ocurría en el planeta y en la sociedad. La preocupación fue por construir diagnósticos lo más elaboradamente posible sobre la problemática mundial del medio ambiente.

En estas condiciones, la advertencia del Club de Roma y de otros sectores se multiplica y se independiza, transformándose y penetrando en numerosos espacios sociales, aglutinando una fuerte corriente de opinión y generando diversas formas de organización: ecologistas, ambientalistas conservacionistas, etc.

El Club de Roma, representa la toma de conciencia de algunos sectores empresariales y académicos sobre la lógica destructiva del proceso de industrialización.

La conexión entre desarrollo y medio ambiente en el sentido más amplio de éste vendría impulsada hacia fines de los años sesenta y principios de los setentas por hombres de ciencia, en especial por ecólogos y por la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que se celebró en Estocolmo en 1972.

De Estocolmo, surgió la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con residencia en Nairobi, el que con escasos medios, se consagró al trabajo de cooperar con las naciones integrantes de la ONU en el campo técnico y económico-social, para intentar resolver problemas de contaminación tanto regionales como subregionales y nacionales.

La temática ambiental se amplió después de 1972. Se produjeron análisis y adelantos conceptuales significativos de los que da cuenta una amplia literatura.

En 1972, se identifica en Latinoamérica la participación en el debate del Medio Ambiente, ante dos acontecimientos de aquel año: la “Conferencia de las Naciones Unidas

sobre el Medio Humano”, en Estocolmo (primer gran congreso internacional y con enorme resonancia publicista sobre temas ambientales), y la aparición del estudio de D.L. Meadows. “Los límites del crecimiento”, ésta simulación computarizada, que conjuga diferentes variables –tales como crecimiento demográfico, presiones del aparato de producción sobre los ecosistemas, disponibilidad de los recursos naturales y su interacción mutua, trata de reconstruir hipotéticamente lo que sucedería si los ritmos de crecimiento se mantienen sin variación en los próximos decenios.

La actitud de los delegados latinoamericanos durante la conferencia de Estocolmo, la reacción de la opinión pública y las replicas de la comunidad académica exhiben algunas líneas de argumentación muy similares, cuyo análisis puede esclarecer la esencia de las aspiraciones colectivas con respecto a los paradigmas de desarrollo.

Una análisis a la problemática ambiental desde la posición de la teoría de la dependencia, desarrollado en los años setentas es el llamado “Modelo Bariloche”, concebido como contrapuesto al estudio “Los límites del crecimiento”, de Meadows.

Al contrario del Club de Roma los autores del Modelo Bariloche colocan normas políticas al comienzo mismo del trabajo analítico.

El modelo es una respuesta contestataria a los límites del crecimiento, maneja un período de 100 años de 1960 a 2060 y se centra en variables sociopolíticas, a diferencia de los límites del crecimiento que se preocupa por la población y los recursos naturales, de

esta forma la cuestión central del Modelo Bariloche no es la búsqueda de los límites, sino cuestionarse ¿cómo puede alcanzarse el desarrollo?.

Corriente del pensamiento económico latinoamericano, que asumía que el subdesarrollo de la región, se debía a la dependencia de factores externos, pero que la superación del subdesarrollo se ubicaba en el ámbito socioeconómico interno; por lo cual era necesario sustraer a los países dependientes del mercado internacional capitalista para poder iniciar una nueva vía de desarrollo. El subdesarrollo era imposible evitarlo en el marco del capitalismo.

Pretende desmitificar la imposibilidad física de satisfacer las necesidades básicas de la población mundial, pues los obstáculos para el Modelo Bariloche no son físicos, ni económicos, sino esencialmente sociopolíticos. Los objetivos no se alcanzan mediante tasas altas de crecimiento, sino por la reducción del consumo no necesario.

Pero en general Latinoamérica se quedó al margen de los debates, hasta que se produjo la obra de Osvaldo Sunkel, iniciada por medio del proyecto conjunto CEPAL y PNUMA sobre estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, llevado a cabo entre 1978 y 1980, que tuvo su punto cumbre en un seminario regional en Santiago en noviembre de 1979.

Paralelamente en los años setenta, nació una línea de pensamiento llamada “ecodesarrollo”, concepto ideado y presentado por el economista polaco Ignacy Sachs, quien desde 1971, redactaba artículos y ensayos relacionados a la posición de los países en desarrollo y su medio ambiente.

El concepto de ecodesarrollo, que a fines de los años setenta tuvo gran resonancia y difusión en América Latina y en el ámbito internacional, sobre todo en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se inclinó primordialmente hacia una mayor racionalidad y un incremento de la eficiencia en el aprovechamiento de recursos naturales mediante mejores técnicas de planificación. Como nuevos elementos importantes se incorporaron las siguientes reivindicaciones en la discusión teórica, aunque su relevancia práctica quedará todavía limitada: la integración de los criterios ecológicos y socioeconómicos en el proceso de desarrollo, la satisfacción de las necesidades básicas, la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo plazo, la institucionalización de formas de participación para la población local, la creación y aplicación de tecnologías apropiadas para elevar la productividad de los ecosistemas, así como la modificación correspondiente de los procesos de planificación.<sup>15</sup>

Sachs fue de los primeros en buscar hacer compatibles los principios del desarrollo y la protección ambiental.

En la perspectiva de la economía del desarrollo, deben citarse además la declaración de Cocoyoc de 1979 sobre Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo, y la Declaración de 1980 sobre Políticas Ambientales y Procedimientos Relativos al Desarrollo Económico.

Hacia la segunda mitad de la década de 1980 ya existía consenso sobre la naturaleza y la gravedad del asunto: se trataba de una problemática global en la que influían factores múltiples y en la que podría haber consecuencias irreversibles si no se actuaba rápidamente.

Las causas de este nuevo escenario global son: a) el crecimiento poblacional; b) el impacto de este crecimiento sobre los recursos del planeta; c) la creciente concentración de

---

<sup>15</sup> Kürzinger E, Hess, F. [et al.] La política ambiental en México, Fundación Friedrich Ebert, p. 49.

la población en las zonas urbanas y d) la globalización de los problemas ambientales. Ya no puede tratarse entonces por separado la dimensión ambiental natural y la dimensión humana social del cambio global.

Son corrientes que desde la economía sometieron a revisión el concepto de desarrollo económico y las políticas correspondientes, en particular a partir de principios de los años setenta.

También surgen propuestas que tiene que ver con la emergencia de la crítica ambientalista al modo de vida contemporáneo, que se expresa en corrientes diversas pero con ejes comunes y ha transitado por diversas etapas en las últimas décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, mejor conocida como la Conferencia de Estocolmo (1972).

La confianza en el desarrollo se ve fuertemente golpeada por la incapacidad para resolver los problemas socioeconómicos que presenta la crisis de fines de los setenta, principios de los ochentas.

Para América Latina, además del ecodesarrollo fueron particularmente relevantes los esfuerzos de articulación entre desarrollo y medio ambiente emprendidos por la CEPAL y otras instituciones, que partieron de la incorporación de la dimensión ambiental en el estilo de desarrollo económico para la región.



Estas elaboraciones lograron introducir el tema ambiental en los esquemas tradicionales del desarrollo económico latinoamericano y a partir de ellas se promovió la adopción de políticas ambientales.

Fueron particularmente eficaces para diagnosticar y llamar la atención sobre efectos ecológicos del estilo que adoptó el desarrollo económico en América Latina, con análisis sectoriales específicos que permitieron avanzar propuestas sobre todo en cuanto a mejor de recursos.

A partir del Informe Brundtland, publicado en 1987 con el título de “Nuestro futuro común”, que ha sido adoptado por gobiernos nacionales y organismos internacionales, para definir un estilo de desarrollo que permita armonizar el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

El Informe Brundtland, recoge las conclusiones de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente. En el se actualizaron muchas predicciones sobre la situación de la biosfera y en general, se hicieron previsiones sobre “Nuestro futuro común” a partir de modelos globales que integraban numerosas variables.

El concepto de sostenibilidad involucra elementos tales como el empleo de prácticas que no degraden los ecosistemas en explotación –o ningún sistemas adyacente a estos sistemas explotados-, así como la adopción de estándares de consumo que se ubiquen dentro de los límites de la posibilidad ecológica de los sistemas en uso, al tiempo que esos estándares son satisfactorios para los miembros de una sociedad.

Con base en el Informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó celebrar, en 1992, una segunda conferencia sobre temas ambientales en Río de Janeiro.

La influencia del Informe Brundtland y de la Cumbre de Río ha impulsado a diferentes sectores, agentes sociales y gobiernos a tomar posición sobre el tema de la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente.

### **2.3 El proceso sociopolítico nacional**

Los problemas globales del medio ambiente tienen su contraparte nacional. Durante la década de 1970, después de la ya citada reunión de Estocolmo, aparecen en México organizaciones nacionales de diversas características, encargadas de atender la cuestión ambiental (ver tabla I).

Muchas de estas organizaciones se han ido conformando por grupos con un intenso sentido orientador de las consecuencias económicas y sociales del caos ecológico y también minorías intelectuales que ha tenido intención de identificar la necesidad de armonizar el desarrollo y la naturaleza.

Además diversos acontecimientos y procesos fueron modificando, en el transcurso de la década de los setenta, el status del ambiente en los programas nacionales.

