

23
20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

ADMINISTRACION PUBLICA Y
MEDIO AMBIENTE

SOBRE LA ORGANIZACION MULTISECTORIAL
DE LA POLITICA AMBIENTAL

T E S I S
Q U E P R E S E N T A
D A N I E L S A L D I V A R C R U Z
P A R A O B T E N E R E L T I T U L O D E
L I C E N C I A D O E N C I E N C I A S
P O L I T I C A S Y A D M I N I S T R A C I O N P U B L I C A



MEXICO,



1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.....	7
I. CONSIDERACIONES EPISTEMOLOGICAS: EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ARTICULACION ESTADO-SOCIEDAD.....	12
A. Planteamiento de la cuestión.....	12
B. El objeto de estudio de la administración pública.....	16
C. El estudio de las políticas públicas como forma de articulación Estado-sociedad.....	26
D. Hacia una interpretación global del fenómeno administrativo.....	33
E. Administración pública en México.....	37
II. BOSQUEJO EN TORNO AL PROCESO SOCIOPOLITICO-AMBIENTAL DE AMERICA LATINA.....	46
A. Articulación Estado-sociedad en América Latina en el proceso histórico de la dependencia.....	46
B. La crisis de la sociedad industrial en América Latina.....	49
1. «La locura del desarrollo».....	50
2. El redespliegue de la industria contaminante.....	55

INDICE

III. LA ORGANIZACION MULTISECTORIAL DE LA POLITICA AMBIENTAL EN MEXICO.....	62
A. La historia reciente de la politica ambiental en México.....	63
1. Primera fase: 1972-1976.....	65
2. Segunda fase: 1976-1982.....	67
3. Señales de la tercera fase: 1982-1988.....	71
B. ¿Reorganización multisectorial de la politica ambiental?.....	72
IV. HACIA UNA INTERPRETACION DEL PROCESO SOCIAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	79
A. Deuda externa y protección ambiental.....	81
B. Medios de comunicación y medio ambiente.....	90
C. Movimiento social y medio ambiente.....	105
D. La comunidad científica y la problemática ambiental.....	114
E. Derecho y medio ambiente.....	117
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.....	125
APENDICES.....	133
A. Un discurso sobre la organización multisectorial.....	134
B. Consideraciones metodológicas del registro hemerográfico.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	140

INTRODUCCION.

La idea de realizar este trabajo surgió durante el noveno semestre de la carrera, cuando en la materia de Administración para el Desarrollo se nos pidió una investigación que explicara a la administración pública como un sistema ecológico en permanente transformación. Para ello elaboramos el primer proyecto de trabajo con el fin de examinar los cambios en la organización económica de la administración de Miguel De la Madrid. En ese entonces tuvimos la necesidad de articular la dimensión administrativa con los cambios socio-políticos introducidos por las corporaciones transnacionales.

Después de una serie de cambios, entre ellos el poco interés que demostraba por el trabajo desarrollado en la administración pública, hice un replanteamiento del proyecto que consistió en vincular los cambios de la estrategia económica de la administración con los problemas ambientales en nuestro país. Fue entonces que me propuse indagar la hipótesis del proceso social de la problemática ambiental como un camino para explicar los mecanismos que vinculan a la administración pública con el medio ambiente. La dimensión socio-política ya no era suficiente para entender esta cuestión, por lo que tuvimos que articular la dimensión económico-ambiental para comprender la especificidad de los problemas ambientales en América Latina.

¿Se puede hablar de la problemática ambiental en términos de proceso social?, y si respondemos afirmativamente, entonces ¿en que consiste y cuales son sus características?

Introducción

En este sentido nos dirigimos hacia la búsqueda de una interpretación que nos permitiera entender los cambios en las formas de articulación entre la administración pública y el medio ambiente, para lo cual planteamos un modelo de análisis que relaciona cuatro procesos de cambio: proceso económico, proceso social, estructura de poder y prácticas sociales. En base a los cuales formulamos dos hipótesis fundamentales. El reto teórico-metodológico que planteamos se encuentra en la «falta de un discurso claramente delimitado y lógicamente fundamentado» en ambas partes de esa articulación.

Por otra parte, en los trabajos existentes sobre la «gestión» que realiza el Estado mexicano de nuestro «medio ambiente» se habla, casi como un lugar común, de que sus dificultades se encuentran en el carácter multisectorial de la política ambiental y en que a partir de los años setentas surgieran las primeras definiciones estatales para «proteger el medio ambiente». Esta comprensión se extendió principalmente a través de las obras publicadas bajo la corriente del ecodesarrollo. Sin pretender una crítica a esta corriente, retomamos algunos enfoques críticos realizados tanto en el campo de la administración pública como desde el movimiento ecologista para demostrar la relatividad de dichas afirmaciones. Desde este punto de vista, las deducciones que aquí vertimos tratan de ser la expresión de un primer intento por penetrar en discursos ampliamente oscurecidos por la ideología, la neutralidad y la técnica.

Con base en estas consideraciones esperamos sean comprendidos los propósitos de este trabajo, que no pretende exponer juicios definitivos ni planteamientos acabados.

Introducción

A reserva de mejor opinión, el aporte del trabajo consiste, en primer lugar, en que recupera una interpretación crítica del fenómeno administrativo a partir de tres ejes fundamentales: Estado, crisis de acumulación y lucha de clases; en segundo lugar, se propone una visión amplia sobre la problemática ambiental, que complemente el examen de las definiciones del Estado mexicano (política ambiental), para dar cuenta de los cambios originados por la problemática ambiental definida en términos de proceso social; y por último, se intenta hacer un recuento de los principales actores y agentes políticos involucrados en la conformación de esta problemática, para lo cual analizamos, entre otros referentes empíricos, las columnas sobre el medio ambiente publicadas en El Día, Excelsior, El Universal y Uno más uno, entre 1982 y 1989.

Las limitaciones del trabajo se pueden enumerar de igual manera, y se deben, principalmente, a las dimensiones teóricas y prácticas de una problemática poco tratada por la disciplina de la administración pública. En primer lugar, no se intentaron otros modelos interpretativos, por ejemplo el problema de la racionalidad «positiva» planteado por Max Weber o el caso de los filtros institucionales formulado por Claus Offe, consideramos que esta tarea se debe realizar en próximas investigaciones. En segundo lugar, la visión global que se propone pierde de vista la especificidad de algunos momentos históricos entre México y el Tercer Mundo, así como las diferencias regionales entre países y al interior de cada país. En tercer lugar, no se agotó la investigación sobre la política ambiental durante la administración de Miguel De la Madrid. En último lugar, están las limitaciones de «objetividad» que impone nuestra

Introducción

interpretación de las fuentes biblio-hemerográficas. En este sentido, remitimos a nuestro lector a las fuentes consultadas.

En el capítulo primero, abordamos diversos enfoques críticos sobre el estudio de la administración pública, para construir, en un sentido epistemológico, los enunciados causales acerca de la problemática ambiental y el papel de la administración pública en la articulación Estado-sociedad. Desde nuestra posición, el estudio crítico de la administración pública se enfrenta ante el problema de construir su propio conocimiento; de los conceptos y categorías propias de una concepción totalizadora de la realidad, para explicar la forma e intensidad con que diversos procesos (económicos, políticos o sociales) inciden sobre la actividad que desarrolla la administración pública en una sociedad capitalista.

En el capítulo segundo se intenta trazar un bosquejo histórico del proceso económico que vive América Latina. A grandes rasgos vinculamos aspectos ambientales y económicos e identificamos el proceso histórico que acelera el flujo de energía en beneficio de la acumulación capitalista mundial.

Develar el carácter multisectorial de la política ambiental en México es el objetivo del capítulo tercero. Con base en un esbozo de la política ambiental realizado por Rainer Godau, analizamos el Programa Nacional de Ecología 1984-1988, para examinar si es este carácter multisectorial la razón principal de la debilidad del Estado ante la problemática ambiental.

Por último, en el capítulo cuarto, tratamos de incorporar al análisis de la problemática ambiental algunos de los sujetos políticos omitidos en el análisis de Rainer Godau. Esta parte del

Introducción

trabajo se propone abrir el análisis para la incorporación de nuevos actores o agentes políticos, según sean las dimensiones sociopolítico-ambientales de esta problemática en un momento histórico determinado.

Con estas características presentamos este trabajo, esperando que tenga alguna utilidad para el debate sobre la problemática ambiental a partir de sus aspectos políticos. En este sentido, las proposiciones aquí expresadas son exclusivamente responsabilidad personal.

Con este trabajo quiero dejar constancia de la influencia académica que tuvieron las cátedras de varios profesores, en especial las relacionadas con Miguel Reinaldo Escobar Valenzuela, Jorge Godoy Coss y John Holloway. Con el mismo propósito, quiero que consten las asesorías del profesor y amigo Jaime Peña Ramírez, en este sentido siempre existió apoyo para que el autor hiciera lo que considerara pertinente, por ello mi agradecimiento.

También debo agradecer a los sinodales Víctor Alejandro Paya Porras, Juan Antonio Torres Lovera, Cristina Casas Flores y Francisco Castellanos Chávez, la paciencia que tuvieron para la lectura y la oportunidad de sus valiosos comentarios.

En particular, quiero agradecer a Janet González Valencia el apoyo irrestricto durante todas las etapas de esta investigación. Asimismo, al conjunto de amigos que desinteresadamente hicieron posible la realización de este trabajo.*

Capítulo Primero

CONSIDERACIONES EPISTEMOLOGICAS: EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ARTICULACION ESTADO-SOCIEDAD.

A. Planteamiento de la cuestión.

En este trabajo continuamos con la crítica epistemológica e histórica al estudio de la administración pública,¹ tomamos como punto de referencia empírico el diseño multisectorial del Estado ante la problemática ambiental en México, en los años que van de 1982 a 1988.

Pretendemos cuestionar la tesis que dice encontrar las causas de la debilidad institucional en la organización multisectorial del Estado. Para ello, analizaremos la relación entre administración pública y medio ambiente desde una perspectiva crítica.

El modelo de análisis que proponemos, privilegia los procesos de cambio que se derivan de la articulación Estado-sociedad.² En este sentido, consideramos que el estudio de la administración pública y el medio ambiente debe dar respuesta a los siguientes planteamientos epistemológicos e históricos:

a) Cómo analizar la evolución de la administración pública y el medio ambiente: Es claro que para entender los cambios de la articulación Estado-sociedad en América Latina, debemos partir de un enfoque histórico ubicado en el desarrollo del capitalismo. Porque es a partir de este desarrollo, en el contexto de los países dependientes, que la explotación de la fuerza de trabajo adquiere la

misma importancia en el desarrollo de las relaciones de explotación que la innovación tecnológica y la explotación de la naturaleza.

b) Cómo estudiar al Estado desde una perspectiva crítica de la administración pública: Proponemos una articulación entre los enfoques basados en la crisis que vive el capital³ y la corriente latinoamericana de políticas públicas, para mostrar que la administración pública es una parte cada vez más importante del Estado, mediante la cual se oscurecen las relaciones sociales fundamentales y se fragmenta la lucha de clases en esferas económicas y políticas fetichizadas. Desde esta perspectiva, el Estado se constituye en administración pública para oscurecer la crisis de la sociedad urbana industrial y la modalidad de la división internacional del trabajo⁴ como causas de los graves problemas ambientales,⁵ así como para redefinir las luchas ecológicas en demandas de carácter funcional. Mediante la administración pública el Estado desliga el problema ambiental de sus vínculos con el desarrollo industrial,⁶ reduce el problema a una definición de salud pública,⁷ utiliza los medios de comunicación como mecanismos de socialización de una forma de problematizar el medio ambiente⁸ y diseña en varias ramas y territorios administrativos las funciones encaminadas a «proteger el medio ambiente».

c) Cómo explicar la «racionalidad» con que son tomadas las decisiones de política ambiental: Sin ignorar los lazos que vinculan al Estado con el capital, consideramos que es en la esfera de «lo político», en tanto esfera discreta de la sociedad capitalista, donde se define la «racionalidad» con que se toman las decisiones del Estado. El discurso del medio ambiente, como racionalidad del Estado,

cobra vigor sólo después que la tecnocracia se instala en la esfera de lo político.⁹

En este trabajo nos proponemos encontrar los vínculos entre administración pública y medio ambiente en México. En este sentido, nos proponemos comprobar o rechazar las siguientes hipótesis:

a) Abordamos el estudio de la problemática ambiental como un proceso social de cambio que ha requerido de una participación muy activa por parte del Estado.¹⁰ En México, bajo el control del Estado, se promueve la protección ambiental para asegurar a largo plazo el mantenimiento y la reproducción del capital, esto es, de las relaciones sociales fundamentales: el orden social de dominación que representa el Estado. El origen de este propósito estatal se encuentra en la extensión del discurso internacional del medio ambiente y en la magnitud de los problemas ambientales de una sociedad donde no existía el movimiento ecologista que pudiera representar «las luchas ecológicas que por siglos las masas campesinas, grupos indígenas y trabajadores rurales de las periferias subdesarrolladas han dado en defensa de sus propios recursos y en contra del capital nacional y transnacional».¹¹

b) Por otra parte, sostenemos que el diseño y el rediseño de la política ambiental no se producen por sí mismos, sino dentro de las específicas relaciones entre el Estado y la sociedad en un proceso histórico determinado. Para nosotros resulta equivocado plantearse una «gestión ambiental» por sí misma -el Estado no actúa independientemente de los conflictos sociales ni se articula homogéneamente a los procesos de cambio. La administración que realiza el Estado de nuestro ambiente se organiza para una

problemática definida en un proceso histórico en el que las corporaciones transnacionales tienen el papel protagónico.

Para demostrar estas hipótesis, parcialmente nos apoyaremos en los modelos interpretativos que consideran a las políticas públicas como acciones a posteriori de la presencia de fuerzas políticas en el ámbito de una sociedad específica.¹²

También, será marginal nuestro apoyo en los enfoques de la administración pública norteamericana. En virtud de que estos enfoques presentan un vacío metodológico y epistemológico para conceptualizar los objetivos que orientan la teoría y la práctica de la administración pública.¹³ Desde sus orígenes, las investigaciones sobre la administración pública norteamericana se han caracterizado por el rechazo a los problemas que encierran el método, las técnicas y el examen de las categorías e hipótesis fundamentales de este campo del conocimiento. Esta tendencia imposibilita, desde un punto de vista epistemológico, la integración entre teoría y práctica. Por el contrario, el resultado es una visión técnica, positivista e instrumental de la administración pública. Lo anterior no quiere decir que se puede ignorar la literatura existente en este campo de la administración pública. La importancia de esta literatura radica en que describe y analiza el funcionamiento del Estado, además de que propone una determinada conceptualización de la organización del Estado.

Sobre los estudios del medio ambiente, predominan los enfoques del ecodesarrollo. Desde esta perspectiva, el papel de la administración pública, último de los aspectos abordados, se reduce a un problema de mejorar el andamiaje técnico y administrativo. Muchos

de estos estudios están dirigidos a un reducido grupo de lectores con poder, su contenido está dirigido para mejorar las decisiones del poder político.¹⁴

Este trabajo es un primer intento por penetrar a una problemática compleja, caracterizada, por la gran heterogeneidad de los actores y agentes políticos involucrados. Estos, junto con el Estado, conforman el proyecto "modernizador" de la protección ambiental en México.

B. El objeto de estudio de la administración pública.

Toda ciencia estaría de más, si la forma de manifestarse las cosas y la esencia de éstas coincidiesen directamente.

Carlos Marx.

La crisis epistemológica que vive la administración pública se debe a la evolución de esta disciplina en norteamérica.¹⁵ Los trabajos de los primeros teóricos en este país se resumen a los siguientes términos:

a) La administración se percibe como un mundo aparte, con sus propios valores, sus propias normas y sus propios métodos (el enfoque técnico en los orígenes se logra con la dicotomía política-administración).

b) La técnica es igual a la administración científica (separación entre el método y la técnica).

c) El ejecutivo es el instrumento de racionalidad, de coordinación, planificación y control.

d) La administración de personal es considerada como un elemento adicional de racionalidad.

e) El servidor público de carrera es considerado como un funcionario neutral e imparcial.

Por otra parte, existe una multiplicidad de enfoques con un alto grado de ambigüedad y vaguedad, tanto desde el punto de vista teórico-metodológico como práctico.¹⁶ Los enfoques dicotómico, gerencialistas, de política pública, organizacionales, sistémicos, etc., se han reducido a trabajos meramente descriptivos y formales.

A partir de esas consideraciones y con base se en las obras de Omar Guerrero, John Holloway y Beauregard González, mostraremos la crítica al objeto de estudio de la administración pública.

Administración pública como gobierno en acción.

El profesor Omar Guerrero recoge una tradición en el estudio de la administración pública. Siguiendo el pensamiento de Wilson, White y Waldo define a la administración pública como gobierno en acción: La administración pública es «el campo de la ciencia política que trata de los problemas relativos a la movilización, organización, y dirección de la fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política de gobierno». Con relación al pensamiento de Waldo señala que «el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental».¹⁷

Por gobierno entiende «el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherente al mismo». De este proceso distingue dos funciones: política y administración. Cuando «el gobierno formula planes

generales y decide su implementación es política; cuando el gobierno establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. Política es el gobierno decidiendo, administración es el gobierno actuando». Para precisar este punto, define lo que entiende por política: «la dirección o la influencia de la dirección, de una asociación política, lo que hoy equivale a decir, el Estado». Esta última categoría de tipo weberiano, la identifica con la función política del gobierno, es decir en el Estado se encuentra la formulación de la política a través del gobierno, mientras que la función administración, realizada también por el gobierno, se encuentra en la administración pública.¹⁸

La crisis de identidad en la administración pública.

Para el profesor Omar Guerrero la administración pública vive una crisis de identidad. La cual se debe a la ausencia de un paradigma epistemológico propio. El origen de la crisis está en el desarrollo de la administración pública norteamericana. Según este autor, se ha estudiado la administración pública como disciplina y no como hecho o fenómeno social, provocando una escisión entre el «objeto de estudio» (la acción gubernamental, el poder ejecutivo) y el «estudio del objeto» (la disciplina). Es precisamente ese divorcio entre el objeto y su estudio lo que ha provocado la crisis de identidad de la administración pública. Lo que se demuestra, principalmente, en su formalismo ahistórico.

Como solución a este problema propone, por un lado, un acuerdo y síntesis entre diferentes estudiosos de la administración pública.

Pone como ejemplos los acuerdos entre Simón y Waldo y entre Wilson y Goodnow, con respecto a la obra de Weber. Guerrero sostiene la hipótesis de que es posible formular un paradigma sobre el estudio de la administración pública que pueda fundamentarse en la experiencia de estos acuerdos. En este sentido, resaltan los trabajos de Luis F. Aguilar Villanueva que considera, de acuerdo con Max Weber, la posibilidad de tener un enfoque crítico de la administración pública que al mismo tiempo sea «positivo». Esto es, que rescate la naturaleza política de la administración pública y la capacidad racionalizadora de una administración progresiva e incremental de la sociedad por parte del Estado contemporáneo.¹⁹

Por otro lado, Omar Guerrero se propone cambiar de los estudios sobre la organización interna del Estado a los estudios de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad.²⁰ Su propósito es replantear el estudio de la administración pública, a partir de las siguientes «condiciones históricas»:²¹

- a) El divorcio del Estado y la sociedad.
- b) La necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad.
- c) La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como mediación entre Estado y sociedad.
- d) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo.

El objeto de estudio que propone este autor quedaría identificado con el poder ejecutivo. Dado que es el ejecutivo donde se ha centralizado la fuerza y la unidad de las clases dominantes. Es

decir, la unidad y la estabilidad en el régimen político de las sociedades occidentales se garantiza más por la acción del poder ejecutivo que por el parlamento, en la medida en que este último constituye una fuente de inestabilidad para la supremacía de dichas clases.²²

Crisis del capital y administración pública.

El interés del británico John Holloway en el tema de la administración pública radica en la necesidad de replantear radicalmente el estudio de esta disciplina, en virtud de que la administración pública se ha convertido en un problema práctico de la lucha política.²³

Afirma que hasta ahora han predominado dos tipos de análisis de la administración pública:²⁴

a) Los que buscan relacionar el desarrollo de las características generales del Estado capitalista a determinadas fases de acumulación de capital, pero que no ponen atención a los detalles de la administración.

b) Aquellos análisis bastante detallados del desarrollo de las formas administrativas que casi nunca mencionan la cuestión de la relación de estas formas a las fases del desarrollo capitalista.

Su crítica afirma que no son las categorías de los teóricos las que excluyen el concepto de clase del discurso normal, sino la práctica de la administración del Estado, que si impide plantear problemas sociales desde una perspectiva clasista. Derivado de lo anterior propone cambios en la crítica de la administración pública:

Lo que importa en la crítica de la literatura tradicional sobre administración pública no es afirmar que necesita orientarse hacia afuera en mayor medida, sino señalar que ya de hecho trata problemas políticos, aunque de manera extremadamente mistificada.²⁵

El planteamiento propuesto por Holloway, introduce distinciones teóricas respecto de los estudios realizados con base en la perspectiva de la administración pública como gobierno en acción;²⁶

En primer lugar, desde el enfoque de la crisis del capital, todos los aspectos de la intervención del Estado tienen un perfil de clase:

El Estado no tiene un lado "bueno" (el social) y uno "malo" (el represivo); todos los aspectos de la intervención del Estado son inherentemente represivos, inmanentemente dirigidos contra la lucha por derrocar al capitalismo.*

En segundo lugar, la evolución de la administración pública debe ubicarse en el desarrollo de un modo de producción específico:

El análisis de la administración pública debe ubicarse en el contexto del análisis del capitalismo. Una historia autónoma de la administración pública que incluya todos los modos de producción es tan imposible como una historia autónoma del arte, la literatura o cualquier otra cosa. Todas son ramas de un complejo de relaciones de clase y sólo toman significado en ese contexto.

En tercer lugar, la distinción entre administración pública y administración privada debe analizarse no sólo desde el punto de vista del capital sino desde el poder del trabajo. Si bien para Holloway no es absolutamente correcto identificar a la administración pública con la administración empresarial, desde la perspectiva de los escritos de los autonomistas italianos** tal distinción se diluye para ubicar la lucha de clases obrera en el centro de su análisis.

Según Holloway, para entender el significado de las formas administrativas en general, se deben ver «no sólo desde el punto de vista del capital, sino también -y sobre todo- desde abajo»:

Se necesita un análisis histórico del desarrollo de las formas administrativas y de su relación con la acumulación de capital y con la lucha de clases, para tener así, una comprensión correcta del papel de las formas administrativas en el desarrollo capitalista como estrategias de dominación a largo plazo.

El objeto de estudio de la administración pública.

Dentro de la corriente de la crisis del capital existen dos formas de interpretar el objeto de estudio de la administración pública:

Por un lado, John Holloway propone,²⁷ como punto de partida, la lucha de clases y no la administración en sí:

La administración no tiene sentido si se le ve fuera de su contexto social. No podemos ver las estructuras administrativas sin ubicarlas en el contexto de las luchas que deben administrar, las luchas a las que responden. Debemos centrarnos en esas luchas si queremos ver el significado de la organización administrativa o del cambio administrativo; no se trata de ver a la administración en sí, sino de ver el "problema" para cuya resolución fue creada.

Entre los argumentos que apoyan tal planteamiento se encuentran los siguientes:

a) El estudio de la administración pública está ampliamente dominado por las «ciencias burguesas».

b) Toda la estructura de la teoría y práctica de la administración pública «se basa en la separación de lo económico y lo político».

c) La administración pública es «una parte cada vez más importante del proceso más general mediante el cual se fragmenta la lucha de clases en esferas económicas y políticas fetichizadas».

Para Holloway un estudio crítico de la administración pública debe sustentarse en una teoría marxista del Estado. Sobre este último punto, Holloway muestra al Estado y a la administración pública como un proceso permanente de fetichización:

el fetichismo no es algo ya dado, sino [...] algo que debe ser reproducido permanentemente. Más que un hecho es un proceso, un proceso de fetichización. En nuestro caso, esto significa que la separación entre lo económico y lo político, o sea, la existencia del Estado como una instancia fetichizada, autónoma, no es un hecho, sino un proceso. No se puede entender sencillamente como algo establecido de una vez por todas en los inicios del capitalismo; es algo que debe ser reproducido permanentemente, debe ser restablecido mediante el encauzamiento de la lucha de la clase obrera hacia dos esferas diferentes: la económica y la política.

Con base en los fundamentos anteriores Holloway considera que la administración pública puede ser vista como «un proceso de redefinición de la lucha de clases en términos de las demandas de los ciudadanos y de apropiación de las respuestas a esas demandas».

Con un ejemplo hipotético, Holloway expone el proceso administrativo que filtra las luchas, que excluye cierta parte de ellas, que las fragmenta y redefine en una forma fetichizada:

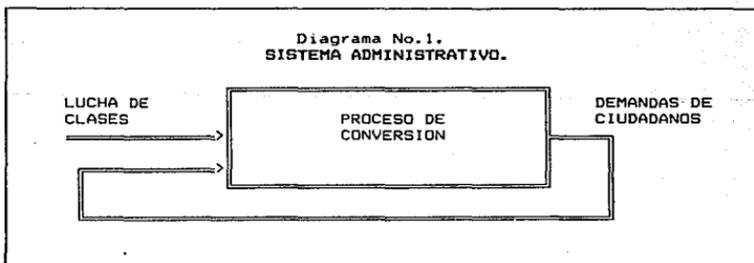
Si unos campesinos se vieran involucrados con la burocracia estatal, no tardarían en descubrir en que hay formas en que deben presentar sus problemas, que hay que cubrir ciertos procedimientos, que éstos toman un tiempo determinado, que tienen que acudir a otro departamento para tratar [algún] aspecto de su problema, mientras que otro aspecto cae bajo la responsabilidad de otro departamento, que hay ciertos problemas que sólo pueden ser tratados al nivel federal de la administración, que hay otros problemas que sólo pueden ser tratados por el sistema político de partido y no por la administración, que hay aspectos de su lucha (el rechazo a reconocer la propiedad privada, por ejemplo), que

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública

no es tratada por ninguna parte del Estado, etcétera. Claro está que si han tenido bastante experiencia en tratar con el Estado, o si han recibido una buena instrucción cívica, ya estarán conscientes de esto; por su propia cuenta redefinirán sus luchas sin que el Estado tenga que intervenir directamente.

Según este planteamiento, la administración pública puede ser vista como un proceso de conversión, un proceso que convierte la lucha de clases en «demandas de los ciudadanos» (Diagrama No. 1).

Bajo este planteamiento se deben responder a los siguientes cuestionamientos: ¿cómo es que se da este proceso de conversión?, ¿cómo es que las rutinas de la administración diluyen, fragmentan y redefinen la lucha de clases?, ¿qué estrategias pueden ser desarrolladas para evitar este impacto redefinitorio de la intervención administrativa?



Por otra parte, se propone a la crisis del capital como objeto de estudio de la administración pública.²⁸

Contrario a los pensamientos que plantean el origen de la crisis de la administración pública en la multiplicidad de enfoques existentes²⁹ (la Nueva Administración Pública, el Estudio de Casos,

Teoría de Sistemas, Teoría de la Organización, P.P.B.S. Políticas Públicas, etcétera) o como un problema de acordar o definir el objeto de estudio de la administración pública,³⁰ Beauregard González Ortiz lo hace en tanto reflejo de las contradicciones del modo de producción en sus diferentes instancias:

la instancia económica y la lucha de clases que se manifiesta en dicha instancia son las bases de la crisis de identidad, intelectual, legitimidad de la disciplina.³¹

Según este autor la multiplicidad de enfoques en el campo de la administración pública tienen el propósito de administrar la crisis de la sociedad capitalista, por lo mismo, el objeto de estudio no se encuentra en la multiplicidad de enfoques, sino en la crisis del capital:

Consideramos que la raíz de la crisis del objeto y de su estudio la encontramos: en los desordenes que sufre la acumulación de capital [...] la multiplicidad de enfoques [...] se presentan como alternativas para la administración de la crisis.³²

Las reiteradas crisis del capitalismo moderno durante la acumulación basada en la plusvalía relativa, ha llevado al Estado a cumplir un papel cada vez más importante para mitigar los efectos de la tendencia decreciente de la cuota de ganancia.³³

Mención a lo anterior y para entender la crisis de la disciplina «es necesario entender la administración pública como un medio para «equilibrar» los desordenes que se producen en la acumulación de capital».³⁴

El estudio de la administración pública, en este contexto teórico, tiene como objetivo conocer las reacciones del aparato organizativo del Estado a las tendencias de la tasa de ganancia.³⁵

Con base en estos enfoques sobre el objeto de estudio de la administración pública, haremos un cuestionamiento a la organización multisectorial de la política ambiental del Estado mexicano. Pero primero explicaremos la importancia de los estudios de las políticas públicas en América Latina.

C. EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS COMO FORMA DE ARTICULACION ESTADO-SOCIEDAD.

Los análisis de políticas públicas surgen como una herramienta básica para aprehender el proceso de articulación entre el Estado y la sociedad en el momento actual, dando prioridad al momento estatal administrativo y más específicamente al administrativo-organizacional. Estos análisis son una respuesta, desde nuestro particular punto de vista, a la inestabilidad institucional que vive el Estado en América Latina, de crisis en la participación estatal y crisis de legitimidad.³⁵

Por otra parte, se debe señalar el hecho de que los diversos enfoques en torno a la administración pública en general, y de políticas públicas en particular, que nacen en momentos históricos específicos como instrumentos que permitan administrar la crisis de la sociedad capitalista, prevalecen y coexisten todos ellos hoy en día (Teoría de la Organización, Gestión Pública, Teoría de Sistemas, «Public Policy», «Policy Analysis», etc.).

