



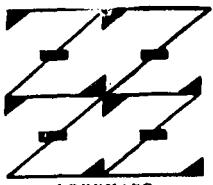
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ZARAGOZA

## CAPACITACION PARA LA GESTION AMBIENTAL MUNICIPAL

INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
B I O L O G A  
PRESENTA

OFELIA RAZO SILVA



LOHUMANO  
E.F.  
DENUESTRA REFLEXION

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

FEBRERO, 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Por su gran apoyo y cariño dedico este trabajo a:*

*Soledad, Serapio, Laura Mariana, Esther,  
Juan Guillermo Jr., Jorge, José Luis,  
Enrique, Víctor Manuel, Ma. de los Ángeles,  
Alberto Cecilio, Adolfo Javier, a mis  
queridas sobrinas, sobrinos, cuñadas y  
cuñados,*

*y en especial a mi esposo*

*Juan Guillermo*

### *Reconocimientos*

*Al equipo de trabajo que compartió la tarea:*

*Julieta Martínez Servín y Aspuru, Miguel  
Ángel Coronel Moreno, Martha Sánchez  
Fonseca, Claudia Gutiérrez, Ma. Eugenia  
Lozada Sánchez, Mauricio Reyes Hernández  
y Susana Guarneros Aguilar*

*En especial*

*Al Lic. Ernesto Sodi Robles /*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONTENIDO

	Pags.
I. Resumen de experiencia profesional.	3
II. Introducción.	4
III. Objetivos.	7
IV. Experiencia de formación para la gestión ambiental municipal.	8
V. Resultados	15
VI. Propuesta para la formación de los funcionarios municipales en gestión ambiental municipal.	19
VII. Conclusiones finales.	22
<b>ANEXO I.</b> Inducción a la SEMARNAP y a la PROFEPA.	23
<b>ANEXO II.</b> Fundamentos constitucionales para la protección ambiental.	32
<b>ANEXO III.</b> El desarrollo sustentable como una política institucional.	38
<b>ANEXO IV.</b> Gestión y Política ambientales.	41
<b>ANEXO V.</b> La política ambiental en el municipio	45
<b>ANEXO VI.</b> Distribución de competencias en materia ambiental.	48
<b>ANEXO VII.</b> Planeación ambiental.	55
<b>ANEXO VIII.</b> Ordenamiento ecológico del territorio (OET)	61
<b>ANEXO IX.</b> Ejercicio didáctico, sobre el ordenamiento ecológico del territorio (OET).	67
<b>ANEXO IX.</b> Antecedentes históricos del deterioro ambiental en México.	73
Bibliografía.	77

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## I. RESUMEN DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

Una de las principales actividades de mi desempeño profesional fue la capacitación sobre temas ambientales a una población diversa: educadores y promotores ambientales, tanto de organizaciones no gubernamentales, como de instituciones públicas; directivos y profesores de educación básica; trabajadores de la industria; regidores de ecología, síndicos y otros funcionarios municipales; profesores de educación media superior; y funcionarios de dependencias públicas federales y estatales.

Dichas actividades de capacitación se orientaban hacia diversos propósitos: proporcionar elementos y espacios para la coordinación interinstitucional en la solución de problemas ambientales; sensibilizar sobre la gravedad de los problemas ambientales y promover la puesta en práctica de actividades y alternativas para el mejoramiento ambiental; dar a conocer la normatividad ambiental y las competencias, en esta materia, de los ordenes de gobierno federal, estatal y municipal; promover la instalación de *jardines didácticos* en las escuelas de educación básica; informar sobre las dependencias públicas responsables de la gestión ambiental y sus funciones; y fortalecer la capacidad de gestión ambiental municipal.

La mayor parte de la capacitación que se impartió, fue dirigida a los funcionarios municipales, principalmente a los regidores de ecología. Ello me permitió reconocer las necesidades de información y formación ambiental en éste ámbito de gobierno.

Este trabajo recapitula los antecedentes y los contenidos abordados en mi experiencia como instructora de temas ambientales, en particular de aspectos sobre la gestión municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## II. INTRODUCCIÓN

Hoy, los intrincados problemas ambientales se discuten en numerosos foros y son el centro de la atención de quienes logran percibir su trascendencia e importancia, y de quienes tienen la obligación de hacer ejercer el derecho que tiene toda persona a gozar de *un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*, plasmado la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 4°), y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Art. 1°), entre ellos se encuentran los funcionarios municipales, principalmente, los regidores de ecología y responsables de las áreas de *gestión ambiental* municipal, entendiéndose ésta como el conjunto de actos normativos y materiales que buscan la ordenación del medio ambiente (Brañes, 1994) y cuyos componentes son la política, el derecho y la administración. En el presente informe se hace un mayor énfasis en el componente de política ambiental.

El ejercicio de la gestión ambiental consiste no sólo en la puesta en práctica de conocimientos sobre las teorías ambientales más actuales y la aplicación de tecnologías ecológicas, implica fundamentalmente en la habilidad de negociación para conciliar de numerosos actores con diferentes enfoques y donde están en juego los intereses de diversos actores: los quieren conservar sus hábitos de dispendio de *los recursos comunes ambientales*<sup>1</sup>; de los empresarios e industriales que no internalizan los costos ambientales; de los que quieren satisfacer su necesidad de vivienda a costa del desorden en el desarrollo urbano; de los que apuestan todo a las soluciones tecnológicas; de los que quieren proteger sólo a las especies en peligro de extinción; de los productores forestales, campesinos y pescadores que ven mermado su capital ecológico; de los que tienen que cumplir una legislación ambiental que no conocen y que no comprenden; de los que todavía no perciben la gravedad del problema y permanecen indiferentes; y otros muchos más.

La formación de los funcionarios municipales sobre la gestión ambiental, actualmente es considerada como una prioridad, sin embargo se presentan algunas limitaciones como la centralización y estatización; indefinición de las competencias en los órdenes de gobierno municipal, estatal y municipal; presupuestos muy escasos para la gestión ambiental; pugnas partidarias; falta de apropiación de su papel en la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; cambios en los periodos de administración gubernamental; falta o deficiente legislación y reglamentación local; poco desarrollo institucional para la participación política de la comunidad municipal; y falta de mecanismos existentes para la formación sobre la gestión ambiental de acuerdo a las funciones desempeñadas. Además, en los planes de formación y capacitación para la gestión municipal no se considera como un aspecto crítico el tema ambiental y su relación con el desarrollo integral del Municipio.

1. - Son los sistemas biofísicos que dan soporte a la vida social y que constituyen el **capital ecológico** o dimensión ecológica, entendidos como "el conjunto de activos que proveen un flujo vital de bienes y servicios ecológicos, renovables y no renovables, comerciables y no comerciables. poseen un valor intrínseco, que deriva de su funcionamiento más que de su caracterización como bienes transables. Sin embargo, en función de su creciente escasez, tienden a incorporarse o internalizarse cada vez más en los circuitos económicos convencionales (Programa de Medio Ambiente 1995 - 2000).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No obstante, a nivel federal existe un organismo encargado de la formación de los funcionarios municipales, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, a través de la Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local (Secretaría de Gobernación), la que en la administración vigente, pondrá en práctica el Programa Nacional para el Fortalecimiento de los Gobiernos y Administraciones Locales, cuyo eje principal es la profesionalización de los servidores públicos como un factor indispensable a fin de garantizar una efectiva descentralización y modernización de la administración pública. Sin embargo, hasta el momento no se observa como un aspecto central la gestión ambiental en la formación de los funcionarios municipales.

En este trabajo se abordan los problemas de formación y capacitación que existen alrededor de la incorporación de la política de desarrollo sustentable en el orden de gobierno municipal, al hacer uso de su autonomía, facultades y atribuciones para integrar los objetivos de sustentabilidad productiva, ecológica y socio económica al desarrollo municipal (Barrios, 2001).

La formación y capacitación para la gestión ambiental requiere de los conocimientos generados a través de diversas disciplinas de las ciencias naturales, físicas y sociales, pero se requiere también de la articulación de estas desde un enfoque de sistemas que permita abordar los problemas ambientales de una forma integral. Así también el desarrollo las disciplinas científicas enfrentan un reto ante la necesidad de "nuevos paradigmas científicos y políticos para un mundo en transformación" (Burton y Timmerman, 1989 en Arizpe *et al.*, 1993) y ante la necesidad de que existan modelos de investigación en los que converjan las ciencias físicas, naturales, y sociales.

Un problema aún no resuelto, en materia de gestión ambiental, es que no existen modelos que representen adecuadamente la relación entre los fenómenos locales, regionales y los globales. Además "los sistemas biogeofísicos y los sistemas sociales no siempre coinciden en sus dimensiones espaciales y temporales" (Arizpe *et al.*, 1993), por ejemplo: el gobierno municipal poco puede hacer para detener la deforestación en la Selva Lacandona, cuando ésta es resultado de una dinámica económica de la región sureste del país, pero también de decisiones políticas centralistas tomadas por el Gobierno Federal; hábitos de consumo de poblaciones urbanas del centro de México; de tendencias demográficas; y de indefiniciones de tenencia de la tierra de muchos estados de la República.

Como documentos anexos, se presentan algunas lecturas elaboradas como información de apoyo para la capacitación sobre gestión ambiental municipal, así como algunas de las técnicas didácticas en las que se apoyaba esta actividad.

La toma de decisiones en el orden de gobierno municipal, y en los otros órdenes de gobierno, requiere considerar, por principio, la política ambiental establecida por los instrumentos normativos del sector ambiental, de forma tal que conocerlos y utilizarlos adecuadamente facilite la gestión y la coordinación intergubernamental. Es por ello que se abordaron dos instrumentos que se consideraron fundamentales para orientar la política ambiental en el municipio, la planeación y el ordenamiento ecológico del territorio.

El ayuntamiento como orientador de la política ambiental; regulador de las actividades económicas y sociales de la población; y como impulsor del desarrollo, tiene que fundamentar su actuación; por una parte, en un marco jurídico que le dé legalidad y respaldo ante los posibles requerimientos de los funcionarios para responder a sus obligaciones como servidores públicos; y por otra, en las demandas y necesidades sociales que le den legitimidad. De esto, surge la necesidad de capacitar a los funcionarios municipales sobre la distribución de facultades que le otorga la ley al orden de gobierno municipal, al estatal y al federal en materia ambiental, así como las posibilidades de establecer convenios o acuerdos de coordinación.

Para proponer un modelo de formación en materia de gestión ambiental municipal, es necesario observar la problemática ambiental y sus causas desde una perspectiva sistémica, y por otra parte, identificar el estado en que se encuentra el desarrollo de la política ambiental en México, y dentro de éste el papel del municipio.

Finalmente, en este informe se hace referencia al enfoque de formación y capacitación de los funcionarios municipales en el concepto de *Competencia Laboral*<sup>2</sup>, lo que significa que los responsables de la gestión ambiental municipal deben contar con los conocimientos, habilidades y actitudes (saber, saber hacer y ser) relevantes y pertinentes a su desempeño como funcionarios, bajo métodos de aprendizaje y evaluación orientados a la generación de resultados observables.

2. Es la aptitud de un individuo para desempeñar una misma función productiva en diferentes contextos de trabajo y con base en los resultados esperados. Lo que significa la **puesta en evidencia** de los conocimientos, las capacidades y los comportamientos requeridos para el desempeño de una actividad. Esta aptitud se logra con la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades que son expresados en el **saber, el hacer y el saber-hacer**. (Reglas Generales y Específicas (SNC 210000 - 250000) para la integración y funcionamiento de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral, Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER, Octubre, 1998).



### **III. OBJETIVO GENERAL**

**Reseñar la experiencia profesional, en el campo de la capacitación para la gestión ambiental.**

### **OBJETIVOS PARTICULARES**

- a) **Ubicar al gobierno municipal en su función dentro de la planeación integral del desarrollo municipal y en la formulación y aplicación de la política ambiental, en el ámbito de su competencia.**
- b) **Presentar los contenidos y métodos utilizados en la capacitación sobre gestión ambiental municipal.**
- b) **Proponer un esquema para la formación y capacitación de los responsables de la Gestión Ambiental en el orden de gobierno municipal.**

#### IV. EXPERIENCIA DE FORMACIÓN PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL.

La experiencia profesional que se describe, se desarrolló, de 1995 a 1997. En este tiempo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), cuyas atribuciones eran verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables para la prevención y control de la contaminación y como las relacionadas con los bosques, la flora y fauna silvestre, pesca zona federal marítimo terrestre, playas marítimas terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, y áreas naturales protegidas, así como establecer mecanismos instancias y procedimientos que procuren el logro de tales fines.

Para dar cumplimiento a sus atribuciones la PROFEPA realizaba fundamentalmente, acciones de inspección y vigilancia a así como acciones preventivas, con el objetivo de incrementar el conocimiento y participación tanto en la población, como de los representantes y productores de los sectores industrial, pesquero, forestal; de organizaciones sociales y comunitarias; y de los gobiernos estatales y municipales, en la atención de la denuncia popular.

Algunas de estas acciones preventivas estaban a cargo de la Dirección General de Denuncias y Quejas, a la que pertenecía el Área de Promoción y Capacitación, quien a su vez desarrollaba el Subprograma a las Acciones de Atención a la Denuncia Popular y Vigilancia, para el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental en el Ámbito Municipal (PROFEPA, 1996), mismo que era coordinado por el Departamento de Fortalecimiento a municipios a mi cargo.

Este Subprograma tenía entre sus objetivos:

- Fortalecer la capacidad de gestión ambiental de los gobiernos municipales, en el cumplimiento de la legislación ambiental, de acuerdo a la distribución de competencias vigente.

Para cumplir dicho objetivo, se estableció la estrategia:

- Fomentar la formación y especialización del personal encargado de la gestión ambiental en los ayuntamientos, de manera que se cumpla la normatividad en su ámbito de competencia, y se atiendan y canalicen adecuadamente las denuncias ambientales de la población en el Municipio.

La línea de trabajo consistió fundamentalmente en concertar, diseñar e impartir talleres de asesoría y capacitación a diversos públicos, tales como instituciones de educación, empresas, organismos no gubernamentales y gobiernos estatales y municipales sobre el cumplimiento de la normatividad, en este informe se hace referencia a las actividades dirigidas hacia el orden de gobierno municipal.

La estrategia de trabajo estaba orientada a realizar talleres de capacitación, donde se abordaban las atribuciones de los tres órdenes de gobierno para hacer cumplir la normatividad, en particular se partía de las facultades del Ayuntamiento para la planeación del desarrollo municipal y para establecer la reglamentación correspondiente. Con el fin de lograr resultados de trabajo, se incluía la participación de funcionarios estatales de los órganos ambientales, así como de las delegaciones del Instituto Nacional de Ecología, ello facilitaba la toma de decisiones, en caso de presentarse problemas donde concurrieran las competencias, Federal, Estatal y Municipal.

#### ➤ **Formación para la impartición de los talleres.**

Como parte de la formación tanto del equipo de trabajo, como el propio, se asistió a diversos cursos y talleres de capacitación que organizó la propia SEMARNAP, la PROFEPA, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y organizaciones no gubernamentales tales como el Grupo de Estudios Ambientales, A. C. En éstos cursos se abordaban temas relacionados con Capacitación, Política Ambiental y Legislación Ambiental: la Capacitación para Adultos; Formación Participativa; Diseño Integral de Capacitación; Diseño de Materiales Didácticos; Inducción a la SEMARNAP; Marco Jurídico para el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental, Diseño de Programas de Educación Ambiental; e Instrumentos de Política Ambiental, entre otros.

Por otra parte, la experiencia adquirida en la, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria de la Subsecretaría de Ecología, SEDUE, también contribuyó a la formación que facilitó el desarrollo de éstas tareas.

