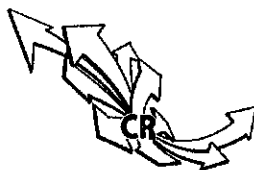


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
CENTROS REGIONALES UNIVERSITARIOS
MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN CHIAPAS DE 1987 AL 2008:
Reflexiones académicas desde la perspectiva de la función pública

TESIS
QUE COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

PRESENTA:
AGUSTÍN HERNÁNDEZ LÓPEZ



Julio 2008

San Cristóbal de las Casas, Chiapas



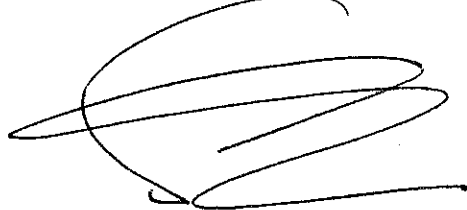
DIRECCION GENERAL ACADEMICA
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES
OFICINA DE EXAMENES PROFESIONALES

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN CHIAPAS DE 1987 AL 2008:
Reflexiones académicas desde la perspectiva de la función pública

Tesis realizada por Agustín Hernández López bajo la dirección del Comité
Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para
obtener el grado de:

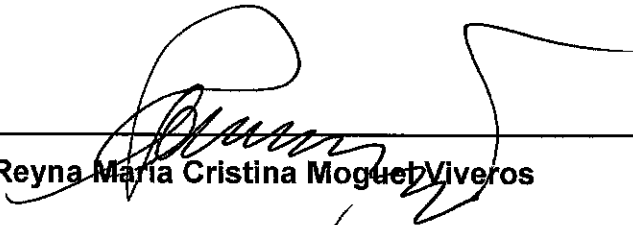
MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

DIRECTOR:



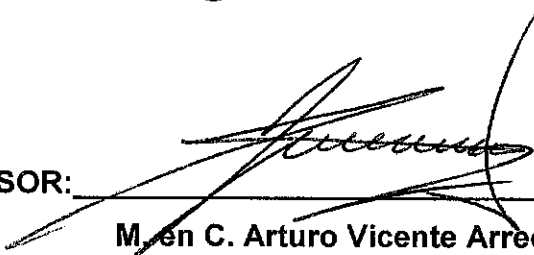
Dr. Timothy Roderick Hamilton Trench

ASESORA:



Dra. Reyna Maria Cristina Moguez Viveros

ASESOR:



M. en C. Arturo Vicente Arreola Muñoz

DEDICATORIA

A mi esposa María de los Ángeles,
A mis hijos Héctor Mauricio, Andrea Carolina y Agustín Emmanuel
En memoria de mi abuela Carmen García y mi padre putativo por
elección Marco Antonio Salvatori Vargas
que son mis fuentes personales de sustentabilidad.

AGRADECIMIENTOS

A Roberto Ramírez mi tío y familia así como a Martha Patricia mi hermana, Adrián, Lupita y Paúl mis sobrinos por su siempre solidario impulso y apoyo.

A Lourdes Gutiérrez y Froilán Esquinca, quienes tienen mi admiración, respeto y reconocimiento por su gran calidad humana, capacidad intelectual, de diálogo de saberes y me dieron su generosa confianza para colaborar en la aplicación y construcción de políticas de desarrollo social y ambiental en Chiapas sin lo cual hubiese sido imposible realizar este trabajo

A mis herman@s - amig@s presentes y distantes: Ramón Arturo Piña, Juan Maya, Juan Tudón, José Alfredo Juárez, Violeta Gamboa, Lulú, Marina Rodríguez y especialmente Juana Cruz y Juan Armando Franco por su constante insistencia e incondicional respaldo y empuje.

A Enrique Gálvez y Teresa Álvarez, entrañables y distantes amigos por quienes llegue a Chiapas y Dora María Velarde, con quien construimos laboralmente los espacios y facilidades para cursar este posgrado.

Al Dr. Tim Trench, mi Director de Tesis, por su generosidad, paciencia y profesionalismo para compartir y retroalimentar saberes, respaldo académico, encauzar conocimientos y motivar la actitud crítica en el desarrollo de este trabajo.

A la Dra. Reyna Moguel, mi asesora, por su invaluable dedicación, exigencia y responsabilidad académica además de su apasionada y constructiva actitud formadora.

Al M. en C. Arturo Arreola, mi asesor, por su siempre dispuesta, paciente, solidaria y responsable voluntad de compartir conocimientos y retroalimentar nuestras experiencias.

A la Universidad Autónoma Chapingo y su comunidad académica, especialmente a los profesores e investigadores de la Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional de la sede Chiapas por su dedicación y esfuerzo para apoyarnos en la conclusión de este programa de posgrado.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo otorgado como becario de este programa de excelencia académica.

A mis compañeros de trabajo, especialmente Miguel Ángel, Lorena, Jaime, Delmar, Ana, Carlos, Pedro, Natividad, Beltrán, Antonio, Leonardo, Rodolfo, Sadi, Teresa, Doña Mari y Don Pedro por su efectivo, solidario y activo respaldo.

A todos aquellos maestros, compañeros y amigos que de manera indirecta me apoyaron y motivaron.

DATOS BIOGRÁFICOS

Agustín Hernández López nació el 28 de mayo de 1960 en la Ciudad de México siendo su madre y padre originarios de Chiapas y Puebla respectivamente.

De 1980 a 1984 cursa la Licenciatura en Biología en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, durante el siguiente año y medio contribuye en la búsqueda de soluciones a la problemática de pérdida de granos básicos en etapa de almacenamiento de los productores de San Mateo Calpulalpan de Méndez, Oaxaca, a través del manejo integrado de plagas mediante su servicio social, titulándose en 1986.

El primero de septiembre de 1986, llega al Centro Coordinador Indigenista del Valle de Santo Domingo, Municipio de Ocosingo, Chiapas, cargando sobre sus hombros una casa de campaña, una mochila, libros y, en su mente y corazón, la ilusión de contribuir en la permanencia de la Selva Lacandona y el manejo comunitario de sus recursos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Durante los 22 años transcurridos posteriormente, ha laborado en instituciones federales (FONDEPESCA, INI, SEDUE, PROFEPA, DGEI, CONAFE, CFE, CONAFOR) y estatales (COPLADE, SERNYP, SDR, COFOSECH, IHNE) del sector social y ambiental en Chiapas así como del educativo en Guerrero y la Ciudad de México, desarrollando experiencias y capacidades en materia de planeación, programación, organización, coordinación, gestión, ejecución, liderazgo, capacitación, asistencia técnica y participación social hacia la sustentabilidad.

En 1990, junto con María de los Ángeles -brillante, comprometida y amorosa mujer copainalteca-, toman la decisión de unirse en matrimonio y residir en San Cristóbal de las Casas y hoy día se esfuerzan en formar a sus tres hijos.

Su participación en el ámbito no gubernamental está ligado a la Asociación de biólogos del sureste, Sociedad de ingeniería sanitaria y ciencias ambientales del estado de Chiapas, Asociación Norteamericana de Educadores Ambientales A.C. y, la Asociación Mexicana para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas

Para mantener su servicio profesional actualizado ha participado en diplomados, seminarios, congresos, talleres, cursos; publicado artículos de divulgación; y, después de 19 años de servicio público decide cursar la Maestría en Ciencias de Desarrollo Rural Regional, ofertada por la Universidad Autónoma Chapingo en su sede Chiapas, ingresando a ésta en el 2005

Actualmente se desempeña como Curador General del Parque Educativo San José Bocomtenelte y Representante regional para los Altos, Fronteriza y Selva en el Instituto de Historia Natural del Estado de Chiapas.

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN CHIAPAS DE 1987 AL 2008: REFLEXIONES ACADÉMICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ENVIRONMENTAL POLICY IN CHIAPAS FROM 1987 TO 2008: ACADEMIC REFLECTIONS FROM A PUBLIC-FUNCTION PERSPECTIVE

M. en C. Agustín Hernández López

Dirigido por Dr. Timothy Roderick Hamilton Trench

En este trabajo se presentan los resultados de las reflexiones académicas que el autor realiza desde una perspectiva testimonial como actor de la función pública, para explicar el desarrollo de la política ambiental en México y Chiapas, su caracterización y fallas durante el periodo de 1987 al 2008. La premisa fundamental es que la política ambiental implementada en Chiapas, al estar subsumida a otros sectores, a la inestabilidad política y a la fragilidad institucional del gobierno local por un lado y por el otro, al contener recursos naturales y fuerza de trabajo estratégicos para el desarrollo nacional, se ha caracterizado por ser una política ambiental federal especialmente centralista y autoritaria mientras que la política ambiental del gobierno del estado es dependiente, débil, ineficiente y desarticulada, y, en su conjunto, ambas tienen un discurso fuerte pero una práctica institucional sobrerregulada y simulada.

Esta investigación identificó las relaciones entre el papel del estado, las políticas públicas y la evolución de la política ambiental en América Latina, además de las bases conceptuales de la política ambiental mexicana, su evolución institucional y el papel de la transferencia y descentralización hacia Chiapas. Las conclusiones sugieren reposicionar verdaderamente al sector ambiental en Chiapas, con una acción institucional eficiente, una estructura orgánica e instrumentos articulados y compatibles con la federación, un mayor presupuesto bajo una visión de largo plazo que permita equilibrar intereses grupales, profesionalización de tomadores de decisiones, y desarrollo, diferenciado e integral, de mercados formales para su biodiversidad y servicios ecosistémicos.

Palabras clave: Política ambiental, agenda ambiental, bases conceptuales de la política ambiental mexicana, descentralización, fallas de política ambiental, reposicionar sector ambiental en Chiapas.

This thesis presents the results of academic reflections carried out by the author from the perspective as a public servant to explain the development of environmental policy in Mexico and Chiapas, its character and failures during the period 1987 to 2008. The fundamental premise is that the environmental policy implemented in Chiapas has been, on the one hand, considered secondary to other sectors, vulnerable to political instability and to the institutional frailty of the local government, and, on the other hand, due to Chiapas' wealth of natural resources and labour force, both strategic for national development, has been, at federal level, heavily centralist and authoritarian, while at state government level, it has been dependent, weak, inefficient and unarticulated. Both have a strong discourse but an over-regulated and simulated institutional practice.

The research identified unsustainable population-environment and urban-rural relationships, the influence of multinational organisms on the incorporation of the environmental agenda in Latin American countries and the conceptual bases underlying Mexican environmental policy, their institutional evolution, and the role of transference and decentralization in the context of Chiapas. Conclusions favour a repositioning of the environmental sector in Chiapas, with more efficient institutional actions, an organic structure and articulated instruments compatible with the federation, a larger budget subject to a long-term view which allows for balance among group interests, the professionalization of decision-makers, and differential and integral development of formal markets based on the state's biodiversity and ecosystem services.

Key words: Environmental policy, environmental agenda, conceptual basis for Mexican environmental policy, decentralization, environmental-policy failures, repositioning of the environmental sector in Chiapas.

Tabla de Contenido

Resumen	vi
Abstract	vi
Tabla de contenido	vii
Lista de Figuras	viii
Lista de Cuadros	ix
Introducción	1
Capítulo I. Teoría de Estado, Política Pública y Evolución de la Política ambiental en América Latina	11
I.1. El Estado moderno capitalista: de su definición, origen, evolución e interrelaciones y contradicciones con el mercado y la sociedad	12
I.2. La Política Pública como acción y decisión del Estado	15
I.3. La Política Ambiental: bases conceptuales, gobernabilidad internacional y evolución de la gestión ambiental en América Latina	17
Capítulo II. La Política Ambiental en México: Breve caracterización sobre su génesis, desarrollo y perspectivas	36
II.1. Antecedentes a la luz de las bases constitucionales	37
II.2. Las bases conceptuales de la política ambiental mexicana	47
II.3. Caracterización de la política y gestión ambiental mexicana: arreglo institucional, financiamiento, instrumentos, normatividad y participación social	53
II.4. El rol de la transferencia, descentralización, transversalidad e integralidad en la gestión ambiental	77
Capítulo III. Historia y Estado actual de la Política Ambiental en Chiapas de 1987 al 2008	82
III.1. Antecedentes	85
III.2. Caracterización de la política ambiental en Chiapas: Discursos, arreglo institucional, y gasto ambiental	88
III.3. Centralismo y sobrerregulación sectorial: principios de intervención de la política ambiental federal en Chiapas	123
Capítulo IV. Evaluación de Instrumentos de la Política y Gestión Ambiental en Chiapas	130
IV.1. Definiciones y tipología de instrumentos	130
IV.2. Evaluación de instrumentos	133
IV.3. La Participación Social y los actores del sector ambiental	163
Conclusiones, perspectivas y recomendaciones	165
Bibliografía	175

Lista de Figuras

Figura 1	Evolución del Arreglo Institucional de la Política Ambiental Mexicana de 1972 al 2008	54
Figura 2	Comparativo entre las estructuras orgánicas de la SEMARNAP (1994) y la SEMARNAT (2001)	56
Figura 3	Estructura orgánica actual del sector ambiental en México	57
Figura 4	Evolución del Arreglo Institucional de la Política ambiental en Chiapas 1942-1988	100
Figura 5	Evolución del Arreglo Institucional de la Política Ambiental en Chiapas 1988-2000	104
Figura 6	Evolución del Arreglo Institucional de la Política Ambiental en Chiapas 2000-2008	109
Figura 7	Política Institucional Ambiental Actual en Chiapas (2008) y su correspondencia sectorial	112
Figura 8	Evolución del presupuesto asignado de 1987 a 1993 a la SDR y el IHN	114
Figura 9	Evolución del presupuesto asignado de 1994-2008 a la SDR, IHN, SERNYP, CEAS, SEPESCA Y COFOSECH	115
Figura 10	Inversión Federal y estatal convenida para la aplicación de la política forestal durante el período 2001-2007	118
Figura 11	Áreas Naturales Protegidas de Chiapas decretadas de 1936 al 2006	142
Figura 12	Los actores del sector ambiental en Chiapas	161
Figura 13	Algunos espacios creados para la participación social en la aplicación social a la aplicación de la política ambiental en Chiapas.	162

Lista de Cuadros

Cuadro 1	Leyes sobre Medio Ambiente en América Latina	30
Cuadro 2	Evolución del presupuesto asignado al sector medio ambiente de 1987 al 2008	61
Cuadro 3	Materias susceptibles de ser descentralizadas bajo el PDIA	79
Cuadro 4	Cambios en la Titularidad del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas de 1979 al 2008	123

INTRODUCCIÓN

En 1986, cuando Enrique Gálvez y Lourdes Gutiérrez me invitaron a participar en un proyecto de piscicultura rural en la conocida, compleja y multifacética región de la Selva Lacandona, integrándome al equipo técnico del Centro Coordinador Indigenista del Valle de Santo Domingo del Instituto Nacional Indigenista (INI), no me imaginé que a partir de ello, iniciaría mi carrera de servidor público en Chiapas y mucho menos que tendría la oportunidad de ganar una valiosa experiencia en el proceso de construcción y desarrollo de la política ambiental en Chiapas.

Mi participación, de sólo 4 meses, se convirtió en una experiencia continua de un poco más de 3.5 años, durante los cuales, participé en el trabajo técnico interdisciplinario de planeación, programación y ejecución de proyectos que intentaban intuitivamente, desarrollar esquemas de conservación y desarrollo, en el marco del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), para conducir la estrategia de asentamiento de poblaciones en la zona de Marqués de Comillas enfocados a delimitar la Frontera de México con Guatemala después del levantamiento armado de la guerrilla guatemalteca en 1982 y sus incursiones al territorio mexicano.

En aquel entonces, no dimensionaba la trascendencia que tendría el esfuerzo

institucional de implementar a partir del proyecto de piscicultura tropical, una serie de iniciativas locales tales como el establecimiento de reservas ejidales, la incorporación del frijol abono y producción de plantas forestales y frutales para una reforestación productiva, la dotación de mulas para evitar el uso del tractor en tierras poco aptas para el uso de éste por las características del suelo tropical, la conservación y reproducción de la guacamaya roja como punta de lanza de un proyecto de ecoturismo y la autorización para incorporar la Sección de Biología, en 1989, como parte de la estructura orgánica del Centro Coordinador, la segunda dentro del INI a nivel nacional, y que indicaba la maduración de un proceso estatal y nacional de internalización del tema ambiental en una dependencia federal que por su origen y función transectorial para la atención integral de los pueblos indígenas tenía esa oportunidad.

Ahora, 23 años después, me encuentro participando en el Instituto de Historia Natural, un organismo descentralizado del gobierno del estado de Chiapas, institución con 53 años de historia (1955-2008) y con un reconocido prestigio nacional e internacional, desde la cual se ha venido construyendo e implementando la política estatal de conservación dirigida al conocimiento y manejo de la biodiversidad así como a la administración, manejo y gestión de las áreas naturales protegidas, que ha pasado de ser una institución marginal dentro de la administración pública en sus primeros 30 años a una institución que se fue consolidando en sus siguientes 20 años pero que, actualmente, se encuentra debilitada e iniciando un proceso de reingeniería institucional para articularse adecuada, congruente y estratégicamente a las nuevas políticas

ambientales del estado así como a la nueva reconfiguración sectorial que tiene como cabeza a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (SEMADUVI) y también al contexto nacional e internacional de la gestión ambiental.

Al cabo de más de dos décadas de experiencia en la función pública, participando en instituciones federales y estatales del sector ambiental y educativo, he sido testigo del proceso de construcción, desarrollo, maduración y debilitamiento de la política y gestión ambiental en el estado de Chiapas, misma que se ha desarrollado bajo el cobijo de otros sectores del desarrollo económico, que ha estado entrampada en un proceso creciente de vulnerabilidad social y ambiental, que se ha enfrentado con las condiciones y procesos sociales y de tenencia de la tierra que han dado lugar a una nueva articulación y reconfiguración de la ruralidad-urbanidad, que ha estado anclada dependientemente en los recursos asignados a los programas, proyectos y acciones de la política ambiental federal. Además, esta política ambiental se ha visto permeada por un discurso político fuerte y una práctica institucional desarticulada, asimismo de una posición federal centralista por la existencia y uso de recursos estratégicos fundamentales para el desarrollo nacional y la necesidad de un estado que requiere responder, como economía emergente y con base en las ventajas comparativas y competitivas de sus recursos naturales y servicios ecosistémicos, a las necesidades y exigencias de su inserción a los mercados globales.

La historia de la política ambiental en Chiapas, si bien tiene particularidades

importantes que son el objeto de estudio del presente trabajo, no es una historia exclusiva, es un reflejo de la historia de la política ambiental en México y Latinoamérica, de la evolución de enfoques y procesos para implementar el paradigma del desarrollo sustentable como una respuesta de ajuste y cambio a una realidad planetaria en crisis que evidencia a su vez, la crisis del modelo de desarrollo económico mundial.

Desde la Reunión Mundial de Desarrollo Humano en Estocolmo en 1972 y más propiamente de la Reunión de Río en 1992, se ha desarrollado todo un instrumental jurídico-normativo para la reforma del Estado y la institucionalización de la agenda ambiental a efecto de detener el creciente deterioro ambiental desde enfoques que partieron del cambio del modelo de desarrollo bajo la premisa de los límites del crecimiento que planteó que los recursos naturales no son infinitos, pasando por el ecodesarrollo bajo la lógica del uso racional de los recursos naturales a partir de respuestas tecnológicas que superarían estos límites, hasta la incorporación del enfoque de la sustentabilidad. Esto, conducido por los organismos multilaterales aprovechando la deuda financiera de los estados en desarrollo, obligó el desarrollo de una gobernabilidad internacional para encauzar una reforma de Estado y diseño de políticas públicas, entre ellas, la política ambiental, cuya gestión ha sido encaminada a la armonización de los objetivos e intereses del desarrollo económico, social y ambiental que permean el propio pensar del desarrollo para garantizar la vida de las presentes y futuras generaciones.

Así, la política ambiental, que nace en el último cuarto del siglo XX, va

desenvolviéndose, particularmente en México, internalizando el impacto en la salud humana dando origen a la concepción de la salud ambiental y el enfoque de la prevención de la contaminación, luego el impacto en el desarrollo rural dando origen al desarrollo rural sustentable, pasando por la internalización del impacto en el desarrollo humano que dio origen al enfoque del desarrollo humano sustentable y, a partir de la globalización de problemas ambientales como la deforestación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, al enfoque del desarrollo sustentable, proceso en desarrollo, permeado por las posiciones de resistencia de países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica y Australia para dar cauce a las soluciones planteadas de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero que dan origen al problema ambiental del calentamiento global como se hizo patente en la Reunión Cumbre de Río en 1992 e incluso, en la Reunión Cumbre de Johannesburgo en el 2002 por un lado y por el otro, el desarrollo del neoliberalismo que pese a plantear una cada vez menor participación del Estado, contradictoriamente, se ha desenvuelto con una mayor participación de éste para establecer las condiciones para el desarrollo del mercado y la globalización, marcando así los límites políticos al paradigma del desarrollo sustentable.

En este contexto, la evolución de la política ambiental en Chiapas –estado donde se sintetizan y complejizan aún más las expresiones de la problemática social, ambiental, económica y del desarrollo nacional-, caracterizado por su alta riqueza biológica (segunda del país) y cultural (sexta a nivel nacional), aportación de recursos estratégicos al desarrollo nacional y, paradójicamente,

como uno de los territorios más inhóspitos para la vida del hombre por la alta marginalidad y pobreza de su población y alta vulnerabilidad ambiental, puede entenderse como una dinámica de dos vías.

La primera, es la política ambiental que el Estado Mexicano aplica en el territorio chiapaneco y la segunda, a la política que construye y aplica el propio gobierno del estado, si bien, el marco jurídico-normativo del Estado mexicano establece el nivel de competencias y concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, su aplicación, armonización y eficacia implica en sí mismo y sin duda, un reto considerable dado que debe obligadamente, enfrentar y reconciliar la tensión que se genera entre estado-federación-municipio, así como la calidad de territorio biodiverso y plural con la importante presión que ejerce sobre el capital natural la búsqueda del crecimiento económico de una economía que se ha denominado emergente, además de la tendencia de una administración y gestión pública ambiental cada vez más austera, desarticulada y poco eficiente que se puede resumir en la frase "hacer más con menos, hacer las cosas mejor y hacer nuevas cosas" (Canela et al. 1998).

Si las posibilidades de transitar al desarrollo sustentable se encuentran arraigadas en las decisiones políticas y económicas relacionadas con la dinámica demográfica, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria, el combate a la pobreza y, la protección del ambiente, aspectos fundamentales que determinan el modo o estilo de vida al que se aspira, entonces las actuales condiciones de vulnerabilidad social y fragilidad ambiental en que se encuentra el estado obligan necesarios cuestionamientos: ¿Porqué las políticas públicas

enfocadas al uso del patrimonio-capital natural y cultural de Chiapas no están generando la suficiente riqueza para el bienestar de los chiapanecos?, ¿Por qué siendo Chiapas tan megadiverso y estratégicamente importante como territorio proveedor de materias primas con ventajas comparativas y competitivas sólo ha incorporado una mínima fracción de su capital natural a procesos de desarrollo económico interno, nacional e internacional?, ¿Cuál es el papel que ha jugado la política ambiental federal y estatal?, ¿Es realmente posible que la dimensión ambiental se transversalice en las políticas de desarrollo en el estado para transitar efectivamente hacia la sustentabilidad bajo procesos respetuosos, incluyentes y democráticos que permitan encontrar puntos de equilibrio entre los objetivos y necesidades de las tres grandes fuerzas del desarrollo: economía, sociedad y ambiente?

Responder a ellos, representa grandes desafíos y dificultades, pero también una oportunidad de asumirlos y reflexionar objetivamente abierto al debate, pues como lo señala Leff:

La crisis ambiental es un efecto del conocimiento –verdadero o falso-, sobre lo real, sobre la materia, sobre el mundo [...] No es tan solo la mutación de la modernidad a la posmodernidad, un cambio epistémico marcado por el posestructuralismo, el ecologismo y la desconstrucción, la emergencia de un mundo más allá de la naturaleza y de la palabra [...] La racionalidad ambiental construye saberes que antes de arrancar su verdad al mundo y sujetarlo a su voluntad dominadora, nos lleva a vivir en el enigma de la existencia y a convivir bajo la ética de la otredad en la construcción de una sociedad convivencial y sustentable (Leff, 2004:x-xiii)

De acuerdo a mi revisión bibliográfica, no se ha desarrollado hasta ahora una revisión académica sobre el tema de la política ambiental en el estado de Chiapas, objeto de estudio de la presente investigación. Sin embargo, existen

muchos actores para el diálogo de estos saberes hacia la construcción del futuro sustentable, legítima aspiración social y política, porque como lo señala el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C.:

Por fortuna, hay una gran diversidad de actores sociales, intelectuales, científicos, gubernamentales, productivos y técnicos con visiones e ideas para aportar y, sobre todo, con experiencias que pueden ser proyectadas en la construcción de un país mejor (2006: 3)

Asumiendo esta responsabilidad, en el presente trabajo se plantea reflexionar sobre algunos de los cuestionamientos planteados e intenta introducirse en su comprensión y caracterización desde la perspectiva de la experiencia en la función pública desarrollada por el autor en los últimos 23 años.