La ejecución de diversos megaproyectos de desarrollo rural, algunos de los cuales se había iniciado en los años sesenta, como los del trópico húmedo. Estos pretendían incorporar esta región a la producción nacional de alimentos, pero acabaron como proyectos ganaderos con un alto daño ambiental sobre los ecosistemas terrestres más frágiles y diversos: las selvas tropicales húmedas. Este fue el caso del Plan Chontalpa y el Balacón-Tenosique en Tabasco, y el Uxpanapa en Veracruz.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Carabias Julia y Enrique Provencio, "La política ambiental mexicana antes y después de Río" en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps). La diplomacia ambiental, Coedición SER-FCE, p. 400.

**TABLA I**

| <b>Año de fundación</b> | <b>Institución</b>  |
|-------------------------|---|
| <b>1965</b>             | <b>Asociación Mexicana contra la contaminación del Agua y el Aire</b> |
| <b>1967</b>             | <b>Centro de Estudios Nucleares</b>                                   |
| <b>1968</b>             | <b>Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias</b>                |
| <b>1968</b>             | <b>Instituto de Ecología</b>  |
| <b>1970</b>             | <b>Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental</b>                        |
| <b>1971</b>             | <b>Instituto Nacional de Investigaciones sobre recursos bióticos</b>  |
| <b>1971</b>             | <b>Asociación Mexicana de Orquideología</b>                           |
| <b>1971</b>             | <b>Sociedad Bótanica de México, A.C.</b>                              |
| <b>1972</b>             | <b>Centro de Ecodesarrollo</b>  |
| <b>1973</b>             | <b>Centro de Ciencias del mar y Limnología</b>                        |
| <b>1974</b>             | <b>Asociación Mexicana de Lepidopterología</b>                        |
| <b>1975</b>             | <b>Academia Mexicana de Derecho Ambiental</b>                         |
| <b>1977</b>             | <b>Departamento de Pesca</b>  |
| <b>1982</b>             | <b>Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología</b>                     |
| <b>1985</b>             | <b>Comisión Nacional de Ecología</b>                                  |

**Datos tomados del libro:**

**Ortiz Monasterio, Fernando. Tierra Profanada. Historia Ambiental de México.**

Otro de los elementos que creó un mayor interés público y una alarma social por el deterioro ambiental fueron las consecuencias negativas de la exploración petrolera y petroquímica a fines de los años setenta y principio de los ochenta en distintas partes del país, sobre todo en el Sureste.

Algunos accidentes fueron extensamente conocidos por la contaminación generada en el golfo de México, pero otros daños mas disimulados tuvieron graves efectos en lagunas costeras, tierras de cultivo y ríos, con lo que ecosistemas completos experimentaron alteraciones.

El mayor impacto del petróleo se dio en zonas productivas y ricas como Tabasco, Chiapas y Veracruz. Allí la derrama petrolera, tanto de petróleo crudo, como de dinero transfiguro el paisaje agrícola tradicional. No se puede ver un futuro pero a corto plazo para esta; aún si se logra evitar la contaminación será difícil restablecerla por los altos costos de la mano de obra.<sup>17</sup>

A esto se añaden desastres naturales como la erupción del volcán Chichonal en 1982.

Algunos grupos académicos, documentan los desequilibrios sociales y ambientales y sus efectos ecológicos, de todos estos fenómenos.

Además se debe considerar que a la par que la reforma económica avanzada en México, la situación socioeconómica de las mayorías empeoraba, generando una reacción aguda en contra no sólo de tales o cuales políticas específicas de desarrollo, sino contra el sistema político mismo.

La presión y la crisis a la que los mexicanos fueron llevados, mostró una sociedad que desde la aparición de la recesión económica y bajo la esfera de las organizaciones, partidos, grupos y del propio gobierno, se organiza y afronta conflictos bajo nuevas modalidades y alternativas.

Estos movimientos son simultáneamente consecuencias y respuestas críticas a el impulso de cambio de la estructura económica, constituyen una expresión viable y significativa de un disentimiento cultural que viven cotidianamente, que se alimenta y obtiene sus principales motivos de las incitaciones, de los comportamientos y de los costos de la destrucción de recursos naturales y culturales.

La conciencia de crisis ambiental logra así impregnar a la sociedad y generalizarse. Los actores sociales tienen un relativo protagonismo: denuncian las amenazas que pesan sobre sus mundos.

Se inicia un nuevo proceso imparable e ininterrumpido de construcción demandas, cuyo centro de gravedad lo constituye el medio ambiente. Un movimiento social no ligado a la situación de clase, los intereses que encarnan son tan heterogéneos como su militancia.

---

<sup>17</sup> Martínez Saldaña, Tomás, "Agricultura y Estado en México. Siglo XX" en Teresa Rojas (coord), la agricultura en tierras mexicanas desde su orígenes hasta nuestros días, Coedición Grijalbo-Conaculta, p. 374.

Los movimientos sociales buscan reivindicar al medio ambiente como un problema de orden socio-político, el derecho a un medio ambiente limpio debe ser una cualidad más de la política nacional.

Así la sociedad incorpora al medio ambiente como un conflicto latente o abierto de negociaciones, de denominación impuesta e incluso de violencia.

La demanda de algunos grupos de ciudadanos por una mejor calidad de vida crea decenas de grupos ecologistas con intereses, ideologías y demandas muy diversas, pero est<sup>9</sup> fue conformando un movimiento social cada vez mas inmiscuido en la problemática ambiental. (ver tabla II).

Estos movimientos tienen acciones pintorescas y esporádicas, con ayuda de discursos semicientíficos, su campo de acción lo constituye un público no muy amplio pero que al politizarle la problemática ambiental, cobra conciencia del tema.

El debate político del medio ambiente se “cientifiza”, el nuevo movimiento social desempeña un papel relevante.

**TABLA I**

| <b>Año de fundación</b> | <b>GRUPO</b>  |
|-------------------------|---|
| 1974                    | Bioconservación, A.C  |
| 1976                    | Consejo General de Representantes de la Colonia Ecológica Belvedere, A.C. |
| 1977                    | Grupo de Estudios Ambientales, A.C  |
| 1978                    | Pro-Habitat, A.C  |
| 1979                    | Pequeños Propietarios del Ajusco  |
| 1980                    | Pro-Mariposa Monarca, A.C   |
| 1980                    | Fundación de Ecodesarrollo Xochipilli, A.C                                |
| 1981                    | Federación Latinoamericana de Jóvenes Ambientalistas, A.C                 |
| 1982                    | Biocenosis  |
| 1982                    | Promoción Ecológica Campesina, A.C  |
| 1984                    | Amigos de la Naturaleza, A.C  |
| 1984                    | Taller de Urbanismo Alternativo, A.C                                      |
| 1984                    | Movimiento Ecologista Mexicano  |
| 1984                    | Alianza Ecologista Nacional   |
| 1984                    | Red Nacional de Formación Ambiental                                       |
| 1985                    | Grupo de los Cien Artistas por la Ecología                                |
| 1985                    | Pacto Ecologista  |
| 1987                    | Partido Verde Mexicano.   |

**Datos tomados del libro:**

**Ortiz Monasterio, Fernando. Tierra profanada. Historia Ambiental de México.**



Plantea al medio ambiente como tema a debate entre la opinión pública: “La naturaleza ya no es peligrosa sino que esta en peligro”, nuestra relación con ella no es meramente técnica sino también moral.

Logran influir profundamente en las condiciones globales del consenso institucionalizado pues ante todo contribuyen a que el medio ambiente sea tema del debate público.

Los movimientos medio ambientales son una realidad producida por los propios agentes del sistema social.

En los ochenta se da la incorporación del tema ambiental en la administración del Estado, misma que se consolidó cuando las clases dirigentes toman mayor conciencia sobre la magnitud de las crisis ecológica del país tanto en el medio urbano como rural, más allá del problema de salud humana; ahora se trata de una vinculación con problemas de productividad económica y de calidad de vida de la población.

Enmarcado en este contexto, el manejo institucional del tema ambiental, rebasa su restricción de la salud, y se abre a partir de 1983, una etapa en cuanto a incorporar al medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Se incorpora un capítulo de ecología y se establece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con una Subsecretaría de Ecología (SsE) cuyo cometido era planear y conducir la política ambiental, por lo que debía establecer criterios ecológicos,

determinar normas y emitir programas para conservar, preservar y restaurar el ambiente, vigilando la efectividad de normas y planes, de esta manera se esta hablando ya de una planificación ambiental.

Mas adelante, veremos con mayor detalle lo que fue la "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente", lo que fue la SEDESOL y lo que es la SEMARNAP.

## **3 CAPITULO**

### **LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL MEDIO AMBIENTE**

#### **3.1 Conceptualización**

La posición oficial sobre la temática del medio ambiente, nos da la base para determinar qué aspectos de la dimensión ambiental son incorporados a la planificación y sobre todo a qué sistema de ideas responde para ser considerada precisamente de esta forma.

Vemos que la manera en que se introduce la conceptualización ambiental en los esquemas de planificación, está influenciada notablemente por las teorías de desarrollo que predominan a escala mundial.

En 1972 la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano catalizó el interés mundial por las cuestiones ambientales, a lo que México no fue ajeno; sin embargo, en los setenta, la política ambiental se circunscribió en nuestro país a un enfoque de salud pública, y a incipientes esfuerzos de planeación urbana y forestal llevados a cabo por la Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas (SAHOP).

En los años setenta, eran enfoques parciales, que ni siquiera se asimilan plenamente, ni se vinculaban a una estrategia nacional de desarrollo.

### **3.2 El Plan de Desarrollo 1983-1988**

A partir de 1983; el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que precisaba en los objetivos nacionales, las estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, adoptó previsiones sobre el medio ambiente.