Así también cabe señalar que el equipo que participó en el diseño e impartición de los talleres de gestión ambiental, estaba integrado por personal formado en diferentes disciplinas, pedagogía, comunicación, sociología y biología, lo que permitió tener una perspectiva desde diferentes enfoques.

#### ➤ **Ubicación de municipios prioritarios.**

Para hacer la selección de municipios a atender, realicé un estudio, (PROFEPA, 1995) previo sobre cuales eran los municipios prioritarios que se debía atender en función de:

- Regiones Prioritarias:

Definidas por la Subsecretaría de Planeación de la SEMARNAP y por la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la PROFEPA (Propuesta para la elaboración del Programa Nacional de Medio Ambiente, versión del 10 de noviembre de 1995), cuyos criterios de prioridad son: presencia de problemas de recursos naturales terrestres y acuáticos; características económicas y socioculturales; elevada vulnerabilidad o daño ecológico.

- Zonas favorables:

Estas zonas fueron establecidas por la PROFEPA (Propuesta de la Subprocuraduría de Verificación Urbana e Industrial y la de Auditoría Ambiental para elaborar el programa Nacional de Medio Ambiente, versión del 10 de noviembre de 1995), en ellas se definen las regiones del país que presentan mayor potencial de desarrollo económico y productivo; con la infraestructura urbana, industrial o turística necesaria para la consolidación o impulso de su desarrollo; y aquellas que presentan problemas de contaminación y deterioro ambiental.

- Regiones Indígenas.

Estas regiones fueron identificadas por la Subdirección del INI, considerando a la poblaciones indígenas asentadas en áreas naturales protegidas.

- Áreas Naturales Protegidas (ANP's):

Se consideraron las ANP's pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SiNAP), cuya responsabilidad de manejo, administración y vigilancia es de orden Federal. No se incluyó la categoría de Parque Nacional, debido a que el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, señala el impulso a su descentralización, a través de lo establecido en la Ley General Forestal: "...establece la opción de transferir la administración (total o parcial) de los parques nacionales a los gobiernos de los estados, el Distrito federal y personas físicas y morales para que estas entidades asuman la responsabilidad de su conservación, fomento y vigilancia al tiempo que las dediquen a fines de investigación, turísticas recreativas o de otra índole.

- Proyectos de Impacto Ambiental y Ordenamientos Ecológicos.

En este rubro se incluyen dos tipos de prioridad establecidos por la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología (INE); el primero se refiere a los proyectos de desarrollo sometidos al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, considerados prioritarios por presentar conflictos de tipo socio-ambiental; el segundo se refiere a los Ordenamientos Ecológicos en Áreas de Atención Prioritaria.

- Programas de Fomento del Conocimiento y Observancia de la Normatividad Ambiental, de las delegaciones de la PROFEPA.

Aquí se señalan los municipios que se consideraron prioritarios en cada una de las delegaciones de la PROFEPA, como parte de los programas que coordinaba el Área de Promoción y Capacitación de la Dirección General de Denuncias y Quejas de la PROFEPA.

Los responsables de la selección de municipios prioritarios fueron los Jefes de las Unidades de atención a la Denuncia Popular de las delegaciones de PROFEPA, quienes a su vez tenían a su cargo los Programas de Fomento del Conocimiento y Observancia de la Normatividad Ambiental.

Es necesario señalar que finalmente, se atendieron los municipios señalados prioritarios por las delegaciones de la PROFEPA, y sobre todo aquellos ayuntamientos que se mostraron interesados en recibir la capacitación.

Por otra parte, no se contó con todo el apoyo institucional y presupuestal para dar una mayor cobertura a los municipios.

Con el apoyo del equipo de trabajo, impartí nueve talleres dirigidos a los funcionarios municipales de los ayuntamientos de : Aguascalientes, Ags.; Gómez Palacio, Dgo.; Tapachula, Chis.; Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Oaxaca de Juárez, Oax.; Chimalhuacán, Mex.; Mérida, Yuc.; Parral, Chih.; Tepic, Nay.; y Tepotzotlán, Edo. De México.

### ➤ **Diseño del Curso-Taller de capacitación para la gestión ambiental municipal.**

La estrategia de formación planteó el diseño de la modalidad educativa de "Curso-Taller"; lo que significa que se abordarían experiencias de aprendizaje con actividades de tanto análisis teórico, como prácticas.

Para el planteamiento de los contenidos del Curso-Taller se consideraron las atribuciones y funciones que los funcionarios municipales desempeñan en materia de gestión ambiental, así como la necesidad que presentan en materia de coordinación institucional.

Una de las fuentes para determinar los contenidos, fueron los reportes que la Dirección General de Denuncias y Quejas, tenía de sobre las denuncias y quejas más frecuentes que implicaban tanto a la PROFEPA, como a los municipios.

La premisa que fue confirmada al final del proceso, es que la solución de muchos problemas que eran motivo de una denuncia o queja, implicaba a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, lo que llevó a plantear el Curso-Taller con la participación de representantes de estos tres ordenes de gobierno.

Así también, se encontró en el diagnóstico con las delegaciones de la PROFEPA, que los funcionarios municipales, en muchos casos desconocían los fundamentos jurídicos de la protección ambiental y su espíritu social, por lo que se incorporaron contenidos sobre los fundamentos constitucionales de la protección ambiental y un panorama general de la legislación ambiental vigente.

Por otra parte, en el diagnóstico, se encontró que una dificultad para la atención de problemas ambientales en el Municipio es la falta de claridad sobre las facultades y funciones de las diferentes dependencias en los tres ordenes de gobierno, que son

responsables de la protección ambiental, la ausencia de espacios para hacer efectiva la coordinación interinstitucional en caso de concurrencia de competencias. Al respecto, se incluyó la presentación de las principales atribuciones de las dependencias como la PROFEPA, INE, y la dependencia estatal responsables de las cuestiones ambientales; así como también se incluyó un tema especial para el análisis de la distribución de competencias, en el que se abordaban fundamentalmente las competencias del municipio en materia ambiental con base en lo dispuesto en la LGEEPA, vigente, en particular se hacía énfasis en la coordinación para el cumplimiento de la normatividad ambiental que es la facultad de la PROFEPA.

Un aspecto que se considero fundamental, fue que el Ayuntamiento tiene la facultad de hacer política ambiental en el ámbito de su circunscripción, de planear el desarrollo del municipio de forma integral y de elaborar los reglamentos correspondientes, por lo que se establecieron actividades práctico-didácticas en las que los funcionarios ensayaran el ordenamiento ecológico del territorio, con base en los conceptos clave : Desarrollo Sustentable, Planeación del Desarrollo, Regulación y Control, Política Ambiental en el Municipio.

➤ **Contenidos de formación para la gestión ambiental municipal.**

A continuación se describen los contenidos y los conceptos principales y las actividades de taller que se desarrollaron durante el proceso de formación.

**CONTENIDO 1. INDUCCIÓN A LA SEMARNAP E INDUCCIÓN A LA PROFEPA.**

Con el objeto de que lo funcionarios municipales identificaran las principales atribuciones y funciones de la dependencia, que en el ámbito federal era responsable de establecer y ejecutar las políticas en materia de medio ambiente se incluyó el tema de Inducción la SEMARNAP - esta información fue actualizada - (DOF. 08-07-1999), con las atribuciones de la SEMARNAT y de la PROFEPA con base en el Reglamento Interior; y el organigrama general de administración (Anexo I), todo ello con el fin facilitar la comunicación y coordinación con los funcionarios municipales.

Así también, a través de la información proporcionada se propiciaba la coordinación con los diferentes órganos desconcentrados que conforman la dependencia y su ubicación para una posible gestión particular.

## **CONTENIDO 2. INDUCCIÓN AL GOBIERNO DEL ESTADO Y MARCO JURÍDICO ESTATAL PARA LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

En este caso, el contenido era desarrollado por un representante del gobierno del estado, preferentemente del órgano encargado de los asuntos ambientales, en su caso la Secretaría Estatal o bien la Dirección correspondiente.

Se abordaban temas como: estructura y atribuciones de la dependencia, política ambiental en el estado, ley ambiental en el estado; reglamentos municipales para la protección al ambiente y programas estatales en materia ambiental.

Uno de los problemas identificados en torno a la legislación estatal, fue que en las entidades federativas, en general, se copiaba prácticamente la LGEEPA vigente, sin considerar las características del estado y las necesidades de regulación en materia ambiental, y en algunos casos, se consideraban atribuciones que son de competencia federal.

## **CONTENIDO 3. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL.**

Con la finalidad de que los funcionarios municipales identificaran el marco general jurídico existente en materia ambiental se consideraron los conceptos básicos las disposiciones legales aplicables en materia ambiental; los fundamentos constitucionales (Anexo II); y los contenidos generales de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente.

## **CONTENIDO 4. DESARROLLO SUSTENTABLE.**

El desarrollo sustentable fue el eje de la política ambiental, por lo que se abordaba con este enfoque, con base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 N° 2000, pero sin dejar fuera el análisis y la discusión de la política y del concepto (Ver Anexo III).

## **CONTENIDO 5. LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO.**

En el desarrollo de este contenido se abordaba con una revisión del concepto de gestión ambiental y sus tres principales componentes: la política, el derecho y la administración ambientales (Anexo IV). Con este sentido, se ubicaba al Municipio en su papel de promotor del desarrollo integral municipal (Ver Anexo V).

## CONTENIDO 6. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Este es uno de los contenidos que resultaba más interesante para los funcionarios municipales, ya que en muchos de los casos desconocían las competencias que en materia ambiental se les confería desde la LGEEPA, por ello se revisaba con ello detalladamente cada una de las atribuciones y se aportaban ejemplos (Ver Anexo VI).

## CONTENIDO 8. PLANEACIÓN AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO.

La planeación, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), es el primer instrumento de política ambiental, es por ello que en el presente estudio se abordan desde los antecedentes de planeación del desarrollo en el ámbito nacional, hasta la política ambiental establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (1995 a 2001), vigente durante la experiencia referida (Ver Anexo VII). El Ordenamiento Ecológico del Territorio, es el instrumento de política ambiental orientado hacia la planeación, para la ordenación de las actividades productivas, con base en la potencialidad de los recursos naturales y los usos del suelo, por ello se consideró importante incorporarlo en los contenidos y se presenta la técnica didáctica con la que se abordó en los talleres (Ver Anexo VIII y IX).



## V. RESULTADOS

Los principales problemas que los funcionarios municipales manifestaron durante los talleres de capacitación, se pueden resumir de la siguiente forma, en el orden de importancia en que se presentan:

### ➤ Centralización y estatización.

A los gobiernos municipales se les analiza desde la perspectiva de las entidades federativas o de la federación, y a partir de dicho análisis se justifican políticas de descentralización.

Un asunto relevante, en el problema de la centralización es la existencia de políticas homogéneas para la heterogeneidad de los municipios y sus ayuntamientos que existen en México. Durante los talleres se observó la gran diversidad de condiciones y características de los gobiernos municipales, tanto en su estructura administrativa, como en la formación e idiosincrasia de los funcionarios a cargo de las cuestiones ambientales; por ejemplo si comparamos el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua con el municipio de Santa María Chimalapas, Oaxaca, se puede asegurar que se está hablando de dos mundos diferentes, pero que funcionan con las mismas reglas del juego.

Los bienes nacionales, entre ellos los bienes comunes ambientales, son reservados a la federación para su custodia, sin embargo la ineficiencia y falta de recursos, hace que estos bienes sean los más desprotegidos, es decir que en el territorio municipal puede existir un bien ambiental que presta servicios ambientales a la comunidad, pero que por falta de facultades y capacidad presupuestal y administrativa, el municipio no puede tomar decisiones sobre su aprovechamiento, control y manejo.

Por otra parte la protección de los recursos naturales y su regulación, es realizada fundamentalmente por el gobierno, con poca o nula participación de la sociedad, lo que Ostrom (1990), denomina *estatización*, cuyas características son:

- Se basa en el supuesto de que los estados (gobiernos):
  - Conocen que es manejo sustentable en todas las situaciones.
  - Tienen la suficiente capacidad de monitoreo.
  - Los costos de la burocracia son nulos o mínimos.
- Las comunidades usuarias de los recursos naturales tienen escasos incentivos para cumplir regulaciones burocráticas.

- Omite costos de la destrucción de instituciones locales, creando condiciones de acceso abierto, donde existían regulaciones comunitarias.

El resultado de la centralización y la estatización es que los recursos naturales se convierten en bienes de *acceso abierto* Ostrom (1990), esto significa que se tiene muy baja capacidad de *exclusión*<sup>9</sup> y muy alta *sustractabilidad*<sup>10</sup>.

➤ **Indefinición de las competencias en los órdenes de gobierno municipal, estatal y municipal.**

A pesar de los avances y buenas intenciones de la LGEEPA, por aclarar y delimitar las competencias en materia ambiental, ante la presencia de problemas concretos la legislación se vuelve insuficiente. Por ejemplo, el control de los residuos municipales es competencia municipal, y el de los residuos biológico infecciosos es competencia federal, sin embargo en la mezcla de residuos que llegan a los tiraderos municipales se confunden ambos tipos; esto se debe en gran parte ante la reducida existencia de centros de disposición final de residuos peligrosos.

➤ **Presupuestos muy escasos para la gestión ambiental.**

Otra de las razones los funcionarios municipales consideran como un obstáculo para desarrollar una mejor gestión ambiental, es que en las áreas ambientales o de ecología dentro del ayuntamiento, en muchos casos, son a las que más presupuestos se les asignan, con relación a otras áreas, dentro del ya de por sí reducido presupuesto municipal.

Por otra parte, los funcionarios municipales ven como un medio de obtener ingresos el establecimiento de sanciones en los reglamentos de algunas actividades relacionadas con el ambiente, en el marco de sus atribuciones, por ejemplo: el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez tiene reglamentada la instalación anuncios espectaculares, ya que muchos de ellos se considera que producen contaminación visual, por lo que se restringe el lugar donde deben ser colocados, su diseño y su tamaño; el permiso de instalación tiene un costo y el incumplimiento del reglamento, amerita una sanción, lo que significa ingresos al erario municipal. .

1. Capacidad de marginar a usuarios potenciales de los recursos naturales (Ostrom, 1990).
2. Carácter finito de las unidades de los recursos, susceptibles de ser apropiados por distintos usuarios. Determinado número de unidades dejan de estar disponibles para usuarios potenciales cuando un usuario las apropia (Ostrom, 1990).

➤ **Pugnas partidarias.**

Otro de problema que enfrentan los ayuntamientos, es la existencia de funcionarios con diferentes inclinaciones partidarias y que sin atender los principios democráticos de gobierno, se obstaculizan mutuamente y se descalifican: el partido en el poder, limita la actuación de aquellos que militan en otros partidos, por ejemplo si el presidente municipal pertenece a X partido, y el regidor de ecología del partido Y, las gestiones del regidor se verán limitadas en presupuesto y no se le prestará importancia a los proyectos generados, en la materia. La adhesión a lealtades personales o partidistas impide la cooperación para el interés común.

➤ **Falta de apropiación de su papel en la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal.**

A pesar que el gobierno municipal tiene atribuciones para *la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal* (Art. 8º Fracc. I.), y para *la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente* (Art. 8º Fracc. XV.). Pocos son los municipios que cuentan con un Programa Municipal de Protección al Ambiente basado en una política ambiental municipal. Esto es consecuencia, en parte, de que en general se retoman las políticas federales y estatales en la materia y se aplican a los municipios sin que exista un estudio de las condiciones locales ni un trabajo de participación ciudadana. Por ejemplo la LGEEPA, en sus primeras versiones fue copiada en su mayoría por algunos gobiernos estatales y a su vez muchos de apartados se retomaron sin mucho análisis por los gobiernos municipales.