Consiente de correr el riesgo de quedar en un análisis descriptivo, el propósito es analizar la forma en que la política ambiental se ha institucionalizado y operado en el estado de Chiapas durante el periodo de 1987 al 2008 y sus perspectivas para transitar al desarrollo sustentable.

La hipótesis es que las inconsistencias o fallas de una política ambiental federal especialmente centralista y sobrerreguladora y de una política ambiental estatal débil, dependiente e inconsistente han generado una práctica institucional desarticulada, subsumida y simulada.

Si bien es cierto que la gestión ambiental en Chiapas ha evolucionado construyéndose e institucionalizándose sectorialmente bajo políticas tales como la forestal, de pesca, de saneamiento y protección ambiental, de conservación de los recursos naturales, de áreas naturales protegidas, de restauración, otras,

también es cierto que han sido respuestas reactivas con alta fragilidad y discontinuidad en su institucionalización y en su incorporación dentro de la agenda política estatal.

En este trabajo se intenta analizar teórica y empíricamente, la forma en que las políticas forestal, de áreas naturales protegidas y de uso de los recursos naturales se introducen y el camino que ha seguido su institucionalización dentro de la agenda política de la gestión ambiental del gobierno de Chiapas así como las condiciones en que se encuentra y las que en su ámbito se generan a partir del inicio de funciones de la administración de Juan Sabines Guerrero, controvertida de inicio por provenir de un conflicto electoral inédito, para el sexenio 2006-2012, a la luz de la consideración del discurso político, su arreglo institucional, financiamiento, marco jurídico y sus actores, presentes en este dilatado periodo, desde la perspectiva de la función pública desarrollada por el autor a efecto de insinuar recomendaciones que contribuyan a la reflexión sobre el diseño y la aplicación de políticas ambientales en el estado mas efectivas y pertinentes para la sustentabilidad.

Para abordar el objeto de estudio, el presente trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos. El primero denominado "Teoría de Estado, Política Pública y la Evolución de la Política Ambiental en América Latina", tiene por objeto establecer el marco teórico sobre el que se ha desarrollado la política ambiental a partir de las consideraciones del papel que ha jugado el Estado y su reforma, la formulación y evaluación de las políticas públicas, las bases conceptuales de la política ambiental y la gestión ambiental así como la caracterización de su

evolución, enfatizando el proceso de la gobernabilidad internacional y la evolución de la política ambiental en Latinoamérica.

El segundo capítulo, que lleva por título "La Política Ambiental en México", tiene por objetivo exponer una breve caracterización sobre su génesis, desarrollo y perspectivas considerando sus antecedentes, bases conceptuales y la evolución de su institucionalización y reglamentación. El tercer capítulo, intitulado "Historia y Estado Actual de la Política Ambiental en Chiapas de 1987 al 2008" intenta construir una caracterización sobre la política ambiental aplicada en el estado de Chiapas durante el periodo de análisis a partir del discurso, institucionalidad, financiamiento y el carácter e influencia de los actores, enfatizando las particularidades y potencialidades del estado. El cuarto capítulo llamado "Evaluación de Instrumentos de la Política Ambiental en Chiapas" intenta analizar los instrumentos y prácticas institucionales de las políticas forestal, de áreas naturales protegidas y de uso de los recursos naturales desde la perspectiva de mi experiencia en la función pública.

En las conclusiones y perspectivas se realiza una serie de reflexiones con respecto a las inconsistencias o fallas identificadas de las políticas ambientales aplicadas en el estado de Chiapas y sus perspectivas para esbozar recomendaciones que contribuyan a una gestión ambiental más eficiente en el estado.

CAPITULO I. TEORÍA DE ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo.

—James Madison,

The Federalist Papers, No. 62 fecha 27/02/1788

Con el objeto de abordar el análisis que permita caracterizar la evolución de la política ambiental, intentando establecer su marco teórico, primero introduciré la teoría del estado para comprender las relaciones entre "Estado", "Política Pública" y "Política Ambiental", desde la perspectiva de la evolución del Estado moderno capitalista, sus relaciones de dominación y poder entre Estado, mercado y sociedad, la reforma del Estado particularizada en América Latina como una respuesta regional de ajuste para transitar hacia el desarrollo sustentable, marco conceptual en el que ha evolucionado vertiginosamente la política ambiental en las últimas décadas.

I.1. El Estado moderno capitalista: de su definición, origen, evolución e interrelaciones y contradicciones con el mercado y la sociedad.

a) Definición

A decir de Ojeda¹, en la ciencia política hay dos acepciones del término Estado. La primera, en su sentido más amplio, lo define como un conjunto humano –una población- que asentado sobre un territorio determinado, se halla sujeto a un régimen jurídico que comprende determinadas reglas de convivencia, cuya violación genera una sanción y la estructuración de un sistema de gobierno, un poder, una autoridad, pensada para actuar como garante y ejecutor del pacto social y jurídico fundacional de esa comunidad que se considera constituyente de un Estado, es el Estado mexicano, alemán, etc., como forma de organización, de identificación y de personalización totalizadora de un país. En sentido restringido, remite a una forma de organización y de funcionamiento de ese tercer elemento del Estado en sentido amplio: el poder, la autoridad que gobierna, el llamado aparato estatal (1995:9).

Si como lo refiere Hirsh, pensamos en los partidos, gobiernos y parlamentos, los tribunales, las fuerzas armadas y la policía, entonces a primera vista parece evidente lo que es el Estado, pero en realidad no es así.

¹ Mario Ojeda fue Presidente del Colegio de México y promovió en 1995, con apoyo financiero del PNUMA/ORPALC, el “I Foro del Ajusco: Desarrollo sostenible y reforma de estado en América Latina y El Caribe” y en la presentación del libro publicado por ese Colegio y el PNUD, él plantea que en la ciencia política se conocen dos tipos de acepciones del término Estado: la primera, en su sentido amplio, se refiere al poder o la autoridad de gobierno y se llama aparato estatal. y la segunda, en su sentido restringido, se remite a una forma de organización y funcionamiento del Estado.

En primer lugar no siempre existieron Estados en el sentido contemporáneo², no toda dominación política se configura en forma de Estado separado de la sociedad, no sólo la mera existencia de relaciones de dominación y poder ni tampoco tareas y funciones específicas constituyen al Estado, sino la forma social en la cual aquellas relaciones se expresan y estas tareas se realizan (2001:33).

Así, uno de los preceptos fundamentales de los Estados es tener la capacidad para viabilizar un desarrollo que en lo político, social y económico sea también sustentable y que ello, es sólo alcanzable dentro de un sistema democrático reiteradamente legitimado, que permita que la sociedad civil se fortalezca de manera constante (Gabaldón 1995:19).

Esto significa que el desarrollo de un país depende de la capacidad estratégica y administrativa que tenga el Estado para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades que participan en su formación; Aguilar señala que:

Sólo esta plena convivencia dará la estabilidad en el sistema político, social y económico que por consecuencia habrá un impulso a un desarrollo suficiente para situar a los países en buena posición con respecto a sus competidores en el ámbito mundial (2003:18).

² Hirsh, señala que la idea del Estado no siempre es tan evidente, pues no siempre existieron estados como se le conceptualiza en el pensamiento contemporáneo y que no toda dominación política se configura en forma de Estados separados de la sociedad, por ello, es impreciso hablar de Estado antiguo, medieval o feudal. El Estado se refiere no sólo a la mera existencia de las relaciones de poder y dominación, ni a las tareas y funciones específicas que lo constituyen, sino también a la forma social en la cual, aquellas relaciones se expresan y estas tareas se realizan (2001:33).

Resolver y prevenir los problemas trascendentales para la sociedad requiere que el Estado cuente con una administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera cimentada en políticas públicas sanas, eficientes y que den satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. Martinelli establece que:

Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad (2002:45).

El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad, por ello es importante, como lo señalara Aguilar³ que las decisiones del Gobierno realmente sean de acuerdo a la Ley pública y beneficien a la ciudadanía. "Es hacer énfasis en que no bastan gobiernos elegidos y representativos, sino eficaces y competentes, cuyas decisiones arrojen resultados".

Sin embargo, no es posible cumplir estos planteamientos conceptuales en la práctica institucional cotidiana dado que el Estado está sujeto a toda una serie de contextos, factores y contradicciones que han marcado su evolución.

En la mayor parte de los estados nacionales, entre ellos casi todos los países de América Latina, los aparatos gubernamentales han experimentado cambios

³ Conferencia "El aporte de las Políticas Públicas para un Gobierno de Calidad" impartida el 05 de septiembre del 2007 en la Ibero Laguna de Torreón, Coahuila.

drásticos en los últimos veinte años debido a las recurrentes crisis económicas que han dado lugar a la reducción del impacto económico del Estado al tiempo que se mantiene el crecimiento en las demandas sobre la actividad gubernamental por un lado y por el otro, a la demanda social por una mayor calidad en la acción gubernamental, un mejor acceso y transparencia a la información, el saneamiento y, la preservación del medio ambiente, tendencias que se pueden resumir en la frase “hacer más con menos, hacer las cosas mejor y hacer nuevas cosas” (Canela *et al.* 1998).

1.2. La Política Pública como acción y decisión del Estado

Las políticas públicas son la parte ejecutora de la Administración Pública y generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Salazar (citado en Eslava y Puente, 2003:37) las entiende como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas y que están llamadas a generar en la comunidad política, dinámicas de acción y relación acordes con su formulación, siendo su especificidad ética la configuración de espacios político-comunitarios en los que sean posibles relaciones efectivas en función del desarrollo integral de los individuos”.

Para Dye (1992) una política pública “es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*” en tanto que Frohock (citado por Bardach 2005) refiere que es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva

entre aquellos que comparten metas y según Aguilar (2003: 19) es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad.

La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública o del mercado y tomar la decisión gubernamental para satisfacer tanto la demanda social como del mercado. Majone afirma que

Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas (citado por Aguilar 2003: 19).

En la elaboración de políticas públicas, el gobierno es "una institución que deber tener tres elementos básicos: a) reglas del juego claras que, con base en la definición de Van Arkadie (citado por Eslava y Puente 2003), son las instituciones -a las que concibe como reglas del juego y organizaciones en procesos relacionados entre sí; b) jugadores transparentes, donde se reconoce el papel fundamental de las organizaciones porque dan vida a las instituciones y c) los incentivos a la productividad y eficiencia.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

No es fácil poner en marcha una política pública puesto que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que esté dada, por ello, el estudio de las Políticas Públicas -abarcando desde su planteamiento, análisis, evaluación y su posterior implementación-, constituye un tema trascendental tanto para la Ciencia, particularmente la Política, como para la Administración Pública, cuyo diálogo y complementariedad es necesaria y urgente para sustentar una adecuada toma de decisiones y corregir las fallas de la política y del mercado.

I.3. La Política Ambiental: bases conceptuales, gobernabilidad internacional y evolución de la gestión ambiental en América Latina

a) Nacimiento

La política ambiental nació en el último cuarto del siglo XX para responder a los emergentes problemas ambientales globales asumiendo que es una más de las crisis estructurales del modelo de desarrollo económico por un lado y por el otro, a convertir el desarrollo sustentable⁴, como uno de los paradigmas más trascendentales para nuestra permanencia y de la vida misma en la tierra, cuyo requisito *sine qua non* es la conservación del ambiente, desde entonces ha tenido una dinámica vertiginosa.

⁴ Definido por la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987) en su Informe Brundtland o *Nuestro futuro común* como "...aquél que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras"

Con esta política ambiental se incorpora la dimensión ambiental a la visión del desarrollo y se crea una agenda global para el cambio que se robustece en 1992 con la Declaratoria de Río de Janeiro, Brasil, y la Agenda 21 en el marco de la Cumbre de la Tierra al adoptar una nueva generación de compromisos en torno al medio ambiente global, que quedaron plasmados en las Convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y Declaración sobre Bosques, además de incorporar los principios de Responsabilidad Común pero Diferenciada de los Estados, Precautorio y de Quien Contamina Paga, y el Derecho de Acceso Público a la Información, que hoy día rigen el espíritu de la cooperación ambiental internacional, despertando grandes expectativas sobre sus alcances y complejas controversias en relación con sus dimensiones y con sus posibilidades de instrumentación en un marco internacional caracterizado por marcadas asimetrías y tendencias de la globalización (Faldori, 2000:115).

b) Bases conceptuales

Las políticas ambientales como expresión instrumental del paradigma del desarrollo sustentable, se han desarrollado más en un marco operacional y estratégico que teórico, estando su fundamentación en las bases jurídicas y normativas, como lo señala la CEPAL

... la justificación fundamental de una política ambiental descansa en la constatación de las discrepancias o fallas entre los intereses privados y el interés público o, utilizando la terminología de la economía del bienestar, entre costos privados y costos sociales⁵ (2000:12).

⁵ CEPAL, 2000. Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe: Fundamentos territoriales y bioregionales de la planificación. Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Barbados

Siguiendo el paradigma de la economía del bienestar, Panayotou⁶ define tres categorías de "fallas" que se combinan para generar una subvaloración de los activos y servicios ambientales: fallas institucionales, de mercado y de política, clasificación que resulta útil como punto de partida, pero cuya delimitación no lo es siempre debido a que estas "fallas" están estrechamente relacionadas entre sí y los mercados, como lo señala North (1990:27), siempre funcionan en un marco institucional determinado y su eficiencia depende de las instituciones (definidas como reglas del juego por Arkadie en Eslava y Puente, 2003:32).

Algunas "fallas del mercado" (bienes públicos y presencia de fuertes externalidades) impiden cierto tipo de soluciones institucionales, particularmente la asignación de derechos de propiedad privados. Además, las fallas de política son, en gran medida, un reflejo de "fallas de gobierno", que constituyen una forma particular, y más tradicional, de imperfecciones institucionales.

Los problemas ambientales proporcionan, un campo donde mercado y desarrollo institucional son indisolubles, donde aún los mercados son, en gran medida, un resultado de una labor activa de creación de instituciones, tanto formales como informales, entendiendo las primeras, como los marcos legales y las organizaciones públicas de regulación y vigilancia, así como de organizaciones públicas y de la sociedad civil que representan los intereses de las generaciones futuras, y las segundas, como las costumbres, normas y patrones de comportamiento de los agentes.

⁶ T. Panayotou, *Green Markets: The Economics of Sustainable Development*, San Francisco: International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development, 1993, and "Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development", UNEP, Nairobi, 1994.

Es un campo donde se requiere un adecuado desarrollo estatal aún para disponer de los mínimos elementos (instrumentos) de funcionamiento de mercado para lograr objetivos que son esencialmente de carácter público y en los cuales, la cooperación internacional ha venido jugando un papel fundamental para la gobernabilidad ambiental con base en los derechos humanos, la participación ciudadana y rendición de cuentas.

c) Evolución de la gobernabilidad ambiental internacional

Con el surgimiento de actores internacionales no estatales, aunque no sólo por ellos, la política internacional se convirtió en global; las esferas de influencia de los Estados se encuentran bajo revisión práctica y política., surgiendo así la gobernabilidad global como un proyecto normativo basado en la cooperación internacional, la conciliación de intereses y la justicia y en cuyo marco, la gobernabilidad ambiental es definida por el Banco Interamericano de Desarrollo, como un proceso que vincula y armoniza políticas, instituciones, procedimientos, herramientas e información a fin de hacer posible que una gran variedad de partes interesadas (sector público y privado, ONG, comunidades locales) tomen decisiones fundamentales, controlen conflictos, busquen puntos de consenso y se responsabilicen de sus propias acciones, bajo responsabilidades públicas y privadas claras, en el respeto y cumplimiento de la ley y, el refuerzo de las capacidades locales (BID, 2003:ii).

Entendida como las maneras políticas, sociales y administrativas de gobernar el acceso y uso de los recursos naturales, la gobernabilidad ambiental puede ser

ejercida mediante organizaciones e instituciones estatales (ministerios, gobiernos municipales, legislación forestal o pesquera, ordenanzas municipales de uso del suelo, etc.) y/o por organizaciones o instituciones de la sociedad civil (Asambleas Comunitarias, Juntas de Regantes, sistemas tradicionales de reglas y criterios para el acceso y uso de recursos forestales o de pastos comunitarios, etc.), en ambos casos con mayor o menor incidencia de reglas de mercado (Mesa de Coordinación PYME- PERU. 1999:13).

Varios procesos han dado origen a un nuevo marco institucional que norma el acceso y uso de los recursos naturales por parte de los agentes públicos y privados como son los de privatización de los recursos naturales; de apertura a la inversión extranjera (minería, pesca, forestal); de sustitución de la intervención pública por mecanismos de mercado; de urbanización; de profundización de la conciencia ambiental de la población; de avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, incluyendo sus derechos ancestrales sobre territorios y recursos; y otros.

Se podría incluso afirmar que un problema crucial de la gobernabilidad ambiental es la canalización y la gestión de estos conflictos entre distintos usuarios alternativos de un mismo recurso natural, entre la sociedad civil y el Estado, entre diferentes sectores de la economía entre la ciudad y el campo, o entre diferentes objetivos del desarrollo general de un país.

La lucha de intereses y de poder entre los países industrializados y de aquellos mal llamados en desarrollo, ha forjado el carácter de la gobernabilidad

ambiental, ejemplo de ello son: a) Los intereses contrapuestos que llevaron a que, una cuestión a primera vista de interés global como la recomendación para estabilizar las emisiones de CO₂ para el año 2000 a niveles de 1990, no lo fuera para los Estados Unidos ya que no estuvo dispuesto a reestructurar su industria como tampoco a disminuir su nivel de consumo energético; y los países árabes petroleros tampoco se vieron dispuestos a disminuir sus ventas, de tal manera que no suscribieron la declaratoria de la convención sobre cambio climático; b) La convención sobre la biodiversidad, que reconoció la soberanía de cada país respecto de su patrimonio biogenético, tampoco fue firmada por los Estados Unidos, que presionado por las transnacionales farmacéuticas, pretendía patentes para los laboratorios que descubrieran nuevas drogas o usos de especies vivas; y, c) La declaración de principios sobre el manejo, la conservación y desarrollo sustentable de todos los bosques, terminó siendo una intención de frenar la destrucción (Guimaraes, 1992:90).

El contraste entre las expectativas puestas en Río 1992 y los resultados reales develó, como nunca antes, los límites sociales para construir la sustentabilidad.

La Cumbre Mundial de Johannesburgo, efectuada en el 2002, destacó la necesidad de combatir la pobreza y la importancia de la gobernabilidad, incluyendo las alianzas públicas y privadas como medio para superar los obstáculos financieros e institucionales en el combate a la pobreza y la degradación del medio ambiente.

Sus resultados refuerzan, sin duda, la validez del concepto de desarrollo sustentable y equitativo, pero también el reconocimiento de que los obstáculos políticos, sociales y financieros para encaminar al mundo al desarrollo sustentable y equitativo han sido casi insuperables ante las posiciones de los países desarrollados como los Estados Unidos de Norteamérica y Australia, además de que dejó ver la ausencia de los organismos multilaterales que habían venido asumiendo el liderazgo de la acción global como la CEPAL, las comisiones regionales de Naciones Unidas en Asia y África, la Unión Europea, el ASEAN, la APEC, el TLCAN, la CARICOM, el MERCOSUR, el BID, otros.

La cooperación ambiental internacional está rezagada con respecto a las dinámicas del desarrollo económico y social, y, dadas la gran discordancia existente entre las realidades de la globalidad y los objetivos establecidos por la comunidad internacional en relación con el desarrollo sustentable así como los resultados limitados o adversos en las áreas de medio ambiente y equidad económica y social, en distintas oportunidades y múltiples foros se ha planteado la necesidad de revisar los mandatos, mecanismos y agendas que rigen la actuación de las organizaciones internacionales de comercio, finanzas, desarrollo y cooperación económica.

En el futuro próximo, será indispensable la disposición y el mayor compromiso de los países desarrollados y los organismos internacionales para canalizar recursos científicos, tecnológicos y financieros adicionales para apoyar el desarrollo sustentable, sobre todo en las regiones y países cuyo gobierno no ha podido incorporarlos favorablemente a la globalización.

d) Evolución de la gestión ambiental en América Latina

La gestión ambiental es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales, en consecuencia, comprende no sólo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo.

Es principalmente una función pública o función del Estado, por eso se dice que es un "cometido" o "competencia" o "misión" o "prerrogativa" o "atribución" del Estado, pero que a diferencia de otros cometidos ésta 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 (Brañes, 2000:117).

Rodríguez y Espinoza la definen como el conjunto de acciones emprendidas por la sociedad o parte de ella, con el fin de proteger el medio ambiente y cuyos propósitos están dirigidos a modificar una situación actual a otra deseada de conformidad a la percepción que sobre ella tengan los actores involucrados (2002:7).

Derivado de la Declaratoria de Río en 1992 y de su Agenda 21, una importante corriente del pensamiento latinoamericano y caribeño se vino planteando el tema de la reforma del Estado y el desarrollo sustentable dando lugar a que en los últimos 15 años la gestión ambiental haya avanzado notablemente en la América Latina y el Caribe, fundamentalmente a partir de la formulación de "Nuestra Propia Agenda" por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para

América Latina y el Caribe (1990), bajo un enfoque similar al de la Comisión Brundtland, en el que se propusieron las líneas maestras para alcanzar el desarrollo sustentable en la Región que paulatinamente ha ido perneando hacia los diversos sectores de la actividad económica, social y política de los países.

La gestión ambiental no solamente está referida al gobierno, sino que crecientemente depende de fuerzas sociales de muy diversa naturaleza, tal como lo evidencian diversos estudios sobre Latinoamérica y el Caribe (Escobar y Alvarez, 1992; Escobar, 1999). En su concepción más amplia, es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente.

En los países en desarrollo, la gestión pública ambiental se ha originado más como una iniciativa de carácter gubernamental, que como una respuesta a las demandas de la ciudadanía, a diferencia de los países desarrollados en donde las demandas ciudadanas por la protección del medio ambiente están en el origen de buena parte de la acción del Estado (Desay, 1998).

Esta es una situación que se explica principalmente por la baja prioridad que aún tiene el tema ambiental dentro de amplios sectores de la población, los que se interesan más por la satisfacción de sus necesidades de alimentación, vivienda y servicios básicos.

La gestión ambiental en los países de la región inicia por la constitución de un marco jurídico y de instituciones públicas cuya responsabilidad ha sido diseñar e implementar planes y programas ambientales, este fundamento legal e institucional formaliza la gestión ambiental hacia dentro de los países, a través de la consagración constitucional, la creación de normatividad ambiental, la asignación de funciones ambientales a diversas agencias públicas, la creación de procedimientos ambientales en sectores públicos, la adhesión a tratados multilaterales, y la creación de sistemas de gestión ambiental a cargo de autoridades con responsabilidades ambientales explícitas (Rodríguez y Espinoza 2002:10)⁷.

Un rasgo notable de la evolución de la institucionalidad ambiental en la región es la sectorialización de la acción ambiental, es decir, el tema ambiental ha crecido como un sector "autónomo", sin lograr "insertarse" de manera dinámica en los diversos sectores productivos de la economía para tener una visión integradora que resulte más eficaz y eficiente.

Esta es una situación que se ha buscado superar a partir del reconocimiento de la naturaleza transversal del tema ambiental y del diseño de diversas estrategias que incorporan la dimensión ambiental en la concepción y los procesos de formulación de las políticas sectoriales, o mejoran la coordinación entre las agencias ambientales principales y las diversas entidades de los

⁷ Esta evolución de la gestión nacional se ha atribuido, bajo la perspectiva de algunos autores, a los compromisos adquiridos en los tratados globales, los que en su mayor parte han sido construidos por iniciativa de los países desarrollados (Elliot, 1998)

sectores público, privado y la sociedad civil. No obstante, estos esfuerzos aún distan mucho de resolver adecuadamente aquellos problemas de gestión ambiental que crean los altos grados de sectorialización de la organización pública (OECD, 2001; BID, 1998).

Por otro lado, el desarrollo legal/institucional de la gestión ambiental produjo en sus orígenes sistemas altamente centralizados, con funciones casi exclusivamente asignadas al orden federal o central en los países basados en la puesta en marcha de legislaciones e instituciones ambientales, y se expidieron las primeras políticas nacionales sobre medio ambiente:

Entre Estocolmo y Río se avanzó en la creación de nuevos parques naturales nacionales, proceso en el cual ha influido la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), con su modelo de categorización y el señalamiento del 10% del total del territorio de los países en áreas protegidas como ideal de la conservación. Este proceso, además, ha sido estimulado por el Congreso Mundial de Parques, con reuniones decenales desde 1960, escenario en el cual se ha ido construyendo una tendencia colectiva sobre las áreas protegidas que se manifiesta en las similitudes existentes en las políticas de parques a nivel global.