El PND 1983-1988 se estructuró en tres grandes apartados.

1. Se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general de desarrollo.
2. Contiene los lineamientos para la instrumentación del plan.
3. Plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

El tema ambiental bajo el término de ecología se encuentra en el capítulo de política social este se compone por políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso, educación, salud y seguridad social, ecología y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio.

Es en estos momentos, cuando se vincula explícitamente el ambiente a la problemática del desarrollo, no se habla de lo ambiental, sin embargo lo ecológico se asume como una nueva dimensión en la conducción del proceso de desarrollo económico y social.

En lo referente a ecología, el PND 1983-1988 reconoce que por primera vez se consideraba este rubro en la planeación nacional y expresa lo siguiente.

Por primera vez en la planeación nacional se incorporan explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medioambientales además de los económicos, políticos y sociales, para dar respuesta a las necesidades básicas de la población, asegurándole una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento de los recursos naturales en el mediano y largo plazo.

Entendimiento el desarrollo económico y social como el proceso de interacción organizada de la naturaleza por la sociedad, se desprende que el medio ambiente es al mismo tiempo resultante del proceso de desarrollo y prerequisite para que tenga lugar.

Las causas de los problemas ambientales se asocian a los estilos diferentes de aprovechar y usar los recursos que se derivan en diferentes grados de cambio y deterioro ecológico. A su vez, se relacionan a los modelos tecnológicos, a la organización social y a la estructura económica y regional.<sup>18</sup>

Aquí se consideran variables relativas al sistema natural en el proceso de planificación global, tanto a nivel nacional como regional, sectorial o a nivel de proyectos.

La posición oficial prevé que el modelo de desarrollo económico que impulsa, favorece la sobreexplotación de los recursos naturales y una severa disminución de la calidad ambiental; evidencia además la necesidad de favorecer las interrelaciones de los ecosistemas, de limitar la explotación de los recursos y frenar los daños causados.

Se rechaza que la respuesta al problema ambiental solo se reduzca a apreciar y elegir determinadas medidas tecnológicas que fortalezcan la armonía y la interacción entre el hombre y la naturaleza; así el PND adopta los planteamientos del ecodesarrollo, pues hay que mencionar que el ecodesarrollo entre otros rasgos contiene:

---

<sup>18</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 256.

- Un uso de los recursos ambientales sostenibles en el largo plazo.
- Una atención preferente a las necesidades del conjunto de la población, incluyendo el de las generaciones futuras.
- Un uso creativo de la variedad natural y la variedad cultural. A nivel de los objetivos sociales, de los bienes con que satisfacerlos y de las técnicas con que producirlos.
- Relacionado con lo anterior, el énfasis en ubicar la problemática del consumo y de las técnicas como áreas vitales de decisión.
- El énfasis en lo regional, lo local, la diversidad, la centralización y especialización de los estilos de desarrollo predominantes.<sup>19</sup>

Considerando que la nueva concepción de la problemática se verá muy influida por las teorías mundiales vigentes, ésta reorientación debe ser considerada como un paso conceptual; ya que aunque las visiones globales orientan la acción interna, esto es explicable porque en México la problemática ambiental no contaba con una experiencia acumulada con respecto a otras problemáticas nacionales, es un problema que recientemente se consideró como estratégico

No obstante, existe un consenso creciente en torno a la importancia suprema e insoslayable de las cuestiones ambientales, a pesar de estar en un incipiente estado de elaboración teórica; por la tal razón se abren enormes espacios para la incertidumbre a la manipulación ideológica y política.

Sin embargo, esta nueva orientación implicaba algo de reordenación de valores sociales e individuales, lo cual tiene incidencias muy importantes; y las consideraciones no económicas son más respetadas al planear el desarrollo de los recursos naturales.

---

<sup>19</sup> Gutman, Pablo. "Ambiente y planificación desarrollo" en Enrique Leff (Coord.), op. cit., p. 408.

Se pone énfasis en la interrelación dinámica, dentro del sistema del hombre y su ambiente. Este concepto que no es nuevo, pero sí su aplicación en México, revela el uso de términos de ecología y análisis sistémico, para enfocar las necesidades sociales y considerar los recursos naturales estratégicos en el desarrollo y la planeación.

Desafortunadamente en estas concepciones la palabra ecología ha sido mal usada y la emplean como sinónimo de medio ambiente.

### **3.3 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**

El siguiente Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994), vuelve a incluir, la problemática ambiental en el apartado correspondiente a política social bajo el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En este plan se adopta la Protección al Medio Ambiente, ya no se emplea el término “ecología”, para la planeación ambiental.

Los ríos, mares, bosques, selvas, tierras cultivables, flora, y fauna silvestres y mantos acuíferos, constituyen el vasto patrimonio natural de México y la base del enorme potencial para el bienestar de su sociedad. La diversidad geográfica ha propiciado la existencia de variados ecosistemas, caracterizados por la presencia de diferentes tipos de comunidades vegetales y animales en razón de sus conjuntos hidrográficos, la composición diversa de sus suelos y características climatológicas.

La diversidad cultural, étnica y social del país determina una gama de actitudes frente a la naturaleza, lo que hace que el reto preventivo y correctivo de protección a los recursos naturales cobre dimensiones complejas. Para afrontar la cuestión ambiental, es imprescindible tener en cuenta que el avance material de la economía conlleva frecuentemente, graves riesgos ecológicos, que no deben ser

soslayados en el diseño y ejecución de otras políticas para el desarrollo.<sup>20</sup>

Mas adelante el documento continúa:

Las determinantes principales del deterioro ambiental encuentran su expresión mas grave en: destrucción de bosques y selvas; deterioro de la calidad del aire; disminución de la cantidad y calidad del agua; empobrecimiento y contaminación de los suelos; generación e inadecuado manejo y disposición final de desechos urbanos e industriales; degradación del medio ambiente urbano; extinción de múltiples especies de la fauna, frecuentemente sujetas a un tráfico ilegal y a prácticas cinegéticas furtivas; afectación severa de la flora, así como depredación pesquera y contaminación del mar. Lo anterior identifica conductas que a través de su persistencia en el tiempo, ha hecho crecer y complicarse al problema ambiental, convirtiéndolo en una preocupación fundamental y planteando su solución como uno de los grandes retos para la sociedad y el gobierno.<sup>21</sup>

Se puede decir que es una prolongación del plan anterior con sus matices, pues en esta ocasión aborda la problemática como medio ambiente, aunque en la descripción del problema manejan indistintamente “ecología” y “medio ambiente”; pero “el ecodesarrollo”, sigue siendo la base de esta posición: en la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras, 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.

Esta claro, el concepto de ecodesarrollo, colaboró para abandonar, las engañosas oposiciones en que se encontraba la relación desarrollo/medio ambiente, y a enmarcar esta relación en un estudio mayor y más vasto de sistemas, de aplicación de técnicas de

---

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y



costo/beneficio, de incorporación a las tareas de la planificación a largo plazo, de enfoques interdisciplinarios e interinstitucionales y de economía política.

Se consolida así una búsqueda entre las nociones de desarrollo y la necesidad al mismo tiempo de planificar el medio ambiente. Además se establecen las líneas de lo que al final de la década de los ochentas sería el “desarrollo sustentable”:

### **3.4 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND 1995-2000), se da un cambio en la apreciación del medio ambiente, desde el momento en que no se incluye más dentro de la política social, sino que ahora se incorpora como parte integrante del desarrollo económico en el rubro de: “Política Ambiental Para Un Crecimiento Sustentable”.

En el nuevo plan se dan líneas de política ambiental a seguir, ahora no se puntualiza, ni esquematiza la problemática ambiental, lo que no implica que no haya un diagnóstico, un propósito y la estrategia a seguir. Entre lo mas destacado del planteamiento ambiental está lo siguiente.

Por varias generaciones se han incrementado crecientes tendencias de deterioro en la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales y en la calidad del medio ambiente. Las principales áreas metropolitanas se enfrentan a problemas de contaminación y en ellas se rebasan las normas de concentración ambiental para varios contaminantes; treinta de cada cien toneladas de residuos sólidos municipales, no son recolectadas, y se abandonan en baldíos y calles; cada año se generan mas de siete millones de toneladas de residuos

---

Presupuesto, p. 120.

<sup>21</sup> Ibid., p. 120-121.

industriales y peligrosos; en varias regiones se han generado alteraciones drásticas en los ecosistemas<sup>22</sup>

Podemos observar el énfasis que se hace en la contaminación en las grandes ciudades, que ha tomado dimensiones alarmantes. Las repercusiones sobre el medio ambiente, que implica la concentración de la actividad económica en las ciudades, se agrava; debido a que el modelo de desarrollo hasta hoy seguido da prioridad al crecimiento urbano.

Los efectos acumulados durante años y la reducción de oportunidades productivas por causa del mal uso de los recursos naturales, difícilmente podrán ser superados en el corto plazo. Nuestra atención debe centrarse en frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar a un desarrollo sustentable.

Nuestro reto es, sociedad y Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permita mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación.<sup>23</sup>

Aquí se dice que la estrategia de desarrollo requiere incorporar criterios que aseguren un uso óptimo de los recursos naturales y el mantenimiento de la calidad del medio ambiente, y así lograr un desarrollo integral y sostenido; pero esto depende en gran medida, de la habilidad para proveer los recursos técnicos, administrativos y financieros, necesarios para enfrentar los retos ambientales de hoy, así como de la voluntad de cambio.