➤ **Cambios en los periodos de administración gubernamental.**

Los regidores de ecología se designan por elecciones populares y no se tiene la oportunidad de capacitarlos previamente al desempeño de su función; por otra parte en este caso sólo sustentan el cargo por tres años, esto implica que no se cuenta con mucho tiempo para la capacitación, por lo que ya cuando han completado su formación, termina el tiempo de su gestión. Además del regidor de ecología, otros funcionarios administrativos como los directores, subdirectores, o jefes de departamento de ecología, de ambiente o de educación ambiental, en algunos casos tienen mayor permanencia en su cargo. Sin embargo, el perfil profesional y la formación de estos funcionarios son heterogéneos y generalmente no tiene relación con la función que desempeñan.

➤ **Falta de propuestas de formación de acuerdo a las funciones relativas con la gestión ambiental.**

Muchos esfuerzos para el fortalecimiento municipal, se han centrado en reformas constitucionales y administrativas. Sin embargo, se ha olvidado el capital humano que representan los funcionarios desde el nivel menor hasta el más alto y la experiencia adquirida durante su desempeño en los ayuntamientos. No existe un proceso que permita recuperar el capital intelectual generado en el desempeño de la gestión ambiental.

Por otra parte, la formación recibida en muchos casos es parcial, ya que como en el caso de la PROFEPA, se capacita para en un aspecto en particular sin que exista una propuesta curricular previa que articule los contenidos de la formación.

No obstante que se encontraron numerosos problemas, cabe señalar que en general la experiencia de capacitación fue exitosa, ya que se generaron iniciativas por parte de los funcionarios municipales para elaborar los planes de desarrollo municipal, reglamentos ambientales, la agenda 21 municipal y, en particular, en el estado de Oaxaca a partir del taller impartido se generó la Red de Regidores de Ecología de Oaxaca, con la integración inicial de más de 15 regidores.



Considerando la anterior propuesta, el estudio de algún aspecto sobre el desarrollo y la gestión del Gobierno Municipal no deberán perder de vista todos los elementos, que incluso le darán significado.

La complejidad de funciones que tienen que realizar los funcionarios municipales, todavía es mayor cuando se atienden cuestiones ambientales; toma decisiones, que de forma directa o indirecta influyen en la comunidad; enfrenta la resolución de conflicto que se generan entre diferentes actores de la comunidad; y su perspectiva de análisis debe sobrepasar lo regional y lo local, es por ello importante que en el diseño curricular para la formación de los funcionarios se considere el análisis histórico de las causas del deterioro ambiental, de tal forma que no se repitan los mismos errores en la toma de decisiones (Ver Anexo X).

La importancia de ampliar los esfuerzos para la formación y profesionalización de los funcionarios municipales, radica principalmente en el reconocimiento del factor humano y en la profesionalización del servicio, para integrar: gestión ambiental municipal, garantía de un ambiente sano y desarrollo sustentable.



Actualmente, las nuevas tendencias en la administración pública están dirigidas a mejorar el servicio público, a través, fundamentalmente, de dos vías:

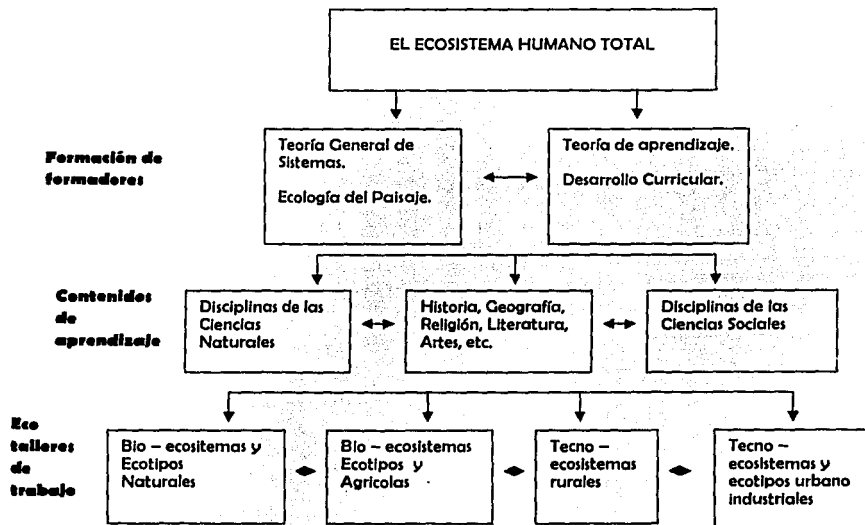
1. El desarrollo humano y la formación.
2. Mejorar, sistematizar y documentar los procedimientos administrativos y de gestión.

Estos dos aspectos deben ir aparejados con el desarrollo profesional del factor humano que presta el servicio público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una de las áreas de oportunidad que se requiere abordar en la formación sobre gestión ambiental municipal, es la definición de los perfiles de desempeño considerando un enfoque funcional (CONOCER, 1998).

Por otra parte, en la formación ambiental, es importante considerar un enfoque de sistemas, es por ello que un ejemplo útil de propuesta conceptual para la formación ambiental puede ser la que se desarrolla y aplica en Israel, acerca del Ecosistema Humano Total y ecología del paisaje, que considera la relación de ambientes urbanos y rurales, con la participación de profesionales de diferentes disciplinas, y aplica conceptos como sistema y cibernética, para visualizar las interrelaciones entre sociedad humana, naturaleza y ambientes modificados:



## VII. CONCLUSIONES FINALES

Con base en esta experiencia de formación concluyo concluir lo siguiente:

- Es necesario impulsar líneas de investigación que no aborden el análisis del municipio desde una perspectiva estatal o federal, sino que los funcionarios del gobierno municipal sean los principales actores.
- Es impostergable una estrategia de formación permanente y profesionalización para la gestión ambiental municipal, que considere la participación coordinada de las diferentes entidades federales y estatales públicas, sociales y privadas.
- Cualquier propuesta de formación para la gestión ambiental municipal debe considerar la diversidad y heterogeneidad que presenta México y sus ayuntamientos de tal manera que se adecue en cuanto a contenido y forma.
- Los funcionarios municipales que son originarios de los Municipios, tienen la memoria histórica de los procesos que ha sufrido y tienen identidad y arraigo, que favorece la adecuada gestión. Esto debe tomarse en consideración para incorporar métodos de las ciencias sociales que permitan recuperar la esta memoria para promover la conducción hacia un mejor desarrollo y/o solución de los problemas existentes.
- Las estrategias de formación deben basarse en el análisis de funciones que se deben desarrollar en el municipio, para estar en condiciones de contar con perfiles bien definidos que permitan evaluar las competencias, e identificar las áreas de oportunidad o necesidades de capacitación.
- La formación, debe realizarse a través del análisis de problemas reales que enfrentan los municipios, en materia ambiental.
- La formación para la gestión ambiental debe conformar un eje común hacia los funcionarios de los tres ordenes de gobierno a fin de que se hable el mismo lenguaje y se tengan objetivos en común.



## ANEXO I.

### INDUCCIÓN A LA SEMARNAP Y A LA PROFEPA

Es responsabilidad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y es el encargado de aplicar o ejecutar las leyes y su naturaleza es administrativa.

El Presidente puede nombrar secretarios de estado y jefes de departamento Administrativos entre los que se distribuyen las funciones del orden administrativo, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) expedida por el Congreso (Mesta, 1998).

En el caso de la gestión ambiental, la autoridad encargada de formular y aplicar la política ambiental nacional, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en coordinación con las demás Secretarías de Estado que tienen facultades relacionadas. En el periodo que se informa, sobre la experiencia profesional, la dependencia a cargo era Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), ya que también tenía la atribución de regular y fomentar las actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos pesqueros y marinos, pero en la presente administración dichas funciones pasaron a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Por lo anterior se ha considerado conveniente actualizar la información, sobre las atribuciones y funciones de esta nueva dependencia y de su órgano desconcentrado, la PROFEPA, para que sea de mayor utilidad.

#### ➤ **Funciones de la Secretaría**

La SEMARNAT fue creada por el Ejecutivo, el 30 de noviembre del 2000 (D.O.F., 30 11 2000). En particular, el Artículo 32 Bis, establece las atribuciones de esta dependencia:

- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

- Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, Normas Oficiales Mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales y en materia minera; sobre materiales peligrosos y residuos sólidos peligrosos;
- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, Normas Oficiales Mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de Areas Naturales Protegidas, y promover, para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- Organizar y administrar Areas Naturales Protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en los gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;
- Ejercer la posesión y propiedad de la Nación en las playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y en los terrenos ganados al mar;
- Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;
- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;
- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;
- Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;
- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el Sistema de Información Ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelo y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;
- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un Sistema Integrado de Contabilidad Ambiental y Económica;
- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;
- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;
- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable; y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.
- Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;
- Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;
- Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el Sistema Meteorológico Nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

- Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;
- Organizar dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;
- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provengan de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;
- Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;
- Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;
- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;
- Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;
- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

- Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;
- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción
- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;
- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;
- Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente; y
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.



Asimismo, se continuará trabajando estrechamente con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), y se trabajará con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), de reciente creación.

➤ **Atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (D.O.F., 2001)**

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, recursos naturales, bosques, vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;

Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;

Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales; así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría;

Coadyuvar con otras autoridades federales, así como con las estatales y municipales que lo soliciten, en el control de la aplicación de la normatividad ambiental;

Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;

Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;

Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;

Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

Atender las solicitudes de las autoridades competentes o de los particulares, respecto de la formulación de dictámenes técnicos de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental.

Imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Investigar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente;

Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales;

Participar con las autoridades competentes en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.

Canalizar a través del órgano de control interno, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o los recursos naturales, para que intervenga en términos de las disposiciones jurídicas aplicables o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente;

Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para tramitar las quejas que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o los recursos naturales, para que se proceda conforme a la legislación aplicable;

Sustanciar y resolver los recursos administrativos que le competen;

Iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal;

Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;

Resolver las solicitudes de certificación de la legal procedencia para el traslado de ejemplares, partes y derivados de mamíferos y quelonios marinos, así como de especies acuáticas en riesgo o las declaradas en veda;

Verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;

Llevar a cabo las actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas que le correspondan, de conformidad a las políticas de comunicación social de la Secretaría;

Participar en los asuntos internacionales relacionados con su competencia, de conformidad a las políticas y lineamientos que emita la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría;



**Acceder a la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental;**

**Recopilar, sistematizar y, en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones;**

**Expedir reconocimientos y, en su caso, certificaciones a las personas físicas o morales con actividad económica, que cumplan con las disposiciones jurídicas ambientales y las que vayan más allá de ese cumplimiento; y**

**Coordinar y concertar la ejecución de instrumentos económicos y financieros que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia.**

## ANEXO II.

### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ley Suprema de la Unión, según lo dispone el Artículo 133°. Bajo este principio de supremacía de la Constitución, con las disposiciones constitucionales denominadas "bases o fundamentos constitucionales" se construye el sistema jurídico de la protección al ambiente (Brañes, 1994). Estos fundamentos se encuentran contenidos en los artículos 27°, 73°, y 25° de la Constitución, además de los artículos 26° y 115°, que para los objetivos de este estudio han sido revisados.

La descripción que se hace de los artículos de la Constitución, no consiste solamente de una transcripción de ésta. Debido a la importancia que han tenido las modificaciones a esta Carta Magna sobre la forma de apropiación de los recursos naturales, y por ende sobre su protección o deterioro, en algunos artículos, inicialmente se mencionan las modificaciones que han sufrido, y finalmente se analiza el texto que actualmente esta contenido en la Constitución.

#### ❖ Artículo 27°.

Además de establecer cuales son los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la nación, otorga a ésta última "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". Este texto corresponde al que actualmente se encuentra en la Constitución y que fue resultado de la última modificación al párrafo tercero, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, sin embargo, el principio de conservación de los recursos naturales plasmado en el texto original de 1917, ha permanecido inalterable. Al respecto, Brañes (1994) señala que "el hecho de que el Constituyente haya tenido en cuenta dicha idea cuando diseñó el proyecto nacional que subyace en la Constitución Mexicana, es algo verdaderamente singular para su época y confirma una vez más el carácter precursor de la Constitución Política de 1917."

La relevancia de esta concepción en materia ambiental es que la propiedad privada se evidencia como función social, debido a que la protección del ambiente exige muchas veces la limitación de ciertos atributos del dominio privado.

Por otra parte, la idea de "conservación" de los recursos naturales, no se opone al aprovechamiento de los mismos, es decir que la Constitución plantea una lógica productiva que considere la conservación de los recursos.

En el mismo párrafo tercero, se expresa una idea normativa para asegurar el cuidado de los recursos naturales enunciada textualmente así: "En consecuencia, **se dictarán las medidas necesarias** para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Cabe mencionar, además, que con la reforma al artículo 27, en 1987, en la Constitución se incorpora el principio de que es un deber del Estado (Federación, Estados y Municipios) velar por la protección al ambiente, incorporando una concepción de carácter integral con la idea de "preservar y restaurar el equilibrio ecológico"; lo que se refiere a una relación de estabilidad dinámica entre todos los elementos que configuran un determinado ambiente. Con estas modificaciones se establecieron las bases para la **regulación integral** de la materia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se publicó en 1988 (Brañes, 1994).

#### ❖ Artículo 73º.

Con las modificaciones a éste artículo, publicadas en 1971, se fundamentaba la prevención y control de la contaminación ambiental, en la Fracción XVI. Esta disposición facultaba al Congreso para legislar en esta materia. No obstante, que los aspectos ambientales fueron incorporados como parte de la regulación sanitaria y que se menciona sólo como materia Federal (quedó fuera de las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales), esta idea constitucional sigue siendo uno de los elementos principales de la protección al ambiente. Sin embargo, Brañes(1994) señala que la reforma constitucional de 1971, a este artículo, adolecía de excesos y omisiones: a) un exceso, fue la manera como fueron federalizados la prevención y control de la contaminación ambiental siendo que dicha reforma hubiera cumplido con un cometido verdaderamente útil si se hubiere limitado por ejemplo a facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre **la protección del ambiente**; b) la omisión, consistió en que no le proporcionó a la Ley Federal para Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1971) el fundamento constitucional apropiado. Por otra parte, se generó una situación anómala al otorgarle al Consejo de Salubridad General atribuciones para adoptar medidas destinadas a prevenir y controlar la contaminación ambiental, con la consiguiente duda de si esto era competencia exclusiva de dicho Consejo.

El cambio que se introdujo en el artículo 73 con las modificaciones de 1987, consistió en incorporar un inciso "G" a la Fracción XXIX de ese precepto, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión " para expedir las leyes que establezcan

la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio". El propósito de esta reforma fue permitir la participación de las entidades federativas y de los municipios en los asuntos ambientales, que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales anteriores a la reforma, estaba concentrada en la Federación.

De este modo, se establecieron las bases para la descentralización paulatina (Brañes, 1994). La LGEEPA, de 1988, con base en esta disposición constitucional, propone un **Sistema de Concurrencia** con dos ideas fundamentales: a) " la transferencia de las facultades que hasta este momento han estado radicadas en la Federación deben ser materia de un proceso gradual sujeto a la existencia de condiciones necesarias para que la descentralización opere exitosamente; y b) " es necesario que estas condiciones, cuando no existan, sean creadas por el concurso de la Federación, a través de un cuidadoso pero también vigoroso impulso de los convenios de coordinación y delegación de facultades, de modo que paulatinamente pueda irse ampliando el campo de las facultades a transferirse a las entidades federativas y municipios (LGEEPA, 1988).