Durante el período se avanzó en el establecimiento de acuerdos multilaterales entre países vecinos para la protección de ecosistemas ubicados en las fronteras, y en el desarrollo de acuerdos subregionales, como los promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para

la protección de los mares, y el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en 1978, que también prestó su asistencia para la instalación o fortalecimiento de las instituciones y programas ambientales, una actividad que llegó a tener un impacto de consideración en muchos países, pero que fue declinando con el tiempo. En la medida en que la gestión ambiental se hizo más fuerte en las naciones, se fue debilitando el papel de esa entidad internacional, en el marco del marchitamiento de las organizaciones de las Naciones Unidas.

En muchos casos las respuestas dadas por los países de la región a los problemas ambientales han sido el producto de la reacción ante presiones domésticas e internacionales. La presión ejercida por los gobiernos y las ONG de algunos países industrializados para detener la pérdida de bosques naturales dio origen al Plan de Acción Forestal para los Trópicos, liderado por el Gobierno de Holanda, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), que promovieron la creación de programas nacionales en los países tropicales de América Latina .

Sin duda, la ubicación de la Cumbre de la Tierra en una nación latinoamericana incentivó un gran compromiso de los países de la región con su realización, y tuvo un gran impacto dentro de la opinión pública. La contribución de la región a la construcción de la visión surgida de la Cumbre fue significativa como se en Nuestra Propia Agenda (CDMAALC, 1990) y en la Conferencia Internacional Ecobíos, realizada en Bogotá en 1988, una de las simientes de la Convención de Biodiversidad, suscrita en la Cumbre.

La perspectiva latinoamericana del desarrollo sustentable comienza por afirmar la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones, de tal manera que los teóricos latinoamericanos del desarrollo sostenible se ven abocados a una conceptualización de la ecología como sujeto político.

A partir de la Conferencia de Río, la totalidad de los países de la región han expresado su compromiso con el desarrollo sostenible en multitud de tratados y acuerdos multilaterales, declaraciones, legislaciones, planes de desarrollo y políticas sectoriales, pero tres hechos registrados en la región en la última década señalan en forma contundente cuán lejos se está de lograr esos propósitos: el incremento de la destrucción y degradación ambiental, la persistencia de altos niveles de pobreza no obstante su relativa disminución en la década de los noventa, y el incremento de la desigualdad que coloca a Latinoamérica y el Caribe como la región más inequitativa del mundo.

Las profundas transformaciones del Estado, lo han replanteado más como complemento de los mercados que un sustituto de éstos y más como socio y promotor que como ente rector. Se ha buscado priorizar sus funciones de regulador, eliminar su papel de empresario, entregar al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil la prestación de una parte de los servicios sociales y públicos que eran tradicionalmente de su responsabilidad y, en general, incrementar su eficacia y eficiencia.

A partir de estas concepciones, la organización del Estado se ha venido reformando con base en la descentralización⁸, la coordinación e integración intersectorial, y la participación ciudadana, fórmulas todas que encuentran diversas expresiones a lo largo y ancho de Latinoamérica. Una de esas expresiones es que actualmente, diecisiete de los veinte países de Latinoamérica cuentan con una ley general del medio ambiente (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Leyes sobre Medio Ambiente en América Latina

Colombia (1974)	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
Venezuela (1976)	Ley Orgánica del Ambiente
Ecuador (1976)	Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
Cuba (1981)	Ley núm. 33 de Protección del Medio Ambiente y el Uso de los Recursos Naturales (sustituida en 1997)
Brasil (1981)	Ley num. 638 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente; sus afines y mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias
Guatemala (1986)	Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente
México (1988)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Perú (1990)	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
Bolivia (1992)	Ley General del Medio Ambiente
Honduras (1993)	Ley General del Ambiente
Chile (1994)	Ley núm. 19300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente
Costa Rica (1995)	Ley Orgánica del Ambiente
Nicaragua, 1996:	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
El Salvador (1998)	Ley del Medio Ambiente
Panamá (1998)	Ley General del Ambiente
Rep. Dominicana (2000)	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales
Uruguay (2000)	Ley General de Protección Ambiental
* Fuente: Construcción propia a partir de Brañes, 2000 y Anderson, 2002	

⁸ Los procesos descentralizadores se inscriben claramente en las tendencias internacionales que presionan para contar con aparatos administrativos más modernos, lo que en términos prácticos se traduce en instancias más eficientes, así las decisiones descentralizadoras inscritas en procesos amplios, identificados como Reforma del Estado, han buscado descargar a los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político. Otras razones que se esgrimen desde una perspectiva más general, pero también más distante, son aquéllas que explican a la descentralización como un remedio para corregir disfunciones o como un recurso que debe acompañar a las políticas de ajuste en su afán eficientista. También se concibe como parte de la estrategia de los organismos financieros internacionales para condicionar préstamos, sobre todo a los países subdesarrollados. Finalmente, se considera como una forma de acercar el Estado al ciudadano y consolidar las democracias. Es una visión que además responde a las demandas de diversos grupos subnacionales que claman por su derecho a la autodeterminación (O'Donnell 1988).

En América Latina, la tendencia hacia la descentralización, acelerada por la dinámica política de la democratización, ha tendido a empeorar la crisis organizativa del sector público, si bien los niveles subnacionales tienen, potencialmente, mejores posibilidades de gestión eficaz (Streeten, 1992), en la práctica ello se ha verificado en pocos casos.

Es probable que a largo plazo, la descentralización política y administrativa constituya la única opción para mejorar ciertos servicios públicos que deberían ser mejor administrados y controlados a nivel local, sin embargo, a corto plazo, el proceso descentralizador ha conducido a menudo a un peor desempeño del sector público, las decisiones improvisadas de transferencia de servicios y las presiones políticas, sobrecargaron repentinamente a los gobiernos locales y estatales con tareas para las que no estaban capacitados o no podían asumir plenamente (Naim, 1995:32).

Hay que entender la descentralización de la gestión ambiental en el marco más amplio del proceso general de reforma del Estado que se ha dado en las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe, dando lugar a que existan ya en la región, países con procesos de descentralización cuyos diferentes objetivos y grados de avance que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública, buscando acercar el Estado al ciudadano, precisando las necesidades y situaciones específicas de cada territorio, y respondiendo a las prioridades reales de la población (Nicod, 1998; His, 2000).

Algunas ventajas de la descentralización para la gestión ambiental son: a) acerca las decisiones para resolver los problemas ambientales a los territorios en los cuales se generan: estados, provincias, municipios, etc.; b) crea oportunidades para incrementar la participación y representación ciudadana; c) da transparencia a las decisiones; y d) aprovecha la competencia y creatividad de instancias regionales, municipales y locales.

Entre las desventajas se reconocen: a) la escala territorial en la cual se da puede resultar insuficiente para enfrentar determinados problemas ambientales o para involucrar a los actores relevantes; b) se puede perder la distancia requerida con las organizaciones objeto de la regulación y, por consiguiente, aminorarse la capacidad para hacerla cumplir (ej. la capacidad de imponer o aplicar sanciones); y c) esquemas generales de descentralización pueden llevar a la ubicación de funciones ambientales en entidades subnacionales o locales que no tienen las capacidades para resolver problemas.

La inserción de la gestión ambiental en la estructura administrativa del Estado – por lo general, en la Administración Central del Estado- encuentra su primer obstáculo en la sectorización⁸ de esa estructura. Sin embargo, la gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura jurídico-administrativa también especial diferente a la establecida al conjunto de la administración estatal, exigencia que resulta de que el ambiente debe ser entendido principalmente como un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y el desarrollo de los organismos vivos, en

consecuencia, la gestión ambiental no puede concebirse únicamente como referida a cada uno de los elementos del ambiente por separado, sino que además, y preferentemente, referida a todos los elementos en sus conjunto y en sus procesos de interacción, de allí nace entonces la necesidad de una estructura jurídico-administrativa distinta a la tradicional.

Esto significa que la gestión ambiental tiene una naturaleza eminentemente transectorial que no guarda ninguna relación con los criterios de sectorización o subsectorización que han determinado la organización jurídico-administrativa del Estado y por lo tanto no puede ser concebida como un sector o subsector más del aparato Estatal porque es una gestión de tipo transversal que debe ser integral e integrada (Brañes, 2000:120).

En la medida en que se ha avanzado en la formulación de políticas nacionales y en el proceso de descentralización, la política ambiental se ha formalizado cada vez más, mediante programas, leyes, normas, instituciones, siendo su proceso de definición normalmente liderado por la agencia ambiental principal del nivel territorial correspondiente en cada país.

El contenido, alcance y horizonte de las políticas, así como de sus instrumentos, presentan una gran heterogeneidad, en virtud de que las respuestas que se han venido dando a la compleja y multifactorial problemática del deterioro ambiental han sido totalmente en función de resolver un problema específico en sí mismo y no su causa y origen, como respuesta integral, así, la superación de la problemática ambiental avanza muy lentamente porque las

respuestas han sido fragmentadas sectorialmente y, si bien es cierto que dentro de los programas rectores como el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales o especiales y estratégicos se visualiza una acción integral, en la práctica se operan fragmentadamente.

Al paso del tiempo, se ha venido especializando cada vez más la atención y la demanda social, entonces ya no sólo se atienden los problemas del agua, suelo y aire, sino que el abanico de rubros de atención se ha hecho cada vez más amplio y la institucionalización de esos problemas ha derivado también en la creación de instituciones con facultades específicas y programas específicos.

Hasta hace poco tiempo, se inició un proceso de reflexión a efecto de atender esta falla del gobierno y de la política ambiental, reconociéndose, ante la magnitud de la problemática ambiental y la conciencia de que no se estaba avanzando sustancialmente, que la visión y respuestas fragmentadas no responden completamente al funcionamiento del medio ambiente y que si éste funciona como un todo interrelacionado (que se identifica como el enfoque de ecosistemas), entonces, las soluciones a proponer también deberían ser integrales en la medida de lo posible, surgiendo así la propuesta de una acción institucional integral y transversal que no deben quedar sólo en una acción operativa sino que deben estar dentro del marco del derecho para que pase a ser un enfoque y acción obligatoria, sobre todo en el campo de la planeación y no sólo del sector ambiental sino también de todos los sectores que conforman la estructura orgánica del Estado ya que el objetivo final de la integralidad tiene que ser la adaptación de las estructuras políticas, jurídicas y sociales al

funcionamiento de los ecosistemas, integrando las consideraciones ambientales en y de las demás políticas porque si la integralidad es ver el todo en su conjunto, deben tomarse todos los sectores del desarrollo.

La necesidad de evidenciar el avance en la atención a la degradación ambiental y la pobreza, ha llevado al establecimiento de indicadores, mediciones y a la intervención de instituciones dedicadas al monitoreo de los recursos naturales y la contaminación como Worldwatch Institute, World Resources Institute, Earthwatch, Internacional Council for Bird Preservation, World Conservation Union/International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, World Wide Fund for Nature, Food and Agriculture Organization, entre otras.

¿Cómo se ha expresado y evolucionado la política ambiental en México? A este cuestionamiento responderemos en el siguiente capítulo.

CAPITULO II:

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO: Breve caracterización sobre su génesis, desarrollo y perspectivas

La política ambiental mexicana ha sido objeto de estudios y análisis diversos (Guimares, 1992; Bifani, 1997; OECD, 1998; Brañes, 1994 y 2000; Michelle, 2002; Saavedra, 2003; INE, Informes anuales 2004 y 2006; CONABIO, Estudios del Estado de país 2006; Lezama, 2007; otros), que han generado conocimiento e información sustancial sobre el desarrollo y desempeño de esta política desde varias vertientes e intereses de estudio.

Por ello, en este capítulo se presenta una rápida síntesis sobre su caracterización y evolución de las respuestas que el Estado mexicano ha dado para incorporar la dimensión ambiental y atender la creciente problemática ambiental, desde los antecedentes que fueron conformándola de manera subsumida a los sectores de salud y desarrollo urbano, sus bases conceptuales, su nacimiento formalmente institucionalizado, en 1994, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAP y su condición actual.

II.1. Antecedentes a la luz de las bases constitucionales

Con el objeto de intentar una lógica congruente en la exposición de estos antecedentes, los he estructurado en cinco etapas significativas:

- 1) Etapa de Apropiación del Estado de los Recursos Naturales como Bienes Públicos a partir de la función pública de la propiedad privada.

Una de las demandas y exigencias que prevalecieron como objeto y causa de la revolución mexicana de 1910 fue el reparto agrario, dado que antes de este movimiento, la tierra estaba fundamentalmente distribuida en grandes latifundios, haciendas y concesiones a extranjeros, de tal manera, que el acceso a los recursos naturales estaba restringido a la población rural y solo accedían a ella en calidad de mano de obra y rentismo.

Por ello, el hecho de que el Estado Mexicano haya asumido la patria protestad de los recursos naturales como bienes públicos estableciendo la función pública de la propiedad privada para salvaguardar dichos bienes públicos de su explotación y agotamiento, significó un cambio fundamental considerado como un logro de la revolución, al formalizar los compromisos agrarios establecidos con los líderes convencionistas Villa y Zapata en el Plan de Ayala y Plan de Guadalupe bajo el lema zapatista de "la tierra es de quien la trabaja" que dio paso a la promulgación de la Ley Agraria por un lado, y el Pacto Obrero por otro lado, y sin perder los compromisos establecidos y ventajas ganadas con los líderes de la clase media (Garcíadiego, 2002:183).

Esta respuesta se dio incorporando en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, el principio de los recursos naturales como bienes públicos bajo la idea de la función social de la propiedad privada en sustitución de la idea de la propiedad privada como un derecho absoluto, de tal manera, que la reforma al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional señalaba que:

La Nación tenía en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictare el interés público y de regular el aprovechamiento de los recursos naturales (tierras y aguas) susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación y aprovechamiento de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, con ese objeto, se dictarán las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad privada pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (Brañes, 1994:72)

Esta idea dio paso a la implementación de la Reforma Agraria y se robusteció al incorporar la conservación de los recursos naturales en el artículo 133 constitucional, determinado con ello que los dueños de la propiedad social y privada eran efectivamente dueños de las tierras entregadas por el Estado mas no de los recursos naturales existentes en ellas (agua, suelo, bosque, biodiversidad).

A partir de entonces el Estado ha mantenido esa rectoría adaptándose a las necesidades y evolución del desarrollo así como a las demandas y conflictos con sus gobernados mediante el discurso político, como el del presidente Fox que declaró a los bosques y el agua como elementos de seguridad nacional, así como de reformas al marco jurídico.

2) Etapa de Regulación y Administración de los Sectores Productivos bajo el principio de la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

En esta etapa, el Estado mexicano promovió e instauró un marco jurídico y un aparato institucional que impulsó el desarrollo de los sectores forestal, hidráulico y pesquero desde el siglo XVII hasta la década de los ochentas bajo la lógica del uso productivista de extracción selectiva de los recursos naturales donde se perciben los primeros indicios de lo que sería la visión conservacionista dado el enfoque de uso racional (INE, 2004:253), lo cual puede observarse en la apretada síntesis que se presenta a continuación:

(a) El sector forestal: El aprovechamiento fue dirigido la Administración Pública Federal que se fueron adaptando, al igual que la legislación del sector, para propiciar la explotación de estos recursos. Uno de los primeros indicios del enfoque conservacionista fue la creación del Departamento de Parques Nacionales en 1951.

(b) El sector hidráulico: El impulso generado se enfocó al desarrollo de una infraestructura importante y una regulación orientada principalmente al aprovechamiento agrícola. Aquí se puede encontrar una referencia formal a las primeras estrategias de política ambiental con la promulgación de la Ley de Conservación del Suelo y el Agua en 1946.

(c) El sector pesquero: La administración del sector pesquero fue tutelada por distintas Secretarías como la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Secretaría

de Marina, la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Recursos Hidráulicos hasta el año de 1982 cuando se crea la Secretaría de Pesca y con la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras — antecesor del actual Instituto Nacional de la Pesca— se consolidan los esfuerzos de acompañar la administración y el desarrollo con la investigación biológica (INE, 2004: 253).

Este uso productivista tuvo su base constitucional dentro de una de las disposiciones que configuran lo que, en términos modernos, se denomina la “constitución económica” del país dentro del artículo 27 constitucional bajo la concepción del ecodesarrollo dado que el Constituyente de 1917 previó que la actividad fundamental para el crecimiento económico nacional —el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación - habría de tener en cuenta el principio de la conservación de los mismos para evitar que el deterioro y vulnerabilidad ambiental que ya se había generado, al paso del tiempo, con dicho modelo de explotación.

Por ello, la incorporación de este principio de conservación de los recursos naturales resultó, sin lugar a dudas, una de las base constitucional más importante para la protección del ambiente y la política ambiental mexicana pues, a partir de él, se han estructurado no sólo los principales ordenamientos jurídicos que regulan la conservación de ciertos recursos naturales, sino también la misma Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA), y más tarde, la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) en algunos de sus aspectos relativos a la protección del medio natural.

3) Etapa de Incorporación del Principio de la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental bajo un enfoque de salud pública:

Se refiere a la respuesta que el Gobierno mexicano dio para internalizar el principio de protección de la prevención y control de la contaminación ambiental que afecta la salud humana, que formaba parte de la visión más amplia de la salubridad general, misma que desarrolló las reglas fundamentales en la materia antes de su incorporación a la Constitución con las reformas de 1971.

La incorporación de este principio derivó en la promulgación de la Primera Ley del país en la materia, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación al Ambiente (LFPPCA), y en 1972 en un Código Sanitario (que incorpora el saneamiento del ambiente como materia de salubridad general con referencias a la atmósfera, suelo, agua y mar territorial; pero también a las poblaciones, edificios y construcciones, vías generales de comunicación, transportes y cadáveres).

Asimismo, derivó en las modificaciones de 1973, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) para crear la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA), dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) como órgano responsable de la implementación de la política y normatividad de saneamiento ambiental para prevenir y controlar la contaminación ambiental, auxiliado por los también creados Consejo Técnico de la SMA y la Unidad de Análisis de Obra Pública e Impacto Ambiental (INE, 2004: 255).

4) Etapa del Cambio de Enfoque hacia el Desarrollo Urbano y su Impacto Ambiental:

Esta etapa se caracterizó por la incorporación en el marco jurídico-normativo-administrativo, en 1971, del principio de regulación del impacto de la contaminación atmosférica y de las aguas no sólo en función del perjuicio que pudiera ocasionar en la salud o vida humana sino también a la flora, fauna y, en general, los recursos o bienes del Estado o de los particulares, quedando expresado en las reformas a la LFPPCA, en sus artículos 10 y 14 e incorporó en los artículos 23 a 28 disposiciones para la protección de la contaminación del suelo considerado como un bien en sí mismo y en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional acotaba que esta regulación debía procurar simultáneamente su distribución equitativa y su conservación (Brañes, 2000:80).

Para implementar estas nuevas disposiciones, se modificó la institucionalización establecida para redistribuir las nuevas atribuciones en las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria y Departamento de Pesca, vinculándolas en comisiones intersecretariales.

Paradójicamente, esta nueva distribución de responsabilidades ambientales en vez de fortalecer la gestión ambiental produjo un serio debilitamiento de la misma, como consecuencia de la dispersión de funciones en varias secretarías de Estado (Agricultura y Recursos Hidráulicos y Pesca).

En un intento por corregir y redireccionar estas inconsistencias, en 1978 se creó la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (CISA), para conducir la política de saneamiento ambiental, la investigación, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente y establecer las bases de coordinación entre las once dependencias que la integraban y las bases de cooperación con los estados, municipios y organizaciones internacionales (INE, 2004:255).

Sin embargo, la institucionalización formal tanto del enfoque de la prevención y control de la contaminación generado por el desarrollo urbano como del enfoque de la conservación de los recursos naturales, se dio con la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) en 1982 y, con la reforma el artículo 25 Constitucional que incorporó la idea de la protección al ambiente en su conjunto por medio de la expresión del "cuidado del medio ambiente", profundizando la idea contenida en el artículo 27 al establecer que el uso de todos los recursos productivos por los sectores social y privado estará subordinado al cuidado que se le debe dispensar y su concepción está ligada a la idea del ecodesarrollo y de una constitución económica del país, modificaciones que entraron en vigor en 1983.

Para aplicar estas nuevas atribuciones, nuevamente se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dejando los aspectos de salud pública a cargo de la SSA y, extinguiendo la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente así como de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras

Públicas para crear la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuyas atribuciones y facultades fueron: formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología (INE, 2004:255).

Estas tres últimas etapas y bases constitucionales para la protección del ambiente en su conjunto, no parten de una visión holística y sistémica del ambiente y ello impide considerar que esta función quede totalmente cubierta por estas mismas bases.

La excepción es la disposición que se refiere al principio del cuidado del medio ambiente, que sin embargo limita los alcances de este principio a la situación en la que se inscribe. Este hecho determinaba que la legislación ambiental vigente hasta 1987, que se inspiraba en una visión holística y sistémica del ambiente, como la LFPA, careciera de un fundamento constitucional sólido. Por otra parte, estas bases constitucionales transformaban la protección del ambiente en materia federal centralizando la gestión ambiental de una manera inconveniente.

5) Etapa de Incorporación de la Política de Conservación:

Si bien es cierto que los indicios de esta política se percibieron desde la segunda etapa de regulación y administración de los sectores productivos, también lo es, que su inicio formal se da a partir de incorporársele a la SEDUE las funciones de regulación ecológica, prevención y control de la contaminación, conservación de los recursos naturales y promoción ambiental para lo cual, se

modifica, nuevamente, la LOAPF a efecto de crear en 1984 la Subsecretaría de Ecología así como el Instituto SEDUE como un órgano desconcentrado de la Secretaría, encargado de la investigación, desarrollo, promoción y coordinación tecnológica y científica en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología y en 1985 se crea la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), con carácter intersecretarial, que se constituyó como foro de consulta y órgano de coordinación interinstitucional y de concertación internacional, con la encomienda de formular y publicar el informe bienal de la situación ambiental en el país (INE, 2001: 256).

Se reforma nuevamente el artículo 25 Constitucional que entró en vigor en 1984 para establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan, aunque en la práctica se continuó atendiendo preferentemente el aspecto de la contaminación ambiental.

En 1987, las reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales incorporaron la idea de “preservar y restaurar el equilibrio ecológico” por tanto es deber del Estado velar por la protección del ambiente entendida como una protección integral del mismo y como consecuencia del derecho que tiene la Nación en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Con estas bases, se crea la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que entra en vigor en 1988 bajo la idea del desarrollo ambientalmente sustentable y el sistema de las facultades concurrentes entre la federación, las entidades federativas y los municipios que sentaron las bases de la descentralización y se refieren al carácter preferentemente local que debe asumir la gestión ambiental; es decir, que existen ya las facultades establecidas para que los Estados y Municipios establezcan su propio marco jurídico en concurrencia con el nacional siguiendo así la dinámica de la protección al ambiente a nivel mundial (bajo el paradigma de la eco-eficiencia).

La incorporación de este principio en la “constitución económica” del país (artículo 27 constitucional), reformulaba la concepción del desarrollo que subyace en la Carta Fundamental al incorporar la idea del “desarrollo ambientalmente sostenible” por lo que puede entenderse ahora como uno de los elementos que tiene la Constitución Política de la concepción del desarrollo (Brañes, 2000:116).

Bajo el mismo argumento de integrar en un solo órgano las acciones de desarrollo urbano y ecología, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de la población que fundamentó la creación de la SEDUE, también se creó la SEDESOL por decreto del Ejecutivo Federal de 22 de abril de 1992 con el objeto de lograr la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos y de los relativos al desarrollo social, a la vivienda y a la normatividad en materia de protección ecológica, así como la coordinación de

tareas orientadas a la promoción del desarrollo regional para lograr el desarrollo rural integral.

Esto significó la redistribución de facultades y recursos de la extinta Subsecretaría de Ecología de la SEDUE entre la propia SEDESOL, el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), de acuerdo con el modelo de comando y control utilizado por la USEPA desde la década 1970 y que para esa fecha no había dado los resultados esperados en los EE.UU.

II.2. Las bases conceptuales de la política ambiental mexicana

La reflexión académica sobre la práctica de la función pública, permite esbozar la idea de que existen 3 bases conceptuales de la política ambiental mexicana:

(a) Los recursos naturales como "bien común":

Se refiere al principio de los recursos naturales como bienes públicos susceptibles de ser apropiados por el Estado y que ya fue reflexionado en el primer punto de los antecedentes, pero que además de ser un base constitucional es al mismo una base conceptual.

(b) La transferencia.