En consecuencia, la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio –global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales a partir de una

---

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 164.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 164.

reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Junto con la acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un desarrollo sustentable, se realizarán programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades mas contaminadas, restaurar los sitios mas afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodeversidad.

En materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y se mejorará la normatividad para el manejo de residuos peligrosos.<sup>24</sup>

Se prevé detener la destrucción de nuestros ecosistemas y su biodiversidad, a fin de evitar que se amplíe y se pronuncie la improductividad de grandes zonas del territorio.

Un aspecto de especial interés deberá ser la restauración de los ecosistemas ya gravemente afectados, los cuales han derivado en el desplome de la actividad económica en algunas comunidades del país.

Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en política pública.<sup>25</sup>

Aquí se propone la creación de una nueva política y la definición de estrategias para efectuar la explotación de los recursos naturales, con el fin de aprovecharlos correctamente al tiempo de mantener el resguardo ecológico. La política ambiental deberá asumir que las regulaciones impliquen un doble costo, por un lado la ubicación y reubicación de actividades económicas en sectores industriales mas eficientes en el uso de la energía y en

las regiones que permitan minimizar los costos de transporte; por otro, las consecuencias a largo plazo por el incremento del precio de bienes de capital que promuevan el cambio tecnológico.

El PND 1995-2000, pretende sentar las bases para un desarrollo económico y social que tenga en cuenta los requerimientos ambientales. Oficialmente se adopta el desarrollo sustentable como el fin de toda la política y planeación ambiental que se lleve a cabo, así como la definición de éstas, tanto en sus formulaciones como en la implementación de las acciones que de ellas se deriven. Es evidente que el país, continúa adoptando los lineamientos mundiales sobre la problemática ambiental y sus conceptualizaciones.

En 1984, como efecto de la mayor sensibilidad generada en distintas naciones, sobre todo de alto nivel de industrialización, en torno al deterioro ambiental y sus repercusiones globales, climáticas y de otro orden, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, (CMMAD) presidida por la primera ministra de Noruega, la señora Gro Harlem Brundtland. La Comisión trató el asunto desarrollo/medio ambiente, con gran extensidad y dedujo que ambos procesos, considerados indivisibles, se podían armonizar en un concepto conjunto, el de: “desarrollo sustentable”, o “sostenible”.

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en si dos conceptos fundamentales:

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 165.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 168.

\*El concepto de “necesidades” en particular las necesidades esenciales de los pobres, a los que se debería otorgar prioridad preponderante:

\*La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

Por consiguiente los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de su sostenibilidad.<sup>26</sup>

La intención básica del “desarrollo sustentable” es crear un proceso que permita el desarrollo integro de las sociedades, (incluye superar la pobreza), pero de una forma, en la cual para el futuro deben continuar existiendo las condiciones naturales necesarias que proporcionen una calidad de vida adecuada.

El desarrollo sustentable implica orden y límites que se deben imponer tanto a la tecnología como a la organización social, y requiere de una política a largo plazo que en la economía, en el medio ambiente y en toda actividad social no sólo se preocupe por satisfacer las necesidades de la población actual, sino que debe atender a las necesidades de las generaciones futuras, en función de los recursos disponibles.

Debe ser tan global como regional y nacional. Además tiene que descansar en principios distributivos, es decir, de equidad, ordenando las actividades económicas y sociales, en armonía con los valores del ambiente, en dirección a un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la lucha contra la contaminación.

Debido a la convocatoria a la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, y en gran medida a instancias del “Informe Bruntland”, el concepto de “desarrollo sustentable” se

---

<sup>26</sup> CMMAD, Nuestro futuro común, Alianza Editorial, p. 67.

consolidó y, con todo y sus inexactitudes (pues se trata de meros supuestos teóricos), se admitió.

Se debe tener presente que antes de los años ochenta la escasa relevancia del medio ambiente en la estrategia de desarrollo nacional, era patente. Las manifestaciones de esa poca relevancia fueron tanto en las leyes como en las instituciones y en la política. La dirección general de éste período fue la corrección de los efectos ambientales de la estrategia de desarrollo, sobre todo en el sector salud, en los asentamientos urbanos y en la contaminación generada por algunas actividades productivas.

## **4 CAPITULO**

### **ADMINISTRACION PUBLICA Y POLITICA AMBIENTAL**

#### **4.1 El aparato político-administrativo.**

Se ha dicho ya que la dimensión ambiental en la administración pública mexicana fue incorporada entre los años 1982 y 1983 con la creación de la SEDUE.

Así la planeación ambiental como una función pública del Estado, comenzó a tener lugar en un escenario en el que ya estaban presentes algunas actividades ambientales del Estado, como la protección de determinados recursos ambientales y el control de los efectos negativos de ciertas acciones humanas. Pero no eran propiamente ambientales, dado sus atribuciones sectoriales; pues era en sectores específicos (Secretarías de Estado) cuya función principal no era la atención al medio ambiente.

La organización por sectores ya bien definidos del aparato administrativo, ha impedido, a pesar de la creación de un sector específico del medio ambiente, una integración plena en una sola Secretaría y en un solo programa los distintos elementos ambientales, en la planeación del desarrollo nacional.

...la ley de Planeación que soporta diversos programas sectoriales de protección al ambiente, no ha podido integrar, mas allá del discurso y de las decisiones aisladas, "lo ambiental" como una nueva dimensión en la conducción del proceso de desarrollo económico y social<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Quadri de la Torre, "La política ambiental en México. Necesidades y prioridades" en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), La diplomacia ambiental, FCE, P. 366.

La falta de integración de lo ambiental es en gran parte debido a que cuando se empieza a pensar en el medio ambiente como un sector, la administración pública se encuentra ordenada sobre la base de instituciones bien específicas.

A eso se debe la creación de los sistemas de planeación ambiental entre los distintos sectores que componen la administración, lo cual se refleja en intentos que se han hecho para globalizar la gestión ambiental. Como son:

- a) Sistemas propiamente del Medio Ambiente.
- b) Organismos globales para la planeación ambiental.
- c) Comisión intersecretarial.

Algunos organismos sectoriales se dedican a la protección de ciertos recursos naturales o al control de los efectos ambientales de algunas actividades. Se ha mantenido así una división de las funciones ambientales que tiene fuerte tradición sectorial.

Así la protección de los recursos naturales renovables, la ordenación del ambiente construido y el saneamiento ambiental, son funciones de diversas secretarías.

El control de los recursos naturales renovables, esta confiado a la Secretaría de Agricultura; está es un organismo que tiene atribuciones para intervenir en las actividades vinculadas a dichos recursos.

El manejo de los recursos naturales no renovables, está asignada a la Secretaría de Energía, el saneamiento ambiental, corresponde a la Secretaría de Salud Pública.



Las atribuciones ambientales, de todos estos organismos estás referidas, con más o menos detalles, a la formulación y puesta en práctica de políticas de conservación, mejoramiento y uso racional de los recursos.

No cabe duda que la SEDUE fue un paso fundamental en la atención de la problemática ambiental, sobre todo en materia de prevención y control de la contaminación, de conservación de ecosistemas naturales, en la normatividad y en el fortalecimiento de una conciencia ambiental; pero las condiciones ambientales rebasaron la capacidad de la SEDUE.

Un año de cambio en el aparato administrativo fue 1992 en parte influidos por la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) y su proceso preparatorio para la reunión de Río de Janeiro, pero también por la emergencia de conflictos ambientales internos y por las derivaciones ecológicas de procesos como la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, pues desde el inicio de la negociación los temas ambientales era parte esencial de la agenda a discutir; fue muy notoria la referencia en el tratado comercial de los temas ambientales. Como parte de dicha transición se observó un cambio institucional.

La SEDUE; se transformó en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la atribución, entre otras, de: formular, conducir y evaluar las políticas de desarrollo social, en particular la de asentamientos humanas, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología; la política ambiental queda sumada al “Programa Nacional de Solidaridad”.

La reforma definió que las atribuciones de la SEDESOL en materia ambiental se ejercerían a través de la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), como un órgano administrativo desconcentrado de dicha Secretaría, con autonomía técnica y operativa y con facultades normativas y de control. La Comisión se conforma por el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de elaborar las normas y criterios ecológicos, promover el ordenamiento ecológicos y evaluar las manifestaciones de impacto ambiental; y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), quedó responsabilizada de vigilar y en su caso sancionar incumplimientos.

Algunos atribuciones que tenía asignadas la SEDUE pasaron a otras secretarías.

A la SARH se le transfirió lo referente a la organización y administración de los parques nacionales, reservas de flora y fauna, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales y de caza, permisos, contratos y concesiones, y el cuidado de las arboladas y los árboles históricos del país. Fueron transferidas a la Secretaría de Pesca la flora y fauna marina fluvial y lacustre, y los viveros, criadores y reservas de especies acuáticas.

Así se comprueba que la planeación ambiental, tiene una naturaleza eminentemente transectorial. Ella no puede ser entendida como una función que esté referida a cada uno de los componentes del medio ambiente, o a un grupo de éstos por separado, sino como una función que debe tener en cuenta el conjunto de dichos componentes y a sus procesos de interacción.

En la actual administración, se expresó un cambio en la orientación y conceptualización del medio ambiente, así mismo también cambió el diseño institucional, al crear la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Las funciones mas globales del Medio Ambiente se encuentran concentradas en la SEMARNAP; esta tiene atribuciones en materia de política ambiental, en expedición de normas técnicas ecológicas, que deben ser observadas en todo el territorio nacional, y de aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPA), sus reglamentos y las mismas normas técnicas ecológicas; en materia de formulación y aplicación de programas y en materia de realización de acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Se constituye una dependencia con la integración de las funciones ambientales de la SEDESOL (El INE Y La PROFEPA); la Secretaría de Pesca, y las funciones forestales y de fauna silvestre que tenía asignada la SARH:

Es un intento por concentrar los sectores en una sola dependencia.