#### ❖ Artículo 25°.

Este artículo se refiere a la rectoría del Estado sobre el desarrollo de la nación para garantizar que " sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales..."

Al respecto del desarrollo y de las actividades económicas, en el párrafo sexto establece que "Bajo criterios de equidad social y de productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al **uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.**" Estas disposiciones, que fueron incorporadas en 1983 a la Constitución, plantean la regulación del uso de los recursos productivos en el fomento al crecimiento económico, bajo el principio de un desarrollo integral. Puede interpretarse que además de constituir un fundamento para la protección al ambiente, estas disposiciones constitucionales, abren un espacio para el abordaje de la Política Ambiental, dentro del contexto del desarrollo integral en el que lo ambiental tiene que permea cada esfera o aspecto del desarrollo. Esto implica que en todos los sectores productivos deberá estar considerado el cuidado de los recursos productivos. Los textos anteriores, corresponden a la actual Constitución, tal como quedó a partir de la reforma al artículo 25°, que entró en vigor en 1983. La importancia de esta reforma radica en que incorpora un principio sobre la protección al ambiente de alcances extensos, en tanto que el concepto de "medio ambiente"; fue reconocido constitucionalmente, además de que establece que el uso de los recursos productivos, por los sectores social y privado, está subordinado al cuidado que se debe tener de ellos.

Sin embargo, las limitaciones de estos principios, son las siguientes (Brañes, 1994):

- a) El principio se refiere al uso que hagan de los recursos productivos, los sectores social y privado, pero no incluye el uso que haga el sector público;
- b) El principio se refiere exclusivamente al uso de los recursos productivos como factor eventual de la degradación del ambiente, es decir, no considera todos los elementos que pueden contribuir a dicha degradación.

A decir de los especialistas en Derecho Ambiental N entre ellos Brañes -, los fundamentos constitucionales para la protección del medio ambiente se encuentran contenidos en los artículos 27°, 73° y 25°, sin embargo los artículos 26° y 115° son de gran importancia debido a que abordan dos aspectos relevantes: a) La planeación del desarrollo nacional y b) Las facultades del municipio en materia ambiental.

❖ Artículo 115°.

Uno de los aspectos más relevantes de la Constitución Política de 1917 fue su propósito de reafirmar la existencia del municipio como la base del sistema político del país (Brañes, 1994), y en la que se incluyó la idea del **municipio libre**. En el artículo 115 constitucional se establece su regulación sistemática de municipio, que inicia con la institución del municipio libre: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes. "

En la Fracción II de este artículo, se establece que los municipios están investidos de personalidad jurídica y que manejarán su patrimonio, conforme a la Ley y se le otorga al gobierno municipal una de las facultades determinantes para su autonomía: "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía u buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". En este precepto se pone de manifiesto que los municipios participan en la gestión ambiental, a través del establecimiento de normas jurídicas de carácter general y abstracto sobre la materia. Estas normas son una de las fuentes de la legislación ambiental (Brañes, 1994).

En la Fracción III, se mencionan los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo, "... con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes". Así mismo, en esta Fracción se abre la posibilidad de que se haga cargo de otros servicios públicos, siempre y cuando lo determinen las legislaturas locales, según las condiciones territoriales, socioeconómicas, y la capacidad administrativa y financiera de los municipios. Además, en la Fracción V se establecen otras facultades del municipio para "... formular, aprobar y administrar la zonificación y

planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas". Para ello, la Constitución establece que de conformidad con su artículo 27, *se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios*. La inclusión de la categoría de zonas de reservas ecológicas también tuvo que ser incluida en la Ley General de Asentamientos Humanos (Brañes, 1994), en la que se menciona que corresponde a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, "fijar las normas a que se sujetarán los municipios [...] en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas". Con respecto a las facultades que tiene el municipio en materia de planeación del desarrollo urbano y en la regularización de su territorio y del suelo, vale decir que actualmente la Constitución no menciona el concepto integrador de planeación que constituye el ordenamiento ecológico del territorio, en su totalidad y no sólo de la parte urbana. Pareciera que la zona urbana no afecta ni es afectada por el resto del territorio municipal. Sin embargo como se verá más adelante, actualmente la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al ambiente, sí contempla como una facultad del Municipio, elaborar el Ordenamiento Ecológico del Territorio de su jurisdicción.

Con relación a las reformas constitucionales, el Artículo 115 ha sido reformado, a partir de 1917, en 9 ocasiones, pero la del 3 de Febrero de 1983, constituye el inicio de la reforma municipal que atiende los aspectos de: a) Desarrollo Urbano y b) Establecimiento de fórmulas proporcionales en la integración de los congresos locales y ayuntamientos.

Con estas reformas, se estableció el marco filosófico de la reforma municipal y se obligó a las legislaturas de los estados a adecuar su normatividad local. Esto ocasionó una acción en cascada, los estados procedieron a modificar sus constituciones locales y sus leyes orgánicas municipales.

Un segundo momento de la reforma municipal, desde el punto de vista normativo, lo ha constituido la incorporación de los nuevos principios a las constituciones de los estados y a las leyes orgánicas correspondientes (Camelo *et al.*, 1988).

En marzo de 1987 se reformó una vez más el Artículo 115 constitucional, con las modificaciones referidas en el Apartado VI.c., en materia de prevención, control y regulación del medio ambiente y los recursos naturales en el ámbito municipal.

Los esfuerzos arriba mencionados, se han dado en el terreno normativo, sin embargo, existen otros tipos de esfuerzos que también contribuyen al desarrollo y mejoramiento de los espacios municipales para hacer efectiva la vieja aspiración del municipio libre (Mejía, 1994). De estos esfuerzos, pueden destacarse los que abordan el análisis de procesos sociales en diversas líneas de trabajo e investigación que brindan experiencias de los gobiernos municipales y que muestran, en ocasiones, formas adecuadas de operación de la gestión ambiental.

❖ Artículo 26°.

En este artículo, se reconoce constitucionalmente, la importancia de planear las acciones del Estado para la orientación del desarrollo del país. Establece la obligatoriedad de la Administración Pública Federal de sujetarse a lo marcado en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Sectoriales que se derivan de él, cuando menciona que "... el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional..." y que "Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...". A pesar de que muchos autores no consideran al artículo 26 como un fundamento para la protección al ambiente, en el presente trabajo se incluye debido a las características sistémicas de la materia ambiental y a que, si se es congruente con el planteamiento de que la solución a los problemas ambientales esta fundamentalmente en la prevención y la proyección a largo plazo.

## ANEXO III.

### EL DESARROLLO SUSTENTABLE COMO UNA POLÍTICA INSTITUCIONAL

Para la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1995 N 2000), el desarrollo sustentable fue una política institucional, entendida como un proceso de largo alcance con base en el reconocimiento de una necesaria interdependencia entre el crecimiento económico, la conservación de la calidad del ambiente y la equidad social (SEMARNAP, 1997). El hecho de constituir una Secretaría en la que convergieron los sectores productivos pesqueros y forestales, además del fuerte sector del agua, reflejan en buena medida un esfuerzo de congruencia en considerar la interdependencia referida.

El concepto de desarrollo sustentable se difundió a partir del informe Brundtland en 1987, en donde se definió como *el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.*

Las principales críticas al crecimiento económico, están basadas en la desigual distribución de sus beneficios entre los distintos grupos sociales, en el agotamiento de los recursos naturales y la alteración de complejas interrelaciones globales de los ecosistemas, entre otras.

Fue hasta 1972, en la Conferencia de las Naciones sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, cuando se planteó:

- La degradación del ambiente es un problema de las naciones industrializadas, por lo que ellas deben sufragar los gastos que implique su corrección, y
- El modelo de desarrollo económico existente es altamente depredatorio de los recursos naturales, por lo que se requiere de fuertes cambios en los modos de producción, distribución y consumo.

El concepto de desarrollo adquirió nuevas dimensiones:

- El crecimiento económico es el fundamento necesario.
- La equidad es el principio que orienta la distribución económica.
- La calidad de vida, definida de manera específica para cada uno de los grupos sociales urbanos y rurales, es objetivo de la sociedad.
- El manejo del ambiente es un medio para realizar una gestión racional de los recursos, controlando al mismo tiempo el impacto de las actividades humanas sobre la naturaleza.

Todo lo anterior implica que los problemas ambientales de los países en desarrollo son, por su misma naturaleza, totalmente diferentes de los que existen en los países industrializados, y que la contaminación por la miseria es la peor de las contaminaciones. Ello derivó en el concepto de ecodesarrollo, que propugnaba por la



realización de la sociedad; solidaridad diacrónica con las generaciones futuras; reducción de los impactos ambientales sobre el ambiente; desarrollo de ecotécnicas para la producción de alimentos, vivienda y energía; así como para crear nuevas formas de industrialización de los recursos renovables; y la educación como una condición necesaria para el establecimiento de estructuras participativas de planificación y gestión, en virtud de que prepara a la población para ello.

El desarrollo sustentable en un enfoque en construcción que retoma los principios del ecodesarrollo fortaleciéndolos con nuevos elementos de la economía que, a la vez que validan la necesidad de estrategias productivas que no degraden el ambiente, hacen hincapié en la necesidad de elevar el nivel de vida de los grupos y sectores de población más vulnerables, identificando mejor las responsabilidades de cada parte frente a la pobreza y la crisis ambiental.

Fundamentos del desarrollo sustentable:

- Modificar pautas de consumo, sobre todo en países industrializados, para mantener y aumentar la base de los recursos y revertir el deterioro para las generaciones presentes y futuras a partir de:
  - Impulsar una mejor comprensión de la importancia de la diversidad de los ecosistemas.
  - Instrumentar medidas localmente adaptadas a problemas ambientales.
  - Mejorar el monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades del desarrollo.
  - Respetar las pautas socioculturales propias, sobre todo, de los pueblos indígenas y emplear un enfoque de género en el desarrollo de los proyectos.
  
- Empezar acciones en torno a las siguientes líneas estratégicas:
  - Erradicar la pobreza y distribuir más equitativamente los recursos.
  - Aprovechar de modo sustentable los recursos naturales y ordenar ambientalmente el territorio.
  - Compatibilizar la realidad social, económica y natural.
  - Promover la organización y la participación social efectiva.
  - Impulsar la reforma del estado y generar una estrategia socioeconómica propia.
  - Reducir el crecimiento demográfico y aumentar los niveles de salud y educación.
  - Establecer sistemas comerciales más equitativos y abiertos, tanto internos como externos, incluyendo aumentos para la producción de consumo local.

La SEMARNAP, retomó estos fundamentos como política institucional, para orientar la gestión ambiental del país.

Por otra parte, el concepto de desarrollo sustentable se ha definido en la LGEEPA, como el principio de la orientación de *la nueva política ambiental* (LGEEPA, 1996) que se establece en la legislación mexicana, y para lo que las Federación, los Estados y los Municipios, ejercerán sus atribuciones en materia ambiental.

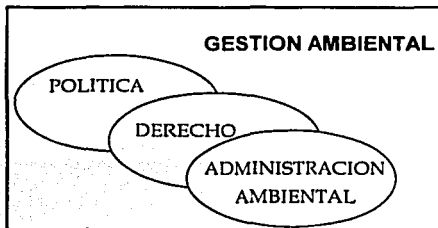
De acuerdo con el Artículo 3° Fracción XI., el desarrollo sustentable *es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.*

## ANEXO IV.

### GESTIÓN Y POLÍTICA AMBIENTALES

#### ¿Qué es la Gestión Ambiental ? :

La política es uno de los componentes principales de la Gestión ambiental, que de acuerdo con Brañes (1994) supone el conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales en este aspecto, y tiene como sus componentes principales a la política, el derecho y la administración ambiental.



La Gestión Ambiental es principalmente una función pública, por ser atribución o competencia del Estado, pero a diferencia de otros cometidos del Estado, la gestión ambiental no es una función exclusivamente pública. Ya que entre sus objetivos está su transformación en una función compartida por el Estado y la sociedad civil.

En, México, de acuerdo al artículo 27 constitucional, la ordenación del medio ambiente, es una función social y un deber del Estado, es por ello que la gestión ambiental es una función pública. Sin embargo, se han planteado objetivos que conllevan a la transformación de la gestión ambiental en una función compartida por el Estado y la sociedad civil.

El sistema de gestión ambiental que se estructuró en México tiene grandes rasgos de centralismo, sectorialización y con poca participación social, que se ha ido transformando con la pretensión de convertirse en un sistema más descentralizado, transectorial y participativo.

De acuerdo con Brañes, (1994), la gestión ambiental se construyó mal durante muchos años e incluso, las estructuras jurídico - administrativas han sido un soporte débil dentro de la Administración Pública Federal, con insuficientes recursos humanos, materiales, financieros.

#### ¿Que es la política ambiental ? :

La política ambiental se define como, el conjunto de orientaciones estratégicas, principios básicos, bases, criterios y lineamientos destinados a orientar las acciones tanto de autoridades como de los particulares con la finalidad de proteger y preservar el ambiente y los recursos naturales (Mesta, 1998). A través de la definición de la

política ambiental, es posible orientar el conjunto de las actividades sociales en los planos educativo, productivo, financiero, fiscal, de investigación y tecnológico.

Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en 1972 en Estocolmo, Suecia, se institucionalizan a escala mundial las cuestiones ambientales (Tudela *et al.*, 1990), es decir que la defensa del medio ambiente se inscribe en los programas políticos de gobierno, haciendo énfasis la participación fundamental del Estado en el establecimiento de políticas ambientales, en la administración ambiental y en la aplicación de medidas regulatorias.



La política ambiental tiene trascendencia en todos los planos de la vida productiva de un país y tiene que ver con la vida cotidiana de los individuos que conforman la sociedad, sin embargo, su diseño, establecimiento y aplicación parecen estar muy lejanos de los particulares e incluso, en algunos casos, de quienes están encargados de su aplicación.

En México, la política ambiental se ha construido paso a paso desde principios de este siglo, en su evolución han contribuido numerosos actores y circunstancias históricas que vale la pena identificar para comprender su dimensión actual y reconocer que ésta siempre estará en constante transformación.

El Estado es el rector del desarrollo y es el encargado de diseñar establecer y aplicar la política ambiental en México, es por ello que se considera fundamental en la formación de los responsables de la gestión ambiental, ya sea en el orden municipal, estatal o federal conocer a fondo el sentido, objetivo y contenido de las políticas ambientales que tienen que poner en práctica. En México, la política ambiental está plasmada fundamentalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados de éste.

### ¿Qué es el Derecho Ambiental ? :

El derecho ambiental, definido de la manera más simple (Brañes, 1994), es el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas. Estas normas jurídicas están orientadas a la protección de la biósfera, ya que la vida del ser humano y en general,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de todos los organismos vivos, es posible sólo dentro de este espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables y en el que se integran la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera, esto es, suelos, aguas y aire.

El derecho ambiental tiene que ver, con la continuidad de la vida sobre la tierra y con el mantenimiento de las condiciones que la hicieron posible. Tales condiciones no deben considerarse de manera estática, sino dinámica, tal como se presentan en la realidad. El derecho ambiental se ocupa entonces de la protección de la vida, pero lo hace tomando en consideración los numerosos elementos y las complejas relaciones que, momento a momento, permiten que la vida sea posible.

En relación a la concepción de ambiente, debe ser entendida como un sistema: *conjunto de elementos que interactúan entre sí* (Bertalanffy, 1968, en Brañes, 1994), *en donde estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales que constituyen el sistema*. Esto implica que el ambiente debe ser considerado como un todo, teniendo claro que algo formará parte del ambiente sólo en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trate.