De acuerdo con Dolowitz y Marsh, la transferencia de políticas es el Proceso mediante el cual, los conocimientos acerca de política, disposiciones

administrativas, institucionales etc. en un momento o lugar, se usan en el desarrollo de la política, disposiciones administrativas e institucionales en otro momento o lugar (1996:14)

En las últimas dos décadas, se ha hecho muy común y ha sido una forma recurrente de partidos políticos, burócratas, grupos de presión, expertos, así como por instituciones supranacionales (Dolowitz y Marsh, 1996:14) de tal manera que se ha difundido rápidamente entre las democracias occidentales.

Ello ha sido así, dado que la problemática ambiental ha adquirido una dimensión global por lo que no hay problemas "únicos" sino que, por el contrario, hay un conjunto de elementos de estos problemas que son comunes entre Estados o regiones y esto plantea la posibilidad, al formulador o analista de las políticas públicas, de obtener enseñanzas y experiencias de otros ámbitos tanto nacionales como internacionales y obtener información sobre programas de agencias públicas que han lidiado con el mismo tipo de problemas para buscar e identificar elementos, conceptos, disposiciones administrativas, normativas, jurídicas e incluso orgánicas y operativas que ya hayan funcionado con anterioridad y puedan constituirse en alternativas de solución a efecto de transferirlas y/o adaptarlas para formular la propia, ya que como lo argumentan Hogwood y Peters (1983), la primera respuesta lógica de quien elabora una política para resolver un problema es buscar un camino corto y con seguridad de hacer lo que ya ha probado ser exitoso.

De acuerdo con Bennett (1992: 12), existen tres tipos de argumentos del porqué un mismo programa se instrumenta en varios países: Primero, los Estados que se encuentran en un mismo nivel de desarrollo se enfrentan a problemas similares, para los cuales existe un número limitado de soluciones. Segundo, la adopción de una política por un Estado trae consigo externalidades originadas por la interdependencia, lo que implica ciertos costos como la poca aceptación de una política. Por último, el fenómeno de adopción secuencial en términos de comunicación transnacional se traduce en exportación de conocimiento

A partir de mediados de los noventa, el marco regulatorio de la protección ambiental en Canadá y México se vieron sometidos a las presiones derivadas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De hecho muchos de los cambios más relevantes en la política ambiental mexicana, como la elevación de la institución que rige sobre el ambiente a rango de Secretaría de Estado y la reforma a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) en 1997, se presentaron después de la firma del Tratado.

Aunque los políticos mexicanos son muy dados a tomar como ejemplo para el diseño de instituciones y leyes a los Estados Unidos, en un país como el nuestro, con problemas ambientales tan serios, el modelo canadiense es más digno de tomarse en cuenta (Borrego, 2006:3).

Una de las implicaciones o consecuencias de estas transferencias de políticas, es el marco regulatorio que en muchos de los casos raya en la sobrerregulación,

por ejemplo en el caso del agua, un recurso escaso y propiedad de la nación, se transfirieron criterios y procedimientos administrativos y regulatorios para asegurar la calidad del agua y evitar la contaminación por descarga de aguas residuales, cuyos estándares de calidad no se adaptaron a la realidad del país y entonces se provoca su incumplimiento.

(c) La descentralización

Esta base conceptual tiene su fundamento legal en la reforma al artículo 73 constitucional que incorporó un inciso "G" a la fracción XXIX 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 ecológico.

Esta distribución de competencias se constituyó en la puerta de acceso a la participación de los gobiernos estatales y municipales en los asuntos ambientales que estaban hasta entonces concentradas en la federación y limitaban la gestión ambiental, estableciéndose así las bases de una saludable y necesaria descentralización dado que la problemática ambiental tiene una naturaleza regional y como tal debe ser abordada por la gestión ambiental.

Sin embargo, los alcances que pudiera suponer esta descentralización están lejos lograrse dado que la regla dispuesta en la Constitución para delimitar el ámbito de las jurisdicciones entre los tres niveles de gobierno y, que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta

Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, concede a los órganos de la Federación una cantidad tan importante de facultades que de laguna manera mantiene limitadas las facultades de los otros dos niveles de gobierno.

(d) La desarticulación del mercado ambiental formal.

El planteamiento se refiere al hecho de que la falta de valoración económica de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos así como la ausencia de mercados diversificados formales para éstos, limitan el desarrollo económico de ejidos y comunidades rurales e indígenas además del desarrollo de las entidades federativas y del propio país a partir de sus propios recursos naturales.

El conocimiento tradicional sobre el uso de la biodiversidad es vasto entre las comunidades indígenas y rurales del territorio mexicano, sin embargo, al ignorar o subestimar este conocimiento y valor ecológico, social y económico en la construcción de relaciones sociales comerciales formales y, otorgarle a ésta sólo un valor mercantilista conforme a su escasez o abundancia, rareza o belleza se da como consecuencia su extracción y comercialización informal.

De esta manera, el Estado se ve obligado a inducir la creación de mercados formales mediante su política de conservación expresada en las Unidades de Manejo Ambiental (UMAs) y el otorgamiento de subsidios para su establecimiento dando lugar al desarrollo de mercados frágiles a los que se

subsumen las relaciones comerciales de mercado informal de la biodiversidad generando así una distorsión y desarticulación del mercado ambiental formal.

Como lo señala Pilar, "la política de conservación al pretender regular las relaciones sociales comerciales de los agentes económicos del mercado informal y tratar de convertirlas en relaciones sociales comerciales con un orden sostenido obligatorio y modelo, es decir, con legitimidad, seguirá creando mercados legales de vida silvestre frágiles provocando la interacción entre agentes económicos del mercado formal e informal para el intercambio de mercancías silvestres" (2008:122).

Para México éste es un asunto de vital importancia, dado que si se aprovecharan sustentablemente las ventajas comparativas y competitivas de su biodiversidad (530 especies de mamíferos, 804 de de reptiles, 3 500 de peces marinos 300 000 o 425 000 de insectos, 23 522 de plantas vasculares) así como los diversos tipos de servicios ecosistémicos aprovechando las oportunidades de los mercados ambientales o creando y desarrollando mercados para los bienes naturales que no tengan mercado es posible abrir fuentes de empleo e ingreso para sectores importantes de nuestra sociedad, particularmente para los productores rurales que son los dueños de ese capital natural –y que dependen de él- haciendo posible un mejor futuro bajo estilos de vida sustentable, con una sociedad viable y competitiva, con una base material sustentable.

II.3 Caracterización de la política y gestión ambiental mexicana: arreglo institucional, financiamiento, instrumentos, normatividad y actores clave

La gestión ambiental dentro de la estructura administrativa del Estado

La inserción de la gestión ambiental en la administración central del Estado, encuentra su primer obstáculo en la sectorización⁹ de su estructura en virtud de la naturaleza eminentemente transectorial de la gestión ambiental, que no guarda ninguna relación con los criterios de sectorización o subsectorización que han determinado la organización jurídico-administrativa del Estado (Brañes, 1994:121).

La necesidad de esta estructura jurídico-administrativa que permita la gestión integral e integrada del ambiente ha conducido al establecimiento de tres modelos administrativos:

El reforzamiento de una estructura preexistente que se aplicó en México de 1982 hasta 1992 con la ex Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas mediante su transformación en la SEDUE.

La creación de una estructura especial que en México se aplicó con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

⁹ Con la palabra sectorización se designa aquella característica de la Administración Pública que consiste en su división en sectores definidos, entre los que están algunos que han ejercido, tradicionalmente, funciones respecto a determinados elementos ambientales (Brañes, 2000:120)

En la Figura 1, se puede observar la evolución que ha tenido el proceso de institucionalización y organización del sector ambiental federal desde sus antecedentes hasta su arreglo actual.



54

Esta radiografía permite visualizar el modelo de control a reacción que se utilizó para internalizar institucionalmente el impacto de la contaminación en la salud humana durante la década de 1972 a 1982 así como para internalizar el impacto de la contaminación y el desarrollo urbano en la salud humana y la conservación de los recursos naturales de 1982 a 1994, como se señaló en las etapas 3 y 4 de los antecedentes, es decir que el proceso de construcción y maduración para el nacimiento formal de la política ambiental fuerte con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), como secretaría de Estado, la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) e instrumentos de política pública y la apertura programática propia del sector, tuvo un periodo de 22 años.

La intencionalidad de implementar una política ambiental integral no logró desarrollarse dadas las naturalezas y fuerzas internas de los subsectores, especialmente el de agua, forestal y pesca cuyas prácticas institucionales burocráticas establecidas clientelariamente para la legitimización sexenal de los gobiernos en turno, en su evolución histórica, la limitaron.

Para nuestro país, el año 2000 tiene una relevancia significativa en nuestra historia democrática, ya que en ese año, el pueblo mexicano decidió, con gran expectativa y esperanza, cambiar a su autoridad gobernante y derivado de ello, el gobierno del presidente Fox incorporó a la políticas nacionales y a la administración pública en general criterios de productividad, eficiencia y calidad trasladados del sector privado, lo que dio lugar a un cambio en la conformación

En la actual administración del presidente Calderón, el arreglo institucional de la SEMARNAT se mantuvo adaptándose internamente, de tal manera que la conformación del sector ambiental tiene como cabeza de sector a la SEMARNAT a la cual están sectorizadas 4 órganos desconcentrados y y órganos descentralizados, los primeros son la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE), en tanto que los descentralizados son la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como puede observarse en la Figura 3.



Fuente: Elaboración propia a partir de la página web de la SEMARNAT 2008

Figura 3. Estructura orgánica actual del sector ambiental en México

La actual SEMARNAT actúa mas sectorizada y orientada hacia objetos de las políticas ambientales para facilitar la programación de acciones gubernamentales coordinadas y del entendimiento con los sectores privado, social e internacional, aunque requiere de transformaciones importantes en los dispositivos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública para la asignación de recursos, la organización de las dependencias, el ejercicio del presupuesto, la vigilancia y el control del gasto público que se manejan separados, en este sentido, la gestión estratégica propuesta en el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012* no logra empatar aún con los cambios indispensables, en algunos casos estructurales, que reclaman los sectores de la Administración Pública Federal, aunque debe considerarse que en el sector público no es posible hacer cambios radicales con lo mismo y a veces con menos.

La perspectiva de manejo por objetos ambientales tampoco cuenta con el soporte legal suficiente, como es el caso del sector primario, de la industria, del desarrollo urbano y turístico y de la zona federal marítimo terrestre, lo que hace difícil su gestión integrada. Además, cada uno de estos campos de actuación gubernamental pertenece a sectores diferentes con responsabilidades distintas de las dependencias a su cargo. En estas condiciones las instituciones ambientales, con atribuciones ambientales o con incidencia en la materia, son obstáculos importantes para el desarrollo eficaz de las políticas ambientales, en tanto que no exista un marco jurídico y administrativo que permita la acción institucional conjunta por objetivos compartidos. Las delegaciones federales,

desconcentradas de las dependencias involucradas en la gestión ambiental, acentúan la desarticulación gubernamental ya que trabajan sin coordinar sectorialmente sus recursos y sin compartir objetivos y funciones a nivel local.

Es difícil evaluar los resultados de los esfuerzos, pues los intentos por comprometer a dependencias federales en metas de tipo ambiental aún están en proceso, no obstante, el criterio de sustentabilidad no determina aún los lineamientos de política económica más relevantes. El peso relativo a nivel institucional del medio ambiente sigue siendo pequeño, lo cual ha mantenido al sector ausente del Gabinete Económico y ello, dificulta la integración de las políticas económicas en general, y fiscales en particular, con objetivos de desarrollo sustentable.

El gasto ambiental

El presupuesto para el medio ambiente es un tema fundamental para poder realizar propuestas, cambios y ejecutar los programas del ejecutivo, sin embargo, identificar el gasto público ambiental y su evolución, aun del gobierno federal, es una tarea complicada debido, entre otros, a los siguientes factores: primero, que el tema ambiental no ocupó un lugar importante en la agenda pública hasta que alcanzó una jerarquía de primer nivel con la creación de la SEMARNAP en 1994, por lo que hasta entonces el presupuesto respectivo fue distribuido en diversas dependencias de la administración pública federal, no siempre de una manera fácilmente identificable como la ambiental; segundo, la falta de transparencia en las cuentas públicas, que no catalogan con precisión y

con base en funciones el gasto federal previo a 1997; tercero, la introducción de nuevas reglas de presentación de las cuentas federales en 1997, llamada la Nueva Estructura Programática (NEP), que si bien implica mejoras respecto del sistema anterior al presentar el gasto por funciones, la estructura de esas funciones no es la idónea para identificar el gasto ambiental y, cuarto, la presentación de las cuentas federales de acuerdo con la NEP, por razones contables, hace parecer que el gasto en ciertos rubros sea mayor o menor que bajo las reglas anteriores.

A partir de 1997, la Cuenta Pública se presenta al Congreso de la Unión con base en la nueva estructura programática que permite identificar el gasto por funciones para todas las dependencias federales, de acuerdo con la NEP, la función presupuestal 14 corresponde a “medio ambiente y recursos naturales” pero con los datos disponibles, es imposible detectar con precisión el componente ambiental de dicho gasto o incluso identificar cuáles son los programas en cuestión, a pesar de que dentro de los objetivos de la estrategia programática de dichas dependencias se mencionara la protección ambiental y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Aún más, no todos los recursos erogados por la SEMARNAP, en su momento, pueden considerarse como directamente destinados a la protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales, ni los gastos clasificados como función 14 engloban todo el gasto que puede considerarse ambiental (Avilés 2002).

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión, presentó el Balance Económico del Sector Público 1980-2008 sobre el gasto total neto devengado por el sector público por clasificación administrativa, que permite identificar que en el periodo 1987-2008 el gasto neto devengado por el sector ambiente federal se ha incrementado al pasar de 86.1 millones de pesos en 1987 a 39,064.6 millones de pesos en el 2008, con una suma total de 253,307.2 millones de pesos que representa el 31.4% del gasto total neto devengado por El Ejecutivo Federal a través de su administración central y cuyo monto total fue de 806,962.8 millones de pesos (Cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución del presupuesto asignado al sector medio ambiente de 1987 al 2008

**GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO
PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, 1987-2008
(Millones de pesos corrientes)**

Ramos	Administración Central	Medio Ambiente y Recursos Naturales ²	Porcentaje
1987	1,568.2	86.1	5.5
1988	2,314.6	135.2	5.8
1989	3,509.5	153.9	4.4
1990	4,063.1	185.0	4.5
1991	5,847.1	310.6	5.3
1992	7,886.5	303.7	3.8
1993	7,681.7	326.5	4.2
1994	31,838.8	378.2	2.7
1995	19,958.6	4,806.1	24.1
1996	27,190.8	7,510.5	27.6
1997	31,430.8	10,136.5	32.3
1998	35,096.1	12,773.7	36.4
1999	36,105.1	14,003.0	39.9
2000	39,596.1	14,844.9	37.5
2001	45,678.3	13,243.9	29.0
2002	49,299.4	14,932.4	30.3
2003	58,770.6	18,569.5	31.6
2004	60,591.3	19,104.0	31.5
2005	70,715.7	24,402.2	34.5
2006	77,846.7	29,030.4	37.3
2007 A	87,424.2	29,006.3	33.2
2008 A	103,549.6	39,064.6	37.7
TOTAL	806,962.8	253,307.2	31.4

Fuente: Construcción propia a partir del Balance económico del sector público 1980-2008 formulado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión

Una mirada más detallada a este cuadro, permite observar que el gasto neto más alto devengado por el sector, corresponde al presente ejercicio fiscal 2008 con un monto de 39,064.6 millones de pesos que representaron el 37.7% con respecto al gasto total neto devengado por el sector público en su conjunto, sin embargo, porcentualmente es menor al gasto neto devengado por el sector en 1999 que representó el 39.9%; también se identifica que durante el periodo de 1987 a 1994 en que el sector estuvo subsumido a la SEDUE y a la SEDESOL el gasto neto del sector no superó el 5.8% del gasto neto del sector público en su conjunto y que con la creación de la SEMARNAP en 1995 el gasto neto del sector tuvo un incremento significativo al pasar del 2.7% al 24.1% en 1995.

Se puede afirmar que en la administración del presidente Fox la atención al sector ambiental denota una grave incongruencia, pues mientras en su discurso, los bosques y el agua se consideraron aspectos de seguridad nacional, el presupuesto ha sido el mas baja de la historia ambiental ya que su porcentaje promedio anual fue de 32.3%. En tanto que la administración del presidente Zedillo, quien creó la SEMARNAP, tuvo un porcentaje promedio anual del gasto neto devengado de 33.0% y la administración del presidente Calderón, en turno se perfila como la de mayor atención al sector ya que en estos dos años de su gestión el porcentaje promedio anual es de 35.4%, lo que significa que se ha dado una mayor inversión y reforzamiento bajo la lógica productivista y compensatoria del sector iniciada en la administración del presidente Fox.

Un ejemplo de ello, es la inversión destinada al Programa Proárbol operado por la CONAFOR, que (según cifras del Primer Informe de Gobierno 2007 del Presidente Calderón) tan sólo en el 2007 contó con un presupuesto de 4,832.7 millones de pesos superior en un 100.8% a los 2,325.5 millones de pesos asignados en el 2006.

La mirada internacional de organismos observan un gasto ambiental insuficiente y sectorizado como se puede observar en el reporte del 2003 de la OCDE que señala que los recursos federales han sido inadecuados para cubrir la gran brecha de infraestructura ambiental, pues estima que solamente el sector hidráulico y de aguas residuales requiere de aproximadamente 20 mil millones de pesos al año (el doble del presupuesto de la CNA), en tanto que la inversión requerida para el manejo de residuos municipales se estima en poco más de 15 mil millones de pesos, mientras que el sector público invierte únicamente 400 millones de pesos anualmente.

Instrumentos de planeación y gestión ambiental

Los instrumentos de la política ambiental previstos en la LGEEPA son elementos estratégicos fundamentales para la planeación y gestión integrada de políticas ambientales establecidas por sectores en un marco administrativo tradicionalmente centralizado. Las innovaciones tecnológicas y la práctica gubernamental han incorporado nuevos instrumentos de gestión:

Programación ambiental

Los aspectos críticos de la gestión ambiental acerca de la naturaleza interdisciplinaria y transectorial del medio ambiente y de los problemas que genera la sectorización administrativa de la acción pública federal; sobre sus relaciones recíprocas con las formas de producción y la necesidad de que pague el que contamine; así como la responsabilidad de la población en el manejo racional de los recursos naturales y en la preservación de la calidad del medio ambiente, ya habían sido previstos en el Programa Nacional de Ecología 1984-1988.

La estrategia intersectorial con 14 dependencias de la Administración Pública Federal fue contemplada, aunque no instrumentada, en el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994. Esto significa que se conocen los segmentos coyunturales del sector ambiental, lo que implica que los obstáculos para desarrollar una gestión pública integral e integrada se encuentran en el sistema ambiental, es decir en las vinculaciones de la acción gubernamental con el sector productivo, distributivo, financiero y social, y ante todo con la representación política de la sociedad civil.

Aunque el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 rompe con la tradición de proponer todas las soluciones posibles para responder a una problemática ambiental cada vez más compleja y en gran parte irreversible, al emprender la gestión de políticas de freno a la contaminación y a la degradación ambiental, no logra integrar una agenda gubernamental para el desarrollo sustentable. No

obstante, la organización integral de la SEMARNAP y la formulación de un programa por proyectos y prioridades permitieron lograr resultados que, aunque fragmentados, podrán consolidar la gestión intersectorial nuevamente propuesta por la actual Administración, aunque ahora negociada previamente en la preparación del PND.

El Programa de Medio Ambiente y recursos naturales 2001-2006 adopta estrategias de compromisos intersectoriales similares a la CISA de 1978, esta vez previos a la formulación de los programas y por lo tanto, articulados, línea que sigue y fortalece el Programa de Medio Ambiente y recursos naturales 2007-2012 desde la perspectiva de la transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo sustentable e integración territorial y de forma más específica con el desarrollo urbano, el turismo ambientalmente responsable y en el marco general del cambio climático.

El Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 está estructurado a partir de agendas: la agenda verde para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y su biodiversidad; la agenda gris para la prevención y control de la contaminación; la agenda azul enfocada a la gestión integral de los recursos hídricos; asimismo considera la transversalidad de las políticas públicas; la modernización de los instrumentos y de la gestión ambiental y de los recursos naturales que incorpora el ordenamiento ecológico, evaluación del impacto ambiental, gestión para la competitividad y el crecimiento económico, la participación ciudadana, la transparencia, género y étnia, el sistema de información ambiental la

procuración de justicia ambiental y la participación en la agenda internacional de medio ambiente y recursos naturales; y por último, la ciencia y la tecnología (SEMARNAT, 2007:4-6).

Ordenamiento Ecológico Territorial

Este instrumento (OET) se instituyó desde 1998 y está definido en la LGEEPA como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos, para ello, distribuye las competencias en los tres órdenes de gobierno y las define en cuatro modalidades de programas: general del territorio, marinos, regionales y locales, siendo los dos primeros de competencia exclusivamente federal en tanto que el regional puede ser de competencia estatal o entre los tres órdenes de gobierno si abarca más dos o más entidades federativas y los locales son de competencia municipal de conformidad con las leyes locales en materia ambiental.

Durante la administración 1994-2000, la política ambiental procuró modificar el enfoque de la gestión territorial de manera que el OET se convirtiera en criterio normativo que otorgue certidumbre a la toma de decisiones dentro de los procesos de planificación económica y social; y que las decisiones en torno a las condiciones óptimas de gasto y asignación eficiente de recursos de un

programa de desarrollo estén dirigidas por los espacios de oportunidad que permita una planeación territorial de largo plazo. En ese período se concluyó la descripción y el diagnóstico del territorio nacional en materia de recursos naturales, actividades productivas y aspectos socioeconómicos que incluye información relacionada con la calidad del medio natural y factores de presión sobre éste.

La Ley estableció una distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, dotando de mayor responsabilidad a los gobiernos de los estados y a sus municipios en la elaboración y ejecución de ordenamientos ecológicos del territorio, sin embargo, las reformas posteriores al artículo 115 constitucional, han creado de facto, hasta ahora, una gran contradicción entre las regulaciones ambientales y urbanas en los distintos municipios, de tal forma, que muchos de los mecanismos regulatorios de la planeación ambiental del territorio están siendo imposibilitados de su ejecución por controversias jurídicas de particulares, o de los propios gobiernos municipales y estatales.

Una de las razones principales de este conflicto está asociada con el desconocimiento y por ende, una mala aplicación del ordenamiento ecológico como instrumento regulador y de fomento con estándares de sustentabilidad ya que hasta el 2005 no existía ningún documento rector que, sin imponer mecanismos, metodologías y procedimientos de participación ciudadana precisos, guiara con claridad al establecimiento de un ordenamiento ecológico, a nivel local o regional, actualmente, se trata de superar esta falla en el marco del Programa Nacional de Ordenamiento Ecológico General del Territorio.

De 1998 al año 2006 se han contabilizado 131 iniciativas de ordenamientos ecológico, de las cuales 13 se decretaron hasta el 2000 y 26 mas al 2006, de tal manera que en la actualidad existen 39 ordenamientos y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 declara a este instrumento como lineamiento estratégico en el Eje 4 de "Sustentabilidad Ambiental" y lo integra al Eje 2 de "Economía competitiva y generadora de empleos" como un instrumento de planeación que permite dirigir las actividades productivas hacia las zonas de mayor aptitud y menor impacto ambiental, reconocimiento que conlleva a que el fomento de las actividades productivas deben ser compatibles con la protección de los recursos naturales y que la sustentabilidad ambiental es una de las bases que determinan la competitividad económica del país

Evaluación del impacto ambiental

La evaluación del impacto ambiental (EIA) constituye una de las figuras jurídicas más novedosas de la legislación ambiental mexicana y ha estado en el centro de los asuntos ambientales que más debates han suscitado dentro de la vida pública mexicana en los últimos años (LGEEPA 1996) es, ante todo, un procedimiento jurídico-administrativo, y por lo tanto está sujeta no sólo a las disposiciones de carácter ambiental, sino que también le son aplicables las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando se trata de la evaluación del impacto ambiental de una obra o actividad que cae dentro de la esfera de competencia federal o de las leyes locales cuando éste es el caso (González, 1997).

La LGEEPA determina que la EIA es el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el mismo.

Es necesario conjuntar las capacidades institucionales de ordenamiento ecológico y evaluación de impacto ambiental, pensando en interacciones regionales, ecológicas e intertemporales más amplias, teniendo en mente efectos acumulativos amplificados y consecuencias multiplicadoras, para evitar una dinámica de deterioro ecológico imprevisible. La consolidación operativa de la evaluación de impacto ambiental y del ordenamiento ecológico puede, en este sentido, acercarnos a criterios de sustentabilidad del desarrollo, si se logra identificar y reconocer la idea de límites o umbrales como restricciones biofísicas en la búsqueda de los niveles más altos de actividad económica y de bienestar social posibles. Esto obliga a un enorme esfuerzo de trabajo interdisciplinario.