La nueva estructura de la SEMARNAP cuenta con tres subsecretarías: la de Planeación e Integración, la de Recursos Naturales y la de Pesca, y con las siguientes Unidades Coordinadoras: de Análisis Económico y Social, de Asuntos Internacionales, de Asuntos Jurídicos, de Comunicación Social, de Controlaría Interna y de Delegaciones Federales.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> SEMARNAP, "Programa de Medio Ambiente 1995-2000", en Diario Oficial de la Federación, p. 35, (segunda sección).

La SEMARNAP es en el actual sexenio, el sector ambiental; y a pesar del gran esfuerzo de concentrar en esa dependencia, a la mayoría de las variables ambientales, todavía continúa, la sectorización, pues la misma Ley orgánica de la Administración Pública Federal así lo considera, al expresar en el artículo 32 bis fracción II, que las atribuciones de la SEMARNAP son:

Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponde a otras dependencias y entidades...<sup>29</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga atribuciones ambientales a otras dependencias, como es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la que tiene intervención en los recursos renovables, o el caso de la Secretaría de Energía que interviene en los recursos no renovables; en el mejor de los casos estas secretarías se coordinaran con la SEMARNAP, cuando exista una problemática ambiental, más allá de su jurisdicción.

A pesar de lo anterior es de destacar que se ha dado un paso importante al entender dos niveles funcionales de la administración ambiental: el global y el sectorial. La función global es mencionada cuando se refiere a la política general de ecología, la política de saneamiento ambiental, los criterios ecológicos para el uso de los recursos naturales y la calidad del ambiente; la normatividad para la conservación de los ecosistemas para el desarrollo de la comunidad, y la normatividad para la protección o restitución de los

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, p. 28.

sistemas ecológicos del país. El sectorial es la responsabilidad que asume cada una de la secretarías involucradas en la dimensión ambiental.

La forma de organización del Estado y el régimen de gobierno de nuestro país, así como la forma en que se constituye la administración pública del Estado, deben ser expuestas para el análisis de la planificación ambiental.

México formalmente es una federación, con gobierno central, y municipal, además de un órgano de gobierno intermedio que son las entidades federadas (Estados). Así la planeación ambiental a nivel nacional coexiste con la del nivel local, que se encuentra radicada básicamente en los municipios.

Pero las características del marco político-administrativo en el que se ha debido inscribir la creación de estos sistemas de planificación, no ha sido la más propicia, está marcada por una real y excesiva centralización de las funciones político-administrativas.

Con todo y sus deficiencias la incorporación de la planeación ambiental a la función del Estado, es un hecho que difícilmente podrá ser cancelado en el futuro; por el contrario, la tendencia que se observa es el perfeccionamiento de los sistemas administrativos relacionados con la problemática ambiental.

Las deficiencias de los órganos de planificación ambiental consiste en que los organismos creados o adecuados para ese efecto, surgen en una excesiva sectorización y

centralización de la administración pública y por lo general carecen de los recursos humanos, materiales y financieros indispensables.

Sus soluciones, son muchas veces mas formales que reales, sus posibilidades de incidir en un cambio significativo del manejo del medio ambiente, ha sido desde un inicio, inferiores a las potencialidades que se les podría atribuir en el momento de su establecimiento.

#### **4.2 Normatividad y política ambiental**

La función ambiental se incorpora a la planificación del desarrollo para que las decisiones de la planificación global y de las políticas sectoriales que implementan sobre el qué, cómo, dónde, cuándo y con qué se producirá, se tomen con base en una adecuada relación con el medio natural considerado como totalidad.

Pero para desarrollar la capacidad de planeación es necesario que se den ciertas condiciones en dos dimensiones de la administración: la normativa y la política.

**Normativa:** Son las distintas leyes que a través de una organización institucional entran en funcionamiento.

**Política:** Es el conjunto de disposiciones, leyes y reglamentos, que entre otros, tienden a regular las actividades humanas que tengan incidencia directa o indirecta sobre el medio ambiente, definido. Tienen un único centro de decisiones que es el Estado y en teoría no implican beneficiarios directos. Vincula a la administración pública con los

diferentes grupos sociales, así como a las relaciones que dentro de ella existen con diferentes concepciones e intereses.

#### 4.2.1 Normatividad

Un sustento muy importante de la planeación ambiental en México son las leyes y los reglamentos. A partir de ellos, se deben deslindar responsabilidades específicas hacia los organismos que se encargan de hacer efectivo el marco jurídico.

La LGEEPA entró en vigor en marzo de 1988, a través de reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se introduce en la Carta Magna, el concepto de preservación y restauración del equilibrio ecológico y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo 27 constitucional, da pie a la creación de instrumentos legales para la protección ambiental. El él se estipula entre otros temas, que:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas originariamente dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.<sup>30</sup>

Más adelante continúa:

---

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, p. 29.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...<sup>31</sup>

El artículo 27, confiere también el poder para que, no solamente el gobierno federal, sino también el estatal y municipal, regulen en materia ambiental.

La LGEPPA; define los principios de política ambiental en general y regula la concurrencia de los estados y municipios en este rubro. Se establecen también los principios y reglas para la creación y el manejo de las Areas Naturales Protegidas (ANP). La Ley regula el aprovechamiento de los recursos naturales y la participación de la sociedad civil, en la gestión ambiental, dictando para ellos medidas de control, de seguridad y de sanciones.

Sus seis títulos versan: I) sobre la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios; la política ecológica y sus instrumentos; II) las áreas naturales protegidas; III) el aprovechamiento racional de los elementos naturales; IV) la prevención y control de la contaminación del agua, suelo y aire, del ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores y manejo de residuos peligrosos; VI) la participación social; y las medidas de control y de seguridad y las sanciones.

Esta ley refleja una visión más integrada y completa sobre la problemática ambiental, que su antecesora –Ley Federal de Protección Ambiental-, y rebasó los límites de la contaminación ambiental.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 33.



La ley enuncia que, el uso del suelo debe ser compatible con su vocación, y define que se deben reglamentar las formas adecuadas de uso de los recursos naturales.

Por otro lado, ofrece instrumentos como: el ordenamiento territorial y el de evaluación del impacto ambiental; para acercarse al uso compatible de los recursos con las condiciones del medio ambiente; establece la concurrencia de los distintos sectores de gobierno, municipal, estatal y federal; abre los espacios para la participación de la sociedad civil organizada, y establece sanciones ante el incumplimiento.

La Ley se basa en una concepción integral del problema ecológico, en la que se establecen claras concurrencias entre los Estados y la Federación, basadas en la concepción de una planeación ambiental descentralizada.

Art. 4º Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y

Competen a los Estados y Municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.<sup>32</sup>

La LGEEPA influye en las leyes sectoriales del ámbito productivo, para que incorporen en ellas normas de carácter ambiental. Esto es de singular relevancia, porque implica incluir criterios ambientales en la legislación que regula las relaciones sociales y el desarrollo económico.

A pesar de estos avances, no se logra resolver la desarticulación de los problemas ambientales con los procesos productivos; pues 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. Deja así a las leyes particulares, la regulación de estos usos, y no las obliga a adecuarse a los criterios ambientales. Cada una de estas leyes pone énfasis en el recurso que regula: forestal, caza, pesca, asentamientos humanos, agua, etc; y pierde la visión integrada que el marco de la LGEEPA podría dar.

Más aún, el artículo 1 de la LGEEPA, define que sus disposiciones: “se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionen con las materias que regula,”<sup>33</sup> así la propia LGEEPA, se resta peso en la aplicación de los criterios ecológicos en las actividades productivas y en general en el uso de recursos.

Soportada en principios constitucionales, la LGEEPA, establece un sistema de concurrencia, presidido por la transferencia gradual de facultades desde la Federación hacia los estados y municipios, pensando en descentralizar.

Paralelamente, la Ley precisa el campo de atribuciones de las dependencias gubernamentales, procurando la acción coordinada de las mismas.

---

<sup>32</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Porrúa, pp. 5-6.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 2.

La pura Ley y su instrumentación no resuelve los problemas por sí sola (como el caso del centralismo), pero es indispensable para hacerles frente.

La promulgación de esta Ley, ha estado seguida por leyes estatales y por reglamentos en materia de evaluación del daño ambiental, prevención y control de la contaminación atmosférica y deshechos industriales.

La LGEEPA, sistematiza el discurso ambiental, vincula explícitamente el ambiente a la problemática del desarrollo nacional distribuyendo, competencias entre los tres poderes de gobierno así como en la sociedad, fijando a la vez los instrumentos de la política ambiental que se encarga de direccionar la planeación del medio ambiente.

#### 4.2.2 Política ambiental

La LGEEPA sienta las bases de la política ambiental nacional, crea dispositivos de ejecución, privilegiando los de carácter preventivo e instrumentos aplicables al proceso de desarrollo. Una idea fundamental es, la corresponsabilidad y necesidad de participación de los diversos sectores sociales.

Es evidente sin embargo, que en la evolución del marco conceptual de la política ambiental, ha predominado una tendencia a convertirla en una herramienta de planeación del desarrollo urbano y del sector salud.

El medio rural, se considera en lo relativo a la flora y la fauna, y a los parques nacionales, pero en tanto desarrollo rural había quedado aislado, hasta la emisión del Programa del Medio Ambiente 1995-2000 (PMA 95-2000).