En la definición de ambiente tienen que considerarse las dos concepciones extremas de *antropocentrismo* y el *naturocentrismo*, ya que no puede formularse ninguna definición del derecho ambiental, sin una determinada visión del ambiente. Brañes, asume la concepción de que el hombre debe ser considerado como el centro de las preocupaciones del propio hombre, en la de estar encaminada, en última instancia, a la protección de la existencia humana; y hace referencia al principio 1 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de las Naciones (Keating, 1993): *Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*. Sin embargo, advierte que en la protección al ambiente no debe perderse de vista que el hombre es un producto de la naturaleza, que forma parte indisolublemente de ella y que su existencia depende de la misma.

La calidad de vida depende en una buena medida de la calidad del ambiente. Su concepto es eminentemente antropocéntrico, pues está referido a la calidad de vida de las personas. *La calidad de la vida es concebida como la resultante de la salud psicosomática de una persona (evaluada objetiva o intersubjetivamente) y del sentimiento (subjetivo) de satisfacción* (Gilberto Gallopin en Sunkel y Gligo, 1980). Las condiciones del ambiente físico y del ambiente social influyen en la calidad de vida de las personas, por lo que la calidad de la vida de las personas excede entonces de la calidad del ambiente físico, que es el objetivo en el que habitualmente se centra la atención de la legislación ambiental.

El concepto de calidad de vida está asociado estrechamente con el de *desarrollo humano*, mismo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define como *el proceso que amplía las opciones de las personas*.

## **¿Que es la administración ambiental ? :**

La administración ambiental es la parte de la gestión ambiental que materializa en acciones las formulaciones de política y derecho ambientales.

Para su operación, la gestión ambiental se inserta en una estructura administrativa de Estado. Esta incorporación de la gestión ambiental plantea la necesidad de la descentralización de funciones bajo la consideración del aprovechamiento de las capacidades locales, y de una perspectiva integral de todos los elementos del ambiente en su conjunto. En consecuencia, el primer obstáculo con el que se encuentra la gestión ambiental es la sectorización, ya que no puede ser referida a cada uno de los ambientes por separado, sino preferentemente a referida a todos los elementos en su conjunto y en sus procesos de interacción. Por lo que la gestión ambiental requiere una estructura jurídico-administrativa distinta a la tradicional, por su naturaleza eminentemente transectorial, y no puede ser concebida como un sector o subsector más del aparato jurídico-administrativo del Estado, sin embargo esto no significa que deba eliminarse el enfoque sectorial, sino que debe tomarse con carácter secundario.

En México se abordó la necesidad de hacer transectorial gestión ambiental a través del establecimiento de un sistema de concurrencia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1987, mediante una distribución de competencias las atribuciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente la Federación, las entidades federativas y los municipios. Esto se planteó como el inicio de la descentralización que gradualmente se daría conforme a la existencia de condiciones necesarias. Según Brañes (1994) el propósito de la LGEEPA, consistió en que el régimen definitivo de la descentralización de la gestión ambiental, se construyera primero en los hechos y, luego de derecho.

La creación de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (1994), integrada con diversos sectores ambientales, fue un intento de dar un enfoque integral a la gestión ambiental, desde la administración pública. Sin embargo dicha integralidad no ha sido lograda ya que las inercias sectoriales son difíciles de romper.

## ANEXO V.

### LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO

La creciente demanda de atención a los problema ambientales, han aumentado las exigencias de servicios y acciones a los ayuntamientos, quienes ven limitada su capacidad para brindar esta atención ante la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos. Los problemas ambientales que se presentan en los municipios, están relacionados con los servicios que el ayuntamiento tiene que prestar a la población, la calidad ambiental y las demandas ciudadanas (CAMPELINO, 1996). Así también muchos de los conflictos se generan ante problemas ambientales en donde concurren las competencias del Municipio, la Federación y las entidades federativas.

En México, la diversidad que presentan los Gobiernos Municipales, es amplia y heterogénea, México cuenta con 2 mil 427 municipios, y pesar de los esfuerzos para fortalecer al orden de Gobierno Municipal, al parecer no han sido suficientes, ni aún con las reformas que se han hecho a la Constitución Mexicana dentro del Artículo 115. Al decir de Carpizo (1987), "el Municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo ; se le deseaba la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo".

Al igual que a la Federación y a las entidades federativas, al Municipio le corresponde la formulación y conducción de la política ambiental municipal (Art. 8º, LGEEPA, 1996). Pero para cumplir eficazmente sus funciones, también se enfrenta a un enorme desequilibrio regional y a un proceso de centralización de las decisiones. La dinámica del crecimiento económico del país a favorecido la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y por otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente (SEDUE, 1991).

El criterio económico, que ha predominado en las áreas rurales es el desarrollo productivo basado en agricultura de monocultivo y la ganadería extensiva, a costa de la deforestación de los ecosistemas, ya que no se ha impulsado el desarrollo productivo diversificado que permita aprovechar los recursos de los ecosistemas de México, así como tampoco se han valorado económicamente los servicios ambientales que brinda la naturaleza. Se formaron grandes zonas, sobre todo rurales, atrasadas y abandonadas, con recursos naturales desaprovechados, y la formación de grandes ciudades con altas concentraciones demográficas; la emigración de las áreas rurales hacia las ciudades también ha provocado desarraigo de sus territorios de origen. Esto se ha reflejado en la existencia de municipios desarrollados y de otros N la mayoría - que se encuentran en una pobreza extrema.

La propuesta de solución más referida es la descentralización (SEDUE, 1991; LGEEPA, 1996; Fox, 2001), a través de la que sea posible restituir al Municipio su

autonomía, económica y política. Además se hace referencia a que esta descentralización se debe dar en dos sentidos: uno al exterior del municipio, con la desconcentración económica en beneficio de áreas atrasadas del país mediante una planeación integral y coordinada del desarrollo regional; y en otro, interno al Municipio, que tienda a potenciar la utilización de recursos humanos y materiales con los que cuenta. Sin embargo, considero que no sólo la descentralización, en sí misma, hará posible el fortalecimiento del gobierno municipal, en todo caso el impulso al fortalecimiento de las organizaciones sociales, y el trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad hará posible trascender los problemas ambientales y de desarrollo.

Para la comprensión de la problemática global del Municipio, se debe tener presente que los diversos problemas se encuentran interrelacionados y se condicionan mutuamente. Existe además una jerarquización de estos problemas de acuerdo a la incidencia de éstos sobre la población del país.

El gobierno municipal ya no debe limitarse a ser solamente un prestador de servicios públicos. Debe convertirse en gobierno en el pleno sentido de la palabra, es decir, en promotor del desarrollo de la comunidad: desarrollo, político, social, cultural. Esto tiene que ver con la toma de decisiones que el gobierno realiza y que afecta a los procesos del desarrollo, por ejemplo, cuando se pretende un manejo adecuado del ambiente, tienen que evaluarse los impactos de cada una de las actividades productivas en otras áreas del desarrollo, o bien si se influyen mutuamente.

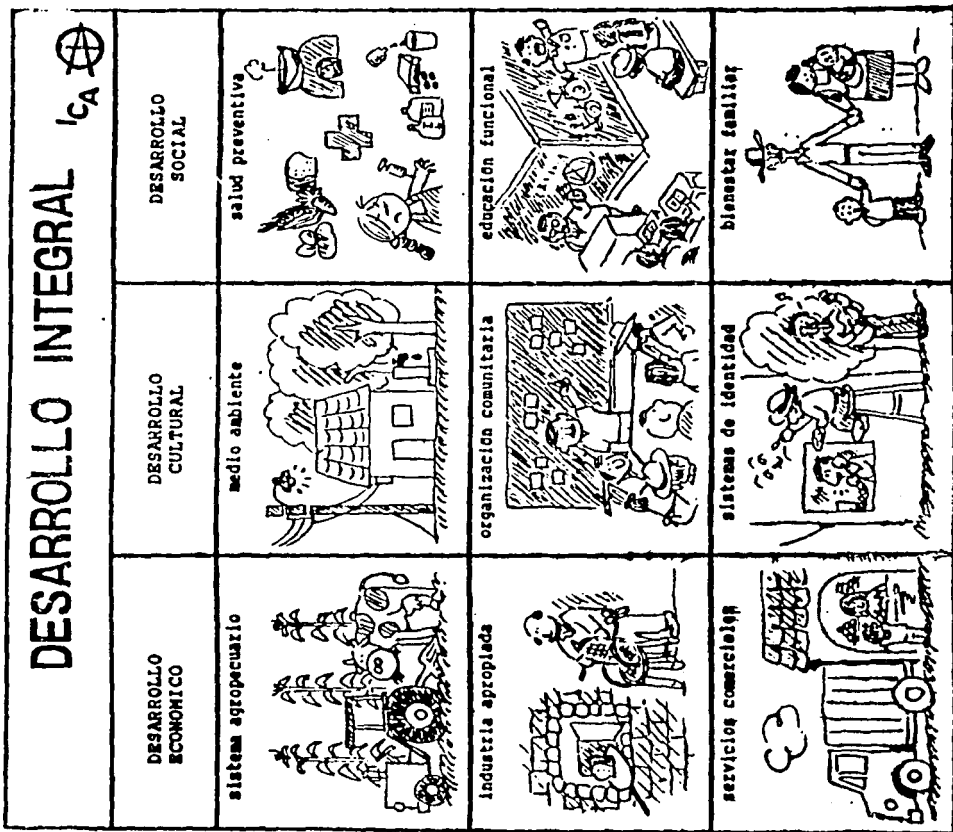
Por ejemplo, empleando el cuadro de desarrollo integral (Fig.1), en el caso de pretender impulsar una actividad de producción agrícola, tendrá que valorarse como se afecta el ambiente, si permite la regeneración de la fertilidad del suelo, la productividad en el largo plazo; los beneficios económicos hacia la población, en comparación con otro tipo de actividad como la forestal, cinegética, comercialización, manufactura de productos, etc.; así también se tendrán que valorar los impactos sociales relacionados con la educación, culturales, el capital social, etc.

Aunque en la toma de decisiones, se tendrá que elegir el área del desarrollo a la que se dará prioridad, la visión integral permitirá establecer medidas de mitigación de los impactos hacia otras áreas del desarrollo y las formas de favorecer cada una de las áreas.



Fig. 1. Desarrollo Integral.

Tomado de *La gestión ambiental para el manejo adecuado de los recursos naturales municipales*. SEDUE. 1991. Serie: Sistema municipal de gestión ambiental. Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria.



## ANEXO VI.

### DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

La LGEEPA, decretada en 1998, fue reformada ocho años después (LGEEPA, 1996), marcando así un avance importante en la evolución de la política y la legislación ambiental mexicana. Con estas modificaciones se atendieron las deficiencias que fueron observadas durante su vigencia.

Los propósitos de la reforma se orientan a problemas de fondo como la descentralización; la participación ciudadana; la discrecionalidad de la autoridad; los instrumentos económicos de gestión ambiental; los instrumentos de política ambiental; la definición de conceptos, y la congruencia de la LGEEPA con otros ordenamientos:

- ❖ Establecer un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental a favor de las autoridades locales;
- ❖ Ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente;
- ❖ Reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a fin de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental;
- ❖ Incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la ley, como las auditorías ambientales;
- ❖ Fortalecer y enriquecer los instrumentos de política ambiental para que cumplan eficazmente con su finalidad;
- ❖ Incorporar definiciones de conceptos hoy considerados fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, a fin de aplicarlos en las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento; y
- ❖ Asegurar la congruencia de la LGEEPA con las leyes sobre normalización, procedimientos administrativos y organización de la Administración Pública Federal.

El primero de los propósitos, relativo a la descentralización de la gestión ambiental, da respuesta a la demanda de definir claramente las atribuciones de los tres órdenes de gobierno en materia ambiental.

En la iniciativa de reforma y adición a la LGEEPA, se recurre a la estrategia de establecer **convenios** para la descentralización de funciones, previsto en el Artículo

116 Fracción VI de la Constitución, en donde se establece que "... la Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. "... Con base en el anterior precepto constitucional, en la medida en que los gobiernos locales desarrollen la capacidad para asumir atribuciones en materia ambiental, la Federación podrá transferirlas mediante convenios de coordinación.

A continuación se presenta un esquema de la Distribución de Competencias que establece la LGEEPA (Cuadro 1), con la finalidad de que se visualicen fácilmente aquellas que competen al Municipio, así como los mecanismos para la descentralización de funciones. Sin embargo, son numerosos los problemas que existen para el ejercicio de estas atribuciones, así como de las desigualdades existentes entre los municipios, que no permiten la aplicación de la política ambiental.

**DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y COORDINACION EN LA  
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE (1996).**

Cuadro 1.

FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS ARTICULO 8°	FACULTADES DE LOS ESTADOS ARTICULO 7°	FACULTADES DE LA FEDERACION ARTICULO 5°
<b>Política Ambiental</b>		
<p>Fracc. I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal.</p>	<p>Fracc. I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal.</p>	<p>Fracc. I. Formulación y conducción de la política ambiental nacional.</p>
<p>Fracc. II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales.</p> <p>La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los estados.</p>	<p>Fracc. II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales.</p> <p>La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación.</p>	<p>Fracc. II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en la LGEEPA.</p> <p>La regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal.</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 1. (Continuación)

FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS ARTICULO 8°	FACULTADES DE LOS ESTADOS ARTICULO 7°	FACULTADES DE LA FEDERACION ARTICULO 5°
IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los estados en la presente Ley.		
Programa de Protección al Ambiente		
XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.	XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente.	
Vigilancia del Cumplimiento de la Ley		
		XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven.
Competencia por Circunscripción Territorial, Jurisdicción o Soberanía		
Frac. X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial.	Frac. XI. La atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios.	Frac. III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado.
		Frac. IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación, afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado.
	XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, cuando así lo consideren conveniente las entidades federativas respectivas.	XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 1. (Continuación)

FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS ARTICULO 8º	FACULTADES DE LOS ESTADOS ARTICULO 7º	FACULTADES DE LA FEDERACION ARTICULO 5º
<b>Otras Disposiciones</b>		
<p>XVI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos, en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los estados.</p>	<p>XXI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.</p>	<p>XXI. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyen a la Federación.</p>
<b>Normas Oficiales Mexicanas</b>		
<p>Fracc. XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de éste Artículo:</p> <p>Fracc. III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal con la participación, que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;</p> <p>Fracc. IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 137 de la presente Ley;</p>	<p>Fracc. XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación en las siguientes materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de éste Artículo:</p> <p>Fracc. III. La prevención y control de la de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;</p> <p>Fracc. VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 137 de la presente Ley;</p>	<p>Fracc. V. La expedición de normas oficiales mexicanas.</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 1. (Continuación)

FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS ARTICULO 8°	FACULTADES DE LOS ESTADOS ARTICULO 7°	FACULTADES DE LA FEDERACION ARTICULO 5°
<b>Normas Oficiales Mexicanas</b>		
<p>Fracc. VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;</p>	<p>Fracc. VII. La prevención de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, luminica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal.</p>	
<b>Emergencias y Contingencias Ambientales</b>		
<p>Fracc. XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.</p>	<p>Fracc. XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.</p>	<p>Fracc. VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.</p>
<b>Áreas Naturales Protegidas</b>		
<p>Fracc. V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de os centros de población, parques urbanos, Jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local.</p>	<p>Fracc. V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales.</p>	<p>Fracc. VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.</p>
<b>Ordenamiento Ecológico del Territorio</b>		
<p>Fracc. VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el Artículo 20BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso de suelo, establecidos en dichos programas :</p>	<p>Fracc. IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el Artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos :</p>	<p>Fracc. IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el Artículo 18 BIS de esta Ley :</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1. (Continuación)

FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS ARTICULO 8°	FACULTADES DE LOS ESTADOS ARTICULO 7°	FACULTADES DE LA FEDERACION ARTICULO 5°
<b>Evaluación del Impacto Ambiental</b>		
Fracc. XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial.	Fracc. XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 35 BIS 2 de la presente Ley.	Fracc. X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el Artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
<b>Regulación</b>		
	Fracc. VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas.	Fracc. XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.
	X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras.	XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y al ambiente.
<b>Tecnología Anticontaminante</b>		
		XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos.
<b>Participación Social</b>		
	XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.	XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.