Hoy día, la EIA se realiza parcialmente desconcentrada en las Delegaciones Federales de la SEMARNAT y centralmente en la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental de la propia SEMARNAT, en este último caso de manera detallada, estandarizada y certificada bajo la norma ISO9001:2000, no obstante, la intervención de las Delegaciones aún no es consistente pues se observa una diversidad de soluciones para casos similares, retrasos en los tiempos de

gestión y rezagos que redundan en una atención deficiente de la demanda del servicio y en el freno a las inversiones, además de la falta de coordinación entre los instrumentos de gestión ambiental que conduce a posiciones contradictorias y dada la mala calidad en una parte importante de las manifestaciones de impacto ambiental así como en los informes preventivos las decisiones de la autoridad son adoptadas con base en esa mala información generando colateralmente el desconcierto de los promotores de proyectos que no ven satisfechas sus expectativas y llegan a tomar decisiones que los apartan del cumplimiento de la Ley.

Para superar esta falla, los responsables en turno de este instrumento en la SEMARNAT proponen centralizar totalmente la atención de este instrumento, si bien ello, conduciría a garantizar el cumplimiento del procedimiento administrativo también traería consigo la posibilidad de perder de vista la importancia de tomar en cuenta criterios regionales y locales que inhiban sinergias de capacidad local para la toma de decisiones por ello, sería prudente analizar con mayor detenimiento la iniciativa y lo cual, detendría los avances alcanzados en el proceso de desconcentración y profesionalización del recurso humano de las Delegaciones y para ello, se requiere un enfoque sistémico de las Evaluaciones de impacto ambiental.

Instrumentos económicos

El daño ambiental que resulta de las actividades productivas se ha controlado tradicionalmente a través del establecimiento de estándares tecnológicos y de

normas sobre los volúmenes máximos de contaminantes por unidad emitida. Como alternativa a estas políticas, conocidas como medidas de comando y control, se han propuesto los instrumentos económicos y fiscales, los cuales, en lugar de definir los procedimientos o la tecnología que debe emplear cada fuente, modifica su estructura de costos, con la intención de que los daños generados al ambiente sean incluidos en sus cálculos y por lo tanto en la cantidad y calidad de su producción. Esta modificación de costos lo que pretende es que los agentes emisores incorporen en sus cálculos el costo o beneficio ambiental que su actividad genera, de otra manera dicho actuar representaría para la sociedad una externalidad que impediría que se obtengan niveles de producción satisfactorios para la sociedad en su conjunto.

Desde la perspectiva de la legislación ambiental, los instrumentos económicos son "mecanismos normativos y administrativos, de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan al ambiente."(LGEEPA Art. 22).

Estos instrumentos pueden dividirse en dos grandes grupos: el de los instrumentos fiscales y el de los instrumentos de mercado, sin embargo, las contadas experiencias de estos instrumentos en México (como la iniciativa de crear un mercado de CO₂ con PEMEX y CFE¹⁰ o actualmente el de Servicios

¹⁰ Que no fue posible desarrollar porque los principales emisores que eran las paraestatales PEMEX y CFE no estaban, en ese momento, en condiciones de asumir este compromiso

Ambientales de la CONAFOR¹¹) han tenido poco impacto en la política ambiental, debido tanto a deficiencias de diseño como a condiciones institucionales y políticas poco adecuadas para su implementación. Ello permite hacer notar que varias de las razones que han impedido que estos instrumentos surjan a mayor escala, están basadas más en el efecto político que producen, y no en su efectividad relativa respecto a las medidas de comando y control.

No obstante, no hay duda de la importancia de conciliar la protección ambiental con las actividades productivas, por lo que la capacidad que los instrumentos económicos tienen para alcanzar objetivos ambientales al menor costo posible es razón suficiente para considerarlos como pieza importante de la política ambiental por venir, por lo que es necesario cubrir algunos puntos de la agenda de investigación ambiental y desarrollar el análisis sobre las condiciones de mercado necesarias para aplicar permisos transferibles para los casos de emisiones, descargas y desarrollo urbano y estudios sobre las características institucionales necesarias para su implementación en México.

Participación ciudadana y transparencia

Los procesos de democratización, reforma económica y globalización, así como los objetivos de política en materia de descentralización, hacen necesaria una revisión profunda y sustantiva del papel del gobierno y de los diferentes sectores de la sociedad en la construcción y ejecución del proyecto colectivo de

¹¹ En el 2002 se creó el Programa de Servicios Ambientales (PSA) como un mecanismo de compensación a los propietarios de las superficies con buena cobertura arbórea que permita mantener las funciones ambientales de los bosques en servicios hidrológicos, captura de carbono y biodiversidad, la incorporación de un total de más de 663 mil has ha colocado al país como líder en este rubro en América Latina.

país. Las relaciones dominantes en las últimas décadas se caracterizan por una limitada cooperación, a menudo acompañada de desconfianza y falta de comprensión mutua, lo que ha conducido al fracaso de la mayoría de las políticas de desarrollo sustentable.

Los derechos humanos no pueden ser garantizados en un ambiente degradado o contaminado y reconociendo que el derecho fundamental a la vida está amenazado por el deterioro ambiental, es necesario garantizar la participación activa y corresponsabilidad de la sociedad en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas ambientales, como un componente esencial para avanzar hacia el desarrollo sustentable y es también un instrumento estratégico para lograr la cooperación, coordinación y establecimiento de acuerdos entre gobierno y sociedad; la participación social es también un derecho y una obligación que favorece la transparencia, fiscalización de la gestión ambiental y la rendición de cuentas, la mejora en la actuación de los responsables de la toma de decisiones, reduce las posibilidades de conflictos y fortalece la evaluación y el seguimiento de políticas y estrategias. Todo ello, coadyuva a la construcción de espacios de confianza y colaboración entre sociedad y gobierno y a la resolución compartida de los problemas ambientales, propiciando así la consolidación del proceso de cambio cultural y de democratización del país.

El tremendo incremento en número y tamaño de las organizaciones no gubernamentales de diversos sectores (ambientalistas, conservacionistas, ecologistas, académicos, comunidades de indígenas, empresarios, industriales,

forestales, agricultores, pescadores, asociaciones de profesionistas, grupos de mujeres entre otros), es un fenómeno ampliamente reconocido que muestra cómo los grupos actúan como negociadores independientes y como agentes de un nuevo proceso de aprendizaje para unir las condiciones biofísicas a la esfera política, tanto en el plano local como en el global. Se dice también, que estas asociaciones tienen la capacidad de apropiarse de aquellos asuntos ambientales que la política tradicional no ha sido incapaz de resolver, construyendo sus propios y, en ocasiones, exclusivos métodos de persuasión y ventajosos activos para la negociación con otros actores, domésticos o internacionales (Barba, 2006:4).

Las actividades de estas organizaciones, lo variado y sustantivo de sus formas al hacer política ambiental, así como, los diferentes espacios geográficos que ocupan, revelan la creciente necesidad de buscar nuevas formas para la gobernabilidad y, para acoger innovadoras líneas de conocimiento y acción, reforzando así el requisito indispensable de crear mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad, es fundamental también replantear los instrumentos de cooperación de los grupos de interés específicos en la formulación de políticas públicas mediante una estrategia de inclusión y apoderamiento de estos grupos, para lograrlo, los espacios y mecanismos de participación de la ciudadanía revisten una importancia creciente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) pretende garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del patrimonio natural y

bajo este marco, la SEMARNAT ha venido implementando diversas instancias de participación de la sociedad, entre las que destacan: los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), el Consejo Nacional Forestal (CONAF) y los consejos forestales estatales, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAP) y los Consejos Asesores de cada ANP, los Consejos de Cuenca y múltiples consejos temáticos y grupos de trabajo multisectoriales.

Asimismo, ha institucionalizado diversos mecanismos de atención a la ciudadanía, acceso a la información pública y rendición de cuentas, de hecho, el sector ambiental es pionero en México, ya que fue el primero en la administración pública federal en establecer el derecho de acceso a la información, con la reforma de 1996 a la LGEEPA, donde se introdujo el capítulo segundo del título quinto "Derecho a la información ambiental" que posteriormente se fortaleció con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG).

Por ello, el sector ambiental se distingue entre otras dependencias gubernamentales por su amplio espectro al acoger a diversos consejos consultivos y espacios para la participación social, el mayor problema se encuentra en la forma de pensar que se revela en negativas actitudes de algunos servidores públicos que se apropian con exclusividad la toma de las decisiones que atañen a lo colectivo, en general no tienen una posición de apertura, y además, se sienten dueños de la información.

A pesar de los esfuerzos por democratizar estos espacios, existen todavía muchos que son designados para legitimar acciones, o simplemente para cumplir con las metas referentes a la participación social. Pocas veces son atendidas con cabalidad por las diferentes áreas las recomendaciones que emiten los consejeros y en cuanto a una participación social más amplia, los presupuestos para ello, se han visto mermados lo que dificulta la promoción y el fomento a la movilización para lograr la corresponsabilidad (Barba, 2006:5).

Si bien es cierto que se ha hecho un importante esfuerzo institucional para abrir estos espacios de participación social, también es cierto que debe fortalecerse la participación de los actores y reducir el manejo discrecional de los funcionarios responsables del seguimiento de éstos a efecto de evitar que estos espacios caigan en efectos simuladores, para ejemplificar esta aseveración se cita el diagnóstico realizado por la asociación Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación (IMAC) sobre la situación actual y funcionamiento de 50 Consejos Asesores de 47 ANP's de México:

Aún existe mucho espacio para la discrecionalidad de los directores. Es decir, son ellos quienes deciden formar o no un consejo, permitir o no la participación de los actores locales, así como qué funciones llevan a cabo. Incrementar la claridad institucional sobre los objetivos y funciones de instancias de participación como los consejos asesores, facilitará lograr congruencia entre el discurso, las políticas y la acción institucional. Es por ello que proponemos la realización de, al menos, un taller a nivel nacional con los directores regionales, los funcionarios de las oficinas regionales y centrales vinculados con el fomento a la participación social, y con los directores de ANP para clarificar el papel de los consejos asesores, y para establecer los beneficios de la participación social para la CONANP (CONANP/FMCN/IMAC, 2005:76-77).

II.4 El rol de la descentralización, transversalidad e integralidad y transferencia en la gestión ambiental

Las relaciones intergubernamentales en nuestro país, de autoridad inclusiva, dependiente y jerárquica, están estrechamente vinculadas con un proceso de fortalecimiento del federalismo que no ha sido suficientemente aclarado, salvo en términos de gobernabilidad, y que involucra no solamente la descentralización o desconcentración de facultades del gobierno federal, o el fortalecimiento de la gestión local, sino que debe dirigirse a impulsar el desarrollo regional con la participación activa y responsable de la sociedad civil. Sólo de esta forma se podrá entender y hacer compatible la integración de los sectores de la administración federal a nivel de las entidades federativas y de los conjuntos de municipios que forman parte de microrregiones naturales.

Los programas de descentralización son actividades de alta prioridad para fortalecer el federalismo, por ello, la SEMARNAT de manera coordinada con la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales, creó el Comité Técnico Asesor de Autoridades Ambientales Estatales, como un órgano de coordinación y participación en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo Federal, para hacer compatibles los programas de acción en los tres niveles de gobierno y potenciar las inversiones en materia de ambiente y recursos naturales, no obstante, han sido partes desarticuladas de las estrategias adoptadas en la reforma del Estado, de ahí los alcances limitados en el fortalecimiento de la gestión local y la nula perspectiva regional, mientras que los planes de desarrollo nacional no intervengan de forma armonizada en los

elementos constitutivos del Estado, sus presupuestos e intenciones seguirán formando parte de la retórica gubernamental.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dispuso entre sus principales objetivos y estrategias que “El Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el Federalismo” y para ello, estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, en tanto que el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 siguiendo esta misma línea estableció el Programa para un Nuevo Federalismo y, derivado del objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece en dos objetivos que:

... la forma de caminar hacia el desarrollo humano sustentable es mediante la transversalidad de las políticas públicas, cuyo propósito es el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial de los tres órdenes de gobierno, al igual que de los tres poderes de la Unión, para el desarrollo de políticas públicas integradas y convergentes que aporten a la sustentabilidad y al desarrollo de México ... Lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental (SEMARNAT, 2007:79)

En este marco se entiende que la descentralización no constituye un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar de manera más eficaz y equitativa el desarrollo sustentable, es decir, se concibe como un catalizador del desarrollo regional y local, en este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la Federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales.

Así, la descentralización se caracteriza por una aplicación gradual y diferenciada en función de la heterogeneidad institucional y de los tiempos políticos sociales, dado que no debe limitarse a una mera transferencia de funciones, sino a un proceso de redistribución de atribuciones, capacidad de decisión y de fuentes de financiamiento. El Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), se creó en 1997 para impulsar, bajo la conducción de la SEMARNAP, ahora SEMARNAT, y mediante la suscripción de convenios marco y programas estatales de fortalecimiento institucional, el proceso de federalización con el objeto de sentar las bases para participar en el proceso de descentralización de la gestión ambiental, a través del cual las entidades federativas estarán en posibilidad de asumir en forma gradual las responsabilidades que actualmente tiene, en materia de protección del ambiente y de los recursos naturales, mismas que se relacionan en el Cuadro 3 a efecto de dar respuesta a la problemática ambiental local.

Cuadro 3: Materias susceptibles de ser descentralizadas bajo el PDIA

Legislación ambiental
Ordenamiento ecológico
Bitácora ambiental
Inspección y vigilancia
Administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre
Administración de la Vida Silvestre
Administración Forestal y de Usos del Suelo
Calidad del Aire y Registros
Sistemas de información ambiental
Gestión municipal
Educación ambiental

Fuente: Construcción propia con base en las reglas de operación 2007 del PDIA

Aquí, es importante señalar, que la política ambiental también tiene un carácter transversal y concurrente con muchas otras ya que se relaciona tanto con los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos del campo interconectándose así con las políticas de desarrollo rural sustentable desarrollo económico y fomento industrial; se relaciona con la salud humana concurriendo con la política nacional de salud; también tiene que ver con el ordenamiento territorial y la construcción de obras públicas y privadas de tal manera que se liga con las políticas de desarrollo urbano, vivienda y agraria; a través del uso y disfrute de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas, se vincula con la política de turismo, pero cuando estos se aprovechan en las zonas de población indígena también se suma a la política de desarrollo de los pueblos indios; entre otras.

La transferencia de la política ambiental federal hacia las entidades federativas y la obtención de experiencias de la implementación de la política ambiental entre las propias entidades federativas y los municipios para la formulación de sus propias políticas ambientales, instrumentos normativos y esquemas operativos se ha venido constituyendo en un elemento importante de la gestión ambiental estatal y municipal, siendo el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), que se creó desde 1997, un instrumento facilitador de los procesos y estrategias de transferencia y descentralización en materia ambiental.

La transversalidad y la integralidad son dos de sus 6 ejes rectores de intervención de la SEMARNAT y la LGEEPA define la transversalidad como la interacción conjunta y armónica de políticas, normas, estrategias y programas para hacerlos coincidir en materia de protección ambiental. Sin embargo, llevarlo a la práctica resulta un problema muy difícil para el formulador de las políticas públicas dado que no resulta tan fácil trasladar las categorías de las ciencias ambientales y del funcionamiento de los ecosistemas a las categorías sociales y jurídicas y ese es un primer problema al que se enfrenta el tomador de decisiones ya que la transversalidad parte de un enfoque integral y de una interconectividad entre las políticas y los programas y subsectores de la política ambiental e incluso con las demás políticas nacionales de desarrollo.

Actualmente la transversalidad ya forma parte del discurso y también un poco de la planificación, pues existen agendas y medidas de transversalidad en las dependencias cabeza de sector de la administración pública federal así como acciones de concurrencia en los programas de acción, sin embargo, ésta no debe quedar sólo en una acción operativa, debe estar dentro del marco del derecho para que pase a ser un enfoque y acción obligatoria para todos los sectores que conforman la estructura orgánica del Estado, sobre todo en el campo de la planeación ya que, como se señalara antes, la integralidad es un enfoque de aproximación a la problemática ambiental pero sobre todo de actuación institucional; por supuesto que tiene que ver con la concepción que tengamos de la naturaleza y debe realizarse entre todas las políticas y niveles de gobiernos y dependencias con competencias ambientales

CAPÍTULO III: ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN CHIAPAS DE 1987 AL 2008

La evolución de la política ambiental y su institucionalización en Chiapas puede entenderse como una dinámica de dos vías. La primera, se refiere a la política ambiental que el Estado Mexicano aplica en el territorio chiapaneco a través de las delegaciones desconcentradas de las dependencias que conforman el sector ambiental, cuya caracterización ya fue hecha en el capítulo anterior, por lo que su uso en este capítulo solo será como referencia y contraste.

En tanto que la segunda, es la política que construye y aplica el propio gobierno del estado, conforme su Constitución Política y su Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que establecen que al gobierno del estado le corresponde formular, conducir y evaluar la política ambiental estatal así como establecer y aplicar sus propios instrumentos de política para transitar al desarrollo sustentable.

La aplicación, armonización y eficacia de ambas políticas ambientales en el territorio chiapaneco implica, en sí misma y sin duda, un reto considerable dado que deben obligadamente, enfrentar y reconciliar la tensión que se genera entre

estado-federación-municipio así como entre los objetivos de conservación y manejo sustentable prescritos en los ordenamientos jurídico-normativos creados por la política ambiental mexicana.

Además, hay que considerar factores como el uso consuetudinario que hacen los pueblos indígenas y no indígenas de los recursos naturales para su autoreproducción, la calidad de un territorio biodiverso y pluricultural, la importante presión que ejerce sobre el capital natural la búsqueda del crecimiento económico de una economía que se ha denominado emergente, y la tendencia de una administración pública cada vez más austera bajo la frase "hacer más con menos, hacer las cosas mejor y hacer nuevas cosas" (Canela, *et al.* 1998:).

Ahora bien, si las posibilidades de transitar al desarrollo sustentable se encuentran arraigadas en las decisiones políticas y económicas relacionadas con la dinámica demográfica, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria, el combate a la pobreza y la protección del ambiente, entonces las actuales condiciones de vulnerabilidad social y fragilidad ambiental en que se encuentra el estado obligan necesarios cuestionamientos:

¿Porqué las políticas públicas enfocadas al uso del patrimonio-capital natural y cultural de Chiapas no están generando la suficiente riqueza para el bienestar de los chiapanecos?, ¿Por qué siendo Chiapas tan megadiverso y estratégicamente importante como territorio proveedor de materias primas con ventajas comparativas y competitivas sólo ha incorporado una mínima fracción

de su capital natural a procesos de desarrollo económico interno, nacional e internacional?, ¿Qué papel han jugado la política ambiental federal y estatal?, ¿Es realmente posible que la dimensión ambiental se transversalice en las políticas de desarrollo en el estado para transitar efectivamente hacia la sustentabilidad bajo procesos respetuosos, incluyentes y democráticos que permitan encontrar puntos de equilibrio entre los objetivos y necesidades de las tres grandes fuerzas del desarrollo: economía, sociedad y ambiente?

Responder a ellos, representa grandes desafíos y dificultades, pero también una oportunidad de asumirlos y reflexionar objetivamente abierto al debate, pues en la revisión de la literatura académica que he hecho sobre el tema de la política ambiental en el estado de Chiapas, no he encontrado referencia alguna.

Asumiendo esta responsabilidad, en el presente capítulo se plantea reflexionar sobre algunos de los cuestionamientos planteados e intenta introducirse en su comprensión y caracterización desde la perspectiva de la experiencia en la función pública desarrollada por el autor en los últimos 23 años.

Conciente de correr el riesgo de quedar en un análisis descriptivo, el propósito de este trabajo es analizar la forma en que la política ambiental se ha institucionalizado en el estado de Chiapas durante el periodo de 1987-2008, es decir, que intento analizar la forma en que los asuntos relacionados con el medio ambiente se introducen en la agenda política del gobierno de Chiapas y el camino que ha seguido la política ambiental en su institucionalización dentro de la gestión ambiental así como las condiciones en que se encuentra y las que

en su ámbito se generan a partir del inicio de funciones de la administración de Juan Sabines Guerrero, controvertida de inicio por provenir de un conflicto electoral inédito, para el sexenio 2006-2012.

Por ello, he planteado la Hipótesis de que las inconsistencias o fallas de la política ambiental federal, especialmente centralista y sobrerreguladora, y de una política ambiental estatal débil, dependiente e inconsistente han generado una práctica institucional desarticulada, subsumida y simulada.

Dada la amplitud temática de este política, para los efectos del presente trabajo me enfocaré de manera particular al análisis de las políticas forestal, de áreas naturales protegidas y de uso de los recursos naturales, siguiendo el orden subcapitular establecido en el capítulo II a efecto de guardar una lógica congruencia y correspondencia en la exposición del tema.

III.1. Antecedentes de la política ambiental en Chiapas

Si bien Chiapas es reconocido por su gran biodiversidad, es su vocación forestal así como la creciente explotación de los recursos forestales y la creciente vulnerabilidad de los ecosistemas, lo que ha marcado la historia de la política y gestión ambiental del estado.

Para sustentar esta afirmación, intentaré caracterizar estos antecedentes expresados a la luz de los antecedentes y las bases conceptuales y constitucionales de la política ambiental federal expuestas en el capítulo anterior.

Desde el siglo XVIII hasta la década de los 60's tuvo lugar la explotación forestal de extracción selectiva de especies tropicales preciosas y de coníferas de gran talla para satisfacer las necesidades del mercado de exportación y del mercado nacional¹² por empresas transnacionales como Vancouver Playwood Company y la Welss Fricker Mahogany Company que realizaron una intensa e irracional explotación forestal en la zona de la Selva Lacandona (Carmona et. al.,1988:136).

La expresión del reparto agrario¹³ en el territorio chiapaneco - donde la revolución y su dinámica se implantaron muy difícilmente -, se manifestó en una particular alianza de una clase terrateniente gatopardiana con las fuerzas políticas nacionales que logró sobrevivir frenando a lo máximo posible los efectos perturbadores de la reforma rural agraria al desviar las demandas campesinas hacia la colonización del trópico húmedo y mantener incólume el latifundio, la pequeña propiedad atrasada y, sobre todo, las relaciones de producción todavía basadas en el peonaje de corte porfiriano como (Reyes, M. 1992:1).

Bajo la política ambiental de regulación y administración de los recursos naturales productivos, desde 1970 y hasta mediados de 1988, la práctica forestal dominante en Chiapas consistía en explotaciones madereras comerciales y tradicionales no sustentables a cargo de grupos privados y del

¹² Una referencia bibliográfica sustantiva para objetivar sobre este tema es el libro "Oro Verde: La conquista de la Selva Lacandona por los madereros tabasqueños. 1822-1949 de Jan de Vos, publicado por el FCE/Instituto de Cultura de Tabasco, México, en 1988.

¹³ como instrumento de implementación del principio de la función social de la propiedad privada y con ello, de la apropiación de los recursos naturales como bienes públicos por el Estado benefactor

monopolio que el Estado tenía de las concesiones madereras a través de empresas tales como: Corporación de Fomento de Chiapas, Compañía Forestal La Lacandona S.A. y Triplay de Palenque S.A. de C.V. en las que los campesinos, propietarios de los bosques, tenían un papel muy marginal ya que sólo una pequeña parte de las ganancias se transferían a los campesinos y a sus asociaciones o ejidos (Carmona et al., 1988:131-139),.

Esta explotación insustentable generó el reclamo social e internacional que derivó, a principios de 1977, en el decreto de la Reserva de Biosfera de los Montes Azules, con una superficie de 331 mil ha en la Selva Lacandona (Castaño, 1994), como una respuesta reactiva del Estado bajo el principio de "que es deber del Estado velar por la protección del ambiente".

Esta política enlazada con la política agraria fomentó la distribución de las tierras y la ganadería a amplia escala a través de la colonización de la Selva de Lacandona, respondiendo así a dos necesidades fundamentales de esos tiempos: delimitar la Frontera de México con Guatemala después del levantamiento armado de la guerrilla guatemalteca en 1982 y sus incursiones al territorio mexicano y la entrega de tierras a demandantes de ella de toda la república.

Esta acción institucional si bien fue conducida centralizadamente, tenía seguimiento en esta entidad a través de las delegaciones federales de la SRA, SAHOP, SARH y a partir de 1982, de la SEDUE

III.2. Caracterización de la política ambiental en Chiapas: Discursos, arreglo institucional y gasto ambiental

A) Los discursos políticos

Si, tal como surge del pensamiento de Hobbes, "el orden político está creado por su poder de crear las palabras, de definirlas, de imponerlas a sus súbditos"¹⁴, el orden creado por el régimen priísta fue político en el más estricto sentido de la expresión y para crear este orden político, una de las herramientas fundamentales fue el discurso presidencial.