La política ambiental mexicana, ha estado marcada por distintas etapas:

Cuando en 1983 el tema ambiental supera el marco de la salud en el que surgió, se abre la etapa de lo que es la política ambiental.

Es un cambio en la atención al medio ambiente, donde se amplían las visiones del tema ambiental al abarcar, además del control y prevención de la contaminación, los temas de restauración ecológica, ordenamiento territorial, conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales, y formación de una conciencia ambiental.

El cambio se observó en la orientación y en la administración pública. Después en las leyes y los reglamentos, significó esto un salto en las herramientas utilizadas para una planeación ambiental.

El programa Nacional de Ecología (PNE 1984-1988), dirigió la aplicación de política ambiental; éste fue elaborado por la Subsecretaría de Ecología. El Programa proporciona un diagnóstico de la situación ambiental, e introduce en el análisis un elemento novedoso y básico para la planeación de políticas: el imputarle esencial responsabilidad en el deterioro de la naturaleza a la forma de la producción.

Las estrategias y metas del PNE, abarcan aspectos correctivos, tales como el control de la contaminación y la restauración ambiental y preventivos, como el ordenamiento territorial, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, y la educación ambiental.

El cambio de gobierno en 1988, no modificó la política ambiental; se emitió el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994 (SEDUE, 1989); esto no significó una diferente concepción de la estrategia ambiental, aunque se reconociera el aumento de la deforestación, el crecimiento de la flora y la fauna, la fuerte sobreexplotación del agua, la excesiva contaminación de las zonas urbana, y las insuficiencia para absorber los desechos industriales y urbanos.

Sin lugar a dudas, el avance más importante en la política ambiental, y por ende en la planeación, fue la promulgación en 1988 de la LGEEPA.

En ésta se consideran como instrumentos de las política ecológica nacional, los siguientes:

1.- Planeación ecológica. Es la elaboración de programas cuya finalidad sea la preservación y/o restauración del equilibrio ecológico.

2.- Ordenamiento ecológico. Es el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el país y las áreas donde ejerce soberanía.

3.- Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo. En toda acción pública o particular en los campos económicos y social la ley regula, promueve, restringe, prohíbe y orienta para que se observen los criterios ecológicos establecidos por la LGEEPA.

4.- Regulación ecológica para asentamiento humanos. Consiste en que todas las normas, disposiciones y medidas para el desarrollo urbano y vivienda, deben ser desarrolladas bajo criterios ecológicos.

5.- Evaluación de impacto ambiental. Es tomar en cuenta la modificación que puede sufrir el medio ambiente, ocasionada por una acción humana o natural.

6.- Normas técnicas ecológicas. Las normas técnicas, ecológicas y oficiales, determinan los parámetros que garantizan las condiciones de bienestar de la población y el medio ambiente.

7.- Medidas de protección para Areas Naturales Protegidas (ANP). Se declara un ANP con el fin de preservar ambientes naturales y representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas, o de ecosistemas frágiles, con el fin de salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres especialmente las endémicas, generar conocimientos y tecnología apropiadas, salvaguardar vestigios arqueológicos o monumentos naturales, etc.

8.- Investigación y educación ecológicas. Fomentar la investigación y la educación con el fin de prevenir el deterioro de los recursos naturales y de la calidad de vida. Con la

investigación se logra encontrar las causas del deterioro y se proponen soluciones, con la educación se crea una conciencia ambiental que previene y puede dar soluciones a la problemática del medio ambiente.

9.- Información y vigilancia. Es el compromiso de las autoridades para informar a la ciudadanía, sobre las normas ecológicas y vigilar el funcionamiento de los ecosistemas.

Estos instrumentos de política ecológica, sustentados por la LGEEPA previa descripción anterior, son los elementos en los que se ha basado en gran parte la planificación ambiental en el país.

## 5 CAPITULO

### 5.1 Conclusiones.

La planificación ambiental es un instrumento para evaluar, prevenir y restaurar, las repercusiones que tienen sobre el medio ambiente sean estas naturales o sociales, las actividades humanas que lo alteran significativamente.

Un programas de medio ambiente no resolverá los problemas estructurales de la economía, pero si debe ser punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados.

En México la transformación del medio ambiente obedece como en cualquier otra parte, a los modelos de desarrollo; sin embargo, mas allá de una alteración considerable producto de la actividad social (empleo de tecnología, nuevas formas de producción, explotación intensiva de recursos, etc.) en el país, existen problemas de fondo, no tan tangibles, pero siempre presente, en los cambios ocurridos al medio ambiente, que están por encima de una planificación ambiental y que en ocasiones son grandes obstáculos para su aplicación.

El equilibrio del medio ambiente se rompe, a consecuencia de la jerarquización y centralización del poder y de la dependencia económica.

...el centralismo es uno de los ingredientes del régimen presidencial mexicano y una de las claves ineludibles del entramado institucional del país. De modo que mientras no se revisen las redes



creadas por nuestras más arraigadas instituciones políticas, la descentralización no podrá trascender de la administración a la toma de decisiones; de la operación de programas a la definición de verdaderas políticas públicas regionales, y de la distribución parcial de recursos a la generación de posibilidades locales de desarrollo sostenibles.<sup>34</sup>

El proceso de deterioro del sistema natural, se asocia así a un sistema institucional rígido. La forma de utilización del medio esta determinada por una organización social e institucional, que concentra el poder y el control económico en un pequeño grupo; tal rigidez, se agrava por la dependencia hacia el exterior.

Si el aparato institucional se muestra por un lado, incapaz de organizarse frente a intereses socioeconómicos y políticos, y por otro no puede superar un creciente desequilibrio entre los requerimientos de la sociedad mexicana y las posibilidades de un ecosistema natural claramente definido, se dará el caso de no poder crear los mecanismo de adaptación necesarios, estas situaciones críticas pueden llevarlo al colapso total.

El panorama del deterioro del medio ambiente para un país como México es complicado:

- 1) Es necesario descentralizar los procesos de planificación y toma de decisiones.

El problema ambiental permea horizontalmente a diversos sectores, para afrontarlo, se requiere aumentar la capacidad para concertar e instrumentar acciones multisectoriales.

---

<sup>34</sup> Merino Huerta, Mauricio. "Algunos dilemas de la descentralización en México" en PNUMA (comp.), Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Colegio de México, 1995, p. 189.

Se tiene que integrar la política de planeación ambiental en los procesos de participación de los sectores sociales, productivos y de los tres niveles de gobierno, para que en forma coordinada evalúen, programen y legislen el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales.

De continuar un sistema político, sin apertura, difícilmente se podrán resolver las cuestiones referentes al medio ambiente, pues en parte, éste es una expresión de toma de decisión carentes de consenso nacional.

- 2) La materia del medio ambiente, se espera sea el centro de atención del Estado, por tal razón es necesario legislar en otras materias relacionadas con el medio ambiente; y sobre todo adecuar las leyes y reglamentos orientados directamente al desarrollo económico, con planes gubernamentales de protección ambiental, que permitan cumplir con un desarrollo adecuado.

Ante la amplitud y complejidad del problema ambiental es necesario que ocurran una serie de ciencias en busca de leyes sobre las cuales debe actuarse para promover los cambios deseados.

Para este fin, se debe concebir a la planificación como un sistema compuesto por dos elementos relacionados entre sí: la sociedad y un medio biológico-físico.

- 3) Mientras la población urbana siga creciendo al mismo ritmo, las aglomeraciones presentarán cada día mayores problemas. No se advierte otra salida que una

atención total a la zonas rurales, la descentralización efectiva de la industria y una regulación inmediata de los asentamientos humanos a nivel nacional, combatiendo la especulación con terrenos, servicios, etc.

Resulta urgente aplicar rigurosamente las leyes y reglamentos a pesar de que siempre se enfrentará con intereses creados.

- 4) La intensificación de la explotación de los recursos naturales para la exportación, por el servicio de la deuda externa, mercado global, mantiene un modelo extractivo que excede el ritmo de la reposición natural del recurso renovable; se debe añadir que la homogenización de pautas de consumo y producción va en desmedro de la alta diversidad tradicional de los recursos en el país. La expansión de nuevas pautas de consumo, trae consigo parámetros de producción distintos a la geografía del país. Se deben formular criterios y normas correspondientes a las actividades productivas que se instalen en el país y deriven del ordenamiento ecológico general y regional del territorio.
- 5) El rezago científico-tecnológico contribuye en la complejidad de la problemática ambiental pues no se cuenta con un sistema científico-tecnológico estable que permita un desarrollo capaz de aprovechar ventajas comparativas, basadas en el rico acervo de recursos naturales disponibles y el conocimiento acumulado por los sectores.

Se debe considerar que el grado de conciencia ambiental de la población depende no sólo del nivel educativo sino también del acceso a la información del conocimiento científico-tecnológico generado en materia del medio ambiente.

- 6) La protección al medio natural carece de sentido, sino se realiza en condiciones sociales aceptables, es decir que no sean objetivos voluntaristas ajenos a las dificultades reales que enfrenta una reordenación económica y social.
- 7) Además del valor ecológico de un área determinada es necesario tener en cuenta su valor como fuente de alimentos o ingresos para la población local, que depende de éstos para su subsistencia.

Hay que reconocer que para salvar el medio ambiente, es necesario abordar el problema de la desigualdad social.