Los análisis de políticas públicas tienen la ventaja de vincular el momento en que una organización del Estado define como problema

alguna «cuestión» socialmente relevante, con el proceso política que se desarrolla en torno a la implementación de una política estatal. Del mismo modo, reconoce en el aparato público la presencia de los intereses de la burocracia estatal, en la medida en que ésta es también un escenario de conflicto político.

El propósito de este apartado es articular los enfoques de la crisis del capital con la corriente crítica de políticas públicas en América Latina. Se propone en primera instancia el estudio de las políticas públicas en general, para posteriormente derivar un enfoque particular sobre el fenómeno administrativo.

Enfoques teóricos en el estudio de las políticas públicas.

En el contexto de los estudios realizados en América Latina se pueden localizar tres énfasis diferentes en el análisis de las políticas públicas:

Uno apunta directamente a una reconceptualización del tema del Estado y la sociedad. Aún cuando recoge los resultados de investigaciones más empíricas orientados, su objeto (de estudio) propio es una teorización a un nivel ya inicialmente alto de abstracción. El ejemplo de estos análisis lo encontramos en los realizados por Fernando H. Cardoso [...] Un segundo tipo de análisis gira alrededor de las vinculaciones entre clase(s) y Estado; su objeto propio es una relación estructural clase-Estado que abarca numerosos modos de vinculación -incluso políticas estatales entre una y otro. Entre los autores más representativos se encuentran José Luis Reyna, Enzo Faletto, Francisco Weffort y Marcelo Cavarozzi.³⁷

Finalmente, un tercer enfoque, menos estructural y más dinámico ve «el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las cuales el Estado y otros actores adoptan políticas». Su propósito es responder al cómo y porqué un

complejo de actores han actuado respecto de ciertas «cuestiones». El Estado aparece en este análisis como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Como representantes de este enfoque están Oscar Oszliak y Guillermo O'Donnell.

La conformación de una política pública.

Una de las definiciones de política pública propuesta por Oszliak y O'Donnell dice que:

La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una propuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Según estos autores la «intervención» del Estado supone tomar partida respecto a una cuestión, sea por acción u omisión: «Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas tendencias, moderar otras o simplemente bloquearlas».

Otro caso de iniciación puede ser el siguiente: «el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nitidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas». O bien puede considerar que «la inacción» constituye el modo más eficaz de preservar los recursos políticos del régimen.

De esta forma se pueden imaginar una variedad de situaciones en las que el Estado -a través de diversos aparatos e instancias- decide incertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o

tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a una cuestión, incluyendo el propio Estado.

La concepción de la política estatal en estos términos tiene algunas ventajas analíticas para poder interpretar la relación Estado/sociedad. Sin embargo, se nota la falta de un análisis de los procesos internos en que el Estado preve y decide una política estatal.³⁸ Sobre este mismo punto Viviane Márquez y Rainer Godau hacen la siguiente observación:

El discurso del autoritarismo falla en un elemento esencial del análisis del sistema político: cómo se gestiona, esto es, en última instancia, cómo se mantiene y se perpetúa. Aquí no se trata solamente de ilustrar un modelo teórico; se trata de captar un proceso. Esto implica analizar tanto las fuerzas que mantienen a un régimen político como las que lo encaminan hacia contradicciones, rupturas y transmutaciones.³⁹

Burocracia y políticas públicas.

El análisis de las políticas públicas no ha tenido un desarrollo homogéneo en nuestro país, tampoco existen propuestas metodológicas definitivas. En este sentido, decidimos analizar el enfoque representado por Viviane Márquez y Rainer Godau, entre otras razones, por responder a los siguientes requerimientos metodológicos:

a) Desarrolla el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de América Latina. Esto es, prosigue los estudios de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell.

b) Subsana las limitaciones de este último enfoque. Es decir, analiza la articulación Estado/sociedad tanto en los procesos

internos del Estado como en sus relaciones con los demás actores de la sociedad.

c) Propone orientaciones históricas para el estudio de la política ambiental.⁴⁰

Desde este enfoque se reconocen los logros de Osziak y O'Donnell con respecto a las primeras investigaciones basadas en la teoría de las organizaciones:

Todo parece indicar, por el contrario, que la relación entre régimen e intervención estatal, asentada en el marco analítico de la dependencia, abre posibilidades de explicación que no pueden compararse con los primeros intentos de los teóricos de la modernización.⁴¹

Estos últimos no están preparados para explicar el funcionamiento de las burocracias en el contexto de las sociedades dependientes o «menos desarrolladas».⁴²

Los trabajos de la llamada teoría de la organización en un principio se aplicaron en cualquier contexto histórico y social, sin considerar las diferencias profundas que implicaba la implementación del capitalismo en sociedades que no correspondían a las fases y lugares del capitalismo avanzado.

Desde esta nueva perspectiva, representada por las vinculaciones entre los estudios de la dependencia y una nueva interpretación de la teoría de la organización, quedan claras las consecuencias del proceso de industrialización en América Latina:

a) Donde hay penetración capitalista, «hay desarrollo desigual, hay enriquecimiento de unos a expensas de otros, y hay mecanismos políticos para mantener estas desigualdades».

Consideraciones Epistemiológicas: El Papel de la Administración Pública

b) El desarrollo capitalista dependiente de América Latina está altamente relacionado con el surgimiento de regímenes autoritarios, corporativistas o ambos.

c) El papel de las burocracias políticas es visto como un «teatro de luchas entre diferentes grupos y facciones que forman parte de las coaliciones dominantes. Estas luchas se reflejan en acciones desarticuladas y contradictorias».

d) Sobre el formalismo y el centralismo burocrático en México coinciden en que no sólo se debe a nuestro pasado colonial, sino que:

se verá reforzada por la experiencia con la administración francesa, por una parte, y por otra parte, por las luchas políticas hegemónicas entre tendencias regionalistas y centralistas que dividieron al país desde la independencia hasta el periodo posrevolucionario [...] El triunfo de las fuerzas centralistas que culmina con el periodo posrevolucionario consagra un Estado fuertemente centralizado, a pesar de la forma legal federalista que asume.

Acercamiento metodológico al estudio de las políticas públicas.

Rainer Godau aborda el estudio de las políticas públicas como:

el resultado práctico de la intervención entre diferentes intereses sociales. La conformación de estos intereses, así como su contenido y alcance, se derivan de la experiencia histórica de una sociedad.⁴³

Conceptualiza los procesos económicos, políticos y sociales como las formas de articulación entre los tipos de acumulación y los sistemas de dominación. De ahí que las acciones del Estado no puedan deducirse mecánicamente de las condiciones de una formación social, sino de la confluencia entre intervención voluntaria y condiciones estructurales.

Desde esta perspectiva el Estado es el poder organizado más fuerte de la sociedad, por lo que asume:

el carácter de actor principal que controla y supervisa los procesos de cambio, al mismo tiempo que trata de integrar y manipular los resultados correspondientes. Basándose en una basta serie de instrumentos, posee la capacidad para intervenir en los múltiples asuntos de la sociedad. Bajo condiciones de escasos recursos y estructuras socioeconómicas débilmente institucionalizadas, el Estado puede disponer del monopolio del poder para canalizarlo a la vez que bloquearlos hacia "fines convenientes".⁴⁴

Las políticas públicas son:

la manifestación de la intervención del Estado encaminada a contener, prevenir, desviar o contrarrestar los conflictos y contradicciones que hacen peligrar la cohesión de la sociedad, así como la legitimidad de las formas establecidas de acumulación-dominación.⁴⁵

Finalmente, este autor concluye que el análisis de las decisiones públicas supone la reconstrucción de este proceso en una situación histórica y en un marco institucional determinados.⁴⁶

El marco organizacional del Estado resulta muy importante para este enfoque, ya que es ahí donde se desarrollan los mecanismos de interacción política, por medio del cual se adopta una estrategia de desarrollo, el modo de su implementación y su relevancia para la sociedad.⁴⁷

Con el uso crítico de esta perspectiva se quiere analizar las luchas interburocráticas en la organización multisectorial de la política ambiental.

D. Hacia una interpretación global del fenómeno administrativo.

Nuestra opinión con respecto al estudio crítico de la administración pública es que éste debe incorporarse a los estudios de las políticas públicas, para que pueda explicar el papel cada vez más protagónico que juega la administración pública como parte de los propósitos del Estado: desde la formulación de un problema, para cuya resolución fue creada la administración pública, hasta el diseño de ésta, como problemas políticos para el Estado, pero fundamentalmente, para los movimientos sociales.

Presupuestos Teóricos.

Consideramos fundamentales los criterios metodológicos inherentes a la totalidad y a la contradicción.⁴⁸ En virtud de estos criterios, todo estudio sobre la administración pública tiene que historizarse, es decir, aparecer concreto y determinado.

Consideramos que una sociedad capitalista, históricamente determinada en la lógica del capital, es incapaz de reproducirse por su propia fuerza. Requiere de un aparato administrativo público para reformular las relaciones entre el capital y el trabajo.⁴⁹ La esencia de la administración pública se encuentra en su impotencia para resolver, por sí misma, los problemas que brotan directamente de las relaciones de producción. Puesto que su lógica de cambio no se encuentra ni se origina en ella, sino en la sociedad de clases donde se encuentra situada.⁵⁰

Por esto es por lo que la administración pública no es ajena al carácter histórico de una sociedad. Por el contrario, se determina social e históricamente, a partir de los cambios que sufre una sociedad y dentro de un proceso histórico específico.

El diseño de la administración pública como proceso continuo.

Continuando con nuestros planteamientos, desarrollaremos la siguiente proposición sobre el estudio de la administración pública: el diseño y el rediseño de la administración pública es un proceso político continuo, que responde a los cambios internos y externos ocurridos en una sociedad dentro de un contexto histórico específico.

Los términos en que debe entenderse la proposición anterior deben ser los siguientes:

En este trabajo entendemos por diseño la forma de organización que asume la administración pública en una sociedad determinada. Y si hablamos de rediseño es por la variación que sufre el diseño inicial de toda organización. Esto es consecuencia del carácter histórico que asumen las relaciones sociales. La administración en el modo de producción capitalista, se organiza en torno a las relaciones entre el capital y el trabajo.⁵¹

Cuando hablamos de proceso político continuo, estamos haciendo referencia a la forma en que opera la administración pública. Para Holloway es un proceso de conversión de la lucha de clases en demandas de ciudadanos, cuyo objetivo, como dice González, es mitigar las tendencias de la tasa de ganancia. Es un proceso de articulación entre diferentes intereses sociales, como diría Godau. Para nosotros

la administración pública es un proceso de relaciones sociales que vinculan a la sociedad con el Estado y viceversa. En ella se manifiestan, directa o indirectamente, una diversidad de procesos de cambio.

Por cambios internos y externos, estamos entendiendo los procesos de cambio económicos, políticos y sociales que experimenta una sociedad, tanto a nivel interno como ha escala internacional. Son cambios que tienen que ver con el patrón de acumulación y con el régimen político de una sociedad.

Por contexto histórico se debe entender el proceso específico que vive el desarrollo del capitalismo, el cual tiene repercusiones sobre una sociedad. Desde el punto de vista de la crisis del capital, el desarrollo del capitalismo pasa por el periodo de acumulación basado en la plusvalía relativa.

Desde nuestro particular punto de vista, proponemos el análisis de la problemática ambiental en términos de los siguientes procesos de cambio:

a) Cambios en los procesos productivos (internos y externos).

Debido al desarrollo de las fuerzas productivas se producen cambios en los procesos productivos. En México, los cambios en los procesos productivos se han debido más por el avance de la tecnología de las modernas empresas transnacionales que por el desarrollo de las empresas de capital nacional. En el contexto de las sociedades dependientes entre mayor sea el avance tecnológico mayor es la explotación de la naturaleza y del trabajo (infra Capítulo Segundo y apartado "A" del Capítulo Cuarto).

b) Cambios en los procesos sociales (internos y externos).

Con el desarrollo de las fuerzas productivas se producen una serie de cambios que modifican el proceso social. La problemática del medio ambiente, en la forma de protección ambiental, es un proceso social de cambio, iniciado en los países centrales por los movimientos ecologistas e introducido en México por iniciativa del Estado (infra Capítulos Tercero y Cuarto).⁵²

c) Por cambios en la estructura de poder (internos).

Ante la debilidad del mercado y la burguesía para conducir un desarrollo económico y social independiente, el Estado se ve en la necesidad de absorber las contradicciones estructurales del desarrollo capitalista: la administración pública se encuentra profundamente ligada a los desajustes económicos de la sociedad (infra Capítulo Segundo).

c) Por cambios en las prácticas sociales.

En México, la actividad que desarrolla la administración pública se encuentra ligada a dos aspectos fundamentales: por un lado, está el predominio presidencial en las decisiones públicas y, por otro, la reproducción y lucha de grupos y facciones en las coaliciones dominantes. La presencia de un débil diseño organizativo dentro de las estructuras del Estado y la docencia de valores antiorganizacionales por parte de sus miembros son algunas de sus características (infra la exposición en el apartado «E» de este capítulo y el Capítulo Tercero).

Es importante para el desarrollo de este trabajo mantener la idea del diseño de la administración pública como un proceso político continuo. De esta forma podemos entender el proceso de adaptación que

sufre la organización administrativa mexicana ante una problemática iniciada en el contexto de las sociedades avanzadas e introducido en México por iniciativa del Estado.

E. Administración Pública en México.

La redacción de la constitución de 1917 se hizo en forma tal, que su interpretación dependía básicamente de la naturaleza de las administraciones que la pusieran en práctica.

Lorenzo Meyer

La última consideración, antes de iniciar propiamente la exposición de la problemática ambiental, tiene que ver con los cambios en las prácticas sociales en México. El antecedente más inmediato de estas prácticas tienen relación con el modelo institucional creado a partir de la Revolución Mexicana.

El modelo político mexicano.

En el México de 1910 se inicia una revolución social sin partido político. La Revolución fue orientada por vagas aspiraciones de justicia social, moviéndose en una ideología ecléctica, mezcla de agrarismo, socialismo, nacionalismo e indigenismo.⁵³ Los actores principales fueron facciones armadas, que lo mismo lucharon contra los intereses de la oligarquía y el clericalismo, como entre sí para depurar su número y proyectos de sociedad.

Los ámbitos de articulación entre el Estado y la sociedad se delimitan a partir del texto constitucional de 1917. Sus particularidades históricas y la actividad concreta que desarrollan

las principales fuerzas políticas, «se dan a partir del balance de fuerzas, proyectos y discursos que se llevan a cabo en las dos primeras décadas del México posrevolucionario». 54

El régimen político que surgió de estas «particularidades», estableció un modelo institucional eficaz durante muchos años para dirimir en su interior las pugnas y enfrentamientos que toda sociedad de clases genera. Esta es quizá «una de las diferencias fundamentales entre México y el resto de los países ubicados al sur del Río Bravo». 55

El modelo se diseñó para el desarrollo del régimen político sobre la sociedad. Esto es, a la burguesía se le ubicaba exclusivamente en el ámbito de la economía privada; a la Iglesia se le negaban sus derechos políticos y la situaban constitucionalmente en el ámbito espiritual; a los ciudadanos, finalmente, se les negaban sus derechos para elegir realmente a sus gobernantes, sólo se les «orientaba» para ratificar la decisión institucional. 56

El modelo del que hablamos define a la institución presidencial como el factor centralizador del poder político, en virtud del cual se formulan las reformas al aparato estatal y se impida que otro poder, económico o político, le dispute legitimidad.

E) Presidencialismo.

En el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dice que: «Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"». Esta definición

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública

constitucional, resume en gran parte la estructura difusa que tiene la administración pública en México (los grados de libertad de la persona que ocupa el cargo), ya que se afirma que el poder se encuentra en un sólo individuo y no en el cargo de Presidente de la República que ocupa un individuo.⁵⁷ Sin embargo, en otras leyes menores, como el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la estructura difusa está representada por «la dilatación viciosa en lo escrito». Esto es, en la práctica, la dilatación en el discurso político y la permanencia de prácticas informales.

Desde la primera constitución mexicana que logro vigencia a la fecha (1824-1991), la definición constitucional del sistema presidencial ha sido virtualmente la misma, sin embargo no sucede lo mismo con los alcances del presidencialismo.⁵⁸ Hoy en día, muchas de las instancias formales han sido sustituidas por formas autoritarias, y en ocasiones dictatoriales:

a) Desde el punto de vista constitucional existe un régimen pluripartidista, en los hechos, el régimen se caracteriza por ser de predominio presidencial: en apariencia es el Partido Revolucionario Institucional (PRI, heredero del Partido Nacional Revolucionario y del Partido de la Revolución Mexicana) quien controla el poder, en los hechos es el Presidente de la República quien controla al PRI.

b) Desde el punto de vista formal el poder político responde al principio republicano del equilibrio entre los poderes, en los hechos, el poder se personaliza en la institución presidencial.

c) Desde el punto de vista constitucional corresponde al poder legislativo promover la «reforma del estado», en los hechos es la

institución presidencial la encargada de modificar la forma del Estado en la Constitución.⁵⁹

El ejercicio del poder en la forma presidencialista se beneficia con el funcionamiento faccional del PRI. Veamos algunas de sus características:

a) A dicho partido ingresan las principales facciones caudillistas de la Revolución Mexicana.

b) La existencia misma de las facciones hace que la cuestión ideológica en el PRI sea lo menos importante: los adeptos o seguidores del «líder» permanecerán en la facción mientras existan posibilidades de obtener ganancias de poder; de llegar a fracasar se generan abundantes oportunismos por parte de sus miembros.

La llegada de una nuevos grupos al gobierno mexicano, puede motivar cambios desde las instancias oficiales. Esto se debe a que las estructuras político-administrativas del Estado mexicano ofrecen amplios grados de libertad a las facciones que lo representan. Sin embargo, la fuerza política de estas facciones es insuficiente para reformar el aparato estatal. Ya que la lógica de cambio de ésta instancia, no se origina ni se resuelve en el gobierno, sino en la sociedad de clases, de la cual el gobierno constituye un factor más de cambio.

Lo que pueden proponerse esas nuevas facciones modernizadoras en el régimen político vigente, está sujeto a los procesos de cambio que se expresan en la estructura de poder, y al interior de un proceso histórico en el que los principales procesos de cambio están representadas por las corporaciones transnacionales, por su poder político-económico y tecnológico.

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública



Efrén. "Política ambiental". El Universal. 14 Noviembre de 1988.

NOTAS DEL CAPITULO PRIMERO

¹ Id. Holloway, John. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública. México, Ed. INAP, 1982. 89 p. y González Ortiz, B. La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis. México, Ed. Fontanara, 1987. 127p.

² La exposición de los procesos de cambio la realizamos en el apartado D de este primer capítulo.

³ Para obtener una comprensión de la crisis presente, es necesario entenderla no como una «crisis económica», sino como una crisis de la relación de capital, es decir, como una crisis de una forma históricamente específica de la dominación de clases, una crisis de acumulación la cual involucra a la totalidad de las relaciones sociales capitalista. Cfr. Holloway, John y Sol Piccolotto. «Capital, Crisis y Estado». Estudios Políticos, n. 2, v.3, 1984: 88-95.

⁴ Con respecto al traslado de la industria contaminante y la movilidad de la división internacional del trabajo vid. Brailovsky, Antonio Elío y Dina Foguelman. «Multinacionales y medio ambiente». México, n.2, v.3, mar. de 1988: 9-21.

⁵ Cfr. Vitale, Luis. Hacia una historia del ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual. México, Ed. Nueva Imagen-Nueva Sociedad, 1983. 121 p.

⁶ Apud. Holloway, John. Op. cit. p. 18.

⁷ Apud. Rainer Godau. «La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública». Estudios Sociológicos, n.7, v.3, ene.-abr. de 1985: 47-84.

⁸ Cfr. Pérez-Agote, Alfonso. Medio ambiente e ideología en el capitalismo avanzado. Madrid, Ed. Ediciones Encuentro, 1979. 223 p.

⁹ El término «medio ambiente» ha sido consagrado desde 1972 como una forma determinada de problematizar el fenómeno de la crisis ambiental. Esta problematización ha sido funcional dentro de la racionalidad tecnocrática y sus estrategias de resolución de los conflictos sociales. Por consiguiente, el «medio ambiente» no se reduce a su física «degradación» sino que también debe comprender las formas sociales de percepción; es decir, el impacto del discurso del medio ambiente sobre el proceso social. Por otra parte, cuando hablamos de ambiente lo hacemos para significar la totalidad constituida por la naturaleza y la sociedad (vid. Pérez-Agote, Alfonso. Op. cit. pp. 13-15 y Vitale, Luis. Op. cit. p.182).

¹⁰ Uso aquí el concepto de proceso social en general, para indicar que la sociedad capitalista «avanzada» está construyendo una visión sobre la crisis ambiental de acuerdo con su lógica de mercado. Esto significa, a largo plazo, que el Estado mexicano debe asegurar la reproducción de esta lógica, aún sobre los propios estratos dominantes vid. Pérez-Agote, Alfonso. Op. cit. pp. 148 y 172-173.

¹¹ Toledo, Victor Manuel. «La otra guerra florida. Ecologismo y ecología política». México, n. 67, v. 6, sep. 1983: 23. En un trabajo más reciente, este mismo autor plantea la necesidad de gestar en México la nueva modernización ecológica que están experimentando las sociedades capitalistas avanzadas (vid. «Modernización y reconversión ecológica». La Jornada Semanal, n.75, 18 nov. 1998: 29-34).

¹² Un ejemplo del marco teórico del que hablamos se encuentra en Pérez, Pedro. «Acercas de la función del Estado en el Proceso Económico». Dialéctica, n.5, 1981: 81-99.

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública

13 Sobre este asunto se pueden consultar a González Ortiz, B. Op. cit. Capítulo Primero.

14 Para esta corriente, el «deterioro ambiental» en México abarca, entre otros aspectos, los siguientes: a) La contaminación de las aguas (cuencas hidrológicas, entre otras), b) La erosión y la desertificación general de los suelos (templado y tropical entre los principales), c) La destrucción de regiones que contribuyen al equilibrio ecológico del planeta (las selvas tropicales en el sureste como una de las regiones más afectadas), d) La calidad de vida de la población urbana y rural (alimentación y vivienda principalmente), e) La contaminación atmosférica de las grandes ciudades (destacando la ciudad de México por la concentración de actividades económicas, políticas y sociales) y 6) Los resultados de la administración del «medio ambiente». Cfr. Restrepo Iván. «La destrucción de nuestra casa». La Jornada Semanal. n.133, abr. 5 de 1987: 1-11 y Leff, Enrique (Coor.). Medio Ambiente y Desarrollo en México. V.1 y II, Ed. UNAM- Miguel Angel Porrua, 1998. 766 p.

15 González Ortiz, B. loc. cit.

16 B. González Ortiz. Op. cit. Capítulo III.

17 Guerrero, Dcar. Teoría administrativa de la ciencia política. México, UNAM, 1976. pp. 88, 75 y 70.

18 Pass. Ibidem. pp. 5 y 70.

19 Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa. México, Ed. INAP, 1982. p. 19.

20 Guerrero, Dcar. La Administración Pública del Estado capitalista. México, INAP, 1988. pp. 324-326. Cit. por Holloway, Jhon. Op. cit. p. 25.

21 vid. Guerrero, Dcar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1979. pp. 358-359.

22 Ibidem. pp. 125-127.

23 Con el proceso de crecimiento y retracción del gasto público (crisis del Estado benefactor), se ha transitado de las formas de enfrentamiento tradicional centradas en la fábrica hacia nuevas formas de lucha al rededor del Estado por la educación, la salud, la vivienda, la ecología, etcétera. Estas nuevas formas llevan a un enfrentamiento directo no tanto con el patrón individual, sino con el Estado. Holloway, John. Op. cit. p. 14.

24 Ibidem. p. 44.

25 Pass. Ibidem. pp. 44, 15, 31 y 42.

26 Pass. Ibidem. pp. 37, 45, 64 y 44.

* La posición de John Holloway es opuesta al pensamiento político-administrativo de Lenin y Trotsky. Para estos autores se debe distinguir entre las funciones del Estado y la naturaleza de clase del Estado capitalista, ya que existen cierto tipo de funciones administrativas que están destinadas a satisfacer determinadas necesidades del proceso de reproducción material (vid. Lenin. El Estado y la revolución. Obras Escogidas en doce tomos. T. VII, Moscú, Ed. Progreso, 1977. p. 49 y Mandel, Ernest. Crítica del eurocomunismo. 3 ed., Barcelona, Ed. Fontaana, 1982 (c 1978).) Para Holloway, por el contrario, cada aspecto de la organización del Estado refleja su naturaleza de clase, en otras palabras, no hay una columna vertebral neutra que pueda ser utilizada el día de mañana por un Estado obrero.

** H. Tronti y Megri son los autores citados por Holloway como representantes de esta escuela. Un trabajo de estos autores vid. Tronti, Mario et. al. «La izquierda y el peligro neocconservador en Europa». revista Mexicana de Sociología. n.º/81, v. XLIII, 1981 : 1867-1921.

27 Pass. Holloway, John. Op. cit. pp. 18, 19 y 34.

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública

28a. González Ortiz. Op. cit. p. 93.

29a. Para Luis F. Aguilar Villanueva el actual pluralismo teórico-metodológico en la ciencia política contemporánea, es un claro síntoma de debilidad científica. Linea, n. 48, Jul.-sep., 1989: 21.

30a. Entre los estudiosos de la administración pública que proponen el acuerdo, están Oscar Guerrero y Cipriano Flores Cruz. Administración Pública. (Entrevista.) Dirección de Difusión Cultural de la Secretaría de Gobernación, México, jun. 15 de 1989. 10:00-11:30 hs.

31a. González Ortiz. Op. cit. p. 98.

32a. Ibidem. p. 93.

33a. Cfr. Holloway, John. Op. cit. p. 48.

34a. González Ortiz. Loc. cit.

35a. Ibidem. Capítulo IV.

36a. En uno de los criterios sobre el estudio de la evolución histórica de la administración pública, se identifican tres etapas históricas: Estado-gendarme, Estado-providencia y Estado-represario. En esta última etapa se localiza el surgimiento de los análisis de políticas públicas como propuestas analíticas para entender el papel que viene a cumplir el Estado. Vid. la descripción de estas etapas en Cabrero, Enrique. "La formación profesional de administradores públicos en México". Documentos de Trabajo. Serie Administración Pública, n.5, México, may. 1983. Editado por el CIDE, A.C.: 4-11.

37a. Pass. Dszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, CLACSO, 1976. pp. 21 y 23.

38a. Cardoso Brusa, Myriam y Roberto L. Esteso. "Análisis del proceso de las políticas públicas". Documento de Trabajo. Serie Administración Pública, n. 7, México, oct. 1982. Editado por el CIDE, A.C.: 6.

39a. Márquez, Viviane y Rainer Godau. "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina". Estudios Sociológicos, n.2, v.1, may.-ago., 1983: 227.

40a. Godau Schucking, Rainer. Op. cit.: 47-84.

41a. Márquez, Viviane y Rainer Godau. Op. cit.: 226.

42a. Pass. Ibidem. : 213-220, 211, 223, 224 y 225.

43a. Godau, Rainer. Op. cit.: 49.

44a. Apud. Godau Schucking, Rainer. Estado y Acero. Historia política de Las Truchas, México, El Colegio de México, 1982. p. 6.

45a. Rainer Godau. Loc. cit.: 51.

46a. Ibidem.: 58.

47a. Vid. Godau Schucking, Rainer. Estado y Acero. ... pp. 5-19.

48a. Kosik, Karel. Dialéctica de lo concreto. México, Ed. Grijalbo, 1985 (c 1967) 269 p.

49a. Holloway, John. Op. cit. pp. 17-22.

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública

50 Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública". Revista de Administración Pública. 25 aniversario, 1987: 365.

51 Vid. la presentación de Oscar Guerrero al trabajo de Cipriano Flores Cruz. La administración capitalista del trabajo. México, Ed. Fontanara, 1984. p.12. En este trabajo se define a la administración capitalista, como la forma de organizar las relaciones entre el capital y el trabajo. Cit. por González Ortiz. Op. cit. p. 182. Flores Cruz sostiene la tesis de que la administración siempre se da sobre la escasez, no sobre la abundancia: «la administración existe donde hay escases, donde hay necesidades».

52 Pérez-Agote distingue dos momentos históricos en cuanto a la problemática ambiental. El primero, se localiza en la década de los 60s. con la efervescencia del movimiento ecologista en los Estados Unidos de América. El segundo, en los primeros años de la década de los 70s., se refiere al papel del Estado para redefinir las luchas ambientales en demandas que le resulten funcionales al proceso de reproducción de capital. Es en este momento histórico cuando se extiende a escala planetaria el discurso tecnoburocrático del medio ambiente. El análisis de este proceso es el mayor aporte de este autor (vid. Op. cit. pp. 178-173).

53 Dato Aueda, R. La crisis del Estado en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO, 1988. p.25.

54 Aziz Massif, Alberto. "Fronteras entre Estado y Sociedad Civil". La Jornada Semanal. México, enero 29 de 1989: 11.

55 Shabat, Ezra. "Stroessner: límites de las bayonetas". El Nacional. México, febrero 17 de 1989: 11.

56 Aziz Massif, Alberto. Loc. cit.

57 Un intento por analizar esta definición constitucional se encuentra en Gutiérrez, Sergio E. "La dimensión administrativa". México, n.129, sep.,1980: 27-31.