Cuadro 1. (Continuación)

FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS ARTICULO 8°	FACULTADES DE LOS ESTADOS ARTICULO 7°	FACULTADES DE LA FEDERACION ARTICULO 5°
Información		
XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental.	XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental.	XVII. La integración de Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley.
Recomendaciones		
	XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.	XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

En la Constitución mexicana y en las leyes, se han otorgado a lo gobiernos municipales diversas facultades, sin embargo, en la práctica, las leyes de las entidades federativas asumen muchas de estas facultades, esto genera una serie de contradicciones e indefiniciones a la hora de resolver conflictos ambientales. Por ejemplo, esto es muy frecuente con la facultad que tienen los municipios de autorizar usos de suelo, pero en las leyes ambientales correspondientes, esta facultad se le otorga a la entidad federativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## ANEXO VII.

### PLANEACIÓN AMBIENTAL

#### La Política Ambiental en la Planeación del Desarrollo:

La existencia de un sistema formal de planeación nacional del desarrollo en México ha determinado la importancia de la política ambiental en dicha planeación. De hecho, el marco normativo para la formulación de la política ambiental se constituyó hasta la formulación de la LGEEPA que entró en vigor en 1988 lo que hizo posible que se hiciera planeación ambiental hasta la fecha.

Otra aportación de la LGEEPA a la planeación y a la política ambiental, fue la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planeación del desarrollo con el Artículo 17° : "En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia".

En México se cuenta con los fundamentos constitucionales e instrumentos normativos para la Planeación del Desarrollo, pero no se cuenta con una política que promueva una cultura de planeación entre los diferentes sectores de la sociedad.

Dado que en éste trabajo se considera a la Planeación como un factor determinante en los procesos de toma de decisiones sobre todo en el ámbito de protección al ambiente, a continuación se describen los cambios que a sufrido este aspecto dentro de la política nacional a través de los años, así como su importancia en el proceso de toma de decisiones en el orden de gobierno Municipal.

La Planeación es: "... una actividad del Estado y en general de toda organización, necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que determine qué es lo que debe alcanzarse, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener estas finalidades a corto, mediano o largo plazo" (Acosta, 1988). La planeación, en éste contexto, es una actividad estratégica del Estado.

Los primeros antecedentes se encuentran en la Constitución Política de 1917, en la que se establecen objetivos y prioridades en materia de Educación Pública, Justicia Social, Agraria, Laboral y Recursos Naturales. Posteriormente, bajo la Presidencia del General Plutarco Elías Calles (1917-1939), se expidió la Ley que dispuso a la creación de la **Comisiones Especiales de Eficacia** publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1926, con el propósito de organizar técnicamente la prestación de los servicios públicos, y para agilizar el despacho de los asuntos en todas las dependencias y entidades administrativas.

La Ley para establecimiento del primer **Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos**, cuya finalidad fue orientar los estudios que en materia

económica y social realizaban la Federación, las entidades federativas y los Ayuntamientos (Bedrán, 1995), se promulgó en 1928.

En 1930, se promulgó la **Ley General de la Planeación de la República**<sup>1</sup> (LGPR). Esta Ley pretendía incrementar el nivel de vida de la población, para lo que consideraba necesario determinar los recursos de que el país disponía, por lo que se ordenaba la elaboración del **Plan Nacional de México** (PNM). El PNM, era un inventario regionalizado de los recursos, que facilitaría la elaboración de los planes y programas (Flores y Acosta, 1981).

Los primeros planes nacionales de México<sup>2</sup>, tuvieron entre sus objetivos fundamentales, dar cumplimiento al artículo 27 constitucional y examinar las actividades del gobierno y la coordinación entre las autoridades federales estatales y municipales.

Una instancia encargada de llevar a cabo las labores de Planeación, Coordinación y Vigilancia de todas las actividades del sector público federal fue la **Secretaría de la Presidencia**, creada el 24 de diciembre de 1958, la que buscó articular los mecanismos de coordinación, creando un **Plan de Acción Inmediata** en 1962, con él se buscaba la participación ciudadana dentro de las perspectivas generales en materia económica del Gobierno Federal, quedando este en el intento.

Fue hasta 1963, que se presentó la iniciativa de Ley en materia de Planeación denominada **Ley Federal de Planeación**, donde se proponía la creación de una **Comisión Nacional de Planeación**, con competencia Federal, para la estructuración de planes y programas de desarrollo, lo que fue rechazado.

El **Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970**, se dio a conocer en 1966, el que dentro de sus principales objetivos planteaba mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias, la seguridad pública, y en general, el bienestar social, así como atender y corregir los desequilibrios en el desarrollo regional (Bedrán, 1995).

Otros órganos públicos de planeación, fueron las **Unidades de Programación**<sup>3</sup>, aunque sin buenos resultados, tenían el propósito de coordinar y armonizar los programas y metas del desarrollo, precisando y cuantificando sus objetivos, y más tarde se crearon los **Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social** (COPRODES) en las entidades federativas, poniendo especial interés en aquellas zonas consideradas marginadas. Finalmente, en 1975 se creó la **Comisión Nacional de Desarrollo Regional**, cuyas tareas fueron las de: elaborar los programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo; coordinar las inversiones públicas federales y; ejecutar dichas obras (Bedrán, 1995).

1. Durante el período presidencial de Pascual Ortiz Rubio (1932).

2. El primer Plan Nacional de México, se tuvo en el sexenio de 1934 a 1940; y el segundo PNM, se elaboró para el sexenio del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946).

3. Durante la Presidencia del Lic. Echeverría Álvarez (1970-1976), se ordenó su establecimiento.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se promulgó de 1976 a 1982, y se creó la **Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)** con el objetivo de regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos.

Con estas reformas administrativas, se crearon los **Comités Estatales de Planeación (COPLADES)**, en sustitución de los COPRODES. Los COPLADES tenían la función de enlazar la planeación nacional y regional, al proporcionar información, socioeconómica, administrativa y financiera, así como sus programas de inversión y demandas.

El **Plan Global de Desarrollo, PGD**, se aprobó en junio de 1980, mismo que pretendía mediante su ejecución, proveer a la población de empleos y organismos de bienestar (educación, alimentación, vivienda y salud); así como **promover el crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.**

A través de la Reforma Administrativa, se celebraron **Convenios Únicos de Coordinación (CUC)** - posteriormente se denominaron **Programas Estatales de Inversión** -, con los objetivos de integrar a las entidades federativas; fortalecer el pacto federal; y propiciar el desarrollo autónomo y equitativo de las diversas regiones del país. Con estos Convenios, se buscaba la transferencia de recursos financieros y de asistencia técnica de la Federación a los gobiernos estatales y municipales (Bedrán, 1995). Ya para esta época las autoridades estatales habían estructurado sus estrategias de desarrollo económico y social, haciendo coincidir las prioridades nacionales y estatales a través de los **Planes de Desarrollo Estatal.**

En el **Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1982-1988**, constituido como un acto de Gobierno<sup>4</sup>, se le concedió a la política ambiental un lugar importante. Este Plan, consideró la protección ecológica, como un principio ordenador de la política de desarrollo, en la que el objetivo fue hacer de la protección del equilibrio ecológico y el ambiente principio y norma (LGEEPA, 1988; Alfie, 1993). Esto se planteó en un momento histórico en el que se proponía, en el orden internacional, reorientar los patrones del desarrollo, basados en la máxima ganancia, en detrimento de la calidad de vida de las mayorías y de la degradación ambiental (Tudela, 1990).

Sin embargo su visión generalizadora de la problemática y la orientación hacia una política globalizante resultó poco eficaz. En este sentido, Alfie (1993) señala: *se asienta la importancia del fenómeno ecológico en función de un interés que engloba un desarrollo determinado, sin importar diferencias de los distintos contextos, actores y condiciones de producción. se dejan de lado posibilidades de prácticas sociales y políticas alternativas que discutan o cuestionen el plan nacional globalizador, (que) no sólo borra la particularidad sino también establece una sola manera de enfrentar la problemática que queda restringida a un megaproyecto de Nación, donde grupos, movimientos e individuos tienen poca o ninguna influencia.*

4. Siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Kurzinger *et al.* (1991), va más allá y acusa al gobierno de De la Madrid de dar gran relevancia al fenómeno del corporativismo en la política ambiental, a través de la **monopolización del tema ambiental** por el partido en el poder y por aparato estatal. En este sexenio se celebraron conferencias ecológicas y se quería aparentar que el Estado disponía de los mecanismos apropiados para resolver la problemática ambiental, evitando al mismo tiempo que se organizarán fuerzas de oposición al margen del control estatal.

Atendiendo al artículo 26º Constitucional, en el que se señala que la planeación del desarrollo debe ser democrática, se institucionalizaron los **Foros de Consulta Popular** en la Ley de Planeación, con el propósito de captar las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad. Para ello, en 1989, se creó el **Consejo Nacional de Concertación Económica**<sup>5</sup> con la finalidad de definir las temáticas y lineamientos a seguir en los Foros de Consulta Popular.

Aun con protestas de algunos organismos de la sociedad, que manifestaron su desacuerdo en la organización y la premura de los Foros, en teoría, el PND (1989-1994) recogió "las aspiraciones, demandas y propuestas de la población".

El PND 1989-1994, incorporó dentro de su política social, la **Protección al Medio Ambiente y el Equilibrio Ecológico** como uno de sus objetivos principales.

#### OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL PND, 1989-1994 (Acosta , 1988)

1.- Participación de todos los sectores de la sociedad en las tareas ecológicas. con una concertación y concientización de la Protección del Ambiente y de nuestros recursos naturales.

2.- Creación de los Consejos Consultivos de Mejoramiento Ambiental, cuya finalidad fue incorporar a la sociedad en la realización de actividades ecológicas, así como vigilar el cumplimiento de los ordenamientos legales, en forma coordinada, en materia de prevención, control y restauración del equilibrio ecológico del país, entidades federativas y de los municipios.

El **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**<sup>6</sup>, incorpora una modificación sustancial en la forma de abordar las cuestiones ambientales, ya que presenta el apartado de **Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable** dentro del Capítulo de Crecimiento Económico. Con ello se atiende a los preceptos constitucionales que se refieren al impulso económico pero cuidando los recursos productivos (es decir los recursos naturales) y preservando el equilibrio ecológico.

5. En el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

6. En el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000).

Los problemas a los que se les da mayor prioridad en el PND 1995-2000, son: la afectación en la renovación de los recursos naturales y del deterioro de la calidad de vida y del medio ambiente; la grave contaminación en las grandes ciudades; el mal manejo de los residuos sólidos municipales; la alta generación de residuos peligrosos; la deforestación y disminución de la fertilidad del suelo; la contaminación de las cuencas hidrológicas; y la sobreexplotación pesquera.

*Ante esta problemática, no plantea una solución en el corto plazo, en cambio se propone: frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar hacia un **desarrollo sustentable**.*

La incorporación del concepto de desarrollo sustentable, coloca a la preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales como la base de la **estrategia nacional de desarrollo** que, de acuerdo al Plan, busca un equilibrio N global y regional N entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Aún cuando, como se ha mencionado, la incorporación del concepto de desarrollo sustentable es afortunada, en éste Plan sigue estando supeditado el desarrollo y el cuidado de ambiente y de los recursos naturales a la preponderancia que se le otorga al crecimiento económico, al establecer que: el objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es *promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable*.

Teniendo como marco el Sistema Nacional de Planeación Participativa, el **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, expone las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la administración pública federal para ese periodo.

El aspecto ambiental, dentro del PND 2001-2006, se inserta en el apartado 5.3.5. *Desarrollo en armonía con la naturaleza* y atribuye las causas del deterioro del ambiente a: el crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas; abuso histórico de los recursos naturales por prácticas productivas inadecuadas, como por usos y costumbres de la población; falta de conciencia entre la población acerca de la necesidad de cuidar el medio ambiente. Por lo que propone la elaboración y aplicación de políticas públicas que conduzcan a un mayor cuidado del medio ambiente.

En el PND 2001-2006, a diferencia de la administración anterior, no atribuye la principal causa del deterioro ambiental al desarrollo económico sino a *las decisiones y acciones implantadas por los seres humanos las que subyacen en ese fenómeno*, dicha diferencia es fundamental ya que determina el tipo de política ambiental de México durante el presente gobierno, es decir que no se dirigirá hacia el análisis

sistémico de las causas del deterioro sino a una visión parcializada de los problemas. Sin embargo el planteamiento retoma muchos de los preceptos y estrategias aplicadas en el gobierno anterior.

Un planteamiento relevante para los municipios es que, se propone la descentralización del manejo y la administración de las Áreas Naturales Protegidas hacia los estados y municipios.

El Gobierno Federal actual, reconoce al Gobierno Municipal como la primera instancia de gestión y de autoridad y la dimensión del enorme potencial que tienen las comunidades para administrar sus recursos y emprender su desarrollo. Al respecto, en su **Plan Nacional de Desarrollo 2001 N 2006** plantea: impulsar la descentralización, con el propósito de que todos los programas y decisiones surjan de las comunidades, de los municipios y de los estados; fomentar el poder de gestión de los ayuntamientos; hacer más intensa la vida participativa de las comunidades en este orden de gobierno; otorga facultades reales a los gobiernos municipales para administrar su propia hacienda pública; fomentar el desarrollo del capital humano y el capital social, a través de la profesionalización; impulsar el desarrollo de los municipios más atrasados a través del Programa de Micro-regiones y mediante acuerdos bilaterales entre municipios.

En la política actual, la modernización y de fortalecimiento municipal se orienta a que los ayuntamientos sean capaces de allegarse recursos; de contar con facultades fiscales adicionales a las que ya tienen; actualizar su reglamentación; poner al día sus tareas y sus áreas de servicio; formar, un Servicio Civil de Carrera; introducir mejoras técnicas y operativas; administrar con la mayor eficiencia los recursos públicos. Para ello establece la necesidad de una base de organización municipal profesional, y el desarrollo del capital social; es decir, la unión creativa y constructiva de todos los grupos y asociaciones que habitan en un municipio, dispuestos a participar en tareas de bien común. Para ello, "cada presidente municipal es capaz de movilizar la participación social y territorial que está en la naturaleza del Municipio. Alentando esta participación se forma capital social para crear organizaciones que puedan por sí mismas emprender obras, desarrollar proyectos productivos, realizar campañas de prevención y de educación" (Fox, 2001).

## **ANEXO VIII.**

### **ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO (OET)**

#### **¿Qué es el Ordenamiento Ecológico?**

Es un instrumento de política ambiental y se concibe como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el óptimo uso del suelo y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional. Su objetivo es regular e inducir el uso más racional del suelo y el desarrollo de las actividades productivas para lograr la protección y conservación de los recursos naturales (INE, 2001).

De acuerdo con el Artículo 19 bis de la LGEEPA (1996), el ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico :

- I.- General del Territorio;
- II.- Regionales;
- III.- Locales, y
- IV.- Marinos.