La realidad contenida en los discursos no es más que una reconstrucción, más o menos abarcadora, realizada a la luz de categorías y modelos políticos, ideológicos y teóricos que, en suma, reflejan en un punto las filias y fobias del propio emisor (Ruiz, 2007:117).

Las carencias que se dan en la realidad, son corregidas por el discurso. Así, las demandas de la sociedad son minimizadas por el discurso y la eficacia del gobierno para resolver los problemas resulta exaltada. Como instrumento de gobernabilidad, el discurso presidencial es capaz de equilibrar las demandas, controlándolas y respondiendo a ellas. Son dos los elementos característicos que permiten la gobernabilidad en el primer período posrevolucionario: la estabilidad política y el crecimiento económico (Concepción, 2006: 554).

¹⁴ Citado en Sartori, G. (1992: 210).

Según mi criterio, es éste también el sentido del discurso de los gobernadores de las entidades federativas, con el aspecto agregado de proteger a la figura presidencial.

Ahora intentaré, hacer una reflexión sobre el discurso utilizado por los Gobernadores del estado en el periodo de análisis de este trabajo (1987 al 2008), para caracterizar su política ambiental, a la luz del discurso político y/o el plasmado en los Planes Estatales de Desarrollo o de sus Programas Sectoriales correspondientes a la materia, puesto que en éstos, se expresan los grandes objetivos de las políticas y del desarrollo estatal.

a) *Sexenio de 1988 a 1994.* Gobernador González Garrido:

...Es necesario hablar de un problema que posiblemente no vamos a ver resuelto ni ustedes ni yo, pero que si no lo atacamos va a agravar de manera muy seria el problema [...] y esto es consecuencia clara de la gran deforestación que hay en la entidad; creo que a reserva de tratar a fondo el tema, debemos empezar a tener conciencia de que es necesario acabar con la tala tan despiadada que se ha hecho; que tenemos que aprovechar racionalmente los recursos maderables y que tenemos que empezar un serio programa de reforestación... (Coordinación Forestal Estatal, 1990:3).

...El principio fundamental de este gobierno en cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales, se encuentra en la perpetuación de los ciclos ecológicos y la conservación de todas las especies vegetales y animales existentes, de modo que la explotación del recurso se fija por criterios de racionalidad y conservacionismo, sin caer en extremos de subaprovechamiento y fomentando prácticas de explotación y cultivo integral... (Coordinación Forestal Estatal, 1990:5).

b) *Sexenio de 1994 a 2000.* Gobernador Ruiz Ferro:

...La necesidad de trabajar para construir el futuro de Chiapas es impostergable, aspirar a mejores formas de vida es legítimo y no debe reñirse con la conservación del patrimonio natural y cultural [...] por una parte, se requiere satisfacer la necesidad social fomentando actividades sustentables; por otra parte, es urgente detener la imprudencia depredadora aplicando con firmeza la ley [...] La política ambiental debe estar a la altura de los requerimientos y compromisos del presente; Sin lugar a dudas, Chiapas vive un momento decisivo de su historia, de lo

que hagamos o dejemos de hacer depende nuestro futuro, pero sobre todo el de nuestros hijos... (COPLADE, 1995:9-10).

c) *Sexenio de 2000 al 2006: Gobernador Salazar Mendiguchía*

....Es deber del nuevo gobierno y de la sociedad vigilar que en la protección de los recursos naturales no se escatimen esfuerzos, que se desarrollen iniciativas tendientes a modificar el deterioro ambiental y se sienten las bases para el restablecimiento de los ciclos naturales que eviten el agotamiento de la naturaleza. El nuevo gobierno se propone dar prioridad a impulsar el desarrollo equilibrado de las actividades productivas, las áreas naturales, el desarrollo urbano, la infraestructura de comunicación y las actividades extractivas para proteger la naturaleza, ordenando y delimitando el espacio territorial a partir de criterios de sustentabilidad y consenso social... (PED 2001-2006:40-41).

d) *2006 al 2008. Gobernador Sábines Guerrero:*

...En el 2012, el gobierno del estado es reconocido en el contexto nacional e internacional por ser el modelo nacional en gestión ambiental que atiende exitosamente los retos de la conservación, restauración y aprovechamiento racional de los recursos naturales [...] la sostenibilidad ambiental representa además el gran reto del mantenimiento y la preservación del capital natural; de sostener nuestro ritmo de consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables sin superar la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que el ritmo al que consumimos los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución por recursos renovables perdurables... (PED Chiapas Solidario 2007-2012: 23 y 24)

El discurso de los 4 gobernadores, hace evidente y reconoce una realidad marcada por la gravedad de la problemática ambiental, la necesaria participación de gobierno y sociedad así como la responsabilidad generacional. Asimismo, patentizan su preocupación por enfrentarla y plantean la acción gubernamental y social para el uso racional y sustentable de los recursos naturales armonizados con las actividades productivas y el bienestar de la población.

A la luz de las bases conceptuales y constitucionales, los 4 discursos hacen evidente una política ambiental enfocada a la conservación, sin embargo, su

concepción con respecto al uso de los recursos naturales permite percibir algunas diferencias ya que el primero utiliza el principio del aprovechamiento racional mientras que el segundo y el tercero utilizan el principio del uso sustentable y el cuarto, utiliza el principio del uso racional al igual que en el primer discurso del gobernador González Garrido.

Con el objeto de mostrar las especificidades que han determinado la aplicación de la política ambiental estatal, intentaré caracterizar el contexto existente al inicio de la gestión de cada gobernador así como el discurso establecido en los Planes Estatales de Desarrollo y/o Programas Sectoriales en los cuales se establecen los objetivos y estrategias generales que la orientan.

El escenario que encontró el Gobernador González Garrido fue el reclamo social por la acelerada deforestación provocada por la extracción (depredación) selectiva de madera puesto que se encontraba ante un escenario de concesiones a empresas privadas y estatales bajo el monopolio del Gobierno central y sólo una pequeña parte de las ganancias se transferían a los campesinos y a sus asociaciones o ejidos como se señaló anteriormente.

Para dar respuesta, implementó una política forestal con enfoque conservacionista que se plasmó en su programa de una nueva política forestal en el que se plantearon cuatro acciones sustantivas: Protección forestal enfocado a la prevención y combate de incendios, el saneamiento y la vigilancia forestal sustentada en una fuerte reglamentación jurídica; Fomento silvícola sustentado en un agresivo programa de producción de plantas y reforestación

así como en el establecimiento de plantaciones comerciales de hule y palma africana; Producción silvícola dentro del cual se consideran acciones de inspección a los predios con autorización de aprovechamiento forestal así como a la industria forestal; y Cultura Forestal.

El año de 1994, representa un parteaguas en la historia económica, política y ambiental tanto del país como de Chiapas: en lo económico representaba el momento justo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en lo político implicaba el fortalecimiento de la fuerza del partido en el poder que había logrado su permanencia en la Presidencia de la República, en el Congreso de la Unión, en la mayoría de las Gobernaturas locales y de las Presidencias Municipales con todos los compromisos electorales que ello implicaba. En Chiapas su candidato Robledo Rincón había ganado las elecciones y se perfilaba como una administración de consensos y acuerdos pero también, representó el despertar a este mundo posmoderno a su agresiva y lacerante realidad con el levantamiento armado del EZLN que rompió la coraza de la realidad virtual en la que la tecnocracia y la desesperanza mantenía envuelta a la población indígena para volver a vivir e involucrarnos con nuestra tierra, con nuestra gente, con nuestro sentido (Ceceña y Barreda, 1995:3).

En lo ambiental significaba la necesidad de robustecer la política ambiental nacional y la obligación de responder a los compromisos contraídos con la firma de la Convención Internacional para el Comercio de Especies Amenazadas (CITES) en 1991, la Declaración de Río y del Convenio de Diversidad Biológica

(CDB) en 1992, cuyo impacto en la política nacional dieron lugar a que el Presidente Zedillo elevara a política de Estado la dimensión ambiental y creara la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), designando a Carabias, prestigiada investigadora y académica como Titular de la misma y quien mantenía, desde tiempo atrás, una estrecha vinculación y dinámica de trabajo de investigación con la región de la Selva Lacandona de Chiapas, asimismo se creó la Delegación de la SEMARNAP en el estado teniendo como su titular al Lic. Máximo Garza Toledo.

Esta coyuntura permitió que en el estado, también se elevara a política del estado la dimensión ambiental y se creara la Secretaría de Ecología, Recursos Naturales y Pesca (SERNYP), en plena correspondencia de estructural orgánica con la federación y que se designara al biólogo Froilán Esquinca como su Titular por acuerdo entre la Titular de la SEMARNAP y el Ejecutivo Estatal.

El haber otorgado el nivel de secretaría de estado a la cuestión ambiental con la creación de la SERNYP, fue un asunto de extrema relevancia, pues evidenció el reconocimiento del Ejecutivo Estatal a la importancia de conceptuar y operativizar, con una visión de largo plazo, la política ambiental de manera integral, transversal y articuladora.

Para la implementación de la política ambiental se publicó por primera vez en el estado, el Programa Sectorial de Ecología, Recursos Naturales y Pesca 1995-2000 que establece:

- a) La descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos a los estados y municipios para hacer efectivo el Pacto Federal;
- b) Objetivos y Lineamientos de la gestión ambiental;
- c) 4 ejes principales de la política ecológica y ambiental (Valoración de los bienes y servicios que prestan los recursos naturales, ordenamiento ecológico, investigación para el manejo y una bioregionalización del territorio);
- d) Estrategias y acciones para transitar hacia el desarrollo sustentable en materia de ecología y protección ambiental, recursos naturales y pesca;
- e) Instrumentos de coordinación interinstitucional, interacción multisectorial e instrumentos de coordinación;
- f) Prioridades estatales para el desarrollo regional sustentable en las biorregiones selva y sierra-costa;
- g) evaluación del programa sectorial.

Los acuerdos de San Andrés marcaron la voluntad de una solución negociada y pacífica que en materia ambiental demandaba la participación de las comunidades en la formulación de las políticas y programas de desarrollo económico y social a fin de garantizar un uso racional de los recursos naturales y evitar cualquier afectación a su patrimonio natural y cultural, así como el disfrute de sus recursos naturales además de la salida del gobernador electo, de tal manera que, como parte de las soluciones negociadas, en un contexto de

ingobernabilidad y fragilidad institucional, el Gobernador Robledo Rincón renunció al cargo con la intención expresada de que su renuncia contribuiría a la solución del conflicto, de tal manera, que fue sustituido por Julio Cesar Ruiz Ferro por decisión del Presidente de la República Zedillo Ponce de León.

El año 2000 marcó una nueva etapa en la vida democrática del país y del estado, puesto que la suma de los intereses partidistas a través del establecimiento de alianzas para vencer al PRI como partido de gobierno en el proceso electoral, lograron sus objetivos concretándose en el caso de Chiapas, que Salazar Mendiguchía fuese electo gobernador.

Esta situación permeó su discurso político, mismo que se planteó desde la perspectiva de una nueva etapa de transición hacia una vida democrática de consenso social bajo el slogan "Uno con todos".

Los objetivos y estrategias planteados en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006 para implementar la política ambiental de esa administración fueron estructurados en dos campos distintos.

En el primero, la política forestal esta subsumida al desarrollo económico dentro del sector primario, teniendo como objetivos: Instaurar un esquema de organización económica que garantice el crecimiento a partir del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, establecer los criterios para definir con claridad una nueva regionalización basada en la vocación productiva y los elementos necesarios para desarrollarla y, promover el

desarrollo de los pueblos indios, incorporándolos al diseño de estrategias que aseguren el respeto a su cultura y la conservación de sus entornos naturales.

Mientras que la estrategia planteada es la creación de controles y mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones en materia de desarrollo económico para articular los programas de crecimiento con la de la conservación y protección del ambiente (PED 2001-2006:281-283).

En el segundo campo, la política de conservación tiene su propio espacio denominado "Protección de la Naturaleza", enfocado a temas como el ordenamiento ecológico, áreas naturales protegidas, contaminación del impacto ambiental, y cultura ambiental y participación social (PED 2001-2006:11). Cabe señalar que en esta administración no se publicó oficialmente ningún programa sectorial en materia ambiental.

Como se señaló anteriormente, la administración del gobernador Sábines Guerrero surge de un proceso electoral inédito en el estado por su cerrada votación y el hecho de haber tenido que llegar hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para ratificar que el candidato de la coalición "Por el Bien de Todos" era el gobernador electo (El Universal, 28 de octubre del 2006) resultado que dio lugar a un discurso político basado en la promoción de la unidad y solidaridad como valores de cambio y acción pública bajo el slogan de "Hechos no palabras".

Este ánimo triunfalista se internalizó en el discurso ambiental planteándose dentro de la Visión al 2012 el gran reto de constituirse y ser reconocido como el modelo nacional en gestión ambiental:

Al igual que en el caso de la administración anterior, el Plan Estatal de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, presenta una política ambiental desagregada.

Efectivamente, la política forestal, es percibida en dos sentidos: el primero, como reforestación sustentable subsumida a la política del campo dentro del eje 3 denominado "Chiapas competitivo y generador de oportunidades", y el segundo, como restauración y conservación forestal incorporada a una política denominada gestión ambiental del Eje 4 "Gestión ambiental y Desarrollo Sustentable".

Por su parte, la política de conservación, se presenta desagregada dentro del Eje 4 "Gestión ambiental y Desarrollo Sustentable" en dos políticas públicas: a) La política de gestión ambiental integrada por la educación ambiental, gestión integral de recursos hídricos, sistema estatal de información ambiental y conservación de la biodiversidad y, b) La política de desarrollo sustentable constituida por la sustentabilidad y desarrollo, agenda gris, ordenamiento ecológico territorial, desarrollo urbano y ordenamiento del territorio y transformaciones urbanas (PED Chiapas Solidario 2007-2012:8-9).

La expresión del discurso político en los instrumentos rectores de planeación descritos, no tiene el mismo comportamiento que el discurso político, por el

contrario, refleja que de 1987 a 1994 se construye desde las políticas forestal y de conservación que se consolidan como una política ambiental integral y fuerte pero se desarticula, subsume y asume un carácter débil a partir del 2000 acentuándose este carácter en la presente administración, donde la desagregación de las políticas forestal y de conservación genera confusión e incluso, sobrelapamientos que limitan la comprensión de su lógica de formulación y derivado de ello, la operatividad de las dependencias que conforman el sector ambiental del gobierno local ya que esta confusión y sobrelapamiento genera una latente duplicidad de funciones.

Esta desagregación y el carácter débil y subsumido de la política forestal y de la política de conservación, confirma parte de la hipótesis de este trabajo.

B) La gestión ambiental en Chiapas expresada en la evolución de su estructura administrativa

Retomando los tres modelos administrativos que se expusieron en el subcapítulo de caracterización de la política y gestión ambiental mexicana para identificar el tipo de modelo utilizado para establecer la estructura orgánica de la gestión ambiental federal, se puede señalar que el gobierno del estado de Chiapas también ha utilizado los tres modelos, como expondré a continuación:

El reforzamiento de una estructura preexistente se aplicó en tres momentos de esta historia evolutiva: el primero, de 1954 hasta el 2000 con el reforzamiento que se generó al crear el Instituto de Historia Natural (IHN) a partir de la extinción de los ex Institutos Botánico y Zoológico; el segundo momento, fue de 1990 a 1994 con la transformación de la ex Secretaría de Desarrollo Rural y

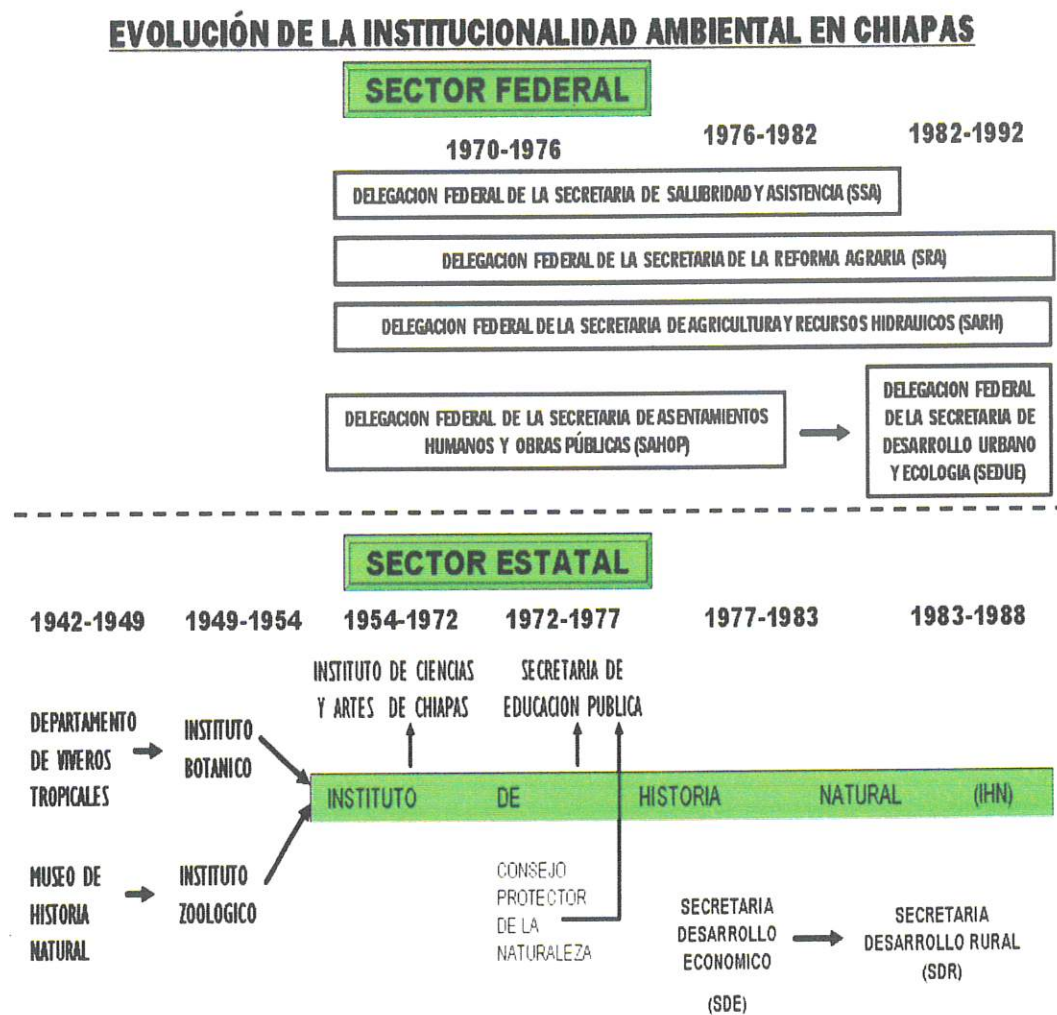
Fomento Económico en Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología y, el tercer momento, fue del 2001 al 2006 que a su vez tuvo dos instancias que resultaron fortalecidas a partir de la extinción de la Secretaría de Ecología, Recursos Naturales y Pesca (SERNYP): el Instituto de Historia Natural y Ecología que se crea mediante la incorporación de las atribuciones de protección ambiental transferidas al IHN; La Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) que recibe las funciones del desarrollo forestal y para atenderlas se crea la Subsecretaría de desarrollo forestal.

La creación de una estructura especial se aplicó en tres momentos de esta historia: En 1994, con la creación de la SERNYP, en el 2007 con la creación de la Comisión Forestal Sustentable (COFOSECH) y en el 2008 con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (SEMADUVI).

La creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental, también tuvo tres momentos en los que se aplicó: el primero, con la creación de la Coordinación Forestal del Estado en 1989, el segundo, con el Subcomité Especial de Ecología y Fomento Forestal en 1991, y el tercero, con el SubComité Sectorial de Ecología Recursos Naturales y Pesca en 1994.

La evolución del proceso de institucionalización y organización de la política y gestión ambiental en Chiapas se ha venido desarrollando en dos planos paralelos por un lado la política forestal y por el otro la política del gobierno del estado, que se analizarán en tres etapas.

La primera etapa corresponde al periodo de 1942 a 1988 (Figura 4), cuyo arreglo orgánico federal constituido, durante ese periodo, por la SRA, SAHOP, SARH y a partir de 1982, la SEDUE, permite percibir que no existía una correspondencia directa con la estructura orgánica estatal y pareciera que fuese el Instituto de Historia Natural (IHN) la instancia de concurrencia inmediata.



Fuente: Construcción Propia.

Figura 4. Evolución del Arreglo Institucional de la Política ambiental en Chiapas 1942-1988

Sin embargo, ello no fue así debido a que el IHN hasta 1985 desempeñó funciones específicas destinadas a la investigación, exhibición, cultura y difusión para dar a conocer a la sociedad chiapaneca la biodiversidad del estado y su importancia estratégica con una investigación más empírica que formal y, dada su percepción como áreas de exhibición y recreación familiar fue sectorizada hasta 1972 al Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas y de 1972 a 1977 a la Secretaría de Educación, bajo la responsabilidad directa de la Dirección de recreación y cultura.

Esta debilidad institucional, que implicaba escaso apoyo gubernamental, condujo a que su Director, Don Miguel Álvarez del Toro, asumiera una posición escéptica y distante con respecto a los funcionarios de esos tiempos, de tal manera que el IHN se mantuvo de cierta forma aislado y subsumido.

Según mi criterio, es posible señalar que es a partir de los 80's que se inicia una relación más estrecha entre los gobiernos federal y estatal ya que el gobierno del estado acompaña la operación de la política productivista del gobierno federal. Al respecto, un funcionario de la COFOSECH¹⁵ comentó:

"...No sé si desde antes, pero en el gobierno del general Absalón Castellanos, dentro de la SDR, hacíamos trabajos de reforestación y saneamiento forestal pero un trabajo muy fuerte se hizo ya con el gobierno de Patrocinio González, siendo en ese entonces el Secretario el licenciado Marco Antonio Bezares y donde apoyaba ya el biólogo Froilán Esquinca dentro del Consejo Técnico Consultivo..."

¹⁵ Conversación - entrevista informal realizada con el Ing. Luis Rey Álvarez el 16 de marzo del 2006.

Un funcionario de la PROFEPA¹⁶ señalaba:

“...La federación aplica sus programas a través de sus delegaciones y el gobierno del estado coadyuva con ellas a través de proyectos de inversión como los de reforestación e incendios forestales desde Lázaro Cárdenas. A finales de 1983, la SDR inició con la Dirección de Silvicultura conformado por un departamento de protección y otro de fomento, a través del primero, se atendían los incendios forestales y con el segundo, las acciones de reforestación y orquídeas,. Otra dirección, la de investigación y extensionismo rural contaba con los departamentos de investigación y forestal desde los cuales se trabajaba en cuestiones de investigación y organización y asistencia técnica. En coordinación con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (INIF antecedente del actual INIFAP), se iniciaron los trabajos de determinación de especies tropicales susceptibles para determinar su potencial para la industria de la celulosa, también acciones para la determinación y evaluación metodológica de plagas forestales, principalmente de descortezadores y se ensayaron especies y procedencias para ver su comportamiento en plantaciones...”

Con el año de 1985, empieza un proceso de construcción de la política ambiental del estado, pues como lo señala el biólogo Esquinca¹⁷:

“...La SDR fue el semillero para construir la política ambiental del estado de Chiapas como un proceso de formación de capacidades humanas y técnicas y de incidencia en la toma de decisiones que dieron lugar a la incorporación de la dimensión ambiental dentro de la SDR y transformarse en SDRyE y luego consolidándose con la creación de la SERNYP...”

A partir de ese año, el IHN - ya como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio- incorpora a sus funciones programas, proyectos y acciones destinadas a contribuir en el conocimiento, conservación, manejo y administración de áreas naturales protegidas (ANP's), de tal manera que, empieza a construirse una política ambiental de la conservación y se realizan las gestiones para la declaratoria de ANP's de jurisdicción estatal y

¹⁶ Entrevista efectuada el 07 de noviembre del 2006 AL Ing. Juan Antonio Sandoval Flores.

¹⁷ Conversación-entrevista informal sostenida en mayo del 2007.

posteriormente, su declaratoria como Reservas de la Biosfera de jurisdicción federal para lo cual gestiona la captación de recursos externos internacionales.

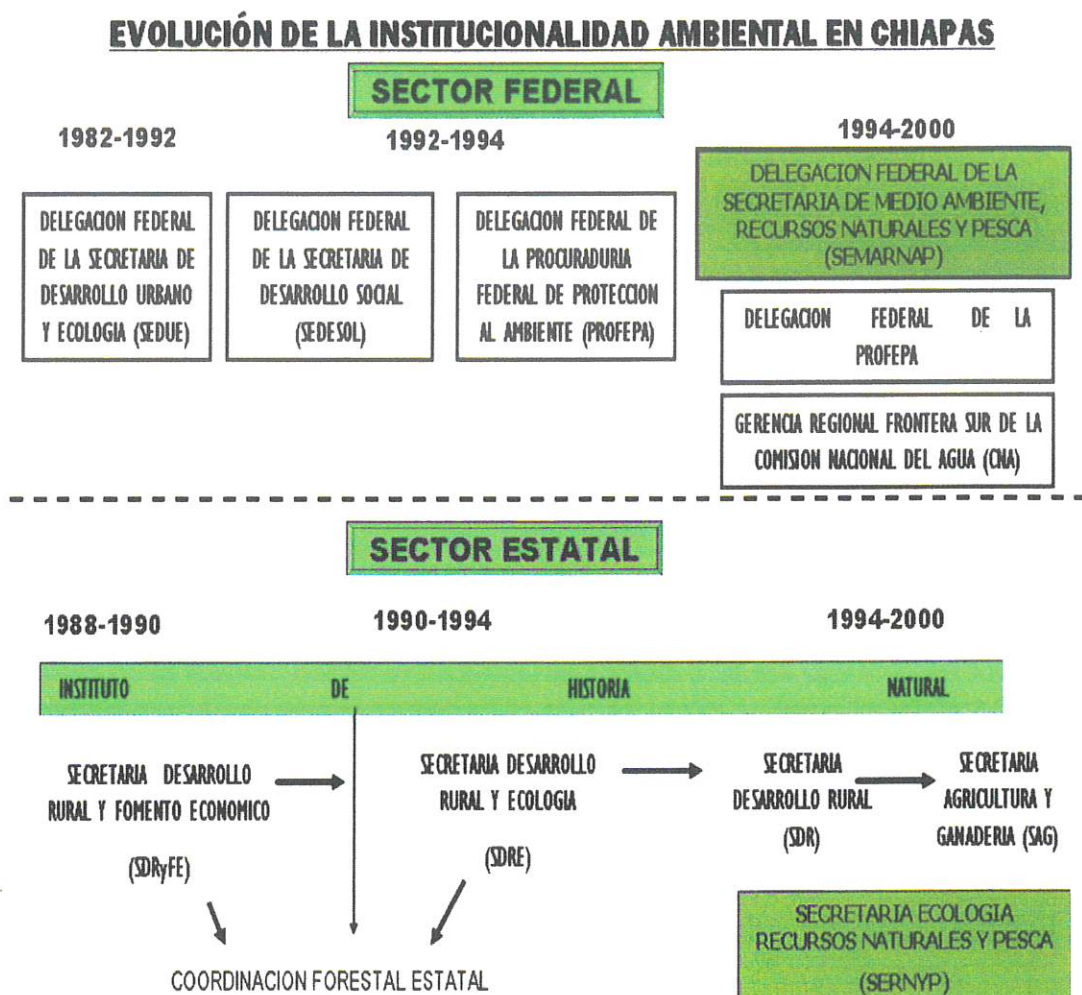
En referencia a ello, una funcionaria del COBACH¹⁸ comentó:

“...Entre 1985 y 1988 se dieron importantes eventos para apoyar la tarea del IHN en materia de áreas naturales protegidas (ANP's) como su creación como organismo descentralizado que le permitía captar recursos y fondos locales, nacionales e internacionales, la incorporación de profesionistas provenientes principalmente de la Ciudad de México y la creación de la Fundación Miguel Álvarez del Toro (FUNDAMAT) constituida por Alfredo Cuarón, Ramón Pérez Gil, Froilán Esquinca, entre otros, y que dadas sus relaciones y reconocida trayectoria a nivel nacional, permitieron que la gestión de recursos de las agencias internacionales como la World Wildlife Fund (WWF), The Nature Conservancy (TNC) y Conservation International (CI) lograra concretarse y con ello, avanzar en los trabajos para la declaratoria de ANP's tanto de manera estatal como federal...”

Por lo expuesto, es posible afirmar que en esta primera etapa de 1942 a 1988, el gobierno federal implementaba una política centralista y el gobierno del estado no contaba con una política ambiental, aunque las acciones gubernamentales, tanto en materia de conservación como forestal, se desarrollaban por instituciones débiles y dependientes, con una práctica institucional desarticulada y subsumida a otros sectores como el de ciencias y artes, educación y recreación y desarrollo rural, acompañando la operatividad de los programas, proyectos y acciones que la federación desarrollaba a través de sus delegaciones federales en la entidad federativa, comprobando así parte de la hipótesis.

¹⁸ Conversación-entrevista con la Bióloga María Concepción Rendón Campos realizada el 13 de agosto del 2006.

La segunda etapa, corresponde al periodo de 1988 al 2000 (figura 5), en que la dimensión ambiental se incorpora, desarrolla y consolida tanto a nivel federal como estatal a partir de una mayor coordinación interinstitucional desde el periodo de gobierno de Gonzáles Garrido y que logra incluso, una efectiva correspondencia orgánica en el sexenio del Presidente Zedillo y del gobernador Robledo de 1994 al 2000.



Fuente: Construcción Propia.

Figura 5. Evolución del Arreglo Institucional de la Política Ambiental en Chiapas 1988-2000

A decir de Sandoval¹⁹, en 1988 la Secretaría de Desarrollo Rural y Fomento Económico (SDRyFE) contaba con el departamento de desarrollo forestal, a través del cual, se continuaban las acciones de protección y fomento forestal acompañando la implementación de los programas y proyectos federales.

En su administración 1988-1993, el gobernador González Garrido da un giro de radical en el enfoque de la política forestal, al incorporar formalmente la dimensión ambiental en el sector rural con el objeto de armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del ambiente y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales (Gobierno del estado, 1992:14).

Desde esta visión, establece una estrecha coordinación con la federación y en acuerdo con el Presidente de la República Carlos Salinas, se crea, el 18 de mayo de 1989, la Coordinación Forestal del Estado como el órgano primario para la definición de los lineamientos de política, estrategias y acciones necesarias para alcanzar el desarrollo y cultivos forestales.

Esta Coordinación tuvo como Presidente al Gobernador, como representante del gobernador al Secretario de Desarrollo Rural, como Vicepresidente al Delegado Estatal de la SARH y como Secretario al Director de Fomento Agrícola y Forestal de la SDR y participaban también los Delegados Estatales de SEDUE y SRA así como el Director del IHN.

¹⁹ Entrevista efectuada el 07 de noviembre del 2006 AL Ing. Juan Antonio Sandoval Flores.

De esta manera, la Coordinación Estatal Forestal se constituyó en un instrumento fundamental para la concertación en materia de legislación, normatividad y aplicación de procedimientos y alternativas en el uso, fomento, conservación y protección de los recursos forestales de Chiapas, ya que fue la encargada de poner un freno casi total con la veda forestal impuesta y, el cierre del 60% de la industria forestal por un lado y por el otro, de desarrollar una fuerte reforestación (Coordinación Forestal Estatal, 1990:8).

Derivado de ello, en 1991 se promulgan las Leyes General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Forestal y se modifica la Ley Orgánica de la administración pública federal y estatal crear la Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología (SDRyE) a partir de la extinción de la SDRyFE (Coordinación Forestal Estatal, 1990:7).

El periodo sexenal 1994-2000, fue el periodo de consolidación mediante la formal incorporación de la filosofía de la sustentabilidad como una política de Estado tanto a nivel federal como estatal, ya que el Presidente Zedillo creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y el gobernador Robledo la Secretaría de Ecología, Recursos Naturales y Pesca (SERNYP), en ambos casos, bajo la concepción de una intervención institucional holística, integrada y sistemática y concurrente.

Esto fue posible dado que antes de que Robledo Rincón se postulase como candidato a la gubernatura, se desempeñó como senador por Chiapas, lo que le

permitió conocer las expectativas que se estaban generando a nivel nacional para crear una secretaría encargada de atender la política ambiental federal.

Durante los tres primeros años, se establece una apertura programática presupuestal para el sector, se publica el primer Programa Sectorial en la materia, se establece el enfoque bioregional para la planeación estratégica y la acción institucional, se reforma y modifica la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del estado y, se creó el Fideicomiso público denominado Fondo de Inversión para financiar la conservación y el desarrollo sustentable de los recursos naturales de Chiapas. Esto significó que se había establecido la plataforma de una política ambiental fuerte, sólida y consistente.

La inestabilidad política y fragilidad institucional sometida a los intereses políticos y económicos impactaron en el desempeño de esta institucionalidad, de tal manera, que en ese sexenio el Poder Ejecutivo Estatal tiene tres gobernadores y por la SERNYP pasan 4 titulares.

Durante esta etapa, el IHN no sufre modificaciones en su arreglo institucional, sin embargo, con el deceso de su Director, Miguel Álvarez del Toro en 1996, da fin a una etapa caracterizada por un fuerte liderazgo unipersonal de 42 años, que si bien es insólito considerando la temporalidad de los cargos gubernamentales, ello, sólo puede explicarse por el amplio prestigio y reconocimiento que obtuvo tanto a nivel nacional como internacional.

A partir de ese año, entra a una etapa de transición marcada por los constantes cambios de sus titulares aunque su acción gubernamental se mantiene

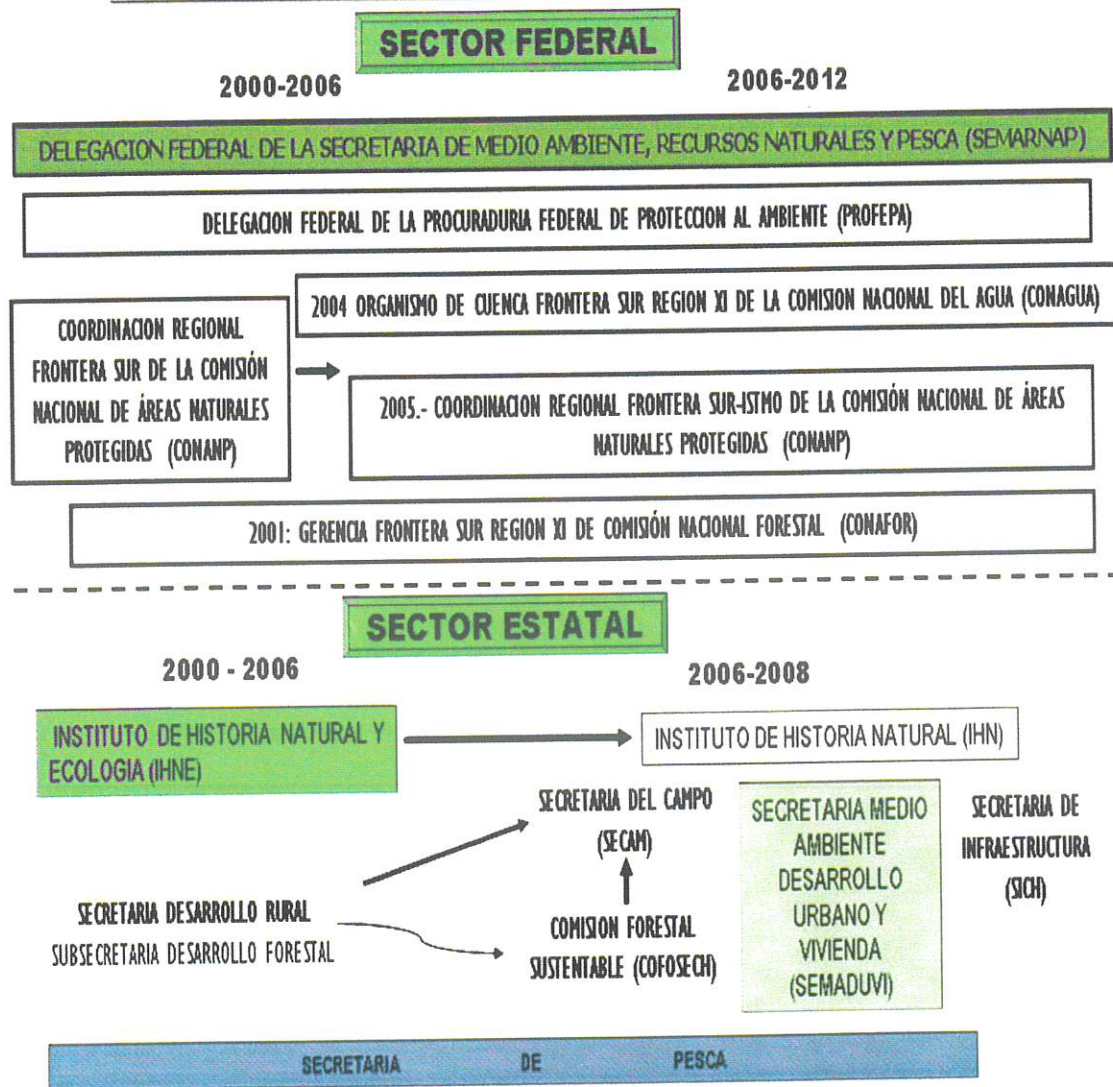
fortalecida por la coordinación con la federación y la SERNYP, que permiten la consolidación en el manejo de las ANP's.

Por lo expuesto, es posible afirmar que en esta segunda etapa se construye y establece formalmente la política ambiental de la federación y del estado, en el caso de la segunda, a partir del desarrollo, en paralelo, de las políticas de conservación desarrollada por el IHN y forestal, implementada por la SDRyE que al crearse la SERNYP se fortalecen y articulan generando una política ambiental fuerte, sólida e integral permeada por la inestabilidad política, lo cual no comprueba la hipótesis.

La tercera etapa, corresponde al periodo del 2000 al 2008 (figura 6), periodo en el que la política ambiental a nivel federal y estatal se desagrega sectorialmente.

La institucionalidad ambiental en el periodo del gobernador Salazar Mendiguchía, se desagrega al extinguir la SERNYP, para crear la Secretaría de Pesca, transferir las atribuciones en materia de protección ambiental al Instituto de Historia Natural para designarse Instituto de Historia Natural y Ecología y, las funciones la política forestal se transfieren y reintegran a la Secretaría de Desarrollo Rural creando al interior de ella, la Subsecretaría de Desarrollo Forestal, que también sufre los impactos de la fragilidad ambiental al pasar por esa Secretaria 3 titulares (2 de los cuales se postulan y son electos, uno como senador federal y el otro como diputado local), y la subsecretaría tiene dos titulares y la Dirección de Protección Forestal 5 titulares.

EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN CHIAPAS



Fuente: Construcción Propia.

Figura 6. Evolución del Arreglo Institucional de la Política Ambiental en Chiapas 2000-2008

Esto implicó que no se publicara el programa sectorial agropecuario y forestal formalmente por el Ejecutivo Estatal y que pese a haberse decretado la Ley para el desarrollo forestal sustentable para Chiapas en el 2004, la falta de su reglamentación la hizo inoperable, en tanto que la puesta en marcha del

Fideicomiso Publico denominado Fondo para el Desarrollo Forestal Sustentable de Chiapas, no logró operar adecuada y eficientemente, dependiendo totalmente de la inversión federal canalizada a través de la CONAFOR, organismo público descentralizado creado en el 2001 y sectorizado a la SEMARNAT creada en el mismo año al desincorporarle las atribuciones de la política de pesca.

El actual gobernador Sabinés Guerrero, reconfigura nuevamente la institucionalidad ambiental, de tal manera, que extingue la Subsecretaría de Desarrollo Forestal para crear la Comisión Forestal Sustentable como un órgano auxiliar del Ejecutivo Estatal, encargado de diseñar, formular y aplicar las políticas para impulsar el desarrollo forestal de Chiapas, orientado a detonar el desarrollo económico y productivo de la entidad (Secretaría de Gobierno, 2006: 17), lo que significó haber elevado el nivel de incidencia de la política forestal al quedar dependiendo directamente del gobernador del estado.

Sin embargo, en mayo del 2007, el nivel de incidencia de esta política forestal se le retira para quedar jerárquicamente subordinada y sectorizada directamente a la Secretaría del Campo bajo el argumento de fortalecer y optimizar su funcionamiento además de agilizar lo relativo a las tareas de gestión y vinculación con las diversas instancias de gobierno (Secretaría de Gobierno, 2007:17) y, en marzo del 2008, se efectuó el cambio de su titular.

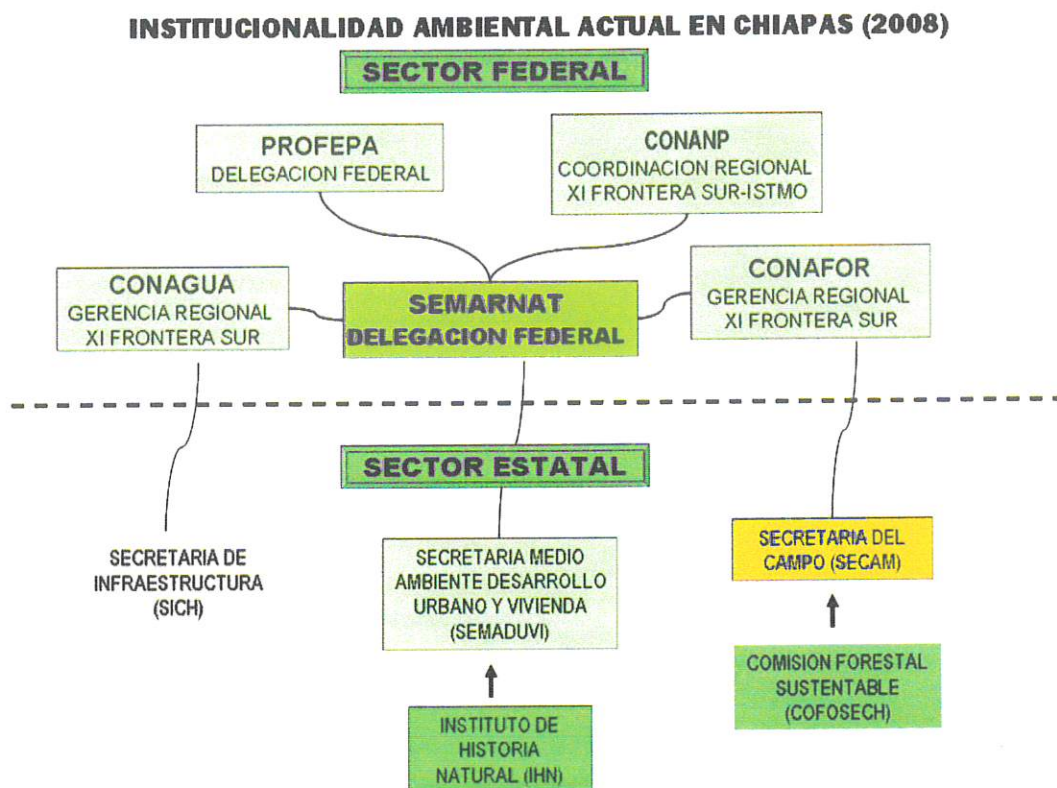
Con el objeto de instituir una dependencia ambiental encargada de formular y aplicar las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento ecológico y

territorial, la promoción y fomento de la vivienda así como todo lo relativo al ambiente, su preservación y en general todos los aspectos normativos en la materia que se requieren para un desarrollo ordenado de la entidad en el que se pondere el respeto a la naturaleza y el sano equilibrio al desarrollo humano y la forma en que debe establecerse (Secretaría de Gobierno, 2008:3) se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (SEMADUVI) en el mes de abril del 2008, constituyéndose así en la cabeza del sector.

Para crear la Subsecretaría de Medio Ambiente de la SEMADUVI, se le transfirieron las facultades que en materia de protección ambiental, tenía el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE), lo que implicó no solamente el cambio de denominación de IHNE a Instituto de Historia Natural (IHN), sino también la transferencia de una importante cantidad de recursos humanos, materiales, financieros y equipo, cuyo impacto generó un significativo debilitamiento en una institución que en 66 años de historia ha construido, desarrollado y consolidado la política de conservación así como su fortaleza institucional y prestigio nacional e internacional.

Con base en la institucionalidad ambiental de este periodo, es posible afirmar que la política ambiental del gobierno del estado vuelve a subsumirse ahora al sector rural y del desarrollo urbano con una marcada desarticulación, incluso, ello se refleja en la organización institucional del sector ambiental actual ya que se refleja totalmente fragmentada al interior del estado e incluso, bifurcada en su interrelación con las instancias que conforman el sector ambiental federal en la entidad.

Si bien es cierto, que la SEMADUVI se constituyó como la cabeza del sector ambiental en la entidad, también es cierto que la política forestal está sectorizada a la Secretaría del Campo y que la política de agua donde la federación tenía como contraparte a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, esta última ya no existe y sus atribuciones fueron transferidas a la Secretaría de Infraestructura como se puede observar en la Figura 7.



Fuente: Construcción Propia.

Figura 7. Política Institucional Ambiental Actual en Chiapas (2008) y su correspondencia sectorial

Este recorrido por la evolución de la estructura institucional ambiental permite afirmar que existe una tendencia constante de fragmentación, reconfiguración, subordinación a las políticas del campo y desarrollo económico y desarticulación, lo que caracterizan su inestabilidad y fragilidad.

En su conjunto, se afirma que la política ambiental del estado presenta serias inconsistencias en su arreglo institucional derivadas de su desarticulación, subordinación y constante reconfiguración, que la hacen débil e inconsistente

Así, la política ambiental sigue siendo dependiente de la política ambiental federal e inconsistente bajo un arreglo institucional aún subsumido, débil y desarticulado e incluso, en una etapa de regresión.

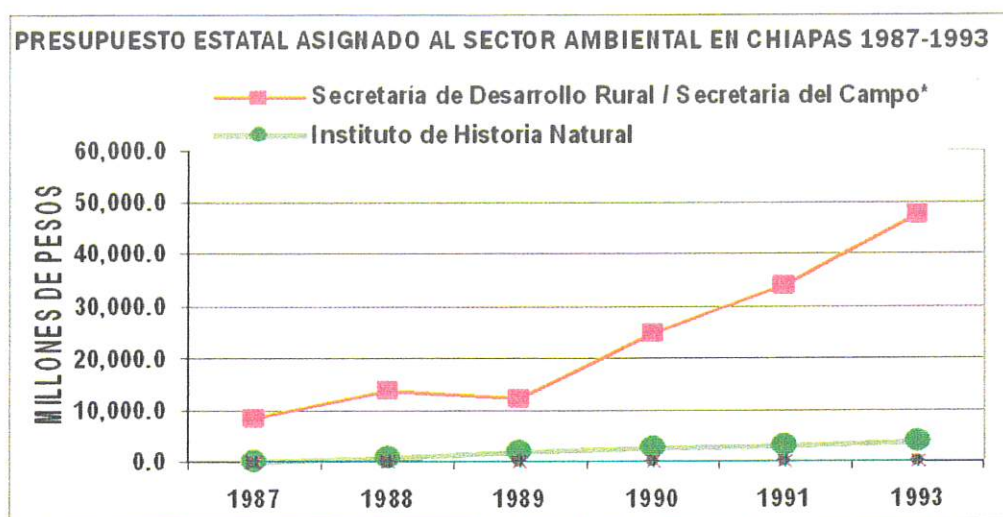
B) El gasto ambiental del estado de Chiapas

Como se señaló anteriormente, dada la tendencia de “hacer mas y mejor con menos recursos” se hace fundamental el análisis del presupuesto destinado para aplicar las políticas ambientales y realizar las propuestas y cambios necesarios.

No obstante, la tarea de identificar el gasto público ambiental y su evolución no es sencilla dado que, como se ha referido antes, el tema ambiental ha estado subsumido a otras agendas como la del desarrollo rural hasta que se creó la SERNYP con una jerarquía de primer nivel, pero que se extinguió debido a la fragilidad y constante reconfiguración institucional, distribuyéndose el presupuesto en diversas dependencias cuyo presupuesto no es fácilmente identificable, además, las cuentas públicas correspondientes a periodos previos al año 1994 no están fácilmente disponibles y no catalogan con precisión el gasto ambiental. Aunado a ello, los montos reportados en los informes de gobierno no siempre coinciden con los datos tanto del Decreto de presupuesto de egresos del estado como en las cuentas públicas.

Las cifras reportadas en los decretos de presupuesto de egresos de los años de 1987 al 2002 y 2007 así como los reportados por la cuenta pública para el periodo del 2003 al 2006 indican que, en el periodo de análisis de este estudio (1987-2008), el Ejecutivo Estatal tuvo una asignación total de 4 billones 226 mil 653.5 millones de pesos (mdp), lo que representa un promedio anual de asignación de 201 mil 269.2 mdp.

De este monto total, la asignación total destinada al IHN de 9 mil 292.8 mdp representó el 0.25%; mientras que el presupuesto total asignado a la SERNYP de 1995 al 2000 fue de 138.2 mdp y represento el 0.29% como se observa en las Figuras 8 y 9.

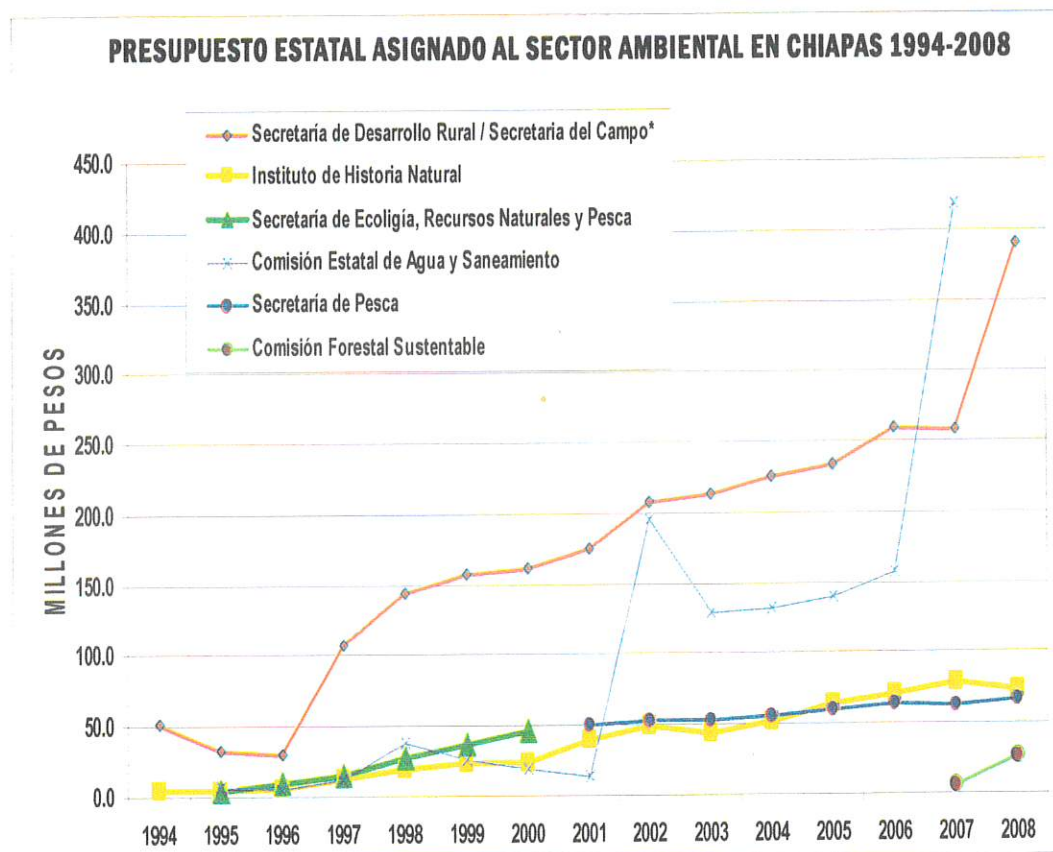


Fuente: Construcción propia a partir de los decretos de presupuesto de egresos del estado

Figura 8. Evolución del presupuesto asignado de 1987 a 1993 a la SDR e IHN

En tanto que el gasto asignado a La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) de 1995 al 2007 fue de un total de 264.9 mdp que representan el 0.54%.

La Secretaría de Pesca recibió del 2001 al 2008 (8 años) un total de 131.3 mdp que representan el 0.28%; por su parte, la COFOSECH recibió un total de 25.5 mdp durante los años 2007-2008 que representan el 0.06%.



Fuente: Construcción propia a partir de los decretos de presupuesto de egresos y la cuenta pública del estado

Figura 9. Evolución del presupuesto asignado de 1994-2008 a la SDR, IHN, SERNYP, CEAS, SEPESCA Y COFOSECH

La Secretaría de Educación ha recibido en ese mismo periodo una asignación presupuestal total de 1 billón 872 mil 432.6 mdp que representan el 33.28% del presupuesto total asignado al Ejecutivo estatal, mientras que la Secretaría de Desarrollo Rural, hoy Secretaría del Campo, ha recibido un presupuesto de 142 mil 364.0 mdp que representan el 2.20%.

La suma de los porcentajes correspondientes al IHN, SERNYP, CEAS, SEPESCA, COFOSECH arroja un porcentaje global de 1.4%, que comparado con el porcentaje del sector de desarrollo rural de 2.20% entonces obtenemos que el porcentaje global de las 5 dependencias ambientales apenas llega al 64.55% del porcentaje destinado al desarrollo rural²⁰.

De ello, podemos concluir que el nivel de importancia de la política ambiental expresada presupuestalmente es inferior al nivel de importancia de la política de desarrollo rural, aún considerando el presupuesto y porcentaje global de las 5 instituciones que han venido conformando el sector ambiental durante el periodo de análisis de este estudio.

Esta baja asignación no es congruente con la fuerza del discurso político ni con los grandes objetivos y estrategias planteados en los Planes Estatales de Desarrollo, ni en los Programas Sectoriales correspondientes.

Ahora, con el propósito de objetivizar la dependencia financiera que la política ambiental tiene con respecto al presupuesto aplicado en la entidad por la política ambiental federal a través de sus diversos programas sectoriales, es necesario apuntar que el esquema establecido es mediante la celebración de convenios de coordinación tanto en su nivel "Marco" que se refiere a la suscripción de la voluntad de las partes por convenir recursos y programas durante los 6 años de conformidad con las atribuciones y facultades de ambos gobiernos, así como de los "Acuerdos Específicos Anuales" que son los

²⁰ La forma en que calculé este porcentaje fue: $2.20\% = 100\%$ entonces $1.42\% = 64.55\%$

instrumentos en los que se determinan año con año el monto de los recursos así como los programas y metas convenidos por cada sector.

Ejemplos de ello son, el “Convenio Único de Desarrollo” (CUD) que en el marco del Programa Nacional de Solidaridad se suscribía entre el gobierno federal a través de la SEDUE y el gobierno del estado a través del Titular del Ejecutivo Estatal y el “Convenio Marco de Coordinación en Materia Ambiental” que se suscribió en el 2007 entre la SEMARNAT y el Titular del Ejecutivo Estatal y que engloba sectorialmente todos los programas del sector ambiental (Proárbol, Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, Ordenamiento Ecológico Territorial, Inspección y Vigilancia Ambiental) y los Acuerdos Específicos de Coordinación que se suscriben por cada programa sectorial entre el Titular de la SEMARNAT o en su caso, el Titular de la dependencia federal responsable de la administración y ejecución del programa y el gobierno del estado a través del titular de la dependencia correspondiente.

Para esta objetivización se reflexiona sobre el presupuesto convenido durante el periodo del 2001 al 2007 por el gobierno del estado a través de la SDR y la COFOSECH y, por el gobierno federal a través de la CONAFOR mediante la Gerencia Regional Frontera Sur, para la implementación de la política forestal en esta entidad federativa (Figura 10).

**Inversión orientada al desarrollo forestal
(millones de pesos)**



Inversión orientada al desarrollo forestal (millones de pesos)				
Año	Inversión en desarrollo forestal (mdp)	Aportación estatal (mdp)	Aportación federal (mdp)	Aportación otras fuentes (mdp)
2001	48.5	1.0	47.5	0.0
2002	86.5	27.6	58.9	0.0
2003	121.4	55.3	66.1	0.0
2004	123.6	38.1	85.5	0.0
2005	113.0	31.0	77.0	5.0
2006	338.0	26.4	290.8	20.8
2007	456.6	56.1	400.5	0.0
TOTAL	1,287.6	235.5	1,026.3	25.8
Participación %	100.0	18.3	79.7	2.0

Fuente: Informe de gobierno 2007. Indicadores²¹.

Figura 10. Inversión Federal y estatal convenida para la aplicación de la política forestal durante el período 2001-2007

A partir del 2007, todos los programas forestales que se venían aplicando en el estado como el programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN), Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR), Programa de Conservación y Restauración de Suelos (PROCOREF), Programa de Incendios Forestales, Programa de Servicios Ambientales (PSA), otros, ahora están

²¹ La columna de inversión en desarrollo forestal señala la inversión total convenida por año y su sumatoria global, la columna aportación estatal indica la inversión que año con año ha venido aportando el gobierno del estado, la columna aportación federal indica la aportación que la CONAFOR está destinando para invertir año con año, y la columna de aportación de otras fuentes señala las aportaciones efectuadas fuera del convenio de coordinación por organismos, municipios u otras instituciones concurrentes.

enmarcados en el Programa Proárbol bajo 4 categorías de apoyo: A) Planeación y organización forestal; B) Producción y productividad forestal; C) Conservación y restauración; y, D) Incremento del nivel de competitividad.

Para su operación en el estado el Convenio Marco de Coordinación en Materia Ambiental establece la constitución de un Comité Técnico Estatal del Programa, comité presidido por el gobernador del estado teniendo como su representante al Secretario del Campo e integrado por el Gerente regional de la CONAFOR en calidad de secretario técnico, el Delegado de la SEMARNAT, el Director General de la COFOSECH, y representantes de los sectores social, académico y productivo y la asignación de los subsidios se realiza conforme los lineamientos establecidos en las reglas de operación que se publican año con año para la convocatoria, difusión, recepción de solicitudes, validación de las mismas, selección de beneficiarios, asignación y entrega de subsidios y, verificación y pago de finiquito

Asimismo, se observa que el presupuesto convenido se ha venido incrementando significativamente, dado que inició en el 2001 con 48.5 mdp, de los cuales, la federación aportó 47.5 mdp y el estado sólo un millón de pesos, en el 2002 casi se duplicó el monto total convenido al pasar a 86.5 mdp con una aportación significativamente mayor del orden del 31.9%, hasta llegar al 2007 con una inversión total convenida de 456.6 mdp, de los cuales el estado aportó 56.1 mdp que representaron el 12.2%.

En términos globales o totales, la aportación convenida en el periodo, entre las partes, es de 79.7% de aportación federal, 18.3% de aportación estatal y 2.0% de otras fuentes no especificadas.

Esto indica, que el gasto estatal destinado a la gestión ambiental resultó considerablemente inferior al federal, por lo que también se identifica su alta dependencia de las transferencias federales dado el centralismo impositivo imperante en México.

Esto confirma, una vez más, mi hipótesis de una política ambiental estatal dependiente, pero también, me lleva a la reflexión de que esta situación será recurrente y esperada, año con año, si el estado no tiene posibilidad de generar recursos propios significativos para destinar a la gestión ambiental o utilizar mecanismos fiscales para promover conductas a favor del medio ambiente y dado que es que el gobierno federal quien recauda alrededor del 90% de los ingresos y que los gobiernos estatales tienen pocas bases fiscales propias y enfrentan incentivos adversos para su explotación, entonces la dependencia y centralismo serán una constante, pues a ello se suma el hecho de que una proporción considerable de las transferencias federales vienen atadas a programas específicos, por lo que los gobiernos estatales cuentan con poca flexibilidad para determinar su gasto (Merino 2000:35).

III.3 Centralismo y sobrerregulación sectorial: principios de intervención de la política ambiental federal en Chiapas

Lo expuesto al término del subcapítulo anterior sobre la razón de ese centralismo impositivo del Estado, me lleva a preguntar ¿Por qué el Estado Mexicano no ha tomado la decisión de compartir un mayor porcentaje de la recaudación de ingresos con los gobiernos estatales?, ¿Porqué tiende a mantener un carácter centralista y sobreregulador?, ¿Qué es lo que hace que su centralismo y sobreregulación tengan un carácter especial en Chiapas?

Una primera respuesta obvia, es la necesidad del Estado mexicano por satisfacer las necesidades del bienestar de una población en constante crecimiento así como de su economía industrializada y globalizada, dada la limitada e insuficiente disponibilidad de recursos naturales estratégicos en su propio territorio, por lo que se ve en la necesidad y la exigencia de extraer y trasladar dichos recursos de otros territorios estatales, como es el caso de la conducción de agua superficial del río Cutzamala para abastecer a la población del Distrito Federal.

La posición especialmente centralista y reguladora del Estado mexicano ha sido obligada, de alguna manera en el territorio chiapaneco, ya que éste, a diferencia de otros, es fuente de abastecimiento de recursos naturales estratégicos como energéticos, agropecuarios, fuerza de trabajo y el propio territorio de Chiapas, que son fundamentales para el desarrollo nacional y los mercados mundiales, e incluso, son tipificados como bienes públicos de seguridad nacional como lo expresara el presidente Fox:

La determinación de considerar a los bosques y el agua como uno de los principales asuntos de seguridad nacional, parte de la visión integral que tiene

para mi gobierno sobre la situación ecológica y ambiental del país (SEMARNAT, 2001:5).

Dos ejemplos de ello, son, el Complejo Hidroeléctrico Grijalva que genera, en las 33 unidades de producción que lo conforman, 12 mil gigawatts netos por hora que representan una aportación al país del 46% de la producción nacional de energía hidroeléctrica y, el Complejo Petrolero Cactus, que en el 2005 estaba constituido por un total de 116 pozos petroleros (PED Chiapas Solidario 2007-2012:21), cuya producción de hidrocarburos, a diferencia de los de otros estados, parece estar completamente centrada en su exportación, lo que hace que 81.2 % de las exportaciones de crudo, el 68.6 % de las exportaciones de derivados del petróleo (gas oil, fuel-oil, keroseno, propano, butano) y el 90.6 % de la petroquímica (amoníaco anhídrido, saturados, etileno, benceno y etirnglicol-etanodio) provengan básicamente del estado de Chiapas. (Ceseña y Barreda, 1995:8).

La importancia de éstos es tan fundamental, que el Estado Mexicano las tiene salvaguardadas con presencia o rondines militares y personal de seguridad de las propias empresas, ya que no pueden estar expuestas a ninguna eventualidad social o de otra índole, sobre todo, en un territorio caracterizado por sus condiciones sociales de marginación y pobreza, la presencia del movimiento zapatista, la inestabilidad política y fragilidad institucional.

La fragilidad institucional ha estado determinada por la inestabilidad política provocada por los constantes cambios de gobernadores, fenómeno que entre muchas otras cosas generó una total falta de continuidad en los proyectos

gubernamentales, caracterizó a la administración pública como ineficiente con limitaciones derivadas de una estructura de gobierno integrada por mandos superiores y medios sin vocación de servicio, sin compromiso con la sociedad, carentes de una conducta honesta y con una red de complicidades que reprodujo los esquemas y modelos del gobierno federal, adoptando acríticamente sus estrategias de desarrollo, políticas públicas, instrumentos y programas de trabajo, de tal manera que se llevaron a cabo proyectos ajenos a la realidad del estado (PED 2001-2006:35).

En el periodo de 1976 al 2008, que corresponde a 6 ciclos sexenales ocuparon la titularidad del Ejecutivo Estatal un total de 12 gobernadores como se observa en el Cuadro 4, ello, ejemplifica la fragilidad institucional.

Cuadro 4. Cambios en la Titularidad del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas de 1979 al 2008

PERIODO SEXENAL	PERIODO DE GOBIERNO	GOBERNADOR	CALIDAD
1976-1982	1976-1977	Jorge de la Vega Domínguez	Constitucional
	1977-1979	Salomón González Blanco	Interino Constitucional
	1979-1982	Juan Sabines Gutiérrez	Interino Constitucional
1982-1988	1982-1988	Absalón Castellanos Domínguez	Constitucional
1988-1994	1988-1993	José Patrocinio González Blanco Garrido	Constitucional
	1993-1994	Elmar Haral Setter Marselle	Interino
	1994	Javier López Moreno	Interino
1994-2000	1994	Eduardo Robledo Rincón	Constitucional
	1994-1998	Julio Cesar Ruiz Ferro	Interino
	1998-2000	Roberto Albores Guillén	Interino Constitucional
2000-2006	2000-2006	Pablo Salazar Mendiguchía	Constitucional
2006-2012	2006-2008	Juan Sabines Guerrero	Constitucional

Fuente: Elaboración propia

Consecuentemente, con el cambio de gobernadores se genera, casi automáticamente, el cambio de titulares en las Secretarías del Ejecutivo Estatal y en las unidades administrativas de las mismas, con base en mi experiencia, ejemplifico los cambios de titulares en tres instituciones relacionadas con la política ambiental en el periodo de 1994 al 2008.

La sustitución del gobernador interino Ruiz Ferro por el gobernador interino constitucional Albores Guillén en 1998, derivó en la sustitución del titular de la SERNYP y durante su mandato de 1998 al 2000 la titularidad de esa institución estuvo encomendada a 3 secretarios distintos.

En gobernador Salazar Mendiguchía concluyó su ciclo sexenal del 2000 al 2006, pero durante su mandato la SDR tuvo un total de 3 secretarios, además, la Subsecretaría de Desarrollo Forestal tuvo 2 responsables, 5 directores de protección forestal, 2 directores de desarrollo y fomento forestal y 2 directores de cultura forestal.

En estos dos primeros años del presente sexenio 2006-2012, el gobernador Sabines Guerrero crea la Comisión Forestal Sustentable (COFOSECH) a partir de la extinción de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal, como organismo auxiliar del Titular del Ejecutivo Estatal que en menos de un año, fue bajada de rango al subsumirse a la Secretaría del Campo y, hasta el momento, la COFOSECH ha tenido dos titulares.

La mayoría de estos cambios ha obedecido a la lógica de los movimientos partidistas para los procesos electorales y la necesidad de colocar a los cuadros

políticos en la estructura gubernamental por parte del gobernador electo como se aprecia en los comentarios de dos funcionarios, el primero menciona:

“...Estoy aquí porque así lo ha decidido el gobernador con base en mi trayectoria y participación...”²²

Y el segundo:

“...Ustedes se sacaron la lotería sin haber comprado boleto ya que no participaron en la campaña, yo estoy ocupando este puesto porque participé en la campaña...”²³

La referencia al centralismo y autoritarismo del Estado Mexicano en Chiapas, se expresa en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006:

“...Además, se padeció un esquema de organización centralista y vertical caracterizado por autoritarismo, rigidez y formas de organización basados en lineamientos jerárquicos dictados a través de una estructura absolutamente vertical, lo que a su vez generó un sistema de relaciones internas de dominio-obediencia hechos que impidió que funcionarios y trabajadores, a partir de procesos participativos de planeación y ejecución, emprendieran iniciativas y realizaran su trabajo por convicción. Este modelo tuvo como contraparte el divorcio de gobierno y sociedad, producido por la desatención de los reclamos de la población y la falta de canales institucionales para que la gente plantease sus demandas...” (Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006:35).

Jurídicamente, la expresión del papel centralista y autoritario del Estado Mexicano se sustenta, desde la política ambiental, a partir de 1987 año en que se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que establece como un principio descriptivo que “los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad” (Brañes, 1994:159) y como 6º principio normativo dispuesto en la fracción X del artículo 15 que :

²² Comentario efectuado en reunión de cambio de titular el 7 de abril del 2008.

²³ Comentario efectuado en plática informal sostenida el 20 de septiembre del 2007

En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar, y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico (Brañes, 1994:162).

Al amparo de estos principios y del cuerpo jurídico – normativo establecido para contrarrestar la grave crisis ambiental se ha venido fortaleciendo un proceso de especial sobrerregulación normativa que se manifiesta en el hecho de mantener y regular la conducción de los procesos organizativos institucionales para la implementación de los programas, proyectos y acciones de la política ambiental federal a través de sus órganos desconcentrados y descentralizados, aún cuando se suscriban los Convenios Marco de Coordinación entre la federación y el estado y se establezcan de acuerdo a dichos convenios así como en las reglas y lineamientos de operación de cada programa los Comités Operativos Estatales donde la presidencia recae en el Ejecutivo Estatal.

Un elemento fundamental para que ello sea así, es la asignación federal para estos programas por un lado y por el otro, la insuficiencia presupuestal estatal que determina generalmente una proporción de 80% federal y 20% estatal del presupuesto convenido. Una referencia que a este respecto se señala en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006 es que el gobierno local opera bajo una situación presupuestal deficitaria por la baja recaudación fiscal, de tal manera que la acción institucional depende prácticamente de las participaciones federales que generalmente se constituyen en el 90% del presupuesto aunque su estructura sufre serias distorsiones al destinar alrededor del 80% de los egresos al gasto corriente (PED 2001-2006:37).

Un aspecto que contribuye al carácter especialmente sobrerregulador de la intervención federal se expresa en el hecho de que la normatividad ambiental se aplica de manera sectorizada, de manera que, cada institución sólo realiza la parte que le corresponde conforme a sus atribuciones bajo un rango de discrecionalidad que permite la aplicación de las reglas de operación de los programas federales y no puede, por ello, más que orientar al usuario con quien y en donde realizar el siguiente trámite.

El marco regulatorio establecido por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de Turismo (SECTUR) para la prestación de servicios ecoturísticos es un ejemplo de esta situación, ya que aunque se considera el supuesto de que el ecoturismo no es una actividad que cause impactos ambientales significativos en los ecosistemas, no descarta la posibilidad de que pudieran presentarse obras o acciones que lo alteren.

Por ello, como una acción preventiva, establecieron que los prestadores de servicios o bien, los ejidatarios y comuneros deben realizar, de acuerdo al tipo de proyecto, los trámites para contar con las autorizaciones siguientes: a) La Evaluación de Impacto Ambiental, b) Para la exhibición de flora y fauna silvestre, c) Para el establecimiento de cabañas u otras construcciones permanentes en terrenos federales adyacentes a cuerpos de agua, d) Para la descarga de aguas residuales, e) Del estudio de viabilidad y ejecución de proyectos de ecoturismo, f) Del Cambio de uso del suelo en terrenos forestales, g) Para el establecimiento de campamentos y efectuar fogatas y, h) Para el aprovechamiento de un frente de costa.

Un esquema de coordinación y colaboración interinstitucional que se ha implementado por la CONAFOR, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CDI), CONANP, SECTUR y los Ayuntamientos, principalmente en la región de la Selva Lacandona es: CONAFOR, una vez aprobado el proyecto conforme las reglas de operación del Proárbol, aporta el subsidio para la construcción de la infraestructura del centro ecoturístico, CDI apoya el establecimiento del centro ecoturístico mediante el equipamiento de la infraestructura, SECTUR apoya con la capacitación a los beneficiarios así como con la promoción y difusión del centro, el Ayuntamiento apoya con el acondicionamiento de los accesos y apoyo para la capacitación y la CONANP apoya con el otorgamiento del Visto Bueno y también con la capacitación.

Este esquema de coordinación interinstitucional ha tenido sus aciertos y desaciertos, ha encontrado sus límites por un lado, en el hecho de que cada una de las dependencias que intervienen, no pueden mantener su apoyo y seguimiento más allá de un año, porque todas se mueven por programas operativos anuales y en la mayoría de los casos los apoyos son por única vez, es decir, que no pueden ser beneficiados por el mismo proyecto dos veces.

Por el otro lado, los beneficiarios son poco incorporados en la toma de decisiones, lo que limita el proceso de comprensión y apropiación social del proyecto así como el compromiso de los beneficiarios después de concluidas las acciones y dejarlos a su libre operación, en virtud de que no existen condiciones para su seguimiento y acompañamiento, solo entonces, después de que están solos los beneficiarios, es posible determinar si el apoyo

interinstitucional e intersectorial proporcionado cumplió su propósito o se quedó como un elefante blanco más.

Así, resulta contradictorio que teniendo Chiapas un importante potencial para el desarrollo de la oferta ecoturística o turismo de naturaleza y de considerar a ésta como una de las principales actividades productivas y tipificarla dentro de los Planes Estatales de Desarrollo como un proyecto prioritario y estratégico, esta normatividad, tienda a limitar su desarrollo, especialmente en las áreas naturales protegidas donde finalmente, la normatividad debería ser más simplificado y dúctil ya que es ahí donde se encuentra uno de los más grandes retos de la sustentabilidad, de tal manera que este aprovechamiento genere fuentes de empleo e ingreso para los habitantes de estas áreas natur, pero donde se pone especial atención al cumplimiento de esta normatividad.

Esto confirma la hipótesis de que la política ambiental federal que se aplica en Chiapas es especialmente centralista y sobrerreguladora.

CAPITULO IV

EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL EN CHIAPAS

El propósito de este capítulo es reflexionar sobre la forma en que ha venido operando la política ambiental en el estado a la luz de sus instrumentos y las inconsistencias o fallas que han presentado. En lógica congruencia y correspondencia con el capítulo anterior, en este capítulo se desarrollará una evaluación de algunos instrumentos de las políticas de conservación, forestal y manejo sustentable de los recursos naturales.

IV.1 Definiciones y tipología de instrumentos

Como lo establece Brañes, si fuera necesario explicar la función que cumplen los instrumentos, bastaría con decir que, así como la política ambiental es la respuesta al ¿qué hacer? en materia de ordenación del medio ambiente, los instrumentos de la política ambiental representan la respuesta a la pregunta del ¿cómo hacerlo?, que sigue de una manera natural y necesaria a la definición de una política ambiental (2000: 197-198). Bajo esta lógica la evaluación resultaría ser la respuesta a la pregunta ¿está resultando eficaz o no?

La existencia de la política ambiental, entendida como el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente, supone la convicción de que la ordenación del