58 Los grados de libertad que tiene la persona que actúa el cargo de Presidente son inmensamente grandes: Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe de la administración pública federal y paraestatal, Coordinador de los sectores políticos y económicos del país, Representante de la Nación y de la Federación, Gobernante ex officio del Distrito Federal (la zona más importante y más contaminada del país), Promotor del marco normativo del país (a través de su gran poder de iniciativa), Participante en las funciones legislativas y jurisdiccionales (contencioso electoral). Vid. González Oropeza, Manuel. El Presidencialismo. Ed. UNAM, 1986. p. 18.

59 La forma del Estado en la Constitución es la siguiente: republicano, democrático, representativo, federal, garante de los derechos individuales, con división de poderes, interventor en la regulación económica dentro del sistema de economía mixta, con régimen presidencial y bajo el principio de la no reelección, y con la observancia estricta de la separación de la jurisdicciones estatal y eclesiástica. Esa y no otra es la forma del Estado en la Constitución de nuestro país. Por esta razón, la pretendida reforma del Estado, significa la usurpación de las facultades del Congreso Constituyente.

Consideraciones Epistemológicas: El Papel de la Administración Pública

50 Mars, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública". Revista de Administración Pública, 25 aniversario, 1987: 365.

51 vid. la presentación de Omar Guerrero al trabajo de Cipriano Flores Cruz. La administración capitalista del trabajo. México, Ed. Fontanara, 1984, p.12. En este trabajo se define a la administración capitalista, como la forma de organizar las relaciones entre el capital y el trabajo. Cit. por González Ortíz. Op. cit. p. 182. Flores Cruz sostiene la tesis de que la administración siempre se da sobre la escasez, no sobre la abundancia: «la administración existe donde hay escases, donde hay necesidades».

52 Pérez-Agote distingue dos momentos históricos en cuanto a la problemática ambiental. El primero, se localiza en la década de los 60s. con la relevancia del movimiento ecologista en los Estados Unidos de América. El segundo, en los primeros años de la década de los 70s., se refiere al papel del Estado para redefinir las luchas ambientales en demandas que le resulten funcionales al proceso de reproducción de capital. Es en éste momento histórico cuando se extiende a escala planetaria el discurso tecnoburocrático del medio ambiente. El análisis de este proceso es el mayor aporte de este autor (vid. Op. cit. pp. 178-173).

53 Baño Ausada, R. La crisis del Estado en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO, 1988, p.25.

54 Azíz Nassif, Alberto. "Fronteras entre Estado y Sociedad Civil". La Jornada Semanal. México, enero 29 de 1989: 11.

55 Shabol, Ezra. "Strossner: límites de las bayonetas". El Nacional. México, febrero 17 de 1989: 11.

56 Azíz Nassif, Alberto. Loc. cit.

57 Un intento por analizar esta definición constitucional se encuentra en Gutiérrez, Sergio E. "La dimensión administrativa". Méxos. n.129, sep., 1988: 27-31.

58 Los grados de libertad que tiene la persona que actúa el cargo de Presidente son inmensamente grandes: Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe de la administración pública federal y paraestatal, Coordinador de los sectores políticos y económicos del país, Representante de la Nación y de la Federación, Gobernante ex officio del Distrito Federal (la zona más importante y más contaminada del país), Provisor del marco normativo del país (a través de su gran poder de iniciativa), Participante en las funciones legislativas y jurisdiccionales (contencioso electoral). vid. González Groppeza, Manuel. El Presidencialismo. Ed. URAH, 1986. p. 18.

59 La forma del Estado en la Constitución es la siguiente: republicano, democrático, representativo, federal, garante de los derechos individuales, con división de poderes, interventor en la regulación económica dentro del sistema de economía mixta, con régimen presidencial y bajo el principio de la no reelección, y con la observancia estricta de la separación de la jurisdicciones estatal y eclesiástica. Esa y no otra es la forma del Estado en la Constitución de nuestro país. Por esta razón, la pretendida reforma del Estado, significa la usurpación de las facultades del Congreso Constituyente.

Capítulo Segundo

BOSQUEJO EN TORNO AL PROCESO SOCIOPOLITICO-AMBIENTAL DE AMERICA LATINA.

Mientras existan hombres, la historia de la naturaleza y la historia de los hombres se condicionan recíprocamente.

Carlos Marx.

En esta parte del trabajo destacaremos las dos últimas fases de la historia del ambiente en América Latina, esbozadas por el ecologista chileno Luis Vitale en su libro: *Hacia una Historia del ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual.*¹ Esto se debe, en parte, al diseño de nuestra investigación: una historia del ambiente debe partir de un enfoque histórico ubicado en el desarrollo del capitalismo.² Por otra parte, queremos destacar aquellos antecedentes históricos que determinan al Estado como el principal agente del proceso «económico» en el contexto del «subdesarrollo». En este sentido queremos ubicar la problemática del medio ambiente, es decir, en términos de la histórica relación de dependencia en América Latina y no en términos de «desarrollo». En la medida en que lo logremos, aparecerán opuestos los intereses de los países pobres y ricos.³

A. Articulación Estado-sociedad en América Latina en el proceso histórico de la dependencia.

El conjunto de las sociedades de América Latina no conoció la evolución que tuvo el Estado en Europa. El Estado y la Nación son

superimpuestos a sociedades que no conocieron el Esclavismo y el Feudalismo como fases del desarrollo capitalista⁴. Nuestra región fue incorporada abruptamente al mercado mundial capitalista en formación: América Latina pasó a formar parte de una totalidad mundial a partir de la colonización española.⁵

La inserción de los Estados Unidos al proceso capitalista resultó diferente al experimentado por América Latina. La diferencia recidió en el conjunto de condiciones ecológicas que enfrentaron ambas colonizaciones:

La diferencia entre ambas colonizaciones no residió [...] en las supuestas virtudes o defectos de cada raza, sino en el conjunto de las condiciones ecológicas, en los distintos medios geográficos, como los suelos y ríos, y en la disponibilidad de mano de obra que encontraron los respectivos conquistadores [...] Los ingleses que colonizaron la zona este de lo que es actualmente Estados Unidos encontraron una naturaleza poco feraz, ríos que se desbordaban arrasando los cultivos y una población indígena que no pudieron doblegar y explotar desde el comienzo. No hallaron metales preciosos ni agricultura con regadío artificial como los mayas, incas y aztecas [...] Estas condiciones obligaron a los ingleses a trabajar con sus propias manos, a convertirse en artesanos y agricultores, que luego promovieron el desarrollo industrial y la creación de un mercado interno [...] Por el contrario, los españoles encontraron un continente con exuberante vegetación, metales preciosos, zonas cultivadas con regadío artificial y abundante mano de obra que explotar. Estos factores condicionaron un régimen dedicado fundamentalmente a la exportación de materia prima; un sistema que generó con rapidez el monopolio de las tierras y minas y una clase dominante interesada, casi exclusivamente, en la producción para el mercado externo.⁶

Conquistadas cada una de las sociedades de América Latina, se imponen las instituciones políticas y sociales europeas, las cuales asumieron características específicas dependiendo del grado de desarrollo político y económico obtenido por las culturas latinoamericanas.

El tipo de inserción de los Estados Unidos le permitió materializar una serie de nuevas instituciones políticas, como el federalismo, el bicameralismo, el sistema de partidos y las elecciones periódicas. Instituciones que posteriormente adoptamos para administrar políticamente el Estado-Nación en formación.

Al término del periodo colonial las burguesías y las instituciones heredadas del Renacimiento (Ejército e Iglesia) se muestran conservadoras para promover el cambio en nuestras sociedades.⁷

Cuando el mercado no puede resolver las necesidades que en el plano económico tiene la población, el Estado se vio en la necesidad de absorber las contradicciones estructurales del desarrollo capitalista. Este proceso, visto desde las funciones del Estado en América Latina, se resume en los siguientes términos:

Al problema de los conflictos políticos y la mantención del orden en la atmósfera del Estado, se suman las demandas económicas de la población como fenómeno nuevo y distinto que Europa no vivió. El Estado en los países subdesarrollados, a partir de este fenómeno debe asumir un papel no previsto originariamente en las funciones del Estado gendarme o liberal. Esta diferencia afecta en su aspecto esencial a la administración pública, porque ésta no sólo tiene el cargo de ordenamiento social y las funciones de policía que la mantención de dicho orden supone, sino que debe sustituir o subrogar a la sociedad civil y al mercado en ella insertos.⁸

Las sociedades latinoamericanas se ven caracterizadas por una doble peculiaridad: Por un lado, está su inserción en la división internacional del trabajo como exportadores de materias primas con escaso o nulo valor agregado, e importadores de productos manufacturados. Por el otro, la necesaria intervención del Estado en el proceso económico.

El Estado desempeñó una función estructural tanto en la industrialización como en la ciencia. En el caso de la industria, la creación de la infraestructura bancaria, financiera, de comunicaciones, etcétera, corrió por cuenta del Estado y fueron concebidas para cimentar lo que de otra manera no podía desarrollarse en el país por la falta de capitales y por el control de los países industrializados sobre la economía mundial.⁹

En el caso de la ciencia la creación de una infraestructura también pasó a ser una de las metas del Estado: estimuló una proliferación de especialidades y de ramas científicas¹⁰ y desarrolló la ciencia en instituciones de enseñanza y de investigación dependientes de la administración pública.¹¹

La relación de dependencia afectó el desarrollo estructural de la sociedad latinoamericana. El Estado y su administración pública absorbieron las contradicciones del desarrollo capitalista desde un principio.

B. La crisis de la sociedad industrial en América Latina.

Vitale señala casi al final de su trabajo que:

el incremento del flujo de energía está en relación directa con el proceso de acumulación capitalista mundial. El aumento de la composición orgánica del capital, en favor del capital constante, ha determinado un consumo de energía, jamás registrado en la historia, para hacer funcionar la moderna maquinaria. La internacionalización del capital ha acelerado el flujo de energía [...], agotando los recursos no renovables, artificializando los ecosistemas, devastando bosques y contaminando el ambiente con las fábricas levantadas en las macrocefálicas urbes.¹²

Podemos agregar que con el mayor desarrollo del capitalismo la acumulación se basa cada vez más en la plusvalía relativa.¹³ La innovación tecnológica se ha sumado a favor de la explotación del trabajo y de la naturaleza en el contexto de los países dependientes. Esta contradicción da origen a la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, que se manifiesta en las reiteradas crisis del capitalismo moderno.¹⁴ La crisis vista como una crisis en la reproducción del capital, manifiesta la crisis de la sociedad urbana industrial, y la fragilidad de la relación entre el capital y el trabajo.¹⁵

1. «La locura del desarrollo».

La crisis ambiental que vive actualmente América Latina se aceleró con el proceso de industrialización iniciado en los años 40's. del presente siglo. La industrialización se hizo, en su primera fase, con base en la sustitución de importaciones, especialmente de aquellas provenientes de la industria liviana, como textiles, metalurgia ligera, alimentación, cuero y calzado.¹⁶

En México, el Estado pone en marcha una política, que aún mostrando explicables diferencias, se caracteriza por el propósito de asegurar a la empresa privada y sobre todo al gran capital las mejores condiciones posibles para su desarrollo:

lo que en la práctica significa a menudo: obras de infraestructura baratas y aun gratuitas, generosas concesiones fiscales, abastecimiento de insumos básicos a precios bajos, compras cuantiosas y bien pagadas, libertad o al menos un régimen preferencial de cambios, ayuda crediticia y financiera, subsidios y facilidades y múltiples medidas de protección y estímulo.¹⁷

En México, las consecuencias que originó el crecimiento económico con base en el desarrollo del sector industrial son, en síntesis, las siguientes:¹⁸

a) En el sector agrícola una relación de intercambio desfavorable, así como una baja tasa de inversión pública que afectaron su crecimiento y lo descapitalizaron.

b) El crecimiento de los salarios reales no fue capaz de contrarrestar la tendencia contraccionista, propiciando una mayor estratificación de los salarios urbanos y una mayor pobreza en el sector campesino, que irrumpió en las grandes ciudades creando marginación y miseria.

c) El proteccionismo favoreció a las industria de consumo y estimuló la protección de bienes de capital; no se propició mayor capacidad en las exportaciones, y se creó un patrón de acumulación autolimitativo que hizo más fuerte la dependencia externa y la reproducción del sistema más vulnerable.

d) La tendencia al endeudamiento externo aumentó la dependencia por incremento de pagos e intereses y condujo a un esquema de financiamiento viciado.

e) El Estado subordinó su política económica a los objetivos y necesidades de corto plazo de la acumulación privada; descuidó sectores estratégicos como el agrícola, y alentó con paternalismo la industria nacional, favoreciendo su incompetencia a nivel internacional con lo cual profundizó la dependencia de bienes de capital y de financiamiento.

El crecimiento con base en el desarrollo del sector industrial tienen que ver con el proceso de sustitución de importaciones, pero

también con la expansión de las empresas transnacionales a escala mundial. A mediados del presente siglo se registra un cambio cualitativo en la naturaleza, dirección y ritmo del progreso científico y tecnológico en los países centrales: la Tercera Revolución Industrial.¹⁹ Desde el punto de vista económico, esta tercera revolución industrial se caracteriza por la rápida evolución y aplicación de los avances tecnológicos a la industria, introduciendo nuevos procesos productivos que convergen en el surgimiento de una nueva rama de la producción, la cuarta. Por esto es por lo que la hipótesis de Samir Amin, formulada en 1970, cobra gran importancia. Según esta hipótesis las nuevas formas de especialización internacional desigual, se perfilan en el cuadro de la revolución técnica y científica contemporánea, reservándose el centro (países desarrollados) las actividades fundadas en el trabajo altamente calificado (átomo, automoción, electrónica, espacio).²⁰ Si esto ocurre así, según dice Pérez-Agote, los países centrales se verían librados de gran parte de la contaminación de origen industrial.²¹

Desde el punto de vista político, la expansión internacional del capital fue la respuesta ante el asedio de los trabajadores del Primer mundo:

El capital reaccionó primero con una lógica de lucro económico. Se retrajo u huyó frente a los costos excesivos; se fue un busca de mejores condiciones económicas o especulativas. Después, paso a la ofensiva, con una lógica política. Monto un gran escenario estratégico para abatir los costos y los ánimos de la fuerza de trabajo.²²

El nuevo escenario corresponde a las estrategias monetaristas de contención económica y política de la fuerza de trabajo. A partir de

1976 los cortes al gasto del Estado se hacen más violentos y se adoptaron políticas restricciónistas.²³ Con ello, no sólo se aísla cualquier parte del aparato estatal que se oponga a la política neoliberal del Estado, sino que también se usa para fragmentar la oposición de las clases a esa política.

La CEPAL y el agotamiento del «Desarrollo Sostenido».

Vitale realiza una crítica de los principales representantes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en tanto defensores de las estrategias asumidas por los gobiernos latinoamericanos. Para este autor causaba extrañeza leer los escritos cepalinos de la década de 1970 que hablaban del «agotamiento» del proceso sustitutivo de importaciones:

Estas afirmaciones se hacían en momentos en que ya era obvio que el modelo de industrialización, promovido por la CEPAL, había objetivamente conducido a que la industria nacional cayera en manos de las empresas imperialistas en las áreas fundamentales, a través de la asociación del criollo con el transnacional. Efectivamente el capital monopolístico internacional, aprovechando las facilidades arancelarias y la infraestructura creada por los Estados burgueses de América Latina en el transporte y en la energía, invirtió en forma masiva capital en el área industrial. Desde mediados de la década de los cincuenta, se produjo un cambio significativo en las inversiones extranjeras; las inversiones industriales superaron a las del área de las materias primas. Poco después, los sectores clave de la industria latinoamericana pasaron a manos del capital monopolístico extranjero, que se alió no sólo con la burguesía criolla sino también con el capital estatal. A esto condujo el llamado desarrollo sostenido, pregonado por la CEPAL.²⁴

Actualmente la crítica cepalina al modelo de sustitución de importaciones coincide, según Vitale, con la crisis del crecimiento urbano industrial:

Los teóricos de la CEPAL están ahora preocupados porque ha entrado en crisis el modelo de desarrollo que se fundamentaba en la seguridad de un crecimiento exponencial, sin advertir que los recursos naturales eran limitados y, en gran parte, no renovables. [Lo que está en crisis es] el tipo de crecimiento urbano industrial y la confianza en que la tecnología y la ciencia podrían resolver todos los problemas, incluyendo el deterioro ecológico [...] Ahora, la CEPAL sugiere que América Latina dependa menos del petróleo, desarrolle tecnologías que permitan un mayor uso de mano de obra, estimule un mayor reciclaje de los desechos, administre los recursos naturales, instituya formas administrativas más descentralizadas a través del apoyo de las comunidades locales, detenga el consumismo y la expansión de las ciudades [...] Estas medidas no podrán ser aplicadas por el régimen burgués latinoamericano, porque si los países altamente industrializados no han encontrado sustitutos del petróleo, menos lo podrá hacer el capitalismo dependiente. Menos oportunidad aún habrá para impulsar actividades económicas rentables que aumenten la tasa de empleo, ya que la tendencia de la burguesía criolla, asociada al capital transnacional, es introducir una tecnología que absorba cada día menos trabajadores. Por otra parte, es utópico pedirle a la burguesía que administre los recursos naturales, tomando en cuenta la dinámica propia de los ecosistemas [...] Y más ilusorios aún es sugerirle a las burguesías que apoye a las comunidades locales y que detengan el consumismo en la expansión de las ciudades.²⁵

Para Vitale las sugerencias de la CEPAL, de un «crecimiento sin deterioro», se hacen en un momento en que es irreversible la tendencia de las transnacionales a desarrollar en América Latina industrias altamente contaminantes no toleradas por los países metropolitanos y a implementar, con el capital nacional, industrias de alto consumo energético. Por lo que:

El nuevo modelo de acumulación, basado en el crecimiento de las nuevas industrias de exportación no tradicionales en América Latina, va precisamente contra toda ilusión de un desarrollo sin deterioro ambiental.²⁶

2. El redespliegue de las empresas contaminantes.

El redespliegue o relocalización de empresas transnacionales altamente contaminantes en las naciones latinoamericanas, es la respuesta de los países metropolitanos al discurso de los políticos del Tercer Mundo -éstos decían en 1972 que «nuestra polución es la miseria». Estas empresas encuentran ventajas en sus costos de producción cuando dejan de cumplir con los reglamentos ambientales de los países industrializados:

En la mayoría de los países desarrollados, los poderes públicos han establecido reglamentaciones anticontaminantes que significan para las empresas un aumento de sus costos de producción. La transferencia de las industrias contaminantes hacia los países subdesarrollados donde no existen tales reglamentaciones, constituye para las empresas una ventaja sustancial. Entre el 2 y 3 por ciento de la suma total de venta de los productos no ferrosos de la industria siderúrgica y de la alimenticia, están destinados a cubrir los costos de la lucha anticontaminante en los países desarrollados. En el periodo de 1973-79, el 6 por ciento de las inversiones efectuadas en el sector industrial estaban destinadas a luchar contra la contaminación. Este porcentaje era de 22% para los metales no ferrosos, 17% para los metales primarios, 14% para el acero y 16% para el papel [...] Las empresas que actúan como productores en los países subdesarrollados evitan tales gastos al precio de un deterioro del medio ambiente en esos países.²⁷

¿En que forma han incidido las empresas transnacionales en la ecología latinoamericana?

Para Antonio Elio Brailovski y Dina Foguelman la conducta de las empresas «multinacionales» es tratar a determinados recursos renovables como si no lo fueran. Cuando la explotación de un recurso natural es de carácter transitorio, el caso de la minería, a las empresas no les interesa ningún modo de tecnificación. Pero en

cambio, les resulta más rentable la sobreexplotación de la población allí localizada.²⁸

En los casos en que la inversión resulte rentable a largo plazo, el caso de la agricultura, la actitud de las transnacionales consiste en operar con tecnología avanzada, industrializan localmente la producción e integran las etapas de producción de materias primas, industrialización, transporte y comercialización. En este mismo ámbito de la empresa agropecuaria operan las transnacionales que participan con la provisión de insumos, tecnología o en el control de la comercialización:

Es el caso de la producción cerealera, especialmente dentro del marco de la denominada "Revolución Verde", las modalidades tecnológicas impuestas por las corporaciones multinacionales implican generalmente formas de monocultivo o monoproducción. Estas tecnologías son básicamente ahorradoras de mano de obra [...] Asimismo, dichas tecnologías requieren una dimensión predial superior a las de las técnicas tradicionales; por lo tanto, la revolución verde ha significado el aumento de la concentración de la tierra [en] México.

La migración rural a las zonas urbanas se debe precisamente al «tratamiento desaprensivo de los recursos renovables» en estas zonas agrícolas.

En las áreas urbanas también se modifica el ambiente por la acción de las empresas transnacionales: se contamina el agua y el aire, aumenta el consumo de energía, comestibles y otros materiales estratégicos para el desarrollo de zonas rurales, y se deteriora la salud de la población y de la mano de obra vinculada a estos procesos industriales. A lo anterior debe agregarse que:

las radicaciones industriales de esta índole se efectúan mediante el traslado de maquinarias o tecnologías obsoletas, que además de

ser menos competitivas a escala internacional generalmente son más deteriorantes para el ambiente.

Con respecto a la circulación de personas y mercancías se han favorecido alternativas caracterizadas por el derroche de energía y materiales:

La civilización del automóvil significa el derroche de combustible, la contaminación del aire, los problemas de tránsito y ruido de las grandes ciudades y la creciente presión para arrasar viviendas y construir autopistas. En la generación de energía se favorecieron plantas termoeléctricas para aumentar el consumo de combustible.

Las empresas transnacionales también penetraron en la conciencia de la gente a través de nuevas pautas de consumo, «que afectan el ambiente de los países subdesarrollados». Por un lado, se generaliza el consumo de productos de rápida obsolescencia «lo que significa que deben destinarse mayores recursos (materiales, humanos y energéticos) para su reposición». Por el otro, «estas pautas implican altos niveles de desechos que contaminan el medio: plástico, detergentes no biodegradables, aerosoles, latas, etc.».

Estas mismas características han estado presentes en los países comprendidos en la esfera del «socialismo real». Lo que demuestra que no son ni han sido socialistas. Bajo la óptica de la nomenclatura, en estos países se confundió el socialismo, en lo económico, con la propiedad estatal en vez de la socialización de la propiedad privada de los principales medios de producción y en lo político, con el partido y sus normas.²⁹

En el contexto de América Latina, la mayor parte de los gobiernos han considerado que podemos ser como los países capitalistas del Primer Mundo. Pero, si nuestros países ascendieran

al nivel de producción y derroche de los países industrializados, el planeta agotaría la totalidad de sus recursos.³⁸

Con las transnacionales se reproduce la histórica relación de dependencia entre países; permanece la esencia del crecimiento dependiente, subdesarrollado, periférico y explotador. Dentro de este modelo de acumulación, la solución no se encuentra en conceder más y más a las exigencias de las transnacionales. Ya que la naturaleza ha sido puesta al servicio de la acumulación de capital. Ya que se envenena la tierra, el agua, el aire para evitar la caída de la tasa de ganancia.

Una vez que describimos el papel desaprensivo que tiene el Estado y el capital con respecto a la naturaleza, tendremos ocasión de analizar el carácter multisectorial de la política ambiental en México.



Luy. "La muerte". El Universal. 24 Enero de 1988.

NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO

¹Considerando la periodización de Vitale, la historia del ambiente en América Latina corresponde a las siguientes fases: a) El medio natural antes de la aparición del hombre, b) La integración del hombre a la naturaleza, c) Las altas culturas aborígenes y el comienzo de la alteración de los ecosistemas latinoamericanos, d) El proceso histórico de la dependencia y el deterioro de los ecosistemas latinoamericanos y e) La sociedad industrial urbana y la crisis ambiental en América Latina.

²En este planteamiento coincidimos nuevamente con John Holloway: una historia autónoma que incluya todos los modos de producción es incorrecta, ya que la historia, en este caso del ambiente, es el resultado de un complejo de relaciones de clase y sólo toman significado en ese contexto.

³Jose De Castro y Santiago R. Olivier, señalan la necesidad de tomar conciencia sobre la problemática ambiental en los países subdesarrollados; De Castro ofrece un análisis de la acción directa e indirecta del desarrollo sobre el medio ambiente de los países del Tercer Mundo (Cfr. "La problemática del desarrollo y del medio ambiente en el Tercer Mundo". El Día, 13 nov. 1972, p. 12); Santiago Olivier propone al ecosistema como unidad funcional para el estudio de la población, la contaminación ambiental y la explotación y degradación de los recursos renovables en el contexto del subdesarrollo (Cfr. Ecología y subdesarrollo en América Latina. México, Ed. Siglo XXI, 1983, pp. 5-27).

⁴Escobar Valenzuela, Miguel. Teoría de la Administración Pública I (apuntes). UNAM-ENEP Acatlán. México, febrero 18 de 1986.

⁵Vitale, Luis. Op. cit. p. 65.

⁶Ibidem. pp. 63-64.

⁷Escobar Valenzuela, Miguel. "Democracia burguesa: lo abstracto y lo concreto". Multidisciplina. n.6, ene-mar. de 1982: 26.

⁸Escobar Valenzuela, Miguel. Op. cit., 1986. Este autor retoma la idea de León Trotsky, según la cual "con la porra del policía se pueden hacer dos cosas: dirigir el tránsito y golpear a un piquete de obreros en huelga. Para Escobar no puede haber sociedad sin administración, dado el carácter organizado de la producción y reproducción de la existencia humana.

⁹Saldaña, Juan J. "Ciencia, tecnología y orden político en América Latina". Ciencia y desarrollo. n. 86, v. IV, may-jun. de 1989: 53-54.

¹⁰Vitale, Luis. Op. cit. pp. 12-13.

¹¹Saldaña, Juan J. Loc. cit.

¹²Vitale, Luis. Hacia una historia del ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual. México, Ed. Nueva Imagen-Nueva Sociedad, 1983. p. 187.

¹³En términos de Carlos Marx la estructura de la mercancía capitalista esta compuesta por capital constante, capital variable y plusvalía. El primero equivale a las materias primas y la depreciación, el segundo a la remuneración del trabajo y la plusvalía es el nuevo valor que se incorpora a los bienes y servicios de la producción capitalista.

¹⁴Holloway, John. Fundamentos teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública. México, Ed. INAP, 1982. p. 40.

Bosquejo en Torno al Proceso Sociopolítico-Ambiental de América Latina

- 15 Holloway, John. Clase Obrera, Crisis y Estado. (Seminarario). UAM-Tochimilco, México, mar. 5, 7, y 9 de 1990. 18:00-14:00 hrs.
- 16 Vitale, Luis. Op. cit. p. 181.
- 17 Angeles, Luis. Crisis y coyuntura de la economía mexicana. México, Ed. El Caballito, 1992. pp. 55-56.
- 18 Ayala, et. al. "La crisis económica: evolución y perspectivas", en González Casanova, Pablo y E. Florescano. México, hoy. Agrad., Aiz Massil, Alberto. El Estado Mexicano. Estructura corporativa y crisis económica. México, Ed. CIESAS, 1983. pp. 66-67.
- 19 Guadarrama Sislos, Roberto. "La Tercera Revolución Científico-Tecnológica de la Humanidad". Estudios Políticos, México, n.1, v.7, ene.-mar. 1988: 4-12.
- 20 Amin, Samir. L'accumulation à l'échelle mondiale. Paris, Ed. Dakar, 1978. pp. 157-158. Cit. por Pérez-Agote, Alfonso. Medio ambiente e ideología en el capitalismo avanzado. Madrid, Ed. Ediciones Encuentro, 1979. p. 12.
- 21 Idea.
- 22 Casanova González, Pablo. "La transnacionalización (Bosquejo para una historia)". Perfil. La Jornada, 6 oct., 1986: 13.
- 23 Holloway, John. Op. cit. p. 18.
- 24 Pass. Vitale, Luis. Op. cit. pp. 181-182.
- 25 Ibidem, p. 183.
- 26 Ibidem, p. 185.
- 27 Calcagno, Alfredo E. y J. M. Jakobowicz. El mundo loco Norte-Sur y la explotación de los países subdesarrollados. México, Ed. Siglo XXI, 1981. p. 89. Cit. por Vitale, Luis. Op. cit. pp. 87-88.
- 28 Pass. Brailovsky, Antonio Elio y Dina Foguelman. "Multinacionales y medio ambiente". Méxos, n.2, v.3, mar. de 1988: 14, 15, 16 y 28.
- 29 Vid. Rodríguez Araujo, Octavio. "¿Partido de Estado?". La Jornada, 1 mar., 1990.
- 30 Galeano, Eduardo. "Ser como ellos". La Jornada, 13, 14 y 15 oct., 1991.

Capítulo Tercero

LA ORGANIZACION MULTISECTORIAL DE LA POLITICA AMBIENTAL EN MEXICO.

La única periodización que conocemos sobre la política ambiental en México ha sido formulada por Rainer Godau Schucking, q.e.p.d., quien propone tres fases: una, que abarca desde el contexto internacional que hizo posible la primera organización ambiental de la administración pública, la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA), hasta lo que fue la crisis económica de 1976 y el cambio de gobierno; otra, coincide con el inicio del gobierno de José López Portillo y termina, cinco años después, con el colapso de la economía nacional en 1982; finalmente, la fase delamadridista, caracterizada por la reforma en el aparato público -la política ambiental deja de ser responsabilidad principal del sector salud. Esta tercera fase no fue totalmente analizada por Godau, sin embargo, completando esta periodización, consideramos que concluye con la formulación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente a principios de 1988.

Godau se apoya en los trabajos del ecodesarrollo y coincide con ellos, en que el carácter multisectorial de la política ambiental es la razón principal de las dificultades del Estado. Además, propone dos ejes fundamentales para el análisis de esta política: uno, es la forma en que el poder político define la cuestión ambiental y otro, es la forma en que éste utiliza los medios escritos de comunicación masiva.

En esta parte del trabajo haremos una combinación entre citas, paráfrasis y referencias sobre la obra de Godau, para destacar que la creación de la primera dependencia «ambiental» del Estado mexicano no estuvo basada en un proyecto social específico de disolución de conflictos ambientales preexistentes. Para nosotros, ésta es la *conditio sine qua non* para que el Estado diseñe una política con amplios grados de libertad, sin tener enfrente la conflictividad específica que representa la lucha ambiental. Con ello, el Estado se previene ante demandas que se desprendan de la concientización de la población. También, introduce un proyecto «modernizador» en sus estructuras político-administrativas, lo que repercute en los intereses de los grupos que ya habían encontrado acomodo en las estructuras existentes.

A. La historia reciente de la política ambiental en México.

Mientras que en las sociedades altamente industrializadas es el desarrollo del movimiento ecologista el que orilla al Estado a «proteger el medio ambiente», en las sociedades pobres de América Latina es el Estado el que impulsa el desarrollo de la conciencia ecologista. La extensión internacional del discurso político del medio ambiente y la magnitud del problema ecológico en México, llevaron al Estado a actuar a priori respecto de la cuestión ambiental. No existía en México un movimiento ecologista organizado ni la conciencia crítica de la magnitud del problema.

Contrario al proceso de concientización que llevó a los gobiernos de los países industrializados a asumir la tarea de sanear

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

y proteger el ambiente, en los países menos desarrollados las cuestiones ecológicas y la protección ambiental surgieron "desde afuera":

El engranaje del sistema económico nacional con el global, así como su participación en los mismos organismos internacionales, obligaron a estos países a adoptar una política ambiental concebida y apoyada internacionalmente.¹

En el caso específico de México la reunión de Estocolmo tuvo un significado adicional, debido a la cercanía con Estados Unidos, donde se desarrolló un arduo debate público sobre una política ambiental nacional a fines de los años sesenta:

La conferencia regional para la preparación de la reunión de Estocolmo se realizó en México en septiembre de 1971, lo cual reforzó en este país la legitimidad de la cuestión ambiental.²

La política ambiental estuvo determinada desde sus orígenes por el contexto internacional. Hasta 1972 no existía un debate público en México sobre el deterioro del medio ambiente:

Por consiguiente, el Estado no asumió la responsabilidad de lanzar una nueva ley para satisfacer a demandas políticas internas. Por la misma razón también es cierto que no hubo evidencia de lobbying en contra de la creación de esta nueva legislación por parte de los intereses potencialmente afectados por ella, como había sido el caso, por ejemplo en Estados Unidos, cuando se presentó el *National Environmental Act* ante la Cámara de Representantes. Mínimamente existía en el país un grupo de profesionistas independientes dispuestos a ofrecer sus servicios como expertos al gobierno, en caso de que éste emprendiera alguna acción pública, pero sin vínculos con movimientos populares o acciones partidarias [...] Por consiguiente, la Ley de Protección Ambiental surgió a raíz del movimiento internacional (que sí tenía contraparte en las políticas nacionales de los países desarrollados) que conformó una coyuntura favorable para una discusión global en la cual México -una de las más avanzadas naciones del Tercer Mundo- no podía dejar de participar.³

1. Primera fase: 1972-1976.

La administración del medio ambiente en México tiene un pasado inmediato. Sus inicios coinciden con la extensión del discurso internacional del medio ambiente. México tenía como presidente a Luis Echeverría Álvarez, el Estado pasaba por un gran cuestionamiento político, generado en gran parte por el movimiento estudiantil de 1968, y se iniciaba una de las crisis más profundas en la historia del Estado mexicano posrevolucionario. En esta etapa se producen las primeras definiciones del Estado con respecto de la problemática ambiental: desliga el problema ambiental del desarrollo industrial y desprende de la constitución una interpretación de salud pública, cuando en otros escenarios internacionales se había entendido por medio ambiente el medio humano. Definición más amplia que aquella que se reduce a la salud pública.

La posición del Estado era reducir la protección ambiental a un problema esencialmente de salud pública, definición que se dirigía exclusivamente al consumo interno:

La necesidad de renovación y también la oportunidad de establecer un perfil para el nuevo equipo gubernamental constituían factores adicionales a favor de una política ambiental explícita y formalizada [...] Sin embargo, en los círculos oficiales, existían muchas dudas acerca de cómo debería concebirse una política ambiental para que tuviera suficiente efecto y produjera resultados rápidos [...] el simple hecho de legislar sobre el medio ambiente tendría un enorme potencial de conflicto cuyas consecuencias eran difíciles de prever en toda su magnitud. La producción industrial sería afectada, al igual que los asentamientos humanos, la estructura socioeconómica rural, el sistema educativo y el desarrollo regional, entre otros [...] lo anterior causaría malestar y resistencia entre todos aquellos intereses privados y públicos que acordes con el sistema tradicional habían encontrado su acomodo. Incluso una política de protección ambiental dedicada únicamente al combate de la contaminación hubiese tenido un fuerte impacto [...] El

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

reconocimiento de este potencial de conflicto llevó al Estado a precipitar una definición simplificadora del problema ambiental que se redujo al denominador común más pequeño de todas sus facetas: la salud. En un proceso simplificador de dos etapas, la política de protección ambiental se vio reducida al problema específico de contaminación que, a su vez, se derivaba en un problemática de salud pública [...] En cuanto a quién llevaría la batuta de esta política, sería uno de los organismos más débiles de la burocracia estatal, en recursos, prestigio e importancia: la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) [...] En cuanto a los beneficios políticos derivados de este proyecto, eran muy prometedores. Este se enmarcaba dentro de una situación internacional que permitía una nueva proyección de México entre las naciones del Tercer Mundo [...] En este sentido, la política ambiental mexicana representaba un foro más para denunciar las trampas del subdesarrollo (en un momento en que el modelo mexicano estaba estancado) y, además, encabezar el diálogo Norte-Sur (en un momento de nuevos brotes de conflictos internacionales). Este elemento voluntarista aceleró el proceso de adopción de esta política pública que se formalizó en el corto lapso de tres meses, tiempo que tenía en el poder la nueva administración. No hay prueba más fehaciente del potencial político que se le asignaba.⁴

Esta primera definición tiene consecuencias prácticas en la lucha desarrollada en torno al ambiente. De allí que coincidamos, en esta primera instancia, con Godau, respecto de que esta definición resultó estratégica:

Esta definición inicial impartió a la acción estatal un **gestalt** ideológico que tuvo consecuencias prácticas muy distintas de las que se hubiera tenido con una definición más economista y más globalizadora del factor ambiental. En la definición del deterioro del medio ambiente como factor dañino para la salud estaba contenido implícitamente el tipo de acciones que serían adecuadas, así como el instrumental político-burocrático que se aplicaría. Ahí es donde cabe preguntarse hasta qué punto la política del medio ambiente, tal como se concibió en sus inicios, no estuvo estructuralmente limitada desde ese preciso momento para que su importancia fuera más simbólica que real. México no podía quedarse atrás de las demás naciones del Tercer Mundo, especialmente bajo el mandato de un presidente internacionalista, pero tampoco podía mostrarse demasiado amenazante para la comunidad inversionista internacional, que debía ser atraída por la estabilidad institucional, la mano de obra barata, los impuestos bajísimos, y la relativa libertad de exportar las industrias "sucias", prohibidas por las legislaciones nacionales de algunos países. Por consiguiente, es difícil pensar que el enfoque dirigido a la cuestión de la salud no haya sido una decisión estratégica para amortiguar las potenciales

consecuencias internas, sin perder la iniciativa frente a la comunidad internacional.⁵

En esta primera fase de la política ambiental, el Estado se proponía conquistar la colaboración de todos los sectores involucrados en el combate a la contaminación.

Con la pretensión de tratar la contaminación producida por los humos y los polvos, ya que a simple vista se podrían obtener resultados mucho más rápidos, la SMA optó por una política de protección ambiental centralizada en sí misma, en donde la estrategia consistía en convertir los fracasos en éxitos. Sin embargo, esta estrategia de presentar «resultados» se modificó con motivo de la postura cada vez más renuente de los afectados. En este sentido, los logros fueron siguientes:

Durante ese primer periodo se logró establecer cierto nivel de concientización del problema entre la población. De hecho, uno de los pocos éxitos concretos logrados fue introducir la cuestión ambiental como materia de enseñanza en las escuelas primarias del Distrito Federal, tarea en la que la SMA se enfrentó con poco resistencia. Las actividades de la SMA lograron despertar el interés y el apoyo directo de la ciudadanía en repetidas ocasiones. Por primera vez se presentaron a la luz pública una serie de escándalos ambientales como el envenenamiento de ríos enteros causados por Pemex o la negligencia en el manejo de sustancias tóxicas en fábricas y comunidades. Ahora existía un organismo formalmente encargado de registrar estos sucesos contra la ley y la naturaleza [...] la política de protección ambiental en la primera fase de institucionalización significó una denuncia pública de la contaminación. Quedaba la esperanza de que con este logro, más bien "propagandístico", al menos, se habían asentado antecedentes que el próximo equipo gubernamental ya no podría ignorar.⁶

2. Segunda fase: 1976-1982.

La segunda fase coincide con el periodo presidencial de José López Portillo. Esta administración logra alejarse de la crisis económica

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

de 1976 mediante una política de expansión de la industria petrolera. La política ambiental de este gobierno no modificó las tendencias de la organización administrativa: la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental continuó sus acciones en el marco institucional de la salud pública. En esta fase se hacen explícitas además del diseño multisectorial de la política ambiental, el uso de los medios de comunicación masiva para difundir una serie de denuncias con el propósito de facilitar la socialización de la opinión pública. Nuevamente la crisis económica cierra un capítulo más de la política ambiental.

Por las experiencias del sexenio anterior y las dificultades económicas en que había culminado la primera devaluación del peso mexicano, no parecía haber otra solución que la reforma en la administración pública:

Fue la reforma administrativa el punto de arranque para una renovación de la lucha contra la contaminación en los primeros días del nuevo gobierno. La nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) unia bajo su tutela todo lo relacionado con el proceso de urbanización. De acuerdo con los programas relacionados de construcción y nuevos diseños de planificación para toda la República -los así llamados ecoplanes- se esperaba que este organismo tuviera una actuación más amplia en cuestiones ambientales. Una nueva Dirección General de Ecología Urbana subrayaba estas intenciones. Lo mismo podía suceder con la nueva Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) que ahora tendría un peso decisivo en dos de las tres áreas identificadas por la Ley Federal Ambiental en relación con el agua y los suelos. Esta impresión fue compartida por la nueva secretaria. La antigua Dirección General de Usos de Agua y Prevención de la Contaminación se convirtió en una nueva Dirección General de Protección y Ordenación Ecológica.

En la SSA y su órgano executor, la SMA, también se efectuaron cambios definitivos para reiniciar la política ambiental [...] se crearon dos direcciones para el mejoramiento de la calidad del aire y del agua, una dirección para los problemas de salud como consecuencia directa de la contaminación, así como las usuales unidades administrativas de control y prevención de la contaminación. También se creó una dirección más para información y publicidad encargada de las campañas de concientización

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

ambiental. Con estos cambios la SMA renovó su pretensión de "manejar" en su seno la política contra la contaminación, confirmando la definición de la cuestión ambiental como un problema básicamente de salud pública.⁷

Como puede constatarse, la distribución de poder no se había inclinado favorablemente hacia la SMA, a pesar de las reformas administrativas. Por el contrario, el grupo de dependencias gubernamentales involucradas en la política ambiental no solamente habían aumentado de peso con la inclusión de la SAHOP, sino que además se habían robustecido por la presencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), que diseñaba las medidas de protección ambiental en los procesos productivos del sector agrícola. Con esto, las posibilidades de seguir promoviendo una política de protección ambiental centralizada y encabezada por la SMA se vislumbraban más remota que en el periodo gubernamental anterior.

Al final de esta etapa, hubo un nuevo intento hacia una mayor institucionalización. Sin embargo, se derrumbó por las circunstancias de la recuperación económica y nuevamente hizo su aparición la propaganda política:

La crisis de 1976 había impuesto otras prioridades, como el aumento de la producción, la ampliación de las inversiones, la construcción de viviendas, o la creación de empleos, sin dar mayor importancia a sus consecuencias ambientales. La empresa paraestatal Pemex se embarcó en un gigantesco programa de expansión con miras a encabezar la recuperación económica. Durante todo el sexenio se convirtió en el peor contaminador, sin sufrir sanción alguna. El imperativo económico se impuso ante la prioridad ecológica. En esta situación de absoluta insignificancia del componente ambiental, la SMA dio marcha atrás y trató de llevar a cabo una política de protección ambiental que se adhiriera estrechamente a la primera edición de la Ley Federal Ambiental, o sea, definiendo la contaminación como un problema de salud [...]

En lugar de seguir atacando la contaminación industrial, la Subsecretaría repentinamente declaró a la contaminación fecal como uno de los problemas ambientales más graves del país. A mediados de 1977 se multiplicaron las noticias sobre las amenazas

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

a la salud pública en el D.F., en donde se depositaban diariamente toneladas de materia fecal, causando una gran variedad de enfermedades con altos costos para la sociedad. Con este giro, la SMA se dirigía a una clientela poco organizada que además iba a beneficiar directamente a sus acciones. Por otro lado, definía una tarea que realmente competía a la SSA y a los demás organismos del sector salud. Se podía esperar cierta disposición para colaborar por parte de tales socios sin que se disputara inmediatamente el liderazgo de la SMA. Sin embargo, las acciones no pasaron de actos publicitarios y grandes enunciados políticos para llegar a un programa integral que controlara el problema.

En otras áreas, la SMA siguió una estrategia a minimizar el daño ambiental de la industria, los asentamientos humanos, los transportes y la actividad particular de Pemex [...]

En una junta de evaluación de labores en mayo de 1978, la SMA admitió que la política ambiental era tan compleja que requería del apoyo de todo el sector público. Señalo que centrar esta política en una base eminentemente normativa le restaba efectividad y fuerza. Solamente un claro reparto de responsabilidades técnico-administrativas podía garantizar una colaboración fructífera. Asimismo, era conveniente reconocer la situación económica y política, ya que las experiencias anteriores indicaban la necesidad de un tratamiento más práctico. Con la aceptación de todos los presentes se declaró que la difusión de los diferentes grados de contaminación debería estar de acuerdo con los recursos disponibles. Además debía aceptarse temporalmente un desequilibrio ecológico, aun si éste implicara cierto riesgo para la salud pública. Con estos argumentos se propuso la creación de una comisión intersecretarial para que reuniera bajo un solo techo los organismos más importantes en la lucha contra la contaminación.⁸

Con el nuevo Subsecretario de Mejoramiento Ambiental en 1980, se intentó recuperar el mando de la política ambiental con una ley federal ambiental «corregida» que incorporara las experiencias del pasado. Sin embargo, la reacción que suscitó el proyecto de ley determinó modificaciones en los aspectos de competencia burocrática-administrativa.

Paralelo a este proceso se intensificó la crisis económica más profunda en la historia moderna de México, lo que imposibilitó una política ambiental que contrarrestara los desastres ecológicos que se presentaron durante la «administración de la abundancia»:

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

El país se encontró en virtual bancarrota con una deuda externa que sobrepasaba los 80 000 millones de dólares (la mitad del producto interno bruto), además de una incontrolable inflación oficialmente declarada en 98.9% y tasas de desempleo y subempleo cercanas al 60%. Lo anterior era el resultado de una política económica que había optado por la "administración de la abundancia" que pensaba elevar a México al exclusivo club de los países industrializados del Occidente. Naturalmente, esa catástrofe tuvo grandes repercusiones sobre la política de protección ambiental.

Esta coyuntura podría haberse considerado como una oportunidad para manifestar una mayor militancia, cuando menos verbal, por parte de una Subsecretaría apoderada de nuevas competencias y con fuerza ejecutora incrementada. Pero desafortunadamente, el caos en que terminó el régimen no lo permitió. Sin embargo, le quedaría aún a este organismo cierta fuerza para denunciar las infracciones contra la naturaleza y para crear precedentes que quizás desembocarían en el futuro periodo gubernamental en una renovada política ambiental [...]. Los descubrimientos de escándalos ambientales llenaban las páginas principales de la prensa nacional. Ni siquiera se respetaban las empresas públicas "intocables", como la gigantesca Pemex; en este caso particular, se descubrió que la empresa petrolera había provocado una catástrofe ecológica en el sureste del país [...]. Fue en este ambiente de advertencias y amenazas de castigo que finalizó el segundo intento de llevar a la práctica una política de protección ambiental efectiva. No se requerían más pruebas para reconocer que abordar el problema desde el aspecto de la salud pública no era el camino adecuado, conclusión que se aceptó para la renovación de esta política en el siguiente sexenio.⁹

3. Señales de la tercera fase: 1982-1988.

La tercera fase de la política ambiental se caracteriza por extensos cambios administrativos. La responsabilidad política en la lucha contra la contaminación deja de ser competencia del sector salud. El gobierno de Miguel De la Madrid reconocía explícitamente que había sido inadecuada la manera en que la política ambiental se había instrumentado hasta entonces y que no debiera reducirse a un problema de salud pública:

La futura política tendría que definirse en función del uso racional de los recursos naturales y centrarse en la planificación económica, que de acuerdo al caso especificaría la

relevancia del factor ambiental en las decisiones. Además, sería en las grandes aglomeraciones urbanas, donde los daños potenciales son mayores, que se pondría el énfasis principal de la futuras acciones.¹⁰

Godau consideró que todavía era demasiado pronto para juzgar el cambio administrativo, pero que podía suponerse, con base en las experiencias pasadas, que este cambio «no puede producir por sí solo resultados diferentes a los del pasado». ¹¹

Estas indicaciones de Godau deben dar la pauta para continuar con el análisis de la política ambiental en México. En este trabajo en particular, tenemos el propósito de cuestionar el carácter multisectorial de la política ambiental como causa de la crisis ambiental. Para alcanzar este objetivo nos dedicaremos al análisis del Programa Nacional de Ecología de la administración de Miguel De la Madrid.

B. ¿Reorganización Multisectorial de la Política Ambiental?

El proceso de institucionalización de la política ambiental sufrió importantes modificaciones durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Como consecuencia de la dispersión del gasto público correspondiente a la protección del medio ambiente y los problemas derivados de la crisis del crecimiento urbano industrial, se reformaba nuevamente la administración pública: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) fue la dependencia responsable políticamente de frenar la contaminación y preservar los recursos naturales, dejando a cargo de la Secretaría de Salud -antes Secretaría de Salud y Asistencia-, el terreno de los efectos del ambiente sobre la salud (v.gr.: la Dirección General de Saneamiento

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

Básico de la Fauna Nociva). Del mismo modo, desaparecían la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Estos cambios se emprendieron con el Programa Nacional de Ecología (1984-1986) en un contexto de crisis económica que complicó la función de la SEDUE y del conjunto de dependencias involucradas con la protección ambiental. La estrategia de este ambicioso programa consistía en «cuatro líneas principales»: ordenamiento ecológico del territorio, prevención y control de la contaminación ambiental, conservación, preservación y restauración ecológica, y aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales para su manejo integral. Cada una de estas líneas requería de la coordinación con algunos sectores de la administración pública para el cumplimiento de los objetivos establecidos por SEDUE. Por ejemplo, para prevenir y controlar la contaminación ambiental, cuyo objetivo era instrumentar las medidas más adecuadas para abatir, controlar y prevenir la contaminación en cualquiera de sus manifestaciones, se proponía una relación multisectorial que acentuaba el carácter normativo de SEDUE: Se planteó una amplia participación de las dependencias sectoriales de la administración pública, desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hasta el Departamento del Distrito Federal, pasando por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salud, Comunicaciones y Transportes, entre otras. Entre más instancias abarca esta política más sectores se disputan sus recursos económicos y políticos¹² (Tabla No. 1).

Tabla No. 1.

RELACIONES MULTISECTORIALES PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN.

SECTOR	SEDUE-DEMANDA
SEMIP	<p>Vigilar la operación de las industrias en cuanto al cumplimiento de normas de prevención de la contaminación ambiental (minerales no metálicos y asociados).</p> <p>Vigilar y diagnosticar el impacto ambiental de la contaminación por plaguicidas.</p> <p>Instalar equipos para prevenir la contaminación del aire.</p> <p>Realizar obras para prevenir derrames de hidrocarburos.</p> <p>Vigilar el cumplimiento de convenios Sedue-Pemex</p> <p>Construir sistemas de tratamiento para prevenir la contaminación del agua, por parte de las empresas paraestatales.</p> <p>Registrar descargas de aguas residuales.</p>
SARH	<p>Vigilar la operación de las industrias en cuanto al cumplimiento de normas de prevención de la contaminación ambiental (suelo y agua).</p> <p>Diseñar las medidas para la protección del ambiente en los proyectos de obra pública que realice.</p> <p>Coordinación para la aplicación de la legislación en materia de prevención y contaminación del agua.</p> <p>Informar sobre la calidad del agua de los drenes retorno agrícola y aprovechamiento de aguas residuales.</p> <p>Coordinación, colaboración y seguimiento de los convenios celebrados entre EUM y EUA en materia prevención y control de la contaminación del agua.</p>
DDF	<p>Establecer normas de control y vigilancia sobre actividades socio-económicas que inciden en detrimento del medio ambiente.</p>
SECOFIN	<p>Apoyar financieramente a la industria para su incorporación en los distritos de control, así como para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales.</p> <p>Incluir aspectos de protección del medio ambiente en sus programas de regularización y fomento industrial.</p>

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

SECTOR	SEDUE-DEMANDA
SCT	Acciones de Prevención y control de la contaminación. Incluir en los programas de SCT acciones de prevención y control de la contaminación del agua para los puertos industriales. Mantener en buen estado sus vehículos para evitar la contaminación.
SSA	Realizar campañas para prevenir enfermedades causadas por la contaminación medio ambiental. Informar sobre las normas para el uso y manejo de aguas residuales tratadas.
CONACYT	Colaborar para la investigación y capacitación de personal técnico en materia de contaminación del agua. Otorgar créditos para la industria pública y -privada para la construcción de distritos de control y sistemas de tratamiento.
SEPES	Informar sobre la calidad del agua en esteros, bahías y océanos.
SHCP	Otorgar estímulos fiscales en inversiones encaminadas a prevenir y controlar la contaminación del aire y del agua.
SEMAR	Incluir criterios ecológicos en la construcción de sus obras e informar sobre la calidad del agua en la plataforma continental.
SECTUR	Vigilar la operación de sus servicios turísticos y supervisar los mismos para evitar la contaminación del medio ambiente.
SEP	Incluir en los programas de educación básica aspectos de prevención y control de la contaminación del agua a varios niveles.

¿Se debe modificar el actual arreglo multisectorial de la protección ecológica para contar con una verdadera política ambiental? Juzgando el esquema multisectorial del Programa Nacional de Ecología en su aspecto de prevenir y controlar la contaminación ambiental, y los antecedentes de la política ambiental esbozados por

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

Godau, podemos decir que mitigar la contaminación ambiental no debe corresponder completamente a una sola instancia gubernamental, como ha tratado de demostrar en varios artículos Ivan Restrepo.¹³ El Estado mexicano tiene un arreglo administrativo para mitigar los efectos de la crisis ambiental y en particular, la crisis del crecimiento urbano industrial. Por esto, no es en el arreglo administrativo del Estado donde deben buscarse las razones principales del avance de esta crisis. En este trabajo sostenemos que la razón principal no está dada por el carácter multisectorial de la política ambiental, si bien complica el periodo inicial de un nuevo arreglo administrativo por las luchas territoriales interburocráticas que se producen, sino en la incapacidad de la administración pública para contrarrestar los intereses del capital.¹⁴

Hemos visto que la administración pública tiene fines políticos¹⁵; hemos visto que las causas de la crisis ambiental tienen que ver con el desarrollo del capital en América Latina.¹⁶ Sobre estas bases no podemos aceptar que un mejor arreglo administrativo sea la solución a una verdadera protección ambiental -véase en el Apéndice A un artículo sobre la reserva ecológica de la mariposa Monarca, en donde se muestra una coordinación «casi perfecta» entre las instancias públicas involucradas con fines conservacionistas-, por que las razones son otras, como bien lo diría Marx en 1844:

El Estado se basa en la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por lo tanto, la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder termina donde comienzan la vida y el trabajo burgueses. Más aún, frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esta propiedad privada, de este comercio, de esta industria, de este mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, la impotencia es la ley natural de la administración

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

[...] Si el Estado moderno quisiese abolir la impotencia de su administración, tendría que abolir la actual vida privada. Y de querer abolir la vida privada, tendría que acabar consigo mismo, ya que sólo existe por oposición a ella.¹⁷

El hecho de que el Estado asuma la responsabilidad del crecimiento económico y de la protección ambiental, hace que al surgir un problema derivado de la crisis de este crecimiento se culpe de éste al Estado y se busquen las causas de esa falla en el aparato estatal. De allí que los gobiernos diseñen diversas reformas en la administración pública, en unos casos fusionando dos o más organismos públicos, o bien creando nuevas dependencias gubernamentales.

Por consiguiente, el arreglo multisectorial de la política ambiental responde, en parte, al carácter sistémico de los efectos de la crisis ambiental,¹⁸ pero fundamentalmente a la diversidad de actores y agentes políticos involucrados en la problemática ambiental. Los sujetos políticos que interfieren en esta problemática son más heterogéneos que los que participan en otras cuestiones de la problemática social. Entre ellos están las personas (indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes, niños, etcétera), las empresas transnacionales y nacionales, los grupos ecologistas, los medios de comunicación masiva, la comunidad científica, los intelectuales y, por cierto, las autoridades del Estado encargadas de proteger el ambiente. Con el propósito de entender este carácter multisectorial veremos algunos de estos sujetos políticos en el siguiente capítulo. El ámbito del Estado, como se verá, no se reduce a la conformación de la política ambiental.

La Organización Multisectorial de la Política Ambiental

NOTAS DEL CAPITULO TERCERO

¹Godau, Rainer. "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública". Estudios Sociológicos, n.7, v.3, ene.-abr. de 1985: 52.

²Ibidem: 53.

³Ibidem: 79.

⁴Ibidem: 56-59.

⁵Ibidem: 79-80.

⁶Ibidem: 66-70.

⁷Ibidem: 70-71

⁸Ibidem: 72-75.

⁹Ibidem: 76-77.

¹⁰Ibidem: 77-78.

¹¹Ibidem: 64.

¹²Cfr. Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Ecología, 1984-1988, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984. pp. 155-162.

¹³Vid. Restrepo, Ivan. "Uno se acostumbra". La Jornada, México, 26 ene. 1987 y "La destrucción de nuestra casa". La Jornada Semanal, n.133, 5 abr., 1987.

¹⁴La incapacidad del Estado para planificar el desarrollo capitalista es mayor cuando más fuertes sean los vínculos entre las diversas ramas del Estado y las transnacionales. Por un lado, el espacio de la economía pública se reduce en favor del interés transnacional, esto implica la reproducción de la competencia intercapitalista al interior del aparato de Estado; por el otro, las presiones sociales aumentan sobre la estructura de poder en la medida en que el Estado reduce su responsabilidad en el bienestar de la economía. Holloway, John. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública, México, Ed. INAP, 1982. pp. 54-55.

¹⁵Sobre los objetivos que orientan la práctica de la administración pública supra., Capítulo Primero.

¹⁶Sobre las causas de la crisis ambiental supra., Capítulo Segundo.

¹⁷Marx, Carlos. "La Sociedad, El Estado y la Administración Pública". Revista de Administración Pública, n.42, México 1984: 365.

¹⁸Para un esquema teórico sobre el carácter sistémico del medio ambiente vid. Brailovsky, Antonio E. y Dina Foguelman. "Multinacionales y medio ambiente". México, n.2, v.3, marzo de 1988: 9-21.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Capítulo Cuarto

HACIA UNA INTERPRETACION DEL PROCESO SOCIAL DEL MEDIO AMBIENTE.

En nuestro país el discurso político del medio ambiente cobra vigor cuando la tecnocracia se instala en la instancia de «lo político». Para que la problemática del medio ambiente sea una de sus fuentes principales de legitimación, es necesario que ésta sea definida en términos de la racionalidad tecnocrática y con sus estrategias de resolución de los conflictos sociales.¹

La nueva gestión de la crisis.

La política ecológica recibió un fuerte impulso al final de la administración de López Portillo, mediante el aumento de presupuesto de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente² y la aprobación de la Ley Federal de Protección al Ambiente en diciembre de 1981.³ Sin embargo, con la llegada al poder de la administración de Miguel De la Madrid la política ecológica sufrió importantes cambios.⁴ Uno de los cuales tiene que ver con la estrategia de contención de la crisis.

El gobierno de Miguel De la Madrid es una nueva administración de la crisis. La política oficial viró fundamentalmente a partir de dos objetivos: La reactualización de las relaciones con el gran capital y la redefinición de las relaciones de poder dentro del aparato estatal:

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modifica atribuciones de las secretarías de Estado, crea otras e intercambia atribuciones con el propósito de apuntalar el

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

predominio del nuevo grupo y de un esquema de desarrollo económico sustentado en la expansión del gran capital [...] La vía elegida para salir de la crisis, ha sido la reconstrucción del gran capital en detrimento de las políticas de beneficio social y de los ingresos de los trabajadores. La mayor parte de los impuestos aprobados, afectan el consumo de la población mayoritaria.⁵

El propósito del nuevo gobierno es reorganizar a la administración pública, disciplinar a los trabajadores del Estado, restablecer prerrogativas al gran capital e imponer una recesión forzosa e inequitativa,⁶ ante un diagnóstico de la crisis en la que se critica abiertamente la conducción estatal de la economía durante los años setenta.⁷

La concepción que está detrás de la política ambiental de la administración de Miguel De la Madrid reside en una "nueva" estrategia de "modernización" del país, se opone a la concepción de la economía de los años setentas, "que no previó la expansión de las actividades económicas ni la concentración de la población".⁸ En este sentido fue la opinión del Washington Post en febrero de 1981:

De la Madrid forma parte de un grupo de tecnócratas que piensan que el gobierno mexicano necesita ser modernizado urgentemente y estar orientado hacia el control administrativo [más] que hacia el tradicional populismo.⁹

La posición privilegiada del Estado mexicano en el entramado social, permite que la protección del medio ambiente sea una forma más para oscurecer las relaciones sociales fundamentales. Encubre la crisis del desarrollo capitalista, la reproducción a escala mundial.

Con base en las consideraciones anteriores, dedicaremos este capítulo al estudio de los aspectos políticos de la problemática ambiental en nuestro país. Haremos el intento por identificar algunos de sus elementos más importantes: deuda externa, medios de

comunicación masiva, movimiento social, comunidad científica y legislación ambiental.

A. Deuda externa y protección ambiental.

Para Arturo Huerta el crecimiento de los años sesenta no se debe a la sustitución de importaciones sino al proceso de diversificación que se deriva del avance tecnológico de los países desarrollados, introducido por las empresas transnacionales. La existencia de una rama de bienes de capital se explica por las facilidades arancelarias, un tipo de cambio sobrevaluado y los créditos externos que hicieron más rentable la importación que la producción. Con ello se propició una menor integración interindustrial internamente y un mayor déficit comercial con el exterior.¹⁰

El camino de la transnacionalización se aceleró cuando el Estado mexicano decidió recurrir al endeudamiento externo para hacer frente a los desequilibrios productivos y financieros internos -véase el Gráfico No.1 en donde se ilustra el crecimiento de la deuda externa, la transferencia neta de recursos y los servicios de deuda. Con ello posibilitó ritmos y niveles crecientes de inversión, de consumo capitalista y de déficit público. Fue dicho endeudamiento el que evitó que el saldo comercial externo deficitario frenara la actividad económica y las ganancias. Así, los países desarrollados vieron incrementar su demanda y exportación de mercancías.

En 1982, se pasó del auge petrolero a la crisis financiera. A pesar de las altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto

que mantuvo la economía mexicana durante los años del «boom» —véase el Gráfico No. 2 en donde se ilustra el comportamiento de Producto Interno Bruto entre 1926 y 1988—, siempre estuvieron presentes agudos desequilibrios internos y de las relaciones con el exterior, mismos que configuran propiamente los componentes básicos de la crisis estructural.

A la luz del peso que tiene Petróleos Mexicanos en la economía nacional, destaquemos lo que dice Alejandro Alvarez respecto al «cerco» que construyó pacientemente la banca internacional, en forma de préstamos, y que determinó un cambio en la correlación interna de fuerzas en el seno del bloque dominante, a favor de la burguesía financiera internacional: La deuda externa de la paraestatal creció de 152.7 millones de dólares en 1966 a 22 mil millones en 1982. Por esa vía, el capital financiero transnacional ha jugado un papel decisivo en las políticas de inversión, de producción y ventas de PEMEX, así como en orientaciones estratégicas como el impulso de la petroquímica. La baja en los precios del petróleo en 1981 y 1982, junto con la elevación en las tasas internacionales de interés, despertaron al país del sueño de la abundancia.¹¹

La crisis se retroalimentó con la fuga de capitales, la dolarización, el desequilibrio externo y la especulación financiera. Estos factores objetivos explican la estatización de la banca en septiembre de 1982, un duro golpe a la otrora fracción hegemónica del bloque en el poder, la burguesía financiera mexicana. Pero es claro también que se hizo para garantizar a la burguesía financiera internacional el pago de las deudas.

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

Me he referido a estos autores como una introducción del presente apartado para resaltar un fenómeno singular que empieza a caracterizar nuevos vínculos económicos entre las transnacionales y los países dependientes: el intercambio de protección ambiental e inversión extranjera por deuda externa -véase el Gráfico No. 3 que muestra el crecimiento de la inversión extranjera a partir de 1980.

Desde 1987 cuatro naciones han optado por llevar a cabo negociaciones con organismos acreedores internacionales para canjear capitales de su deuda externa por "protección ecológica" a parte del territorio de sus Estados: Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Filipinas.

La Fundación Mundial para la Naturaleza (FMN), con sede en Estados Unidos, aseguró que compraría deuda mexicana -a través de un mecanismo similar a los swaps- e invertir ese dinero en la conservación de los recursos naturales.¹²

Conviene apuntar la información de Héctor Gómez Vazquez sobre este canje de protección ecológica por deuda:

en febrero de 1987 se realizó en Costa Rica un convenio de intercambio de deuda por conservación para preservar el patrimonio natural y la diversidad genética de las selvas tropicales de la región de Guanacaste. El mecanismo que se propuso para la realización consiste en que cualquier investigador ambiental -especialmente de países "desarrollados"-, puede comprar un dólar de la deuda de ese país por 25 centavos a los bancos internacionales deseosos de recuperar "pérdidas". Por su parte el Banco Central de Costa Rica aceptó pagar 75 centavos por cada dólar utilizado en proyectos de conservación. De acuerdo a especialistas, de esta forma el donante obtiene el triple del valor de su inversión y el país centroamericano paga algo de su deuda [...] El caso de Costa Rica, donde el conocimiento de los recursos naturales es bastante completo respecto a la mayoría de los países de América Latina, es peculiar: quien ejerce el control de la información y su procesamiento (desde los niveles micrológicos, de fitomejoración, de ecofisiología, de taxonomía botánica, de mejoramiento forestal, etcétera) son organismos e instituciones norteamericanas y europeas. La investigación de sus recursos naturales se realiza con fondos provenientes de universidades, fundaciones y centros de investigación

extranjeros; por supuesto, la información de campo es llevada para su análisis y clasificación a las grandes metrópolis académicas [...] Aunque no se ha informado de los resultados y en su caso de las regulaciones que adoptó el Ministerio de Recursos Naturales de Costa Rica, ha trascendido el proyecto en el que participa el Fondo Internacional para la Vida Silvestre y la International Conservation, para obtener un millón de dólares con el objeto de adquirir más de tres millones de la deuda externa y aplicarlos a la conservación de algunas regiones de la Cordillera de Guanacaste [...] Hasta donde tenemos noticias, el gobierno de Bolivia acordó establecer tres áreas de conservación, haciendo un total aproximado de 1.7 millones de hectáreas en intercambio por 650 mil dólares; la adquisición de los fondos fue hecha por la International Conservation. Paralelamente, instituciones financieras de Japón efectuaron, a mediados de 1988, un acuerdo de intercambio de deuda por la cesión de territorio boliviano para los mismos fines. La información acerca de la transferencia de territorio boliviano a organismos del imperio oriental es escasa. No se sabe por cuantos años dura el convenio; si los biólogos, o ecólogos bolivianos participan en investigaciones multidisciplinarias bilaterales, ni se sabe el monto del capital a que asciende el intercambio [...] El caso concreto de las islas Galápagos, territorio incorporado a Ecuador desde 1832, [...] corresponde a la misma lógica de dominio. La existencia de la Fundación Darwin, con sede en Gran Bretaña, se impuso mucho antes de que la deuda externa y su canje por protección ecológica existiera con la magnitud que en nuestros días se manifiesta. De acuerdo con leyes especiales, políticamente el archipiélago constituye parte del territorio insular y su administración, con autoridad civil y militar, la ejerce un gobernador marítimo que a su vez está circunscrito en materia de investigación científica a los organismos conservacionistas británicos. La Fundación Darwin determina qué, quién, cómo, cuándo y durante cuánto tiempo se hace investigación científica en las Galápagos.¹³

El interés norteamericano de intercambiar protección ambiental por deuda externa en México requiere de un amplio análisis. Sin embargo, podemos decir que este interés está orientado hacia la frontera norte y aquellas zonas del país que representan grandes ganancias por la explotación de «recursos» humanos y naturales.¹⁴ El caso de la frontera norte es singular, tanto desde el punto de vista económico como político.

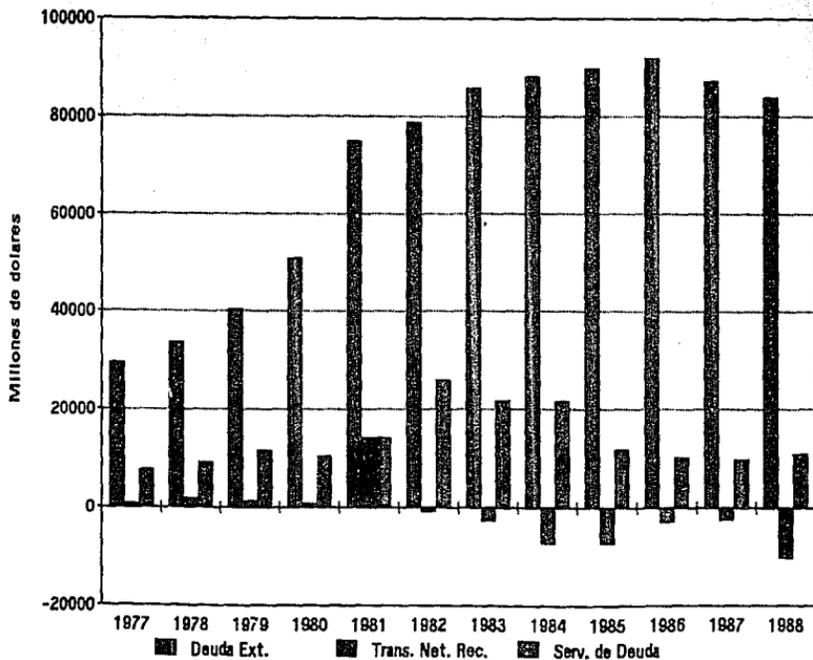
México cuenta con las condiciones para ser un «paraíso fiscal»¹⁵ y, por su cercanía con el gran mercado norteamericano, reúne las modalidades de la división internacional del trabajo para nacer de

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

nuestro país un centro de inversión para la exportación -véase el Gráfico No.4 en donde se ilustran las exportaciones de manufacturas, petróleo y agricultura y silvicultura.

En síntesis, se propone para México y América Latina una modalidad de la división internacional del trabajo, consistente en que los países centrales cuiden su ambiente, transfiriendo las actividades destructoras del ambiente a las áreas dependientes. Este mecanismo de explotación se efectúa por intermedio de las transnacionales y tiene diversos efectos, según las empresas actúen sobre las áreas de producción, distribución, consumo o ciencia y tecnología.¹⁶ Las gigantescas transferencias de estas relaciones de dependencia, se canalizan políticamente para incrementar la hegemonía del sistema transnacional empresarial y del Estado hegemónico capitalista. Su función es defender la tasa media de ganancia y la hegemonía del gran capital y de las potencias hegemónicas.¹⁷

Gráfico No. 1
DEUDA EXTERNA



Fuente: IB

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

Gráfico No. 2
Comportamiento del PID 1926-1988

F19

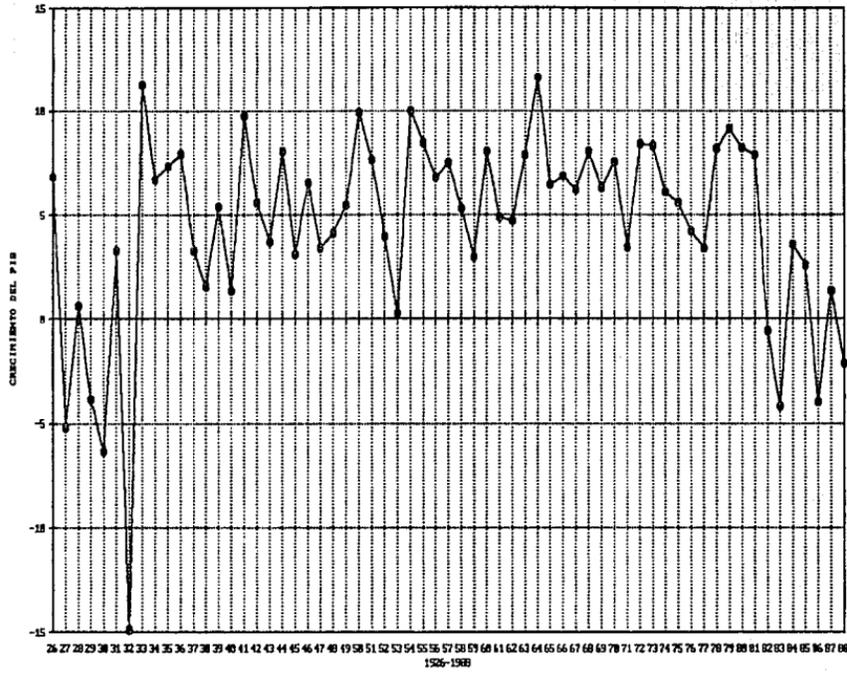
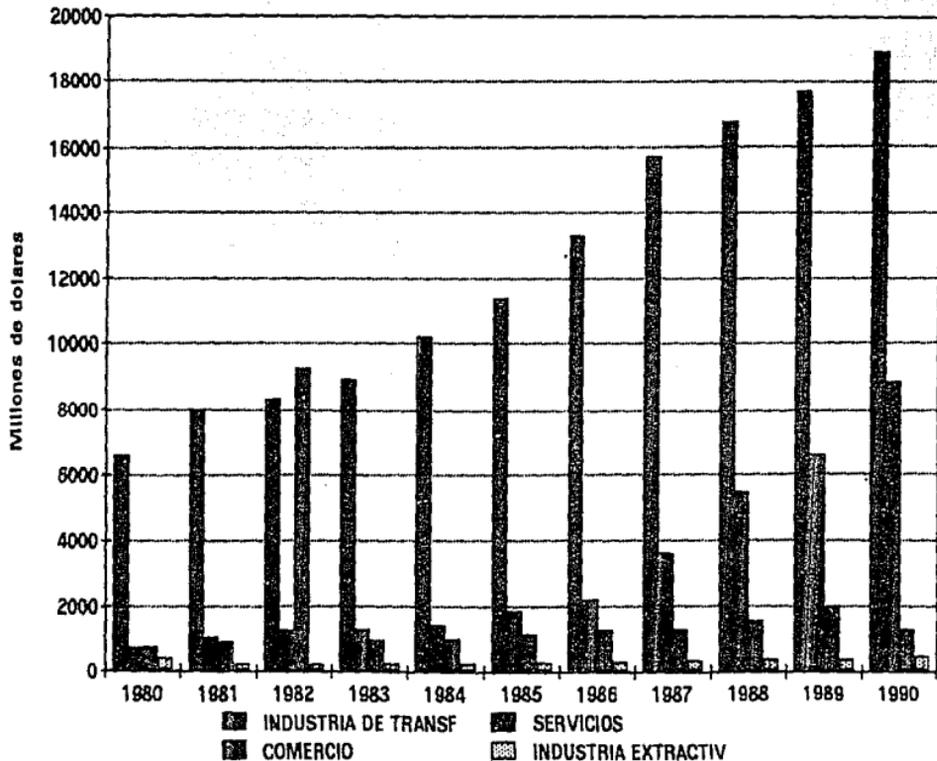


Fig. 87

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

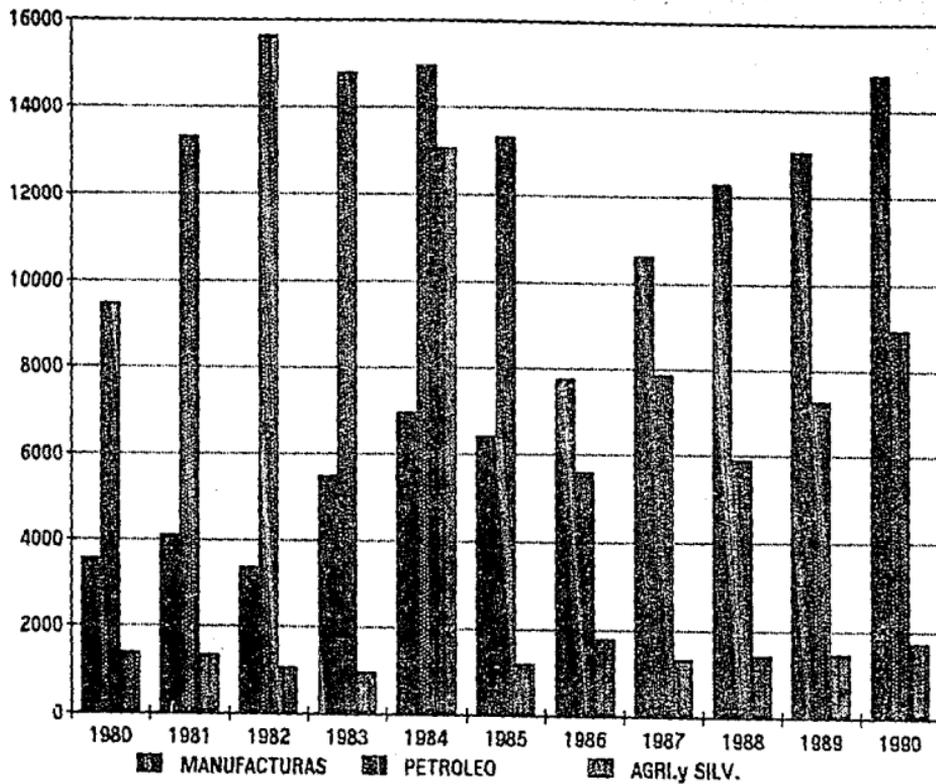
Gráfico No. 3
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Fuente: 20



Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

Gráfico No. 4
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES



B. Medios de comunicación y medio ambiente.

La posición del Estado mexicano en el proceso de formación de la conciencia ambiental es ambivalente, pues no trata de disolver las preocupaciones ecológicas manifiestas dentro y fuera del aparato estatal, sino de encausarla:

la intervención del Estado en el proceso de formación de la conciencia ecológica va dirigida a mitigar el peligro de distorsiones en el orden social nacional e internacional [...] su control del proceso no puede ser total y de ahí la ambivalencia de su posición y el peligro de que algún elemento incontrolable se dispare.²²

Con respecto a los medios de comunicación conviene apuntar que: los «media» no son simples instrumentos de información, su estructura actual permite caracterizarlos como «aquello que impide en absoluto la respuesta», la comunicación:

son instrumentos de dominación, son poder. Objetivamente difunden una forma determinada de problematizar un fenómeno; a través de los media se establecen los términos con que un fenómeno es socialmente definido.²³

De los medios de comunicación en México se considera que:

la prensa escrita es donde se dan las más consistentes búsquedas de alternativas a las demandas de una sociedad civil pujante, y también una gran pluralidad de opiniones en comparación con los otros medios [...] Por sus características, la prensa escrita se ha prestado más para el análisis a profundidad de los problemas.²⁴

En este marco, decidimos analizar la cobertura del tema del medio ambiente en cuatro de los principales periódicos de difusión nacional: Excelsior, El Día, El Universal y Uno más uno. La finalidad es conocer el comportamiento de la noticias medio-ambientales durante

1982 y 1989 y observar las tendencias de las principales fuentes en que éstas se generan (grupos ecologistas gubernamentales y no gubernamentales, posiciones de los periódicos, intelectuales e instituciones universitarias, así como las columnas relacionadas con los pronunciamientos gubernamentales).

Hacia una interpretación de la prensa escrita del medio ambiente.

Desde 1972 la prensa escrita ha sido el mecanismo de denuncia más privilegiado en las esferas estatales. Sin embargo, esta denuncia ha sido superficial: prevalece la publicidad y la propaganda sobre la información.

Por el tipo de noticias registradas (aproximadamente 2,000) podemos afirmar que la prensa escrita contribuye a reducir la problemática ambiental a un problema de contaminación. Gran parte de las columnas de los periódicos analizados, al cubrir las fuentes oficiales, reproducen las mismas características de la política ambiental. Es decir, se dirigen a informar sobre los problemas derivados de la contaminación ambiental en la ciudad de México.

En el caso de la caricatura política, la crítica es a veces directa a la política ambiental. En este trabajo se muestran algunas de estas caricaturas, que aparecieron en El Universal en diferentes fechas. Todas muestran la posición crítica del caricaturista, que el autor de las presentes líneas comparte.

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente



Alán. "Evolución". El Universal. 24 Enero de 1988.



Naranjo. "Perspectivas". El Universal. 13 Noviembre de 1987.

Por el uso sistemático de la prensa escrita en el diseño de la política ambiental podemos afirmar que: la importancia de esta prensa está directamente relacionada con la incapacidad que demuestra la administración pública para imponer el interés público sobre el privado.²⁵ En este sentido, el desarrollo de la moderna tecnología permite una utilización más eficaz de los otros medios de comunicación masiva.

El Estado mexicano retiene el control del proceso social de cambio que significa la problemática del medio ambiente a través de los medios de comunicación masiva. Pero este control no es total. Existen posibilidades, aunque limitadas, para generar una conciencia crítica de la crisis ambiental desde los medios de comunicación. En particular, desde la prensa escrita.

Ahora bien, con un ejercicio gráfico, sin la pretensión de que sea exhaustivo, queremos presentar los resultados de un registro periodístico no siempre alentador sobre la prensa especializada en el medio ambiente. Los criterios metodológicos para clasificar las columnas se resumen en el Apéndice B.

a) En el Gráfico No. 5 podemos observar un comportamiento muy parecido entre el promedio de columnas publicadas en los periódicos y el promedio de inversiones térmicas. Parece lógica tal afirmación desde el punto de vista de los cambios climáticos en los meses más fríos del año, Gráfico No.6. Sin embargo, a lo que me refiero es a la extraña coincidencia entre el promedio numérico de las columnas con el promedio numérico de inversiones térmicas. Pareciera que por cada inversión térmica se publica una columna relacionada con la contaminación ambiental.

b) En el Gráfico No. 7 se muestra como El Día ha sido uno de los principales periódicos que ha contribuido en la definición de la problemática del medio ambiente en los términos en que se conoce actualmente en México. Esto se comprueba con la mayor cantidad de columnas nacionales cuya responsabilidad son del periódico. Esto se explica por el número de reportajes sobre aspectos urbanos, editoriales y columnas. Estas últimas predominan sin la firma del reportero.

c) En el Gráfico No. 8 se observa que Excelsior incrementa sus columnas sustancialmente después de 1986. Una de sus fuentes principales de información, a partir de 1987, han sido las dependencias públicas. Excelsior, a diferencia de los otros periódicos, llega a todas las principales zonas del territorio nacional y tiene una amplia cobertura del contexto internacional, pero además es uno de los medios que contiene la opinión de los principales voceros del ecologismo (v.gr. de las columnas agrupadas en el bloque de los intelectuales el 31.3% corresponden a Fernando Cesarman).

d) En el Gráfico No. 9 El Universal no muestra una tendencia clara, pero sin considerar las columnas de los años 1986-1987, la baja frecuencia de columnas relacionadas con el medio ambiente se puede deber a que este periódico se haya enfocado a cubrir los aspectos estrictamente políticos del Estado mexicano en su relación con los partidos políticos; en 1984 el mayor número de columnas (20) se agruparon en el bloque de la administración pública. Por otro lado, entre 1986 y 1987 las columnas se dirigieron principalmente al

tema de la contaminación ambiental y al fenómeno climatológico de inversión térmica.

e) Uno más uno presenta al igual que El Universal, una desconsideración de los aspectos internacionales del medio ambiente, Gráfico No.10. Sin embargo, este periódico fue uno de los que dió un seguimiento puntual a la política ambiental a través de las columnas de Teresa Weiser. Por otro lado, los rasgos críticos que manifestaron sus principales columnas durante la mayor parte del sexenio delamadridista, contrastan con la elevada proporción de columnas que cubren las fuentes oficiales en 1989.

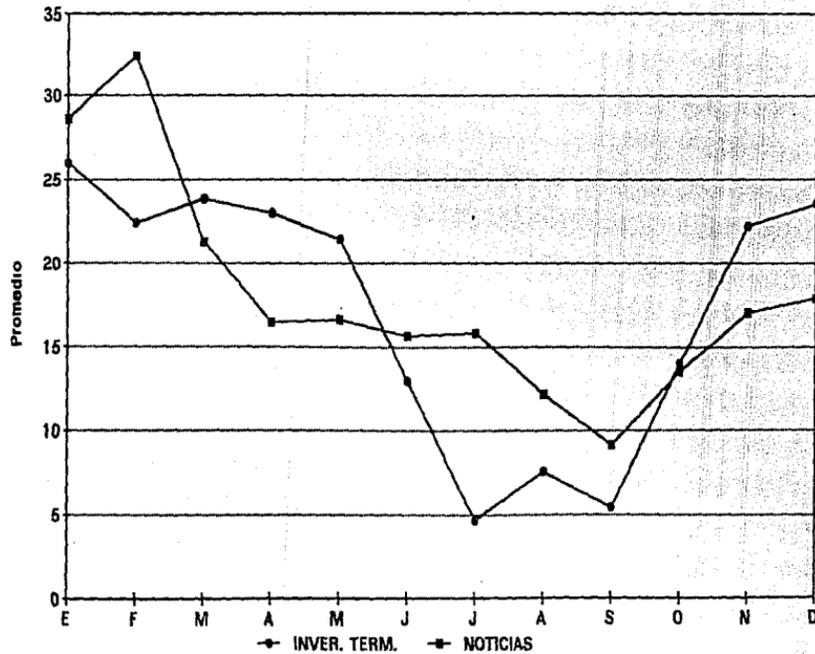
f) Finalmente, a partir de 1986, las denuncias de la prensa escrita se dirigieron a tratar diferentes aspectos de las inversiones térmicas ocurridas en la ciudad de México, Gráfico No. 11. Cabe mencionar, por otra parte, la baja frecuencia de este tipo de noticias ante los problemas habitacionales derivados de los terremotos de 1985. Considero, a nivel de hipótesis, que el incremento de noticias sobre las inversiones térmicas a partir de 1986, está relacionado con el propósito estatal de mantener la difusión de la problemática ambiental en los términos de la contaminación.

En términos generales podemos señalar que el número de columnas dirigidas al medio ambiente se van a incrementar en los próximos años. Estas serán más frecuentes en los meses fríos del año y gran parte de ellas reducirán la cuestión ambiental a una problemática de contaminación. La posición del Estado se manifestará en gran parte de las columnas periodísticas de este tipo. Las formas que adoptará unas veces será directa, a través de los pronunciamientos de las

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

autoridades administrativas, y en otras indirecta, por medio de declaraciones de grupos ecológicos gubernamentales, análisis de algunos intelectuales y columnas pagadas en gran parte de los periódicos. Sin embargo, la percepción cotidiana de la «degradación ecológica» hará más difícil demostrar los avances en la protección ambiental.

Gráfico No. 5
RELACION ENTRE NOTICIAS E INVERSIONES



Pág. 58

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

Gráfico No.6
COLUMNAS PERIODÍSTICAS

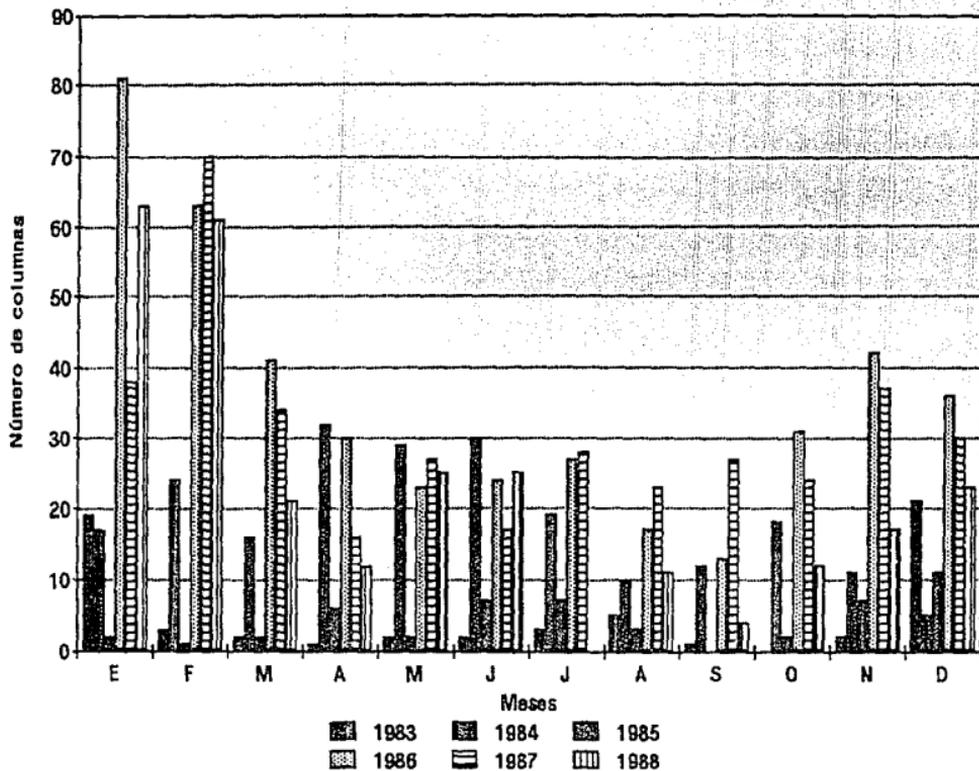


Gráfico No. 7
EL DIA

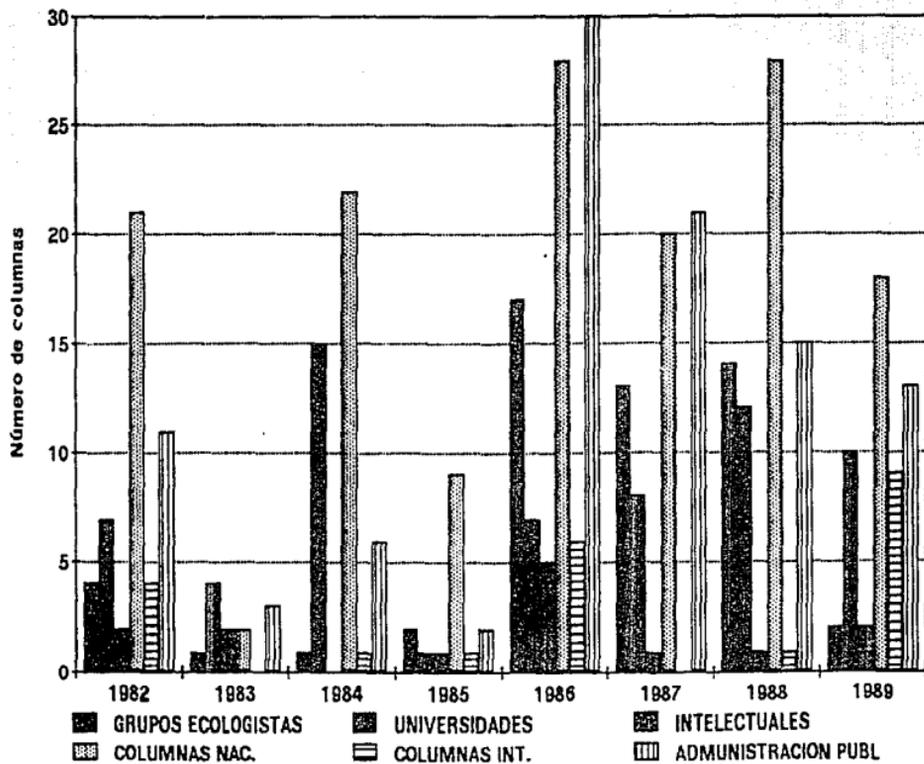


Gráfico No. 8
EXCELSIOR

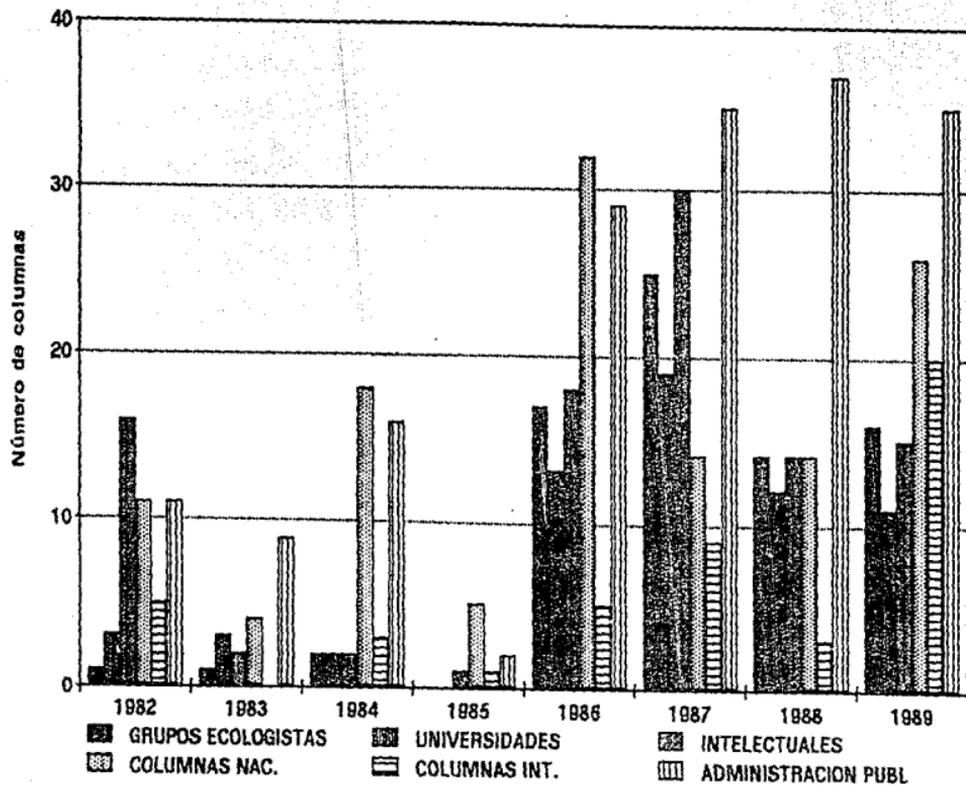
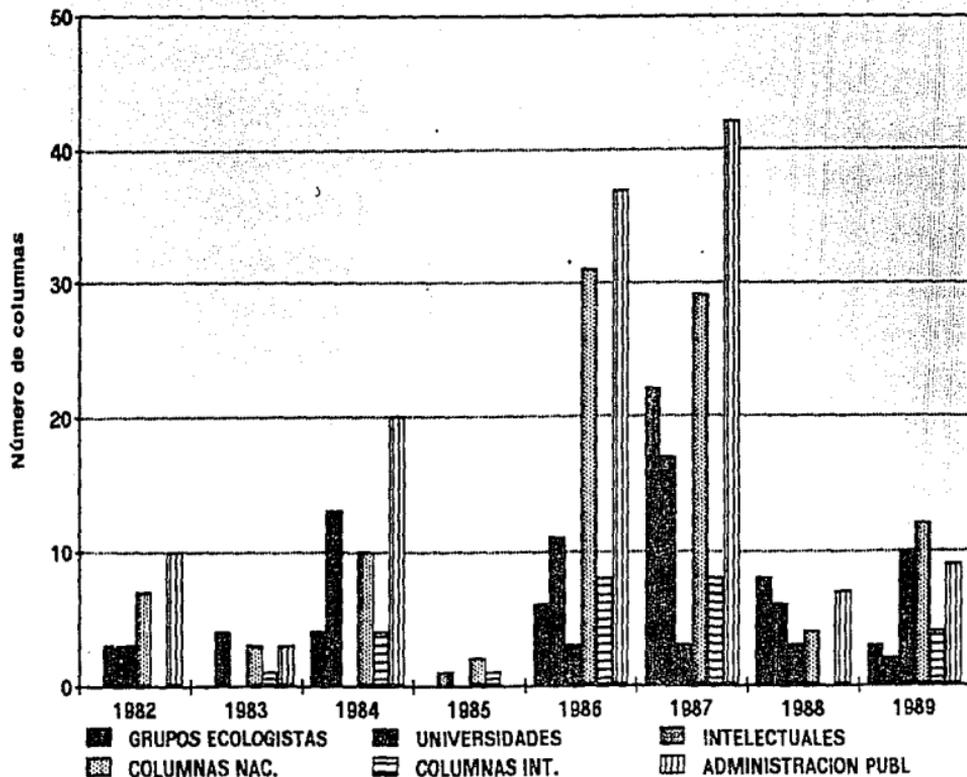


Gráfico No. 9
EL UNIVERSAL



Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

Gráfico No. 10
UNO MAS UNO

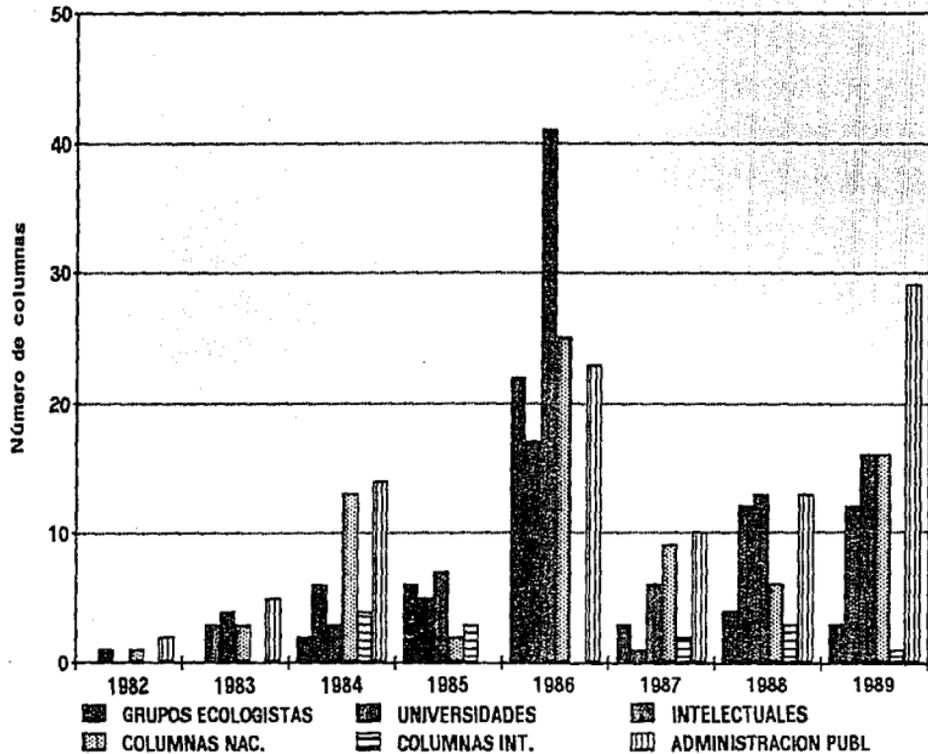
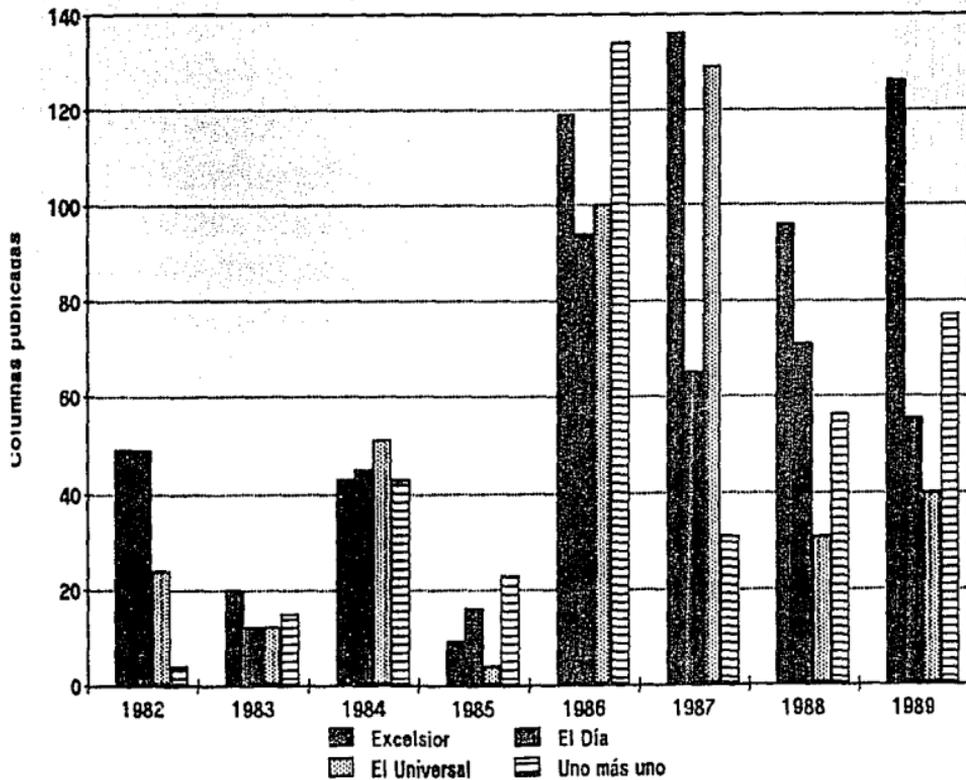


Gráfico No. 11
COLUMNAS PUBLICADAS ENTRE 1982 Y 1989



C. Movimiento social y medio ambiente.

En todas partes, la expansión-retracción del Estado va acompañada por una transición desde las formas de enfrentamiento tradicional centradas en la fábrica hacia nuevas formas de lucha alrededor del Estado por la educación, la salud, la vivienda, la ecología, etcétera. Estas nuevas formas han llevado a un enfrentamiento directo no tanto con el patrón individual, sino con el Estado.²⁶

La izquierda latinoamericana ha visto con indiferencia estas nuevas formas de enfrentamiento, en especial aquella desarrollada por los verdaderos grupos ambientalistas. Al considerarlos «como movimientos diversionistas que distraen la atención de las tareas de la lucha de clases». Con ello ha facilitado, según Vitale:

el camino para que un "ecologismo demagógico", de ideología burguesa, arrebate ciertas banderas al auténtico movimiento ambientalista, reduciendo la crisis a la contaminación y al conservacionismo.²⁷

El movimiento ambientalista: la izquierda y las respuestas concretas.

Para Victor Manuel Toledo la especificidad del movimiento ambientalista en América Latina, y en general en los países «subdesarrollados» se encuentra en la especificidad de sus luchas:

La perspectiva que abre la introducción de la problemática ecológica de los países subdesarrollados al debate medio ambiental, permite desenredar el intrincado nudo ideológico-político que representan los movimientos ecologistas de las sociedades industriales. Las luchas ecológicas que por siglos las masas campesinas, grupos indígenas y trabajadores rurales de las periferias subdesarrolladas han dado en defensa de sus propios recursos y en contra del capital nacional y transnacional, vienen a revelar algo que las particulares condiciones de los países

centrales habían ocultado: la explotación de los trabajadores y la dilapidación de la naturaleza —las únicas fuentes de donde el capital extrae riqueza—, no son sino las dos dimensiones de un mismo proceso [...] lo que debiera ser parte del discurso de los trabajadores se ha venido a expresar (bajo la ideología del ecologismo), en una lucha de consignas abstractas contra fantasmas igualmente abstractos, ha sido trasladada del dominio concreto de la producción al etéreo mundo de las ideas. La pretensión ecologista de mantenerse "químicamente puros" de toda ideología política (y en particular del marxismo), esconde el temor de que su universo de preocupaciones quede invalidado a la luz de lo práctico-concreto. La politización del ecologismo (y en sentido estricto de la ecología) es recurrentemente evitada porque ello significa su desaparición como fenómeno ideológico de los sectores privilegiados de las sociedades industriales. Bajo el encuadre político de izquierda, en cambio, las luchas por la naturaleza son finalmente luchas por abolir los procesos de producción que no sólo destruyen los ecosistemas sino que también explotan al productor. Por todo ello el ecologismo se ha empeñado en mantenerse al margen tanto de los partidos ideológicos de izquierda, como de la crisis ecológica del tercer mundo y sus movimientos políticos. Ello se hace más claro cuando se confrontan las posiciones adoptadas por los incipientes movimientos ecologistas de los países subdesarrollados, casi siempre de reciente aparición. En México, por ejemplo, el incipiente movimiento ecologista es también un fenómeno de los sectores medios urbanos, cuenta con el apoyo económico de un sector empresarial "consciente" (Grupo Monterrey y Fundación Domeq), se limita a reproducir el mismo discurso (denuncias contra la contaminación y la sobrepoblación, la destrucción de parques, tortugas o mariposas monarca y exorcizaciones contra la energía nuclear) y sobre todo, es apolítico. El vigoroso movimiento de masas que en los últimos años ha aparecido en México alrededor de diversas problemáticas ecológicas ha pasado por desapercibido. Tales movimientos incluyeron desde luchas indígenas en Oaxaca y Michoacán, en defensa de los recursos forestales, hasta luchas campesinas por el agua en Puebla y el Estado de México o contra la contaminación por petróleo en Tabasco (Pacto Riveroño), contra la contaminación y la deforestación en provincia (Ciudad Valles), y toma de posiciones de diversos sindicatos urbanos (Nucleares, Pesca, Salubridad) y rurales (Plan de Ayala). El caso mexicano muestra con toda nitidez la existencia de dos tipos paralelos de lucha por la naturaleza y viene a descubrir un discurso y una perspectiva diferentes a las que, en torno a la problemática ecológica, se han hecho aparecer como las únicas posibles.²⁸

Este planteamiento de Toledo es fundamental para entender la forma que adquirió la cuestión ambiental en México. Cuando el Estado define esta cuestión tiene cuidado de dejar fuera una serie de problemas que arrastra el sistema administrativo y en general, el

sistema político. Por ejemplo, deja fuera de la problemática ambiental los procesos de producción que se desarrollan en el campo y los reclamos indígenas que exigen recuperar sus tierras y recursos, mantener su cultura y participar en la planeación de su vida.

Para Vitale la especificidad del movimiento ambientalista latinoamericano radica en dar respuesta a los problemas concretos de nuestro continente, caracterizada por la dependencia semicolonial y con un desarrollo capitalista desigual y combinado, heterogéneo y diferenciado:

En contraste con Europa y Estados Unidos, donde los ecologistas centran su actividad en la campaña antinuclear, en nuestros países el movimiento ambientalista lucha por una mejor calidad de vida miserable de los explotados, por evitar la rezonificación que terminan debastando las pocas áreas verdes de las ciudades, por abrir cursos masivos de educación ambiental o una Universidad Popular del Ambiente, como han propuesto los ecologistas de FORJA en Venezuela. Una educación ambiental de carácter funcional, de acuerdo con las características de cada región, en la que los habitantes de los trópicos reciban conocimientos diferentes de los que viven en zonas frías y templadas [...] El movimiento ecologista cuestiona no sólo la forma cómo se produce sino qué se produce y para quién, en contraste con la izquierda tradicional que ha criticado solamente el régimen de producción [...] Otra característica que diferencia a nuestro movimiento ecologista del europeo es la lucha contra los monocultivos que han proliferado en función de las empresas agroindustriales, a tal punto que gran parte de los campesinos sólo producen para dichos complejos y no para el mercado de consumo popular [...] Las campañas de los ecologistas contra la contaminación y el modo de vida de las ciudades tienen similitud con las de los "verdes" europeos, pero se diferencia en que nuestros movimientos ambientalistas ponen más énfasis en la calidad de vida, hospitales y mejoramiento de las condiciones de existencia de los que habitan en los ranchos, favelas, poblaciones callampas, etcétera. No hay todavía muchos movimientos ecológicos, pero en la base de la población se esta produciendo una toma de conciencia ecológica sobre los graves problemas ambientales, responsabilizando a quiénes los provocan.²⁹

Debemos hacer notar que esa última afirmación de Vitale hace referencia al movimiento de masas que más arriba mencionó Toledo, por

lo que no debemos confundirlo con la conciencia ambiental artificial de la que se habló en el apartado anterior.³⁰ La diferencia radica en que una surge de las condiciones de vida de los indígenas, campesinos y obreros, mientras que la otra (de la que habla también Pérez-Agote) se extiende con éxito entre la clase medias a través de los medios masivos de comunicación. Con esto no queremos decir que así se presenten en la realidad, la distinción sólo tiene la finalidad de precisar el tipo de conciencia a la que se refieren dichos autores.

El ecologismo en México.

El movimiento ecologista en México para Godau³¹ y Gabriel Quadri³² tiene uno de sus momentos más importantes en los enfrentamientos públicos entre ecólogos y profesionales y altas autoridades gubernamentales sobre los controvertidos programas de desmonte para el desarrollo del trópico en Chontalpa, Uxpanapa, Balancán, Edzná y otros tristemente conocidos, entre 1974 y 1976

Una interpretación diferente ubica el origen del ecologismo con el surgimiento del ecodesarrollo en México a principios de los 70's.³³

Según la crónica de Quadri, el nacimiento del ecologismo ocurrió en el periodo sexenal de Miguel De la Madrid cuando:

La modernización de la sociedad mexicana y la consecuente diversificación de actores e intereses [...] era un hecho irreversible, [...] algunas personas pasaron de la preocupación contemplativa a la actividad real; esto es la política desarrollada desde pequeños grupos urbanos. Así surgió el ecologismo tal como lo conocemos hoy. Aunque el hecho puede ubicarse entre 1982 y 1983, tiene como precedente algunas luchas importantes como la de las comunidades ribereñas en contra de un reactor nuclear experimental que se pretendía instalar junto al

lago de Pátzcuaro, o como la de los vecinos de la Colonia del Valle -"Brigadas Verdes"- contra la mutilación de su entorno, consumida por los ejes viales en la Ciudad de México.³⁴

Para José Arias Chávez el surgimiento del movimiento ecologista coincide con el despertar a la «cruda de la borrachera petrolera»:

Fue tal vez el fracaso de esta óptica melagómana, tecnocrática y enajenante la que reforzó y dio validez a los críticos de un modelo de desarrollo impuesto que incluía enormes, inútiles y nocivos proyectos.³⁵

Cabe aclarar que: ninguna de las crónicas de estos ecologistas hace referencia al desarrollo del movimiento ecologista en Europa y Estados Unidos. De 1981 a marzo de 1983 el Partido Verde había superado la barrera del 5% en las elecciones federales en Alemania,³⁶ mientras que en Estados Unidos la llegada al poder de la administración Reagan implicó el desmantelamiento de la legislación ambiental y la disminución del presupuesto de la Agencia Federal de Protección Ambiental, principal organismo gubernamental en ese país.³⁷

La posición de Gabriel Quadri no es la única en esto del ecologismo mexicano, sin embargo por el hecho de ser uno de los voceros principales de este movimiento ante los medios de comunicación, merece un análisis más detallado.

Este autor señala que las tendencias más representativas del ecologismo en México se hicieron presentes durante lo que fue el Primer Encuentro Nacional de Ecologistas en noviembre de 1985:

La primera correspondería a personas y grupos de tradición basada en fuertes rasgos "libertarios" -o simplemente anarquistas-, más proclives a la demolición creativa que a proyectos consistentes de organización y actividad; en ésta puede ubicarse una de las corrientes más importantes que dieron vida y catalizaron el movimiento antinuclear [...] La segunda estaría integrada por

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

grupos y personas de claros intereses conservacionistas, activamente preocupados por la conservación de especies y de sitios determinados; buena parte de ellos estaba marcado por influencias conservacionistas norteamericanas, algunos con importantes apoyos de fundaciones internacionales, y otros, con una clara vocación empresarial [...] La tercera corresponde a grupos y personas formados en el ejercicio de la tecnología alternativa, muchos de ellos ligados a sectores populares suburbanos y campesinos, y otros más concentrados en colonias residenciales, generalmente al sur de la ciudad [...] Finalmente, la cuarta tendencia estaba conformada por un sector específico de individuos y organizaciones que, sin desdeñar la conservación y la tecnología alternativa, deseaban dar una proyección política al ecologismo, tratando de convertirlo en una fuerza social, de opinión y de conciencia. Esta posición se nutría de la idea de que los problemas ecológicos se derivan precisamente de procesos sociales, económicos y políticos, que obligan a actuar en consecuencia.³⁸

Las inclinaciones de Gabriel Quadri por la cuarta tendencia corresponden, por un lado, con la fundación del Pacto de Grupos Ecologistas en agosto de 1985 y por otro, con la evaluación de sus resultados como organización intermedia de la sociedad;³⁹

a) Se abrieron algunos ámbitos institucionales para la participación de los grupos ecologistas:

como COPLADE en el DDF y múltiples canales en SEDUE, entre ellos la Comisión Intersecretarial para la Protección de la Selva Lacandona, foros sobre Laguna Verde, actividades sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otros.

b) El movimiento antinuclear ganó:

un impulso notorio, especialmente en el Estado de Veracruz, donde varios integrantes del Pacto desarrollaron una labor decisiva de verdadera agitación y divulgación.

c) Surgieron nuevas iniciativas:

para la defensa de las Selvas tropicales, para la mejoría de la calidad del aire en la ZMCM y con respecto al ajusco, todas ellas con éxitos desiguales.

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

La estructura del Pacto de Grupos Ecologistas terminó por diluirse dentro y fuera del aparato estatal. Una de las explicaciones la ofrece el mismo Quadri:

Las condiciones subjetivas del Pacto -relativas a las personas como tales-, en especial de sus líderes y sus más activos promotores, constituyen un dato esencial para entender el camino que siguió este conglomerado de activistas. La mayoría de ellos provenían de la clase media y eran profesionales de diversas disciplinas que prestaban sus servicios en diversas instituciones, y se dedicaban parcialmente al ecologismo, con la notable ausencia de biólogos. Al intensificarse las actividades ecologistas y al presentarse nuevos intereses y expectativas de vida, pronto se vieron envueltos en graves disyuntivas profesionales y personales, que, en varios casos, terminaron por resolverse abandonando el ejercicio profesional convencional, para dedicarse a vivir de actividades más compatibles. A ello obedeció la formación del Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, el cual prestó servicios de investigación y consultoría en materia ambiental. En otros casos, las disyuntivas y contradicciones se resistieron sin llegar a la ruptura, lo que condicionó total o parcialmente la energía personal dedicada al movimiento [...]. No hay que perder de vista que la falta de cuadros profesionales provocó una severa restricción económica y de militancia, misma que habría de ser determinante para explicar su eventual retirada. Tal restricción adquiere una perspectiva notable si se considera que, en realidad, siempre fueron muy pocos individuos precisamente con esas características los responsables del movimiento.⁴⁰

Por la evaluación del ecologismo, la posición de Gabriel Quadri parece coincidir con el discurso del ecologista argentino Miguel Grinberg:

Muy lentamente, la democratización producida en Brasil, Uruguay y Argentina va posibilitando en el Cono Sur el surgimiento de funcionarios que -si bien con cautela- van tratando de incorporar a la legislación vigente la temática del Impacto Ambiental en los grandes emprendimientos de desarrollo, aunque la presión de grandes intereses dificultan el salto de estos temas cruciales a los grandes medios de comunicación social.⁴¹

Por otra parte, también existen otros grupos que dicen llamarse representantes del movimiento ecologista en México, como el

Movimiento Ecologista Mexicano (MEM), del cual se desprendería la Alianza Ecologista Nacional, para después cambiar a Partido Ecologista Mexicano, considerados como progubernistas.⁴² Según declaraciones de Alfonso Ciprés Villarreal, presidente del MEM, el Movimiento Ecologista Mexicano nace en diciembre de 1981 como una organización que "forma parte del Estado mexicano". Por ello sus demandas las hacen como miembros de dicho Estado.⁴³ Las actividades de estas agrupaciones son amplias, pero en general se reducen a la contaminación del Distrito Federal.

No es el objetivo de este trabajo "evaluar" el papel del movimiento ambientalista ante la problemática ambiental ni reunir los descalificativos que cada grupo arroja a la arena política. Esta brevisima introducción nos permite corroborar exclusivamente algunas hipótesis implícitas en el diseño original (Supra Capítulo Primero). Por un lado, el vacío político, según dice Godau, en el que se gestan las decisiones públicas como característico de los países del Tercer Mundo, sólo explica una parte del problema. La falta de sujetos políticos en la conformación de una política pública debe buscarse en las formas específicas de organización que vinculan a la sociedad con el Estado y viceversa. En este sentido entendemos la posición de John Holloway:

La forma en que se estructura el Estado será reflejando presiones sociales, pero también está imponiendo sus propias categorías a los grupos sociales y sus propias definiciones a los problemas sociales. La reciente creación, en un buen número de países, de secretarías del ambiente, con existencia bastante autónoma con respecto del ministro a cargo de la industria, no sólo refleja la creciente preocupación social por el problema del ambiente, sino también impone una determinada definición al problema de la contaminación que hasta cierto punto lo aísla de la cuestión de la forma del desarrollo industrial.⁴⁴

El vacío político en la conformación de la política ambiental no es una condición a priori, sino un resultado de la definición inicial de la problemática ambiental por parte del Estado, que dejó fuera a una serie de sujetos que sí están involucrados con dicha problemática. No analizarlos no demerita el trabajo de Godau, pero reduce las largas luchas ambientales del pueblo mexicano a un denominador común: el ecologismo.

Para concluir con este apartado hablaremos de los problemas planteados al movimiento ecologista.

Hasta ahora no se ha logrado conformar el movimiento social que ventile con la debida profundidad los siguientes problemas:

a) No se ha presentado una debida atención al combate contra la instalación de reactores nucleares y el traslado de industrias altamente contaminante de Europa y Estados Unidos.⁴⁵

b) No se han evaluado los costos ecológicos de la explotación del ambiente, «exigiendo una forma de indemnización bajo control obrero-campesino-barrrial-feminista-ambientalista».⁴⁶

c) No existe una estrategia de difusión de los problemas ambientales que contrarreste la explicación dominante en los medios de comunicación masiva. Esta difusión como hemos visto, además de ser «trivial» y «estereotipada», corresponde a las necesidades de reproducción capitalista, encubriendo el proceso transnacionalizador que enfrenta el país.

d) Otro de los grandes problemas que enfrenta el movimiento ambientalista se encuentra en la organización interna del Estado. Hasta este momento, se habían buscado las causas de la debilidad institucional en la organización multisectorial de la política

ambiental. Ahora que sabemos que el Estado encubre las reiteradas crisis del capitalismo moderno, corresponde al movimiento ecologista decifrar, con su debida oportunidad, el diseño político de esa organización multisectorial.

Si son inalcanzables estos problemas para el movimiento ambientalista, entonces ¿habría que ensalzar a todo el que desde su puesto público hace lo que puede para mitigar los problemas derivados de la crisis ambiental? Hemos visto que la administración pública manifiesta una impotencia para imponer el interés del poder público sobre el interés del capital. Hemos visto que la administración pública juega un papel cada vez más importante en el proceso más general de reproducción, con su organización multisectorial antes que adecuarse al medio ambiente se organiza para fragmentar y diluir la conciencia que el avance de los problemas ambientales está produciendo.

No nos queda más que dejar al tacto del lector la interpretación de estas notas, no sin antes recordar unas palabras de Ernst Bloch citadas por John Holloway al termino de un seminario:

la historia es una lucha constante de la luz de la estrella de la utopía.

D. La comunidad científica y la problemática ambiental.

La comunidad científica ha tenido el predominio casi total en la interpretación de la problemática ambiental.⁴⁷ El papel de la comunidad científica con respecto a esta problemática ha consistido en proveer de estrategias de política ambiental al Estado mexicano

desde los años setentas. Entre sus representantes más conspicuos están Enrique Leff y Julia Carabias. La crítica de ambos a la «gestión ambiental» del Estado mexicano se ha dirigido a soslayar el carácter multisectorial de la política ambiental y a criticar un modelo de desarrollo que impide realizar una gestión de los recursos naturales. La estrategia del ecodesarrollo es la forma que adquiere la crítica al modelo de desarrollo. Por ecodesarrollo se entiende generalmente la administración racional de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades básicas de la población.⁴⁸

Durante el sexenio delamadridista, la comunidad científica mantuvo vínculos con el Estado en uno de los principales aspectos de la política ambiental: el conservacionismo.⁴⁹

La evaluación de la gestión ambiental de Miguel De la Madrid por parte de Enrique Leff es la siguiente:

Durante el sexenio anterior, comenzaron a implementarse una serie de acciones para la conservación de los recursos naturales del país y para prevenir, mitigar y corregir una serie de impactos negativos sobre el ambiente. De esta manera la SEDUE estableció un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (que fue ampliado a 65 áreas naturales y a casi 5 millones de hectáreas de territorio), y promovió "unidades de producción y restauración ecológica"; se construyeron una red nacional de monitoreo de calidad del agua, plantas de tratamiento y sistemas de alcantarillado; se montaron redes de monitoreo de la calidad del aire en México, Guadalajara y Monterrey; se clausuraron tiraderos de basura clandestinos y se instalaron sistemas integrales de reciclaje de desechos orgánicos y rellenos sanitarios para el tratamiento y disposición de los desechos sólidos [...] Sin embargo, a pesar de estos avances y de la creciente conciencia sobre los problemas ambientales del desarrollo, el Estado confía el destino del país más en los mecanismos de mercado que en los principios de gestión ambiental. No puede desconocerse, sin embargo, que bajo la bandera del progreso y la lógica del mercado (de la racionalidad de la ganancia a corto plazo), se ha venido destruyendo la base de recursos e incrementando la marginación y polarización social del país.⁵⁰

Cabe aclarar en esta evaluación, el interés que demostró la administración de Miguel De la Madrid en la estatalización del suelo. En ningún momento las corporaciones transnacionales se opusieron ha este objetivo. Por el contrario, resultaban beneficiadas, éste es el caso de los grandes complejos turísticos.⁵¹

Para Julia Carabias los factores que influyeron en los resultados de la política ambiental de SEDUE tienen que ver con la falta de presupuesto y de personal especializado, con el carácter normativo de la Subsecretaría de Ecología, pero sobre todo, con la "arbitraria" separación entre los problemas ecológicos y los de la producción:

Mientras que los primeros se pretende dejar a la SEDUE, los segundos se reservan a la SARH. Esta desarticulación de la problemática ambiental con los proceso productivos imposibilita atender la problemática ambiental desde el sector público.⁵²

Para Carabias, a diferencia de Leff, los mayores logros realizados por la SEDUE se encuentran en la elaboración de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), promulgada el 28 de enero de 1988, que si bien establece un avance jurídico, vuelve a limitar las acciones ambientales frente a las cuestiones productivas.

Según Enrique Leff la instrumentación de la LGEEPA precisa de una reforma en la administración pública:

Se necesitan crear las instancias administrativas con funciones específicas y capacidad técnica para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo compatibles, que permeen a toda la administración pública.⁵³

Desde la perspectiva del ecodesarrollo se ven posibilidades de lograr la planificación ambiental en el contexto capitalista dependiente.⁵⁴ Desde esta misma perspectiva, los países subdesarrollados de las regiones tropicales tienen posibilidades de abordar proyectos de «gestión ecológica» contra el agotamiento de sus recursos naturales.⁵⁵ Para Vitale la estrategia global del ecodesarrollo se logrará solamente en una sociedad socialista:

Sin una ruptura con el nexo semicolonial, en América Latina no habrá planificación ambiental ni posibilidades de implantar un auténtico ecodesarrollo.⁵⁶

E. Derecho y medio ambiente.

Los estudios sobre las vinculaciones entre el derecho y el medio ambiente en México se han orientado por dos caminos. El primero lo representa Luis Marco Del Pont a través de sus investigaciones de los delitos de cuello blanco, entre los que considera los de la contaminación ambiental.⁵⁷ El segundo de los caminos, encabezado por Lucio Cabrera, ha orientando el estudio del derecho ambiental al campo del derecho administrativo, en tanto modo de proceder de la autoridad administrativa.⁵⁸

Desde el punto de vista institucional el derecho ambiental es considerado como el resultado normativo y más formal de la preocupación social por conservar el medio ambiente.⁵⁹ Pero, también puede ser entendido como un recurso legal punitivo, para exigir el castigo ante el crimen que significa la contaminación.⁶⁰

Antes de la elaboración de la LGEEPA, Del Pont identificaba las siguientes características en la legislación ambiental:

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

- a) Es muy difusa, fundamentalmente sobre la eficacia de la misma.
- b) La legislación es generalmente de tipo administrativo.
- c) Es numerosa, van desde leyes específicas hasta códigos y reglamentos.

Para Del Pont hace falta una norma expresa a nivel constitucional que garantice el derecho del hombre a vivir en un ambiente sano como garantía fundamental de tipo social.⁶¹

Nuestra opinión con respecto a esas características identificadas por Del Pont, es que cuando una Ley es difusa, lo que hace es ofrecer amplios grados de libertad a la autoridad administrativa encargada de interpretarla, de aplicarla. Cuando es administrativa, omite los delitos que cometen los poderosos con sus actividades contaminantes. Cuando es numerosa, refleja la lucha interburocrática en la administración pública.

Los objetivos del Estado y la administración pública cuando redefinen continuamente su marco legal y administrativo en la protección ambiental, están dirigido a contener la lucha social que desarrollan las clases sociales en torno al progreso capitalista.

Con un acontecimiento ocurrido durante el sexenio delamadridista mostraremos, en primera instancia, nuestra afirmación: El 29 de diciembre de 1982 se expide un decreto por el que se reforman los artículos 37 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración pública, por medio de la cual se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y se derogan las funciones que correspondían a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), circunscritas a la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente (SMA). El 26 de enero de

1987 se publicó en la prensa⁶² que la SEDUE estudiaba las atribuciones que le corresponden en el caso de la nucleoelectrica de Laguna Verde después de un decreto presidencial publicado el 19 de enero de 1987 -en este año hay una intensa actividad política en contra de la nucleoelectrica-, mediante el cual se le confirió a esa dependencia la responsabilidad de vigilar y controlar el manejo y almacenamiento de materiales y residuos peligrosos. El trama está en que las atribuciones de la SEDUE hasta antes de ese último decreto eran limitadas, ya que en la Ley de Protección Ambiental, los capitulos que se relacionaban con problemas ecológicos provenientes de materiales radioactivos fueron derogados en diciembre de 1983, cuando se reformó la Ley y se constituyó la SEDUE, en sustitución de la Subsecretaria del Mejoramiento del Ambiente.

Si no fuera suficiente este acontecimiento podemos señalar, en segunda instancia, lo siguiente: Entre el original artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el actual existen notables diferencias producidas, hasta abril de 1987, por trece distintos decretos.⁶³

Para Julia Carabias la nueva LGEEPA tiene importantes avances desde el punto de vista ecológico.⁶⁴ Pero desde el punto de vista político, se modifica el diseño formal de la organización multisectorial del Estado. En la nueva Ley la competencia se plantea en términos de territorialidad: Cuando más se amplia la conotación de «protección ambiental» más son las instancias que participan en su conformación. De los criterios funcionales hemos pasado a los criterios geográficos. Cada subdivisión administrativa obscurece más la organización clasista de la sociedad.

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

El problema de la legislación ambiental en México no se encuentra en el desorden en que operan las dependencias del Estado⁶⁵ ni en la falta de una estrategia coherente contra la contaminación,⁶⁶ existen determinaciones estructurales que impiden detener el proceso de destrucción que viven los ecosistemas en nuestro país. Estas tienen que ver con el proceso de industrialización y la penetración del capital transnacional. Alentar soluciones jurídicas no fue el propósito de este trabajo.

NOTAS DEL CAPITULO CUARTO

¹Existen algunas condiciones históricas que le permiten al Estado apropiarse de la problemática ambiental: a) la existencia de una degradación real, que sea perceptible por los actores sociales, b) que el Estado tenga posibilidades de incidir en la conformación de la conciencia ambiental, a través de los medios de comunicación masiva y c) que el Estado decida «intervenir» en el proceso de la problemática ambiental, ya sea para acelerar o no dicho proceso. Pérez-Agote, Alfonso. Medio ambiente e ideología en el capitalismo avanzado. Madrid, Ed. Ediciones Encuentro, 1979. p. 23.

²Según la declaración de Enrique Tolivia, quien fuera director de Sanamiento Atmosférico de la Subsecretaría de Sanamiento Ambiental de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El Universal. 29 feb. 1980.

³Con fecha de diciembre de 1901 fue aprobada la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

⁴Supra. en este mismo capítulo el apartado «E»: Derecho y Medio Ambiente.

⁵Cordera, Rolando y Raúl Trejo Delarbre. «Señales de diciembre». Méxco. n.3, v.6, mar. de 1983: 25-27.

⁶Ibidem.: 27. Muñoz Estrada, Héctor. «Estado y reforma administrativa: iniciativas del régimen de Miguel de la Madrid». Revista A. n.9. v. 4, may-ago., 1983: 189-203. Ariz Nassif, Alberto et. al. Notas sobre las políticas del Estado mexicano, hoy. México, Ed. Cuadernos de la Casa Chata n. 8, CIESAS, 1984. pp. 1-23.

⁷Villa, Javier. «El cambio de estrategia en la gestión estatal de la crisis». Economía Informa. n.117, jun. de 1984: 43.

⁸Cir, Sayeg Helá, Jorge. Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). México, Ed. Porrúa, 1988. pp. 77-82.

⁹The Washington Post. 26 feb. 1981. Cit. por Zermeño, Sergio. «De Echeverría a De la Madrid: ¿hacia un régimen burocrático-autoritario?». Revista Mexicana de Sociología. n.2, v.45, abr.-jun. 1983: 479.

¹⁰Huerta G., Arturo. Economía mexicana. Más allá del milagro. México, Ed. Ediciones de Cultura Popular/Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), 1987. 246 p.

¹¹Alvarez B., Alejandro. La crisis global del capitalismo en México 1968-1985. México Ed. Era. 178 p.

¹²«El FMI comprará deuda mexicana para invertir en ecología». La Jornada. México, 9 feb. 1988: 7.

¹³Gómez Vázquez, Héctor. «Deuda externa y Ecología». La Jornada Semanal. México, 5 mar. 1989: 13-14.

¹⁴Íbid. y La Jornada. México, 7 feb. 1987: 18.

¹⁵Brailovsky, Antonio Elio y Dina Foguelman. Op. cit.: 18-12.

¹⁶Ibidem. p. 12.

¹⁷Casanova González, Pablo. «La transnacionalización (Bosquejo para una historia)». Perfil de La Jornada, octubre 6 de 1986: 13-15.

¹⁸Labra, Arando. Para entender la economía mexicana. Introducción a la política económica en México. México, Ed. Facultad de Economía, UNAM, 1987. Cuadros Estadísticos; Ramírez Brun, Ricardo. La política económica en México, 1982-

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

1988. México, Ed. ENEP-Aragón, UNAM, 1989. 141 p.; Garrido, Celso. "El nuevo patrón 'privatista, transnacionalizante y exportador' para la acumulación de capital en México". Revista A. n.28, v.II, oct.-dic., 1989: 33-53.

19 Ibidem. y Ayala Espino, José. El Estado y el Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1928-1982). México, Ed. FCE, 1988. Anexo Estadístico.

20 Caballero Urdiales, Emilio, coor. Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados. V.I, México, Ed. Facultad de Economía, UNAM, 1991. pp. 29-38

21 Ibidem. pp. 28-29.

22 Pérez-Agote, Alfonso. Loc. cit.

23 Ibidem. p. 18.

24 Martínez Dela Torre, Carlos. "Periodismo y medio ambiente". El Gallo Ilustrado de El Día. n.146, 5 de agosto de 1998: 17.

25 Supra., Capítulo Tercero.

26 HOLLOWAY, John. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública. México, Ed. INAP, 1982. p. 14.

27 Vitale, Luis. "Especificidad latinoamericana de los movimientos sociales feministas, ecologistas y cristianos de base". Cuadernos Americanos. n.1, v.252, ene.-feb. de 1984: 38-39.

28 Toledo, Victor Manuel. "La otra guerra florida. Ecologismo y Ecología política". Mesos. n. 69, v. 6,, México, septiembre de 1983: 23.

29 Vitale, Luis. Op. cit.: 37-38.

30 Vid. Pérez-Agote, Alfonso. Op. cit. pp. 28-38.

31 Godau, Rainer. "La protección ambiental en México sobre la conformación de una política pública". Estudios Sociológicos. n.7, v.3, ene.-abr. de 1985: 54.

32 Quadri De la Torre, Gabriel. "Una breve crónica del ecologismo en México". Ciencias. Número especial, 4 julio de 1998: 57.

33 Arias Chávez, José. "¿Buenas intenciones, esnobismos o compromiso?". Topodrilo. n.12, julio-agosto de 1998: 28.

34 Quadri De la Torre, Gabriel. Op. cit.: 58.

35 Arias Chávez, José. Op. cit.: 29.

36 Galtung, Johan. "El movimiento verde: una exploración socio-histórica". Revista Mexicana de Sociología. n.4, oct.-dic. 1989: 3-28.

37 CIDE. "Política interna". Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana. n.11, v.8, nov. 1983: 125-128.

38 Quadri De la Torre, Gabriel. Op. cit.: 68.

39 Ibidem.: 62.

⁴⁰I~~dem.~~

⁴¹Grinberg, Miguel. "La locura del desarrollo". El Gallo Ilustrado de El Día. 21 de febrero de 1988: 3.

⁴²Arias Chávez, José. Op. cit.: 31.

⁴³González, Cristina. "La contaminación del D.F., reto principal del MEX". El Día. México, 8 mar, 1987.

⁴⁴Holloway, John. Op. cit. pp. 41-42

⁴⁵Vitale, Luis. Op. cit. p.28 y Vitale, Luis. Hacia una historia del ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual. México, Ed. Nueva Imagen-Nueva Sociedad, 1983. p. 111.

⁴⁶I~~bidem.~~

⁴⁷Vid. Leff, Enrique (Coord). Medio ambiente y desarrollo en México. México, Ed. UNAM- Niquel Angel Porrúa, 1998. pp. 7-74.

⁴⁸Strebel, Francisco. El medio ambiente en México y América Latina. México, Ed. Nueva Imagen, 1978. p. 37.

⁴⁹Vid. Carrillo Barrios-Gómez, E. "Las reservas de la biosfera como alternativas para el desarrollo". Ciencia y Desarrollo. n. 66, v. 11, ene.-feb. 1986: 189-114. Para una crítica al conservacionismo y a los científicos que creen estar mejor preparados para administrar las Reservas de la biosfera creadas a través de RAM vid. Migh, Ronald. "El desarrollismo ecológico: Las fantasías de la conservación de la naturaleza". El Perfil de La Jornada. 16 mayo de 1989.

⁵⁰Leff, Enrique. Op. cit. pp. 14-16.

⁵¹En tanto se presentaba este hecho, algunas comunidades indígenas, el caso de Bahías de Hualulco, se opusieron a la expropiación de zonas que por siglos habían sido parte de su patrimonio.

⁵²Carabias, Julia. "Hacia un manejo integrado", en Aguilar, Margot y Günther Maihold. Hacia una cultura ecológica. México, Ed. CYDEL/DOF/FREDRICH EBERT STIFTUNG, 1998. pp.187-199.

⁵³Leff, Enrique. Op. cit. p. 17.

⁵⁴Sánchez, Vicente. La problemática del medio ambiente y la planificación. Colegio de México/Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, 1983. 31 p.

⁵⁵Leff, Enrique. Ecología y Capital. Hacia una perspectiva ambiental del desarrollo. México, Ed. UNAM, 1986. Capítulos II, III y V.

⁵⁶Vitale, Luis. Hacia una historia del... pp. 113-114.

⁵⁷Poni, Luis Marcé del. El crimen de la contaminación. México, UAM, 1984. 154 p. y "Delitos de los poderosos". Revista A. n.14, v. 6, ene.-abr. 1985: 79-98.

⁵⁸Cabrera, Lucio. "Derecho administrativo y Derecho Ambiental". Revista de la Facultad de Derecho de México, n. 118, v.31, ene. 1981: 43-72. y El derecho de protección al ambiente. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1981. pp. 73-82.

⁵⁹Ruiz Hernández, Conrado. "¿Recurso Verde? Legislación ambiental". Información Científica y Tecnológica, n. 139, v.18, abr. 1988: 42-44.

Hacia una Interpretación del Proceso Social del Medio Ambiente

⁶⁰Para que una autoridad sancione debe contar con el poder de sancionar vid. Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. 6 ed., México, Ed. Ariel, 1986 (c. 1955) pp. 23-36.

⁶¹Pont, Luis Marcé Del. Dp. cit. p. 67.

⁶²No más uno. 26 ene. 1987.

⁶³Hasta 1983 se hicieron 24 enmiendas formales mediante doce diferentes decretos, vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985. p. 72.

⁶⁴Carabias, Julia. "Ley de ecología: avances e insuficiencias/I, II y III." La Jornada. 26, 27 y 28 nov. 1987.

⁶⁵Conclusión del Congreso Mundial Universitario en el que asistieron estudiantes de nueve países vid. "Desorden en la legislación ambiental de México". El Universal. 24 jul. 1987.

⁶⁶"No hay estrategia coherente contra la contaminación." El Universal. 29 feb. 1988.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

Para terminar este trabajo queremos anotar en esta parte conclusiva sólo algunas cuestiones de tipo general con respecto a las hipótesis planteadas, porque consideramos que en el desarrollo de cada capítulo se han ido acentuando las conclusiones pertinentes.

Durante el desarrollo del trabajo hemos podido construir un análisis de las vinculaciones entre administración pública y medio ambiente a partir de tres procesos generales de cambio: por cambios ocurridos en el proceso sociopolítico-ambiental, por cambios en las prácticas sociales y por cambios en el proceso social.

De acuerdo con las hipótesis centrales enunciadas al principio de esta investigación podemos concluir que fueron un instrumento adecuado para guiar el trabajo de recolección de información y análisis. En el nivel sociopolítico-ambiental identificamos dos momentos del proceso de acumulación en América Latina. En el primero, está la inserción de las sociedades latinoamericanas en la división internacional del trabajo como exportadoras de materias primas y la necesaria intervención del Estado en el proceso económico. En el segundo, destacamos las nuevas formas de explotación del trabajo y la naturaleza con la internacionalización del capital, que tienen que ver con la nueva división internacional del trabajo y con el papel desarrollado por las empresas nacionales y transnacionales sobre la ecología latinoamericana.

En cuanto a las prácticas sociales localizadas en la organización multisectorial de la política ambiental, observamos que

Conclusiones y Perspectivas

la llegada de una nueva facción al poder del aparato estatal ha servido para reforzar este tipo de organización política. En este sentido, el Estado ha encontrado en el enfoque multisectorial una condición necesaria para que la administración pública se articule con la diversidad de actores y agentes políticos involucrados en la problemática ambiental. Esta condición es la base para que, desde la administración pública, se oculten las luchas sociales y los intereses dominantes expresados en esta estructura de poder.

En el nivel del proceso social, demostramos, que ante la problemática ambiental, la administración pública tiene como propósito contener la conciencia social que ponga en peligro las tendencias de la tasa de ganancia. Para que cumpla con este objetivo, la administración pública tiene que oscurecer las relaciones entre sus órganos administrativos y así fragmentar la lucha social.

Estas hipótesis centrales las hemos intentado comprobar y sustentar como pertinentes a través de todo el desarrollo del trabajo.

Perspectivas: Elementos para un estudio crítico de la política ambiental.

Es necesario analizar el proceso en que se diseña y rediseña la política ambiental en México, para poder identificar el comportamiento de los actores y agentes políticos de este proyecto modernizador del Estado mexicano. De ahí que optemos por este apartado, que reúne algunos elementos de la política ambiental en México, entre 1972 y 1988.

Conclusiones y Perspectivas

En primer lugar, nosotros consideramos que el arreglo multisectorial de la política ambiental responde, más que al carácter sistémico de los efectos de la crisis ambiental, a la diversidad de actores políticos involucrados en esta problemática. En este sentido, la especificidades históricas de la relación entre administración pública y medio ambiente formuladas en términos de un proceso social de cambio, nos han llevado a replantear la periodización histórica propuesta por Rainer Godau. Para este autor la conformación de la política ambiental en México se inicia a principios de los años setentas para identificar tres fases que corresponden, respectivamente, con los periodos presidenciales de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel De la Madrid. La ventaja de la perspectiva actual nos permite concluir que entre 1972 y 1988 se puede hablar de un sola etapa, cuyo eje estructurador ha sido la incapacidad del Estado ante el aceleramiento de la crisis ambiental en sus diversas manifestaciones. Se trataba de una política ambiental centralizada en sí misma, gradualista y propagandística. Los logros de la política ambiental en la administración del Presidente Miguel De la Madrid confirman esta conclusión. Esta misma administración establece las condiciones económicas y políticas para transitar de una política ambiental dirigida al consumo interno-externo a una política enfocada al contexto externo-interno, entre algunos referentes empíricos podemos señalar el intercambio de deuda externa por protección ecológica -véanse las Tablas 2, 3 y 4.

Conclusiones y Perspectivas

Tabla No. 2.
ELEMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL: 1972-1976.

*****1972-1976*****	
ORIGEN	*Contexto internacional (capital transnacional-movimiento ecologista internacional).
LEGISLACION	*Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971).
OBJETIVO	*Mitigar la crisis de legitimidad del Estado mexicano.
ESTADO	*Reduce la problemática ambiental a una definición de contaminación y de salud pública.
CAPITAL	*La política ambiental se desliga de sus vínculos con el desarrollo industrial.
MOV. SOCIAL	*Definición que involucra el movimiento social de clase media urbana en formación.
«MEDIOS»	*Mecanismo de concientización (publicidad y propaganda).
ADM. PUBL.	*Organización multisectorial de la política ambiental a cargo de la SSA, circunscritas a la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.
LOGROS	*«Mayor concientización».

Tabla No. 3.
ELEMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL: 1976-1982.

*****1976-1982*****	
ORIGEN	*Contexto internacional.
OBJETIVO	*Mitigar la crisis de legitimidad del Estado mexicano.
ESTADO	*Mantiene la definición de la problemática ambiental como un problema de salud pública.
CAPITAL	*Desliga la política ambiental de sus vínculos con el desarrollo de la industria petrolera.
MOV. SOCIAL	*Definición que involucra el movimiento social de clase media urbana en formación.
«MEDIOS»	*Mecanismo concientización (publicidad y propaganda).
ADM. PUBL.	*Organización multisectorial de la política ambiental acargo de la SSA, circunscritas a la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. *Se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental.
LEGISLACION	*Ley Federal de Protección al Ambiente (1981).
LOGROS	*«Mayor concientización».

Tabla No. 4.
ELEMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL: 1982-1988.

*****1982-1988*****	
ORIGEN	*Contexto internacional y nacional.
OBJETIVOS	*Mitigar la crisis de legitimidad del Estado mexicano.
ESTADO	*La lucha contra la contaminación deja de ser competencia del sector salud (se reforma la Administración Pública Federal).
CAPITAL	*Desliga la política ambiental de sus vínculos con las industrias de exportación no tradicionales.
MOV. SOCIAL	*Surgen las primeras organizaciones del movimiento social de clase media urbana. *Se organiza el movimiento campesino (indígena y mestizo) en torno a las luchas ecológicas.
«MEDIOS»	*Mecanismo de concientización más sofisticados.
ADM. PUBL.	*Organización multisectorial de la política ambiental a cargo de la SEDUE, circunscritas a la Subsecretaría de Ecología. *Se crea la Comisión Nacional de Ecología.
LEGISLACION	*Se aprueba la Ley General del Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente (1988).
LOGROS	*«Mayor concientización».

Conclusiones y Perspectivas

En segundo lugar, mientras que en las sociedades altamente industrializadas es el desarrollo del movimiento ecologista el que orilla al Estado a «proteger el medio ambiente», en las sociedades pobres de América Latina es el Estado el que impulsa el desarrollo de la conciencia ecologista. La extensión internacional del discurso político del medio ambiente y la magnitud de los problemas ecológicos en México, llevaron al Estado a actuar a priori respecto de la cuestión ambiental. No existía en México el movimiento ambientalista que pudiera representar las largas luchas ecológicas de los trabajadores del campo en contra del capital nacional y transnacional.

En tercer lugar, la definición y redefinición de la problemática ambiental por parte del Estado tiene consecuencias prácticas en la lucha desarrollada por el movimiento ambientalista. Por ejemplo, en la definición inicial del deterioro del medio ambiente como un problema de salud, están contenidos los propósitos del Estado por obscurecer las largas luchas de las masas campesinas, grupos indígenas y trabajadores urbanos en torno al ambiente. En este sentido, señalamos, entre otras cosas, que el nuevo movimiento social tiene el reto de intrumentar una estrategia que contrarreste la acción encubridora del Estado.

Finalmente, de los momentos históricos que hemos analizado, se puede concluir que el echeverrismo fue la base para definir una política ambiental ligada, desde ese preciso momento, a las necesidades de reproducción del capitalismo a escala mundial. La necesidad de legitimación en el aparato estatal y la oportunidad política que representaba el ecologismo de establecer un perfil para

Conclusiones y Perspectivas

el nuevo equipo gubernamental constituyan factores adicionales a favor de una política ambiental explícita y formalizada. Desde este momento el Estado desarrolla un proceso permanente de fetichización: desliga la política ambiental de sus vínculos con el desarrollo industrial, reduce la problemática ambiental a una definición de contaminación, utiliza los medios de comunicación como mecanismos de socialización de una forma de problematizar el medio ambiente y diseña territorial y administrativamente las funciones encaminadas a proteger el medio ambiente.

Así fue como se intentó plantear algunos elementos de la relación entre administración pública y medio ambiente, procuramos un estudio crítico de los aspectos políticos de la problemática ambiental en nuestro país. Con base en este propósito, emprendimos un camino para penetrar en la organización multisectorial de la política ambiental y mostrar que la administración del Estado es una parte cada vez más importante de la lucha social.

e
t

APENDICES

Apéndice A

UN DISCURSO DE LA ORGANIZACION MULTISECTORIAL.

En este apéndice se transcribe una noticia como ejemplo del discurso del medio ambiente que se centra en la coordinación «intersecretarial» de la administración pública. Según este ejemplo, la mejor vía para resolver los problemas ecológicos del país se encuentra en la organización sectorial y territorial del Estado:¹

Para asegurar el destino nacional de nuestros recursos naturales es importante conciliar la conciencia de toda la población sobre el cuidado del medio ambiente, por lo que se acaba de firmar un convenio en la que se establece en forma oficial la reserva ecológica de la mariposa Monarca, en el estado de México, en una superficie de 15 mil 968 hectáreas.

La firma del acuerdo se llevó a cabo en los bosques de la Sierra Chicua, en los límites de los estados de México y Michoacán, entre el gobernador mexiquense Alfredo Baranda, y los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís y el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Eduardo Pesqueira Olea.

Durante el acto, el gobernador Alfredo Baranda destacó que la sociedad civil compete tanto como al gobierno federal desplegar una amplia acción de protección ambiental y de esta manera extender las posibilidades de alcanzar metas concretas en el terreno de la ecología.

Alfredo Baranda destacó la importancia de consolidar la conciencia de los ciudadanos para ganar la batalla ecológica, para lo cual es también necesario reglamentar y vigilar las acciones públicas y privadas con un efecto ambiental determinante. En atención a este criterio se ha tomado medida.

Ahí se recalcó la preocupación del Ejecutivo Federal para respaldar los programas ecológicos; por ello es que se ha destinado la reserva ecológica para la protección de la mariposa "Monarca". Este tipo de acciones se prevén dentro del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de diseñar medidas que restituyan la calidad de vida, protegiendo los recursos naturales, a fin de preservar nuestro hábitat.

El mandatario mexiquense agregó que la ecología es actualmente una demanda política de la comunidad y una preocupación del estado, ya que más allá de una simple bandera académica ha pasado a ser una reivindicación que la sociedad despliega frente al poder público, para que éste, en su función rectora, asuma su responsabilidad.

Apéndice A UN DISCURSO DE LA ORGANIZACION MULTISECTORIAL.

En este apéndice se transcribe una noticia como ejemplo del discurso del medio ambiente que se centra en la coordinación «intersecretarial» de la administración pública. Según este ejemplo, la mejor vía para resolver los problemas ecológicos del país se encuentra en la organización sectorial y territorial del Estado:¹

Para asegurar el destino nacional de nuestros recursos naturales es importante conciliar la conciencia de toda la población sobre el cuidado del medio ambiente, por lo que se acaba de firmar un convenio en la que se establece en forma oficial la reserva ecológica de la mariposa Monarca, en el estado de México, en una superficie de 15 mil 968 hectáreas.

La firma del acuerdo se llevó a cabo en los bosques de la Sierra Chicua, en los límites de los estados de México y Michoacán, entre el gobernador michiquense Alfredo Baranda, y los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís y el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Eduardo Pesqueira Olea.

Durante el acto, el gobernador Alfredo Baranda destacó que la sociedad civil compete tanto como al gobierno federal desplegar una amplia acción de protección ambiental y de esta manera extender las posibilidades de alcanzar metas concretas en el terreno de la ecología.

Alfredo Baranda destacó la importancia de consolidar la conciencia de los ciudadanos para ganar la batalla ecológica, para lo cual es también necesario reglamentar y vigilar las acciones públicas y privadas con un efecto ambiental determinante. En atención a este criterio se ha tomado medida.

Ahí se recalcó la preocupación del Ejecutivo Federal para respaldar los programas ecológicos; por ello es que se ha destinado la reserva ecológica para la protección de la mariposa "Monarca". Este tipo de acciones se prevén dentro del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de diseñar medidas que restituyan la calidad de vida, protegiendo los recursos naturales, a fin de preservar nuestro hábitat.

El mandatario michiquense agregó que la ecología es actualmente una demanda política de la comunidad y una preocupación del estado, ya que más allá de una simple bandera académica ha pasado a ser una reivindicación que la sociedad despliega al poder público, para que éste, en su función rectora, asuma su responsabilidad.

Apéndices

El gobernador Alfredo Baranda enfatizó que los gobiernos estatales tienen con el gobierno federal una responsabilidad común en la materia y en esa medida han de ver fortalecidas sus facultades para librar la batalla ecológica, a la vez que señaló la necesidad de destinar mayores recursos a la preservación y conservación de la ecología.

Reiteró que la firma del convenio refleja la solidaridad entre el gobierno federal, estatal y municipales con la sociedad civil, pero sobre todo se observa la presencia permanente de una conciencia que es común: la conciencia de la lucha por la vida, por el ambiente y por las especies biológicas, que repercute de manera directa en el desarrollo de toda la comunidad.

También se iniciará el proyecto de turismo ecológico, con el lanzamiento de unos programas denominados "Posadas Familiares", que permitirán recibir al turismo que acudirá a la región para observar la llegada anual de las mariposas Monarcas que viajan desde el Canadá para hibernar en nuestro país.

Anualmente llegan al santuario de la Sierra Chicua cien millones de mariposas Monarca, procedentes del Canadá y los Estados Unidos, después de hacer un recorrido de más de seis mil kilómetros. Las mariposas pesan aproximadamente un gramo y durante la primavera y el verano viven en la región sureste de Canadá y otras partes de Estados Unidos, de una manera aislada, pero a finales de otoño vuelan hacia el sur y en el transcurso del viaje se van agrupando hasta llegar a México.

La reserva ecológica donde habita cada año esta importante especie de la fauna silvestre se encuentra entre los dos mil 400 y tres mil 100 metros sobre el nivel del mar.

El hábitat de la Monarca es un bosque de coníferas, en su mayoría, aunque también se ubican en áreas de cedro blanco y encinos, en un clima húmedo como la Sierra Chicua.

El gobierno del estado de México expresó que pese a las restricciones económicas ha sido necesario preocuparse por mantener el perfecto equilibrio tanto la ecología como los recursos naturales de la entidad, y explico que su administración se ha mantenido en constante relación con lo que ahí acontece, tratando de preservar esta especie de fauna silvestre que realiza grandes recorridos en busca de un descanso invernal en este lugar.

El mandatario estatal indicó que las acciones de preservación y conservación se han mantenido de manera coordinada con el gobierno del estado de Michoacán, debido a que las zona limítrofe entre ambas entidades. Aseguró que el desarrollo industrial de la entidad no va contra la preservación del medio ambiente.

Al respecto, al secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís, consideró que son de orden público e interés nacional la conservación, protección y el mejoramiento del medio ambiente donde se refugia la mariposa Monarca. Preciso que para hacer más efectiva esta disposición presidencial la secretaría a su cargo solicitará a la de la Reforma Agraria la expropiación de las zonas que integran la reserva ecológica para que quede en manos del poder federal.

Camacho Solís significó que con el propósito de coadyuvar a mejorar las condiciones de seguridad estructural y ambiental de las viviendas de la región, el gobierno de Michoacán apoyará al

Apéndices

mejoramiento de la vivienda con recursos del fondo Nacional de Población. Esto será de vital importancia, dado que además de protegerse a la reserva ecológica, se generará una importante derrama para los habitantes de los municipios de Angangueo, Michoacán y Villa Victoria, México.

Asimismo, indicó que se implementarán diversos convenios con otras secretarías de Estado, a fin de impulsar el desarrollo económico, cultural y social de los habitantes de la región, además de abrir nuevas vías de comunicación que permitan hacer más fácil el acceso al santuario de la mariposa Monarca.

La Sedue, con la colaboración del Fideicomiso Monarca, facilitará a los campesinos de la localidad las instalaciones necesarias para la promoción y ventas de artesanías. También en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, se promoverán los productos manuales de la región para fortalecer la cultura local y generar nuevas fuentes de ingresos.

También se pondrá a disposición de las instituciones de investigación el centro que se inaugurará en la zona de "Llano de Papas" de la Sierra Chicua, para contribuir a ampliar el conocimiento científico y el desarrollo tecnológico en el manejo de los recursos naturales. La Sedue, en forma conjunta, coordinará acciones para tareas de extensión y difusión de concientización sobre el patrimonio cultural y natural que representa la mariposa Monarca.

La firma del acuerdo refleja la solidaridad entre los gobiernos federal, estatal y municipales con la sociedad civil, pero sobre todo implica la presencia permanente de una conciencia que es común: la conciencia de la lucha por la vida, por el ambiente y por las especies biológicas, afirmó el gobernador Alfredo Baranda.

El establecimiento oficial de la reserva ecológica de la mariposa Monarca abarca una superficie de 15 mil 968.6 hectáreas en los municipios de Ocampo, Angangueo, Zitácuaro y Coatepec en el estado de Michoacán y Temascalcingo en el estado de México. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes instrumentará la conservación y el mejoramiento de las vías de acceso a la zona de afluencia de la reserva ecológica, conocido también como Santuario de la mariposa Monarca.

Se pretende proteger esa región con un enfoque científico, social y en forma coordinada, esto es, sin perjudicar la subsistencia de núcleos campesinos que lo habitan, a quienes, además, se les abren nuevas opciones de subsistencia. La mariposa Monarca es una especie excepcionalmente bella y corre el peligro de extinción por razones de su propia reproducción o por los riesgos que existan de destrucción del medio natural donde vive.

Apéndice B

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS DEL REGISTRO HEMEROGRÁFICO.

En esta investigación retomamos la propuesta metodológica de Alberto Aziz Nassif sobre el análisis del discurso político.² Desde este punto de vista el modelo de comunicación dejaría de ser:

Dime que dices y cómo lo dices. | y te diré quien eres.

Por el siguiente axioma metodológico:

Por que sé | quién eres desde donde hablas cuándo hablas | voy a poder analizar tu discurso.

Con base en este axioma se puede entender el discurso político (Aparato estatal) y el discurso sobre lo político (Aparato ideológico).

Sobre las columnas periodísticas mantuvimos la idea de realizar el registro de éstas en un orden exactamente contrario al que fueron publicadas. Al leerlas de manera retrospectiva se «da un sentido de actualidad y génesis al contenido de las distintas posiciones».³ Así mismo, se puede ver si lo que se afirma hoy es en buena medida confirmación o revisión de lo que se dijo ayer por parte de los agentes políticos identificados. En este sentido, procuramos conocer las posiciones asumidas en las declaraciones por parte de los voceros de los «aparatos ideológicos-políticos», y las variaciones en sus pronunciamientos sobre la protección del medio ambiente.

Apéndices

Identificación de los agentes.

A. Movimiento social.

1. Pacto de Grupos Ecologistas.
2. Grupo de los 100.
3. Federación Conservacionista Mexicana.
4. Movimiento Ecologista Mexicano.
5. Alianza Ecologista-Partido Verde.

B. Conciencia social.

1. Universidades.
2. Intelectuales.
3. Prensa Nacional (columnas nacionales que reflejan la posición del periódico).
3. Prensa Internacional (columnas extranjeras publicadas en los periódicos nacionales).
4. Otras.

C. Sistema Político.

1. Administración Pública.
 - 1.1. Sector Central.
-SEDUE
 - 1.2. Sector Descentralizado.
2. Cámara de Diputados.
 - 2.1. Comisión de Ecología.
3. Asamblea de Representantes.
 - 3.1. Comisión de Ecología.
4. Organizaciones empresariales.
5. Otras organizaciones.

Apéndices

NOTAS DE LOS APENDICES

¹Punto. 22 de Diciembre de 1987: 25.

²Ariz Nassif, Alberto. El análisis del discurso: Oficio de artesanos. Notas introductorias para su estudio, México, Cuadernos de la Casa Chata n.64, CIESA, 1982. 68 p.

³González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. 4 ed., México, Ed. ERA (c 1981). p. 9.

BIBLIOGRAFIA

A. Libros.

- Aguilar, Margot y Günter Maihold. Hacia una cultura ecológica. México, Ed. CCYDEL/DDF/Friedrich Eberth Stiftung, 1990. 286 p.
- Alonso, Jorge. La tendencia al enmascaramiento de los movimientos políticos. México, Colección Miguel Othón de Mendizábal, CIESAS, 1985. 383 p.
- Alvarez B., Alejandro. La crisis global del capitalismo en México 1968-1985. México, Ed. ERA, 1987. 178 p.
- Argumedo, Alcira. Los laberintos de la crisis. América Latina: poder transnacional y comunicaciones. Buenos Aires, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales/Folio Ediciones, 1984. pp. 11-51.
- Ayala Espino, José, et. al. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982). México, Ed. F.C.E., 1988. 479 p.
- Aziz Nassif, Alberto. El análisis del discurso: Oficio de artesanos. Notas introductorias para su estudio. México, Cuadernos de la Casa Chata No. 64, CIESAS, 1982. 60 p.
- El Estado mexicano. Estructura corporativa y crisis económica. México, Cuadernos de la Casa Chata No. 85, CIESAS, 1983. 112 p.
- y Jorge Alonso. Reforma política y deformaciones electorales. México, Cuadernos de la Casa Chata No. 102, CIESAS, 1984. 308 p.
- El Estado mexicano y la CTM. México, Cuadernos de la Casa Chata No. 32, CIESAS, 1989. 345 p.
- Incertidumbre y democracia en México. México, Cuadernos de la Casa Chata No. 177, CIESAS, 1990. 72 p.
- Basañes, Miguel. La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980. 4 ed., México, Ed. Siglo XXI, 1985 (c 1981) 243 p.
- Caballero Urdiales, Emilio, coord. El Tratado de Libre comercio México-Estados Unidos-Canadá. Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados. V.1, México, Ed. Facultad de Economía (UNAM), 1991. 87 p.
- Castro De, Josue. Ensayos sobre el subdesarrollo. Tr. Sebrelli Juan José. Buenos Aires, Ed. Siglo XX. 159 p.
- Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. 14 ed., México, Ed. ERA, 1985 (c 1972) 99 p. (Colec. Serie Popular No. 14)
- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6 ed., México, Ed. Ariel, 1986. 663 p.
- Ensenberger Magnus, Hans. Contribución a la crítica de la ecología política. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla-Escuela de Filosofía y Letras, 1976. 64 p.
- Flores, Edmundo. Vieja revolución, nuevos problemas. 3 ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976 (c 1970) 126 p.
- Galbraith, J. K. "Raíces económicas del problema del medio ambiente". Simposio sobre calidad de vida y medio ambiente. Bilbao, Ed. Ediciones Deusto, S.A, 1977. pp. 35-52.
- Godau Schucking, Rainer. Estado y acero. Historia política de las truchas. El Colegio de México, 1982. 217 p.
- González Casanova, Pablo. El Estado y los partidos políticos en México. 4 ed., México, Ed. ERA, 1985 (c 1981) 249 p. (Colec. Problemas de México)
- González Ortiz, Beauregard. La administración pública norteamericana. Origen, crítica y crisis. México, Ed. Fontanara, 1987. 127 p.

Bibliografía

- Guerrero, Omar. Teoría administrativa de la ciencia política. México, UNAM, 1976. 88 p.
- Holloway John. Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982. 92 p.
- Huerta, G., Arturo. Economía mexicana. Más allá del milagro. México, Ed. Ediciones Cultura Popular/Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), 1987. 246 p.
- Kosik, Karel. Dialéctica de lo concreto. México, Ed. Grijalbo, 1985 (c 1967) 269 p.
- Labra, Armando. Para entender la economía mexicana. Introducción a la política económica en México. México, Ed. Facultad de Economía (UNAM), 1987. 85 p.
- Leef, Enrique. Ecología y Capital. Hacia una perspectiva ambiental del desarrollo. México, Ed. UNAM, 1986. 147 p.
- , coor. Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. México, Ed. Siglo XXI, 1986. 476 p.
- , coor. Medio ambiente y desarrollo en México, V.1 y II, México, Ed. UNAM/Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1990. 766 p.
- Márquez Gallegos, Rubén. Aspectos económicos de la contaminación por fuentes móviles. México, 1988. 153 p. Tesis (Licenciatura en Economía) Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Mizrahi Perkulis, Yamile. El movimiento ecologista: un análisis sociológico comparativo. México, 1984. 175 p. Tesis (Licenciatura en Economía) Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Olivier, Santiago R. Ecología y subdesarrollo en América Latina. 2 ed., México, Ed. Siglo XXI, 1983. 225 p.
- Peña Ramirez, Jaime, coor. Estado, ecología y movimiento social. México, Cuadernos de investigación n.12, UNAM/ENEP Acatlán, 1989. 157 p.
- Pérez-Agote, Alfonso. Medio ambiente e ideología en el capitalismo avanzado. Madrid, Ed. Encuentro, 1979. 223 p.
- Picó, Josep. Teorías sobre el Estado del Bienestar. España, Ed. Siglo XXI, 1987. 156 p.
- Pont, Luis Marco del. El crimen de la contaminación. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984. 154p.
- Ramirez, Brun, Ricardo J. La política económica en México, 1982-1988. México, Ed. Escuela Nacional de Estudios profesionales Aragón (UNAM), 1989. 141 p.
- Ramirez Saiz, Juan Manuel. Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos. México, Ed. UNAM, 1983. 158 p.
- Restrepo, Ivan. El paraiso fraccionado. Xalapa, Ver. Ed. Universidad Veracruzana, 1986. 251 p.
- Rivera Rios, Miguel A. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985. México, Ed. ERA, 1986. 227.
- Sachs, Ignacy. "Ambiente y estilos de desarrollo". Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción. Ed. El Colegio de México/Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, 1982. pp. 33-53.
- Sánchez, Vicente et. al. Glosario de términos sobre el medio ambiente. Ed. El Colegio de México/Programa Desarrollo y Medio Ambiente, 1982. 109 p.
- Sayeg Helu, Jorge. Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). México, Ed. Porrúa, 1988. pp. 77-82.
- Sontang, Heinz R. y Hector Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. 6 ed, México, Ed. Siglo XXI, 1985 (c 1977) 314 p.
- Sunkel, Osvaldo, comp. "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina". Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina. V.1. México, Ed. F.C.E., 1980. pp. 9-64.
- Szekely, Francisco, comp. "Los problemas ambientales de México". El medio ambiente en México y América Latina. México, Ed. Nueva Imagen, 1978. pp. 25-43.

Bibliografía

- Toledo, Alejandro. Cómo destruir el paraíso. El desastre ecológico del sureste. México, Ed. Centro de ecodesarrollo/Oceano, 1983. 151 p.
- Toledo, Victor M., et. al. Ecología y autosuficiencia alimentaria. 2 ed., México, Ed. Siglo XXI, 1978. 118 p.
- "La crisis ecológica" en González Casanova, Pablo y Héctor aguilar Camín. México ante la crisis. México, Ed. Siglo XXI, 1987 (c 1985) pp. 27-51.
- Vitale, Luis. Hacia una historia del ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual. México, Ed. Nueva Sociedad/Nueva Imagen, 1983. 121 p.
- Zapata, Francisco. Enclaves y polos de desarrollo en México. Ed. El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos, 1985. 174 p.
- ### B. Fascículos y documentos.
- Arellano Gault, David y Juan Recabarren R. Notas para un estudio de las relaciones entre administración pública y dependencia. La administración pública como actor de cambio y transformación. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1988. 30 p. (Documentos de Trabajo. Serie Administración Pública No. 13)
- Barrera, Carlos A. El proceso de toma de decisiones y la investigación sobre el medio ambiente. Bogotá, Ed. CIFCA, 1982. 22 p. (Fascículos sobre el Medio Ambiente No. 10)
- Cabrero, Enrique. La formación profesional de administradores públicos en México. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1983. 42 p. (Documentos de Trabajo. Serie Administración Pública No. 5)
- Cardozo Brun, Myriam y Roberto L. Esteso M. Análisis del proceso de las políticas públicas. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1982. 25 p. (Documento de Trabajo. Serie Administración Pública No. 7)
- Córdova Macías Ricardo y Edgar Jiménez Cabrera. Las tendencias de investigación en las ciencias sociales centroamericanas y la temática del Estado: una respuesta para su estudio. San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1983. 64 p.
- Guerrero, Omar. La administración pública como disciplina científica. Centro de Estudios sobre la Universidad, 1981. 11 p. (Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria No. 135)
- López Cámara, Fco. El sistema político y el desarrollo en México. Centro Regional de Investigaciones multidisciplinarias, 1980. 51 p. (Aportes de Investigación No. 29)
- Meier E., Henrique. Algunas reflexiones en torno a la función de la legislación ambiental como instrumento de la política ambiental. Venezuela, Ed. CIFCA, 1982. 15 p. (Fascículos Sobre Medio Ambiente, No. 6)
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, CLACSO, 1976. 44 p.
- Oszlak, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires, CLACSO, 1977. 53 p.
- Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires, CEDES, 1980. 58p. (Estudios CEDES No. 2)
- Sánchez, Vicente. La problemática del medio ambiente y la planificación. Ed. El Colegio de México/Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, 1983. 31 p.

Bibliografía

- , Estudios de los efectos del medio ambiente sobre la salud humana en el Valle de México. Ed. Colegio de México/Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, 1983. pp. 1-11.
- , Modalidades de desarrollo, relaciones internacionales y políticas ambientales. Ed. El Colegio de México/Programa Desarrollo y Medio Ambiente, 1985. 17 p.

C. Revistas.

- Aguilar Villanueva, Luis F. "La investigación en ciencias sociales: La ciencia política". Línea. Teoría y Práctica de la Revolución Mexicana. n. 10, jul.-sep., 1989: 19-27.
- Arias Chávez, José. "¿Buenas intensiones, esnobismo o compromiso?". Topodrilo. México, n.12, jul.-ago., 1980: 28-32.
- Bookching, Murray. "Carta abierta al movimiento ecologista". El Viejo Topo. n.48, sep., 1980: 4-8.
- Brailovsky, Antonio Elio y Dina Foguelman. "Multinationales y medio ambiente". Nexos. n.27, v. III, mar., 1980: 9-21.
- Cabrera, Lucio. "Derecho administrativo y Derecho ambiental". Revista de la Facultad de Derecho de México. n. 118, v. 31, ene., 1981: 49-72.
- Cabrero, Enrique. "La modernización de la administración pública en México. Un nuevo escenario para las instituciones de enseñanza e investigación en administración pública". Investigación Administrativa. n. 65, jul.-sep., 1988: 31-38.
- Carabias, Julia. "La ciudad y su ambiente". Cuadernos Políticos. n. 45, ene.-mar., 1986: 55-59.
- Carabias, Julia. "Deterioro ambiental en México". Ciencias. n. 13, 1988: 13-19.
- Carrillo Barrios-Gómez, Enrique. "Las reservas de la biosfera como alternativas para el desarrollo". Ciencia y Desarrollo. n. 66, v. XI, ene.-feb., 1986: 109-114.
- Carrillo Dewar, Ivone. "Las vías de solución a la crisis en México: una aceleración del proceso de transnacionalización de capitales". La Palabra y el Hombre. n. 70, abr.-jun., 1989: 5-25.
- CIDE. "Política interna". Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana. n.11, v. 8, nov., 1983: 99-121.
- Cordera, Rolando y Raúl Trejo Delabre. "Señales de diciembre". Nexos. n.63, v.VI, mar., 1983: 25-28.
- De Garay, Adrian y Laura Moya López. "Aproximaciones al estudio de la opinión pública y la prensa: las campañas electorales de 1988". Sociológica. n. 11, sep.-dic., 1989: 151-174.
- Galtung, Johan. "El movimiento verde: una exploración socio-histórica". Revista Mexicana de Sociología. México, n.4, oct.-dic., 1989: 3-20.
- García López, Esperanza. "Las áreas naturales protegidas en el desarrollo actual". Revista A. n. 26, v. IX, ene.-abr., 1989: 19-28.
- García Mora, Carlos. "Frente al expolio de la naturaleza". Antropología y marxismo. n.3, abr.-sep., 1980: 77-104.
- Garrido, Celso. "El nuevo patrón 'privatista, transnacionalizante y exportador' para la acumulación de capital en México". Revista A. n. 28, v. IX, oct.-dic., 1989: 33-53.
- Godau Schucking, Rainer. "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública". Estudios Sociológicos. n.7, v.3, ene.-abr., 1985: 47-84.
- Gómez Pompa, Arturo. "La Larga Marcha de los Ecológicos Mexicanos". Nexos. n. 69, v. VI, sep., 1983: 25-29.

Bibliografía

- González Ortiz, Beauregard. "El problema del método en la investigación social y administrativa". Revista de Administración Pública. n. 40, oct.-dic., 1979: 103-116.
- , "El concepto de objetividad en las ciencias sociales y la administración pública: unas reflexiones". Revista de Administración Pública. n. 53, ene.-mar., 1983: 303-317.
- González Pacheco, Cuauhtémoc. "La actual política forestal". Momento económico. n. 48, nov.-dic., 1989: 5-6.
- Holloway, John. "El Estado y la lucha cotidiana". Cuadernos Políticos. n. 24, abr.-jun., 1980: 7-27.
- Holloway, John y Sol Picciotto. "Capital, Crisis y Estado". (Primera y Segunda Parte). Estudios Políticos. n. 2 y 3, v.3, 1984.
- Jiménez L., Antonio. "Los ríos envenenados." Técnica Pesquera. n. 220, v. 19, may., 1986: 21-24.
- Larson, Anne. "Ecología y política. Los 'problemas verdes'". Envío. n. 97, Nicaragua, sep., 1989: 19-34.
- Leef, Enrique. "Ecología y capital". Antropología y marxismo. n.3, abr.-sep., 1980: 67-75.
- López Cámara, Fco. "Sobre el sistema político y el desarrollo". Nueva política. n. 2, v. 1, abr.-jun., 1976: 181-192.
- Márquez, Viviane y Rainer Gudau. "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina". Estudios Sociológicos. n. 2, v. 1, may.-ago., 1983: 211-237.
- Marx, Carlos. "La sociedad, el Estado y la administración pública". Revista de Administración Pública. n. 42, 25 Aniversario, nov., 1984: 357-367.
- Pérez Cruz, Emiliano. "¿Tú pa ser mi consentida, necesitas muchas cosas". Viva. ns. 10-11, may., 1989: 15-23.
- Pérez, Pedro. "Acercar de la función del Estado en el proceso económico". Dialéctica. n. 5, 1981: 31-99.
- Pont, Luis Marcó del. "Delitos de los poderosos". Revista A. n. 14, v. 6, ene.-abr., 1985: 79-98.
- Quadri Dela Torre, Gabriel. "Una breve crónica del ecologismo en México". Ciencias. n.4, jul., 1990: 56-64.
- Ramírez Rancaño, Mario. "Los saldos de la política económica neoliberal". Revista Mexicana de Sociología. n. 4, oct.-dic., 1989: 171-197.
- Reyna, José Luis. "Estado y autoritarismo". Nueva política. n. 2, v. 1, abr.-jun., 1976: 75-98.
- Ruiz Durán, Clemente. "La petrolización de México". Nexos. n. 37, ene., 1981: 15-19.
- Ruiz Hernández, Conrado. "¿Recurso verde? Legislación Ambiental". Información Científica y Tecnológica. n.139, abr., 1988: 42-44.
- Saldaña, Juan J. "Ciencia y tecnología y orden político en América Latina". Ciencia y Desarrollo. n. 86, v. XV, may.-jun., 1989: 47-59.
- Santana Rabeli, Leonardo. "Tendencias recientes en el estudio de la administración pública: perspectivas latinoamericanas". Administración y política. n. 11, 1985: 7-69.
- Tello, Carlos et. al. "La crisis de México". Nexos. n. 63, v. VI, jul., 1983: 177-38.
- Toledo, Victor M. "La otra guerra florida. Ecologismo y ecología política". Nexos. n. 69, v. VI, sep., 1983: 15-24.
- , "Las Eco-comunidades: Un diseño ecológico para el desarrollo rural de México". Ciencia y Desarrollo. n. 62, v.11, may.-jun., 1985: 25-32.
- Villa, Javier. "El cambio de estrategia en la gestión estatal de la crisis". Economía Informa. n. 117, Jun., 1984: 43-48.

Bibliografía

Vitale Luis. "Especificidad latinoamericana de los movimientos sociales feministas, ecologistas y cristianos de base". Cuadernos Americanos. México, n.1, v. 252, ene.-feb., 1984: 29-44.

D. Periódicos.

1)

El Día (1982-1989).
El Universal (1982-1989).
Excelsior (1982-1989).
La Jornada (1986-1989).
Uno más uno (1982-1989).

2)

Alponte, Juan María. "Ecología y revolución tecnológica". La Jornada. 3 feb., 1987.
Castro De, Josue. "La problemática del desarrollo y del medio ambiente en el Tercer Mundo". El Día. México, 13 nov., 1972: 12.
Concha, Miguel. "Modernización y reforma del Estado". La Jornada. 16 dic., 1989.
Galeano, Eduardo. "Ser como ellos". La Jornada. 13,14 y 15 oct., 1991.
Garrido, Luis Javier. "La movilización verde". La Jornada. 23 abr. 1987.
Gómez Vázquez, Héctor. "Deuda externa y ecología". Semanal. La Jornada. 5 mar., 1989: 13-14.
González Casanova, Pablo. "La Transnacionalización (Bosquejo para una historia)". Perfil. La Jornada. 6 oct. 1986: 13-15.
Grinberg, Miguel. "La locura del desarrollo". El Gallo Ilustrado. El Día. 21 feb., 1988: 2-3.
Martínez de la Torre, Carlos. "Periodismo y medio ambiente". El Gallo Ilustrado. El Día. 5 ago., 1991: 15-18.
Monguía Huato, Román. "¿Avanza la política ecológica?". Uno más uno. 18 ene., 1988.
Montalvo, Enrique. "Fábula de la contaminación y el poder". Excelsior. 8 ago., 1987.
Nigh, Ronald. "El desarrollismo ecologista: Las fantasías de la conservación de la naturaleza". Perfil. La Jornada. 13 may., 1989.
Quadri, Gabriel. "Agrarismo contra ecología". La Política. El Nacional. n. 84, 13 dic., 1990: 17-19.
Restrepo, Iván. "La destrucción de nuestra casa". Semanal. La Jornada. 5 abr. 1987.
Toledo, Víctor M. "Ecología y ganadería en México I". El Gallo Ilustrado. El Día. 21 feb., 1988: 4-6.
-----, "Ecología y ganadería en México II". El Gallo Ilustrado. El Día. 28 feb. 1988: 4-6.
-----, "Modernización y reconversión ecológica". Semanal. La Jornada. n. 75, 18 nov., 1990: 29-34.

Bibliografía

E. Grabaciones.

- Barreda, Andrés. Capitalismo y destrucción ecológica. (Conferencia.) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, feb. 20 de 1991. 18:00-20:00 hs.
- Flores Cruz, Cipriano. Administración pública. (Entrevista.) Dirección de Difusión Cultural de la Secretaría de Gobernación, México, jun. 15 de 1989. 10:00-11:30 hs.
- Nexas. Medio ambiente y desarrollo. (Teleprograma.) Canal 13, México, mar. 10 de 1991. 22:00-23:00 hs.
- Quadri, Gabriel. El Movimiento Ecológico. (Conferencia.) Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco, México, mar. 26 de 1991. 10:00-12:00 hs.
- Romani, Julio. El Movimiento Ecológico en México. (Conferencia.) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, mar.13 de 1991. 18:00-20:00 hrs.

F. Documentos Gubernamentales.

- Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Programa de Ecología y Medio Ambiente. Documento Síntesis, 1982. 55 p.
- Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. D.D.F. Reporte Anual sobre la Calidad del Aire en la Ciudad de México. México, D.D.F., marzo 1991.
- D.D.F. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal; 1985. 88p.
- Reglamento Interior de la SEDUE. 29 mar. 1983.
- Reglamento Interno de la SEDUE. 19 ago. 1985.
- SEDUE. Programa Nacional de Ecología; 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal-SEDUE, 1984. p.47-173.
- SEDUE. Estructura orgánica-funcional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. 1985.
- SEDUE. Organigrama. 1985.
- SEDUE. Informe sobre el estado del Medio Ambiente. 1986. p.59-69.
- SEDUE. Concertación de voluntades. México, 1987. 251p.
- Secretaría de Gobernación. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 1988.

G. Otros.

- Calderón R., José María. "La ruptura del colaboracionismo de clases y la perspectivas de la democracia". Análisis y escenarios políticos en México. (Taller) Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, mar. 19
- Holloway, John. Clase obrera, Crisis y Estado. (Seminario.) Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, mar. 5, 7 y 9, 1990. 10:00-14:00 hs de 1990-abr. 30 de 1990. Lunes, miércoles y viernes, 17:00-20:00 hs.²