#### **> ORDENAMIENTO ECOLÓGICO GENERAL DEL TERRITORIO**

Le corresponde a la SEMARNAT la formulación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio (LGEEPA, 1996), a partir de la construcción de un diagnóstico con base en las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes. Así como establecer los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos. Con ello se estará en condiciones de :

- Plantear las tendencias deseables respecto al uso del territorio y de los recursos naturales en el ámbito nacional.
- Su incorporación al programa sectorial de Medio Ambiente a través de vincular la gestión de los recursos naturales con el Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- Ser considerado en otros Planes y Programas del Gobierno Federal, Estatal, Municipal y Local.

- **Compatibilizar el Ordenamiento Ecológico con la reglamentación del uso del suelo en materia de asentamientos humanos.**
- **Promover la participación de los diversos sectores sociales (individuos, instituciones sociales, académicas y de gobierno) en la formulación y revisión del Ordenamiento Ecológico.**
- **Fomentar y reforzar el desarrollo regional a través de mecanismos de concertación con el sector Público, Privado y Social.**

Los alcances del OET son promover un marco de certidumbre para la inversión pública, privada y social; establecer lineamientos y estrategias territoriales de conservación e identifica procesos ecológicos relevantes que deben protegerse en función de la sustentabilidad del desarrollo; regula el uso adecuado del suelo y las actividades productivas en función del potencial y estado de los recursos naturales; facilitar la gestión, la concertación y la solución de conflictos territoriales; y promover la restauración de ecosistemas dentro de esquemas productivos.

La SEMARNAP, antes de terminar su gestión, presentó el ordenamiento ecológico general del territorio (INE, 2000), que constó de cinco etapas la caracterización, el diagnóstico,

- **Fase de Caracterización**

Esta fase permite obtener un inventario de los recursos naturales y su distribución en el territorio nacional, así como identificar la disponibilidad de los recursos y el deterioro que pudiera existir a causa de formas de manejo o uso de los recursos como resultado de las actividades humanas.

Para llevar a cabo la caracterización de cada uno de los subsistemas (natural, socioeconómico y productivo), se parte de la información cartográfica y estadística proveniente de fuentes oficiales, de donde se seleccionan las variables para la construcción de indicadores de las relaciones que resulten relevantes para alcanzar los objetivos del ordenamiento. De este análisis se obtiene, para cada subsistema, productos parciales, y mediante la integración de estos se obtienen los productos finales de cada subsistema, representados en mapas síntesis, mismos que se constituyen en insumos para la etapa del diagnóstico.

- **Fase de Diagnóstico**

Durante esta etapa se analizan los procesos que se reconocen a partir de la interacción entre las variables analizadas en la fase anterior. El objetivo de ello es valorar cuantitativa y cualitativamente la situación de la problemática ambiental, bajo el contexto de causa-efecto. El resultado del análisis proporciona información relacionada con la calidad ecológica de los recursos naturales, la dinámica poblacional, la especialización económica y la calidad de vida de las poblaciones.

**Diagnóstico por niveles de estabilidad ambiental:**



Conforme a la política de la SEMARNAP orientada a la conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales; de tal manera que éstos sean útiles para mantener el equilibrio en los procesos locales, regionales, nacionales y globales, para lograr un uso sostenible que permita a las generaciones presentes y venideras aspirar a un bienestar social y económico. La Dirección de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (DOEGT), empleó el enfoque de niveles de estabilidad ambiental para tener una imagen del balance entre la presión humana y el grado de asimilación del medio natural como indicador de desequilibrio de procesos demográficos (concentración y dinámica espacial de la población) y productivos (presión de las actividades sectoriales sobre el uso del suelo). Con ello se detectan:

- Las potencialidades de los usos de suelo en áreas poco perturbadas.
  - Las áreas críticas con tendencias a atraer recursos de áreas marginales y/o distantes.
  - Concentraciones de población con requerimientos mínimos de recursos.
  - La demanda de recursos de los sistemas productivos y los impactos al medio natural por efecto de su actividad.
- **Políticas ambientales preliminares**

Con base en los atributos de la calidad ecológica de los recursos naturales y de los niveles de fragilidad del territorio, cuya integración explica la susceptibilidad natural de cambio y el estado de degradación del medio a causa de la perturbación de los recursos naturales por la acción del hombre, se asignaron las *construcción de políticas ambientales*.

Las políticas ambientales permiten fomentar de manera equilibrada espacios para la promoción del desarrollo social y económico y espacios geográficos suficientes para mantener los servicios ambientales que les dan sustento.

La asignación de Políticas ambientales preliminares indica que el 44% del total de la superficie del territorio nacional requiere una política de conservación, para superficies similares se propone políticas de protección y restauración (25.71% y 25.54%, respectivamente), en tanto que sólo en el 3.26% de la superficie del país se propone una política de aprovechamiento. Lo cual explica que en una superficie considerable del país se requiere llevar a cabo un conjunto de medidas para mantener condiciones que permitan la evolución y continuidad de los ecosistemas, mientras que un aprovechamiento racional de los recursos naturales es posible en un espacio reducido, el cual posee usos productivos actuales o potenciales o cuenta con condiciones adecuadas para el desarrollo urbano.

- **Construcción de la fase prospectiva**

Hasta ahora se ha concluido la caracterización y diagnóstico del territorio nacional en materia de recursos naturales, actividades productivas y aspectos socioeconómicos, que incluye información relativa a factores de presión sobre el medio natural y sobre la calidad de este, lo cual ofrece una fotografía actual con un diagnóstico a partir de información geoestadística disponible.

Sin embargo y considerando incluir elementos dinámicos que permitan tener una imagen de evolución de las presiones sobre el ambiente y el estado del ambiente natural a lo largo del tiempo, se construye una visión prospectiva que incorpora elementos de importancia para determinar la posible evolución a largo plazo del OEGT.

El ejercicio de prospectiva permite la construcción de escenarios alternativos sobre la evolución de largo plazo, entre hoy y el año 2030, con cortes quinquenales, de los componentes del modelo (presiones y estado ambiental), apoyados en el análisis de series históricas que parten, preferentemente, desde 1970.

Se incluye en el proyecto la determinación de las tendencias históricas en aquellos asuntos e indicadores que forman parte del modelo; así mismo se definen y evalúan "eventos portadores de futuro", es decir, sucesos que pueden darse en el futuro y que de hacerlo, pueden alterar las tendencias (modificando su dirección o reforzándola).

Con la información del diagnóstico y las estadísticas históricas se puede construir escenarios tendenciales, esto es, los que resultan si en el futuro siguen vigentes las tendencias del desarrollo.

La evaluación de los eventos portadores de futuro (importancia, deseabilidad, probabilidad de ocurrencia, fechas probables de ocurrencia, impacto), las diferentes combinaciones de los mismos y su posible impacto sobre las tendencias, permiten definir escenarios alternativos sobre la futura evolución de las presiones sobre el ambiente y el estado del medio natural.

Los escenarios a los que se hace referencia aportan una visión general, es decir, por la naturaleza de la información disponible obligan a que éstos tengan un nivel de desagregación menor al empleado en el diagnóstico; en este sentido, la representación geográfica se efectúa por regiones del territorio nacional, conformadas por grupos de entidades federativas

## ➤ ORDENAMIENTO ECOLÓGICO REGIONAL Y LOCAL

Con las reformas y adiciones a la LGEEPA en 1996, se establece que la SEMARNAT deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, y que las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino. Así también, los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

Para el caso que nos ocupa, la LGEEPA señala que los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

- Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Así también la LGEEPA, determina que los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, y establece las bases para dicha formulación:

- Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;
- Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

- Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;
- Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables. Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas.
- Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda;
- Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;
- Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.
- Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y
- El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.

## ANEXO IX.

### EJERCICIO DIDÁCTICO, SOBRE EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO (OET).

(Ejercicio creado en la Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, de la extinta SEDUE, y no se tienen referencia de los autores)

Este ejercicio didáctico se aplicaba durante los talleres de capacitación hacia los municipios, con el objeto de que a través de un ejemplo sencillo, ellos reconocieran la importancia de ordenar las actividades productivas y de servicios con base en la potencialidad de los recursos naturales y los usos de suelo determinados en cada Municipio.

Previamente a la realización de dicha actividad se realizaba una sesión de análisis y discusión sobre los elementos básicos a considerar en la formulación del OET.

#### ➤ Procedimiento:

- Se forman equipos de trabajo de hasta 5 personas y se les proporciona el material didáctico, que constaba de:
  - Mapa del Territorio Fig. 1. ( Se puede emplear un mapa del territorio municipal en el que prestan sus servicios los funcionarios municipales). La dimensión del mapa debe ser lo suficientemente grande, para que al mostrarlo al grupo sea visible por todos.
  - Plumones o marcadores de diversos colores.
  - El documento con la caracterización de cada uno de los subsistemas (natural, socioeconómico y productivo) de los sistemas terrestre (descrito adelante) señalados en el Mapa del Territorio (También puede realizarse una caracterización real de los subsistemas presentes de un Municipio seleccionado) .
- Una vez conformados los equipos se les indica que, primero describan con imágenes y símbolos las subsistemas natural, socioeconómico y productivo, presentes en cada sistema terrestre (se establece un tiempo de 30 minutos a 1 hora)

- Se le pide a cada equipo que, en grupo, decidan donde es más propicio autorizar el establecimiento de un nuevo desarrollo urbano, una industria (que sugieran el giro) y donde establecer una carretera. (se establece un tiempo de 30 minutos a 1 hora)
- Finalmente, se pide a cada equipo que expongan, en plenaria, ante todo el grupo el mapa que elaboraron y que fundamenten como y porque ordenaron el nuevo desarrollo urbano, la industria y la carretera.

➤ Resultados.

Al final de cada ejercicio, los funcionarios municipales, expresaban la necesidad e importancia de realizar el ordenamiento ecológico del territorio, y señalaban que era indispensable la presencia de los diversos sectores de la sociedad, ya que la parte más difícil del ejercicio radicaba en la toma de decisiones, por la diferente formación profesional de los equipos de trabajo y diferentes enfoques con respecto a la orientación del desarrollo de Municipio.

Otro de los aspectos que reiteradamente señalaban los participantes en el ejercicio, era la falta de información sobre la tecnología de giros industriales, que provocaran menos deterioro al ambiente, o bien la falta de oportunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales, tales como la flora y fauna silvestre.

El ejercicio resultó muy sencillo y fácil de aplicar, y arrojó buenos resultados en la formación sobre la gestión ambiental.

## CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS TERRESTRES

### Sistema Terrestre 1.

- A. Vegetación y uso del suelo.
  - a. Matorral Espinoso.
  - b. Ganadería extensiva.
- B. Fauna asociada.
- C. Hidrología: agua de temporal.
- D. Altitud de 700 a 1000 msnm.
- E. Pendiente 10° a 15°, pendientes suaves.
- F. Centro de Población 75 has.

### Sistema Terrestre 2.

- A. Vegetación y uso del suelo.
  - a. Bosque mixto: coníferas y quercus.
  - b. Pastizal inducido.
  - c. Agricultura de temporal.
  - d. Ganadería extensiva.
- B. Fauna asociada.
- C. Hidrología: agua de temporal.
- D. Altitud 1000 msnm.
- E. Pendiente 25, pendientes fuertes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

### Sistema Terrestre 3.

#### A. Vegetación y uso de suelo.

- a. Manglar.
- b. Selva media.
- c. Dunas (cantera, pantano).
- d. Acuícola.

#### B. Fauna: migratoria, endémica y en peligro de extinción.

#### C. Hidrología: alta precipitación, humedales.

#### D. Altitud de 0 a 3 msnm.

#### E. Pendiente 0° a 5°.

#### F. Arrecife de barrera.

### Sistema Terrestre 4.

#### A. Vegetación y uso de suelo.

- a. Manglar.
- b. Selva media.
- c. Dunas (cantera, pantano).
- d. Acuícola.

#### B. Fauna: migratoria, endémica y en peligro de extinción.

#### C. Hidrología: alta precipitación, humedales.

#### D. Altitud de 0 a 3 msnm.

#### E. Pendiente 0° a 5°.

#### F. Arrecife de barrera.

TESIS CC  
FALLA DE ORIGIN



## Sistema Terrestre 5.

### A. Vegetación y uso de suelo.

a. Selva baja.

b. Dunas (bosque de coníferas).

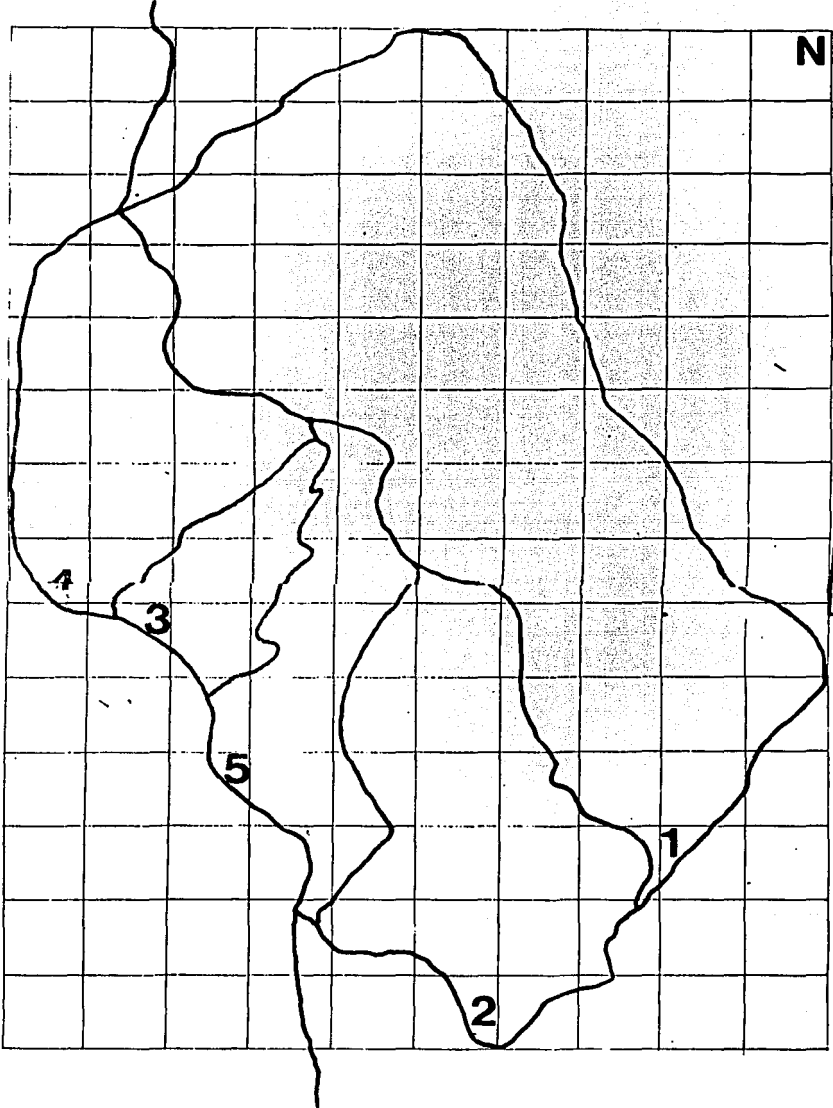
### B. Fauna asociada a diferentes ecosistemas.

C. Hidrología: alta precipitación, presencia de un río que desemboca al mar.

D. Altitud de 0 a 1000 msnm.

E. Pendiente 7° a 25°, pendiente pronunciada.

Mapa Territorial. Ejercicio de OET.



TESIS OET  
A DE OJUN

## ANEXO X.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DETERIORO AMBIENTAL EN MÉXICO

Las formas actuales de apropiación de los recursos naturales están atentando contra su renovabilidad ya que se trata de recursos limitados y frágiles, y se reconoce que son la base para el desarrollo de los países (Batis y Carabias, 1992) y que, sin embargo no hace mucho tiempo, esta reflexión quedaba fuera de la racionalidad en la orientación del desarrollo de los países y tampoco se observaba en la realización de las actividades económicas y productivas.