Los programas del medio ambiente no pueden sustituir las reformas estructurales que necesita el país, su carácter restringido sólo explica el conjunto del país, su carácter restringido sólo explica el conjunto de las manifestaciones del problema ambiental; sin embargo es un instrumento que hace palpable la ausencia de esas reformas indispensables para una planificación ambiental efectiva y para el desarrollo nacional en su conjunto.

## **5.2 Recomendaciones.**

Se tiene que reconocer que el origen del deterioro ambiental debe encontrarse en causas institucionales y sociales.

Si toda planeación ambiental se orienta al logro de objetivos específicos. Lo primero que debe examinarse entonces es en qué grado se alcanzan tales objetivos.

Así encontramos un estilo de desarrollo que no articula correctamente los objetivos y restricciones ambientales con otros objetivos del desarrollo; no armoniza los intereses privados con los sociales, ni el de las generaciones presentes con las futuras. El medio ambiente desarticulado es más viable, aunque no se dé en exclusividad en un sistema neoliberal donde el éxito del desarrollo se mide en términos de satisfacción de intereses privados y en particular, de los del grupo dominante.

El elemental plantear que la situación ambiental solo podría mejorarse si se modifica, el estilo de desarrollo; sin embargo México tiene pocas perspectivas de cambio radical a mediano plazo, lo que nos lleva a examinar como podría modificarse el medio ambiente, independientemente de cambios estructurales y de estilos de desarrollo.

La planificación exige integrar la dimensión ambiental al conjunto de decisiones económicas relacionadas con el uso de los recursos naturales.

Por lo tanto un sistema de planificación debe reflejar simultáneamente y en su relación recíproca los procesos que ocurren en la naturaleza y la sociedad. Para este fin concebimos el marco global de la planificación compuesto por dos elementos relacionados entre sí: la sociedad y su medio natural.

En la planificación ambiental deben concurrir dos niveles de análisis

- 1) La organización del Estado que adopta a través de sus instituciones, en función a esta organización se manifiesta la planificación ambiental, es decir como se explotará y utilizará la naturaleza.
- 2) El otro nivel es un análisis natural-social y sus respectivos procesos dinámicos. Es un conjunto de elementos, interrelacionados funcionalmente. Esta categoría de análisis posibilita establecer algunas bases generales para estrategias de planificación ambiental.

Así vemos en el primer nivel de análisis, la existencia de un excesivo centralismo. Se deben cambiar viejas organizaciones y esquemas obsoletos; por tal razón se requiere de un diseño institucional de grandes dimensiones, sobre todo en las áreas de la administración pública, donde el Estado mexicano no formula políticas estables y de largo alcance, así aunque el desarrollo implique la dimensión ambiental al diseño de planes y programas, no atenderá el problema mas que con acciones y programas por separado.

La planeación ambiental, debe desarrollarse en una doble función administrativa. Por una parte una función global que tomando en cuenta el largo plazo, establezca una política que indique normas para ordenar el proceso de desarrollo, las que deberán se aplicadas en todos los ámbitos sectoriales y territoriales de la operación administrativa.

La otra función ambiental debe ser específica es decir que se concentre en cada uno de los sectores de la administración pública, que tienen que ver con el medio ambiente, para

la adecuación de sus actividades particulares atendiendo de acuerdo con sus formulaciones los problemas interno del deterioro ambiental, actuales o potenciales. Los cambios deben ser inducidos por la legislación.

Se necesita crear una investigación total del medio ambiente para obtener coherencia ecológica. “Se ha llamado coherencia ecológica al uso de los recursos naturales en función de su aptitud.”<sup>35</sup> Es prioritario saber lo que se tiene y además saber como aprovechar ese patrimonio; esta investigación de recursos naturales y del medio ambiente debe mostrar a los planificadores el potencial ecológico del país y sobre todo como se comporta el medio ambiente frente a los cambios ocasionados por los procesos productivos.

El marco de la planeación ambiental exige tener perspectivas que permitan fortalecer las estrategias para identificar, conocer y resolver los efectos locales y regionales enmarcados a nivel nacional.

En este sentido, se requiere generar procedimientos eficaces que incrementen las capacidades de gestión y negociación, fundamentalmente en lo interno de la política nacional.

En el segundo nivel de análisis debe ser valuados los impactos en el sistema natural, originados por la actividad productiva. Estas valuaciones se hacen basándonos en la clasificación propuesta por Pablo Bifani en “Desarrollo y medio ambiente-I”, mismas que a

su vez tomó a Barry Commoner en su obra “El Costo ambiental del crecimiento económico”; que pueden dividirse en tres grupos:

- 1) Las ventajas económicas y sociales que se obtienen por la explotación de la productividad biológica del ecosistema; cuando un elemento componente del ecosistema es sustraído del mismo; por ejemplo, algunas plantas forestales, especies animales, ciertos cultivos agrícolas. En qué medida la sustracciones de la biosfera se regeneran y en qué medida no regresan a ella o no son sustituidas por otra para restablecer el ciclo biogeoquímico. Si es así, la estructura y el funcionamiento del ecosistema natural se verán afectados. Los procesos de desertificación, deforestación etc., pueden ilustrar esto.
  
- 2) El impacto debe también ser visto por la incorporación al ecosistema de cantidades mayores de ciertos elementos. Se daría aquí un proceso contrario al interior. Los ejemplos mas claros y que saltan a la vista son las descargas de residuos en sus formas de contaminantes y desechos, la urbanización, la adición de fertilizantes, etc. Nuevamente, el ecosistema natural se ve sometido a una presión para continuar su normal funcionamiento. Aquí se debe determinar qué tan vital es para la sociedad la introducción de esos elementos y en qué medida pueden ser limitados.

---

<sup>35</sup> Gligo, N. “En torno de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano: factores y políticas.” En Gilberto Gallopín (comp.), El futuro ecológico de un continente, Coedición Universidad de las



3) El tercer caso se produce cuando se descarga en el ecosistema un elemento nuevo, que le es completamente ajeno. El sistema reacciona, ya sea tratando de asimilarlo, degradarlo o simplemente rechazarlo, se traducen en presiones que pueden ser relativamente fuertes sobre el funcionamiento normal del sistema natural. En este caso se necesita establecer qué actividades productivas generan y descargan esos nuevos elementos, y proponer alternativas a el depósito de estas descargas, o que la producción de bienes se organice a fin de maximizar el reciclaje de desechos y la complementación en el uso de infraestructuras por las distintas unidades productivas.

Los tres casos mencionados se vinculan, y la superación de los efectos negativos dependerá finalmente del grado de homeóstasis y resiliencia del sistema. La homeóstasis dice relación con la capacidad autorreguladora del sistema, mientras que la resiliencia es su capacidad para resistir el impacto y seguir permaneciendo en cuanto sistema. También el sistema puede no sólo resistir el impacto sino utilizarlo en su beneficio.<sup>36</sup>

La diversidad es considerada como una de las formas que permiten al sistema tener un grado adecuado de homeóstasis y, al mismo tiempo, su resiliencia está también relacionada con esa diversidad de especies.

La concentración selectiva en el uso de pocas especies genéticas, no solo supone un mal aprovechamiento y un uso ineficiente de la naturaleza por parte de la sociedad, sino que, además, tiene efectos negativos, porque la pérdida de diversidad se traduce en mayor

---

Naciones Unidas-FCE, P. 309.

<sup>36</sup> Bifani Pablo, Desarrollo y medio ambiente, CIFCA, P. 97.

vulnerabilidad del sistema natural y en una alteración de sus procesos autorreguladores y de sobrevivencia.

Problemas similares se producen por la aplicación de técnicas y formas de utilización del sistema natural en ecosistemas caracterizados por factores estructurales y funcionales distintos.

Los tres tipos de impactos –por extracción acelerada y mayor de recursos; por utilización más intensa de la productividad y funciones biogeoquímicas, y por adición de elementos extraños al sistema-, pueden darse combinados en las actividades modernas de prácticas productivas.

Una vez consideradas las tres evaluaciones, la puesta en marcha de un proceso de planificación ambiental requiere ejecutar cuatro fases.

- 1) Diagnóstico de la situación del medio ambiente en el país.
- 2) Análisis de los distintos métodos de aprovechamiento del medio ambiente.
- 3) Aplicación del método mas propicio.
- 4) Control y evaluación de resultados.

Además la planificación ambiental en México debe darse en un marco acotado por ciertos factores fundamentales:

- a) Un proceso de planificación que se capaz de plantearse metas que vayan más allá de los intereses sectoriales; tener el conocimiento y la información del conjunto de las variables del desarrollo y el medio ambiente; tener la capacidad de control sobre las distintas actividades que se desarrollen para asegurar su complementariedad y coherencia con las metas.
- b) Se estimule a través de la planificación y el financiamiento, la investigación en tecnologías que simulen, en la mayor forma posible, los procesos naturales y sociales del medio ambiente en que se encuentran. La definición de cambio tecnológico es uno de los medios fundamentales con que el planificador cuenta para armonizar los objetivos sociales y naturales. La tecnología adecuada surgirá de un estudio cuidadoso de los elementos biológicos y socioeconómicos en los cuales el problema está inmerso, y de la utilización del conocimiento local; es decir de la participación de la población en el proceso de generarla.
- c) Esbozar planes de ordenamiento y manejo de acuerdo las características de cada ecosistemas y desarrollar una capacidad científica y administrativa para instrumentarlos. Así al ordenar el territorio nacional, la definición de espacios geográficos, su caracterización ambiental y socioeconómica actual y su potencialidad de uso, será un primer paso, básico e indispensable para determinar un uso apropiado de los espacios ambientales.
- d) Mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales e incrementar su productividad, esto requiere modificar los sistemas productivos que contribuyen al deterioro ecológico; incrementar la producción con la elevación de rendimientos haciendo un uso adecuado y eficiente de los espacios ambientales y de los insumos; diversificar los procesos productivos e integrarlos para hacer más

eficiente la cadena productiva y el uso de energía y de materia del proceso de producción.

- e) Restaurar los ambientes y ecosistemas degradados. Una parte muy importante del territorio nacional está degradado por la erosión y por la contaminación. La restauración debe estar enfocada hacia la recuperación de algunos ecosistemas estratégicos y de la capacidad productiva de otras zonas con potencial.
- f) Es necesario consolidar una conciencia local y comunitaria que active la planificación de abajo hacia arriba y que proporcione a la planificación ambiental de una base social. El medio ambiente no debe protegerse por medidas prohibitivas y punitivas, sino mediante acciones educativas que induzcan hacia su uso adecuado.

Una participación social, es necesaria para hacer una correcta planeación, determinación y selección de las opciones, ejecución, seguimiento y permanencia de las mismas. Se debe lograr la transformación de la planeación ambiental, para ser totalmente integradora y entre en un proceso intenso de socialización y descentralización.

Se requiere de un equilibrio dinámico en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y los cambios institucionales, resulten consistentes tanto con las necesidades actuales como con las del futuro.

La política ambiental nacional debe sostener como principio básico que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad mexicana. Hay que advertir que medio ambiente y desarrollo son conceptos que no pueden separarse del de soberanía.

Resulta indispensable un proceso sistematizado de inventario de nuestros recursos naturales; de protección de los ecosistemas dañados; de control y manejo adecuado de emisiones y deshechos industriales; de control de la actividad industrial, del transporte, la vialidad y el crecimiento de la zonas urbanas; de desarrollo de la investigación científica relativa a estos problemas; y de formación de recursos humanos que atiendan las tareas vinculadas a la preservación del medio ambiente.

Se tienen que considerar las restricciones que la naturaleza plantea para la consecución de ciertos objetivos económico-sociales y entonces adecuar los medios y fines del desarrollo a estas restricciones.

La planificación debe ser la expresión concreta de esto último, es decir aprovechar a la naturaleza una vez que se ha evaluado las restricciones del medio, así como los valores, prioridades y modos en que la sociedad desarrolla una cultura; en pocas palabras, el aprovechamiento racional y si queremos llamarlo sostenible de los recursos en beneficio de toda la sociedad.

Los ecosistemas visto en conjunto, integran una compleja trama de relaciones y elementos, cuyo funcionamiento prodiga recursos naturales insustituibles, servicios de regulación hidrológica, condiciones de estabilidad climática, la regeneración y conservación de suelos, la preservación de bancos de germoplasma, y valores estéticos y recreativos esenciales para la vida humana. Igualmente, en otro plano de interés, los ecosistemas naturales permiten la continuidad de los procesos evolutivos y la existencia de

millones de especies que desde una perspectiva ética es inaceptable una actitud de exterminio.

El manejo para la planeación del territorio, depende de cómo se distribuya la población y en qué condiciones, así como de las formas de producción que prevalezcan; en otras palabras, depende del modelo territorial vigente. Siempre hay un modelo de uso del territorio que subyace a toda política agraria o de desarrollo agropecuario, la cual es responsable del destino de los ecosistemas.

La planificación ambiental, nos permite reinterpretar al territorio nacional, no como un espacio físico o un depósito de recursos naturales, sino como un ensamble de ecosistemas articulados coherentemente e históricamente a las actividades humanas, donde a toda alteración o cambio social y/o natural relevante corresponde, para bien o para mal, una transformación ambiental.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Afancsier, W. Fundamentos de Filosofía, Quinto Sol, México, s.f.
- Bárcena Ibarra, Alicia. "La política ecológica en México: Un instrumento para el cambio", en Topodrilo No.4, UAM-I, México, 1989.
- Bifani, Pablo. Desarrollo y medio ambiente -I, CIFCA, Madrid, 1980.
- \_\_\_\_\_ Desarrollo y medio ambiente -III, CIFCA, Madrid, 1980.
- Blanco Mejía, José Julia Carabias. [et. Al.]. "Desarrollo, desigualdad y medio ambiente", en José Woldenberg y Pablo Pascual Moncayo (coords.), Desarrollo, desigualdad y medio ambiente, Cal y Arena, México, 1995.
- Boltvinik, Julio. "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setentas y ochentas" en José Woldenberg y Pablo Pascual Moncayo (coords.), Desarrollo, desigualdad y medio ambiente, Cal y Arena, México, 1995.
- Bonnefous, Edouard. ¿El hombre o la naturaleza?, FCE, México, 1984.
- Carabias, Julia y Enrique Provencio. "La política ambiental mexicana antes y después de Río", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), La diplomacia ambiental, coedición SRE-FCE, México, 1994.
- Carabias, Julia y Vicente Arrigaga [et al.]. "Los recursos naturales de México y el desarrollo", en José Woldenberg y Pablo Pascual Moncayo (coords.), Desarrollo, desigualdad y medio ambiente, Cal y Arena, México, 1995.
- Ceceña Cervantes, José Luis, Salvador Corro [et al.]. Planes sin planificación, Proceso, México, 1980.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMAD), Nuestro futuro común, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Contreras, Hugo. "Análisis de la situación del medio ambiente en México", en Luis Rubio y Arturo Fernández (coords.), México a la hora del cambio, Cal y Aream, México, 1995.
- Córdova, Arnaldo. "Desarrollo, desigualdad y recursos naturales", en José Woldenberg y Pablo Pascual Moncayo (coords), Desarrollo, desigualdad y medio ambiente, Cal y Arena, México, 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE.

Esparza, Tristan. "Ecología, sociedad y política", en Topodrilo No.4, UAM-I, México, 1989.

Gallopín, G.c (comp.). El futuro ecológico de un continente, FCE, México, 1995 (VI).

\_\_\_\_\_ El futuro ecológico de un continente, FCE, México, 1995 (VZ).

Glender, Alberto y Víctor Lichtinger (comps). La diplomacia ambiental, Coedición SRE-FCE, México, 1991.

González, Francisco. Historia de México 2, Quinto sol, México, 1991.

Gómez Orea, Domingo. El medio físico y la planificación, CÍFCA, Madrid, 1980.

Gligo, N. "En torno de la sustentabilidad ambientes del desarrollo agrícola latinoamericano: factores y políticas", en Gilberto Gallopín (comp.), el futuro ecológico de un continente, Coedición Universidad de las Naciones Unidas - FCE,

Gutman, Pablo "Ambiente y planificación del desarrollo", en Enrique Leff (Coord.), Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, Siglo XXI, México, 1990.

\_\_\_\_\_ "Economía y ambiente", en Enrique Leff (coord.), Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, Siglo XXI, México, 1990.

Hirsch, Joaquín. "Observaciones teóricas sobre el Estado burgues y su crisis", en La crisis del Estado, Fontano, Barcelona, 1977.

Kurzinger E. Hess F. [et al.]. La política ambiental en México, Fundación Friedrich Ebert, México, 1990.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánico de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1996.

Lawrelli, Elsa, Pérez Pedro [et al.]. "Incorporación de la dimensión ambiental en una administración sectorizada", en Enrique Leff (coord.), Medio ambiente y desarrollo en México, Coedición UNAM-Porrúa, México, 1987 (V2).

Leff, Enrique (coord.) Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, Siglo XXI, México, 1990.

\_\_\_\_\_ Medio ambiente y desarrollo en México, Coedición UNAM-Porrúa, México, 1987 (V2).



- Martínez Saldaña, Tomás. "Agricultura y Estado en México. Siglo XX", en Teresa Rojas (Coord), *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días*, Coedición Grijalbo Conaculta, México, 1991.
- Merino Huerta, Mauricio. "Algunos dilemas de la descentralización en México", en PNUMA (comp.), *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, ColMéx, 1995.
- Odum, E.P. *Ecología*, Interamericana, México, 1992.
- Ortiz Monasterio, Fernando. *Tierra profanada. Historia Ambiental de México*, Coedición INAH-SEDUE, México, 1987.
- PNUD, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, FCE, México, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Talleres Gráficos de México, México, 1995.
- Poulantzas, Nicos, *Poder político y clases sociales en la sociedad capitalista, Siglo XXI*, México, 1973.
- Quadri de la Torres Gabriel. "La política ambiental en México. Necesidades y prioridades", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental*, coedición SRE-FCE, México, 1994.
- Razental, Andres. "Las instituciones internacionales y la promoción del desarrollo sostenible", en PNUMA (comp.), *Desarrollo sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, ColMéx, México, 1995.
- SEDESOL. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992*, SEDESOL, México, 1993.
- SEDESOL. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994*, SEDESOL, México, 1995.
- SEMARNAP. "Programa de Medio Ambiente. 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de abril, de 1996.
- Strong, Mauricio (comp.). *¿Quién defiende la tierra?*, FCE, México, 1975.

---

”Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), La diplomacia ambiental, Coedición SRE-FCE, México, 1994.

Sunkel, Osvaldo, “La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina”, en Sunkel O, y Gligo N. (Comps.), Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, FCE, México, 1981 (VI).

Orquidi, Víctor. “Economía y medio Ambiente”, en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), La diplomacia ambiental, Coedición SRE-FCE, México, 1994.

Vázquez Yañez, Carlos y Alma Orozco Segovia. La destrucción de la naturaleza, Coedición SEP-FCE, México, 1995.