A su llegada a América, los españoles se encontraron con una diversidad de flora y fauna que (de acuerdo con la teoría de que América fue poblada por comunidades nómadas asiáticas que cruzaron por el estrecho de Bering hace más de 30 mil años) fue producto de la evolución recursos naturales en numerosas especies desconocidas para ellos, siendo muchas de éstas domesticadas por los nativos. No encontraron grandes mamíferos, debido a que estos desaparecieron por la presión que ejercían sobre ellos las primeras comunidades nómadas (Cuadro 1). Por otra parte, de acuerdo con dicha teoría, en América existía una gran diversidad de flora y fauna, pero no era así en el caso de las poblaciones de microorganismos patógenos, se presume que la flora, la fauna y la población humana americana nativa vivían casi libre de ellos (Tudela, 1990). Con la conquista española, una formidable variedad de gérmenes patógenos realizó por cuenta propia una conquista de alcances decisivos.

En México, la falta de cuidado en el aprovechamiento de los recursos naturales llegó a niveles dramáticos, desde la época de la colonización española. La belleza y riqueza natural del territorio, además del esplendor cultural de los antiguos mexicanos, que sorprendió a los españoles a su llegada, fueron extinguidas por un importante cambio en la forma de producción. De acuerdo con (Bátis y Carabias, 1992), durante la colonización, la economía prehispánica de subsistencia y generación de excedentes para el pago de tributos guerreros (Cuadro 1), fue sustituida por una economía de generación de excedentes para enviar a la corona española, en la que se producían grandes volúmenes de pocos productos, demandados por el mercado europeo: café, caña de azúcar, cacao, papas, carne de ganado vacuno, caprino, caballo y ovino y minerales como el oro y la plata. Lo significativo de este cambio de forma de producción, consistió en que la agricultura dejó de ser la actividad central; se dejaron de aplicar las tecnologías tradicionales, que consideraban los principios de funcionamiento de la naturaleza; se perdió la práctica del policultivo; y la organización del trabajo dejó de ser colectivo, complejo y eficiente en la construcción de infraestructura productiva (terrazas y sistemas de riego).

El mundo indígena se desestructuró y se reorganizó en función de las necesidades del sistema impuesto por los colonos. Se conformó una nueva organización de la propiedad privada de las tierras y varios sistemas de servidumbre.

A finales del siglo XIX, el México Independiente y Liberal se esforzó por incorporarse a la expansión del capitalismo que daba lugar en Europa y Estados Unidos. Sin embargo, esta incorporación se dio, al igual que en otros países asiáticos y africanos, en una posición de subordinación y dependencia. Su papel se limitó a proveer en condiciones desventajosas, materias primas a las naciones industrializadas, que contaban con mayor disponibilidad de capitales, necesitaban nuevos campos de inversión y tenían mayor capacidad de abordar inversiones.

El Gobierno Liberal triunfador, emitió disposiciones legales que cambiaron la estructura agraria favoreciendo la pequeña propiedad y convirtiendo en proletarios a una gran cantidad de campesinos (Arizpe *et al.*, 1993). Con la Ley de Deslindes de Tierras Ociosas (Cuadro 1), Porfirio Díaz, en su gobierno, autorizaba a colonos nacionales y extranjeros a denunciar tierras vírgenes y constituir compañías deslindadoras: "las compañías o los colonos recibían a título de pago, un tercio de las tierras deslindadas y gozaban de un derecho de opción y tarifas preferenciales para comprar al Estado los otros dos tercios" (Gutelman, 1980 en Arizpe *et al.*, 1993). Las transformaciones más bruscas ocurrieron por la intensificación de la agricultura, de plantaciones comerciales, la expansión ganadera y la apertura ferroviaria (Batis y Carabias, 1992).

La tierra y la fuerza de trabajo fueron la riqueza sobre la que el Gobierno Liberal fundó la capitalización de México, es decir, que se estableció un modelo de acumulación basado en exportaciones (Cuadro 1). La fuerza de trabajo era reclutada a través de métodos coercitivos y se establecieron relaciones sociales de producción esclavista, semi-asalariada o asalariada (Arizpe *et al.*, 1993).

Hasta 1914 el principal mercado de maderas finas se encontraba en Europa, fundamentalmente en Inglaterra (Arizpe *et al.*, 1993). Después de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos pasó a controlar las exportaciones de productos primarios de América Latina y a colocar sus capitales de manera estratégica en esta parte del continente, sustituyendo así a las potencias europeas. En México este reordenamiento internacional provocó primero una caída de exportaciones y una reducción de créditos pero, durante la Segunda Guerra Mundial, la industria y la economía mexicanas, se vieron favorecidas por la demanda interna de bienes provocada por la restricción de importaciones. El proceso de deterioro de la nación, se agudizó a partir de 1940. Fue a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando México encontró un momento favorable para su crecimiento (Batis y Carabias, 1992).

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, las naciones aliadas vencedoras decidieron en Bretton Woods, New Hampshire, aprovechar la oportunidad para remodelar el sistema económico mundial (Cuadro 1), y establecieron el marco general en el que tendrían que insertarse los países "en desarrollo" pertenecientes al ámbito de la economía de mercado.

Los países de América Latina y el Caribe quedaron excluidos de los esfuerzos internacionales de cooperación para la reconstrucción. En estas condiciones, los diversos países de la región procedieron a revisar la orientación general de sus economías, y a diseñar nuevos enfoques para su desarrollo. En este sentido se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por el sistema de las

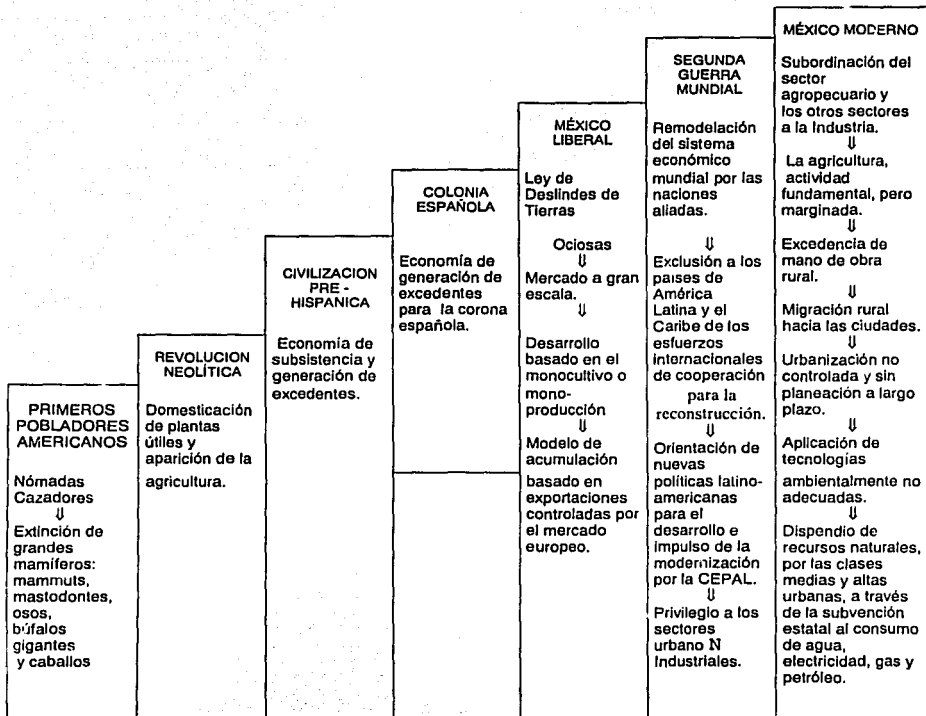
Naciones Unidas para enfocar los problemas regionales desde su especificidad. La CEPAL orientó la definición de nuevas políticas latinoamericanas para el desarrollo, impulsando una cierta modernización que tendió cada vez más a privilegiar los sectores urbano-industriales con los siguientes resultados, de acuerdo con Tudela *et al.* (1990):

5. La agricultura siguió siendo una actividad económica fundamental, tanto para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo local como para obtener las divisas que requerían las importaciones de bienes de capital. Sin embargo, el sector agrícola quedó marginado dividiéndose en dos subsectores: a) uno comercial, dinámico y vinculado a la exportación; y b) otro, tradicional víctima de un grave deterioro inducido, a pesar de cumplir la función de proveer los productos agrícolas básicos.
6. Se generó una excedencia de un sector creciente de la mano de obra rural, que sufrió una expulsión económica y pasó a engrosar las filas de la desocupación o subocupación urbanas.
7. La industria se convirtió en la rama económica prioritaria, orientada hacia la satisfacción de la demanda efectiva interna.
8. Se sobreprotegió al sector industrial y gozó de subsidios de todo tipo, lo que mermó la posibilidad de incrementar eficiencia.
9. Sobre-valoración de los tipos de cambio con relación a las divisas nacionales volvió atractivos, tanto la importación legal como el contrabando.
10. La 1ª expansión económica de los países de la región se basó en recursos propios. Por otra parte, se incrementó moderadamente la inversión extranjera directa, por medio del establecimiento de algunas grandes compañías transnacionales.

En los países de la Región de América Latina y el Caribe, la urbanización, constituye el aspecto más determinante de la transformación que tuvo lugar entre 1950 y 1980. El crecimiento urbano desmedido y desordenado, que no contempla las condiciones regionales de la diversidad natural y social de la República Mexicana ha sido y es el patrón en el que se han conformado las pequeñas y grandes ciudades en México, con los consecuentes efectos ambientales y sociales.

Cuadro 1.

FORMAS DE PRODUCCIÓN A TRAVÉS DE LA HISTORIA  
Y SUS EFECTOS AMBIENTALES



El esquema fue construido por la autora con base en las fuentes citadas: Batis y Carabias, 1992; Arizpe *et al.*, 1993; y Tudela *et al.*, 1990.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## XI. BIBLIOGRAFÍA

**Acosta R., Miguel.** 1988. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa. México. pág. 637.

**Alfie C., Miriam.** 1993. *Las transformaciones de la política gubernamental en materia ecológica*. El Cotidiano. No. 52, enero - febrero, año 8. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. México, D.F. págs. 51 - 56.

**Arizpe, L., F. Paz y M. Velázquez.** 1993. *Cultura y Cambio Global: Percepciones Sociales sobre la Deforestación en la Selva Lacandona*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM, Porrúa, p.p. 230.

**Barrios, Raúl.** 2001. Comunicación personal.

**Batis, Ana I. y C., Julia.** 1992. *Los problemas ambientales del desarrollo en México*. En Wuest, T. *Ecología y educación, elementos para el análisis de la dimensión ambiental en el currículum escolar*. CESU, UNAM. p.p. 233.

**Bedrán, D.** 1995. *El Derecho Ambiental y las Facultades Concurrentes*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Instituto de Estudios Superiores Contables y Administrativos del Sureste. Chiapas, México. p.p. 99

**Brañes, R.** 1994. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p.p. 792.

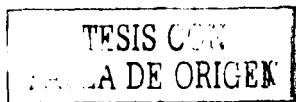
**Camelo M., Julio et al.** 1988. *La Educación y el Municipio*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Secretaría de Educación Pública. Cuadernos de Fortalecimiento Municipal. No. 2. Centro de Estudios de Administración Municipal.

**CAMPESINO.** 1996. Curso N Taller para el fortalecimiento del Municipio y Normatividad Ambiental. PROFEPA N Centro Campesino para el Desarrollo Sustentable, A. C. , Oaxaca, México.

**Carpizo, Jorge.** 1987. *Estudios Municipales*. Centro Nacional de Estudios Municipales, Año 3, p.p. 178. En : Camelo M., Julio et al. 1988. *La Educación y el Municipio*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Secretaría de Educación Pública. Cuadernos de Fortalecimiento Municipal. No. 2. Centro de Estudios de Administración Municipal.

**CONOCER.** 1998, *Reglas Generales y Específicas. Sistemas Normalizado y Certificación de Competencia Laboral. SNC 210000 - 250000*. Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

**Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.** 1990.



**D.O.F. 07-01- 2000.** Estados Unidos Mexicanos.

**D.O.F. 04-06-2001.** Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Estados Unidos Mexicanos.

**D.O.F. 30N11N2000.** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. Art. 23 bis. Estados Unidos Mexicanos.

**Flores C., R. y M. Acosta R.** 1981. *Administración y Política en la Historia*. INAP, México, pags. 203 - 208.

**Fox, Q. V.** 2001. *Primera Reunión de Presidentes Municipales para el Desarrollo Social*. Discurso 29-08-2001.

**Galtán N., J. F.** 1994. *Las políticas ambientales de gobierno, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*. Memoria del II Taller de Formación : Política y Acción Ambiental en México. Red de Educadores Ambientales de la Región Centro de México. 21 - 22 Octubre, 1994. México, D.F. págs. 13 - 25.

**INE.** 2001. Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio. Dirección de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (DOEGT). México.

**Keating, Michael.** 1993. *Cumbre para la Tierra. Programa para el Cambio. El Programa 21 y los demás Acuerdos de Río de Janeiro en versión simplificada*. Centro para Nuestro Futuro Común. Ginebra, Suiza.

**Kurzinger Wiemman, E. F. Hess, J. Lange, H. Lingnan, H. Mercker y A. Vermehren.** 1991. *Política Ambiental en México: el papel de las organizaciones no gubernamentales*. Instituto Aleman de Desarrollo - Fundación Friedrich Ebert S., México, D.F. p.p. 157.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA.** 1988. Congreso de la Unión. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA.** 1996. Congreso de la Unión. Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

**Mejía L., J. Comp.** 1994. *Problemática y Desarrollo Municipal*. Universidad Iberoamericana - Plaza y Valdés, S.A. de C.V. México p.p. 243.

**Mesta F., M. A. Coord.** 1998. *Instrumentos de Política Ambiental al Alcance de los Particulares. Manuales para la Prevención y Resolución Pacífica de Conflictos Ambientales*. No. 1. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. México, D.F. p.p. 24.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Ostrom, E.** 1990. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva.* Economía Contemporánea, UNAM N CRIM, FCE, México, pp. 395.

**Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.** *Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable. Cap. 5. Crecimiento Económico.* Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Plan Nacional de Desarrollo 2001 N 2006.** 5.3.5. *Desarrollo en armonía con la naturaleza. Cap. 5.* Poder Ejecutivo Federal.

**Programa de Medio Ambiente 1995 - 2000.** Poder Ejecutivo Federal, México. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Instituto Nacional de Ecología.

**PROFEPA,** 2000. *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe de Gestión 1995 N 2000.* SEMARNAP, México, pp. 343.

**PROFEPA,** 1996. *Subprograma de Fortalecimiento a las acciones de atención a la Denuncia Popular y Vigilancia para el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental, en el Ámbito Municipal.* (Documento de trabajo), Área de Promoción y Capacitación. Dirección General de Denuncias y Quejas.

**PROFEPA,** 1995. *Ubicación de Municipios Prioritarios pcr Entidad Federativa.* (Documento de trabajo), Área de Promoción y Capacitación. Dirección General de Denuncias y Quejas.

**SEMARNAP.** 1997. *El desarrollo sustentable. Una alternativa de política institucional.* Coord. González, G. México, pp. 79.

**SEDUE.** 1991. *La gestión ambiental para el manejo adecuado de los recursos naturales municipales.* Serie: Sistema municipal de gestión ambiental. Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria. México, pp. 71.

**Sunkel, O. y N. Gligo (comps.).** 1980. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina,* FCE, México, Vol. I, pp. 126.

**Tudela, F., A. R., R. Brañes y V. M. Toledo.** 1990. *Desarrollo y Medio Ambiente en América latina y el Caribe, una Visión Evolutiva.* Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ; Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, España p.p.231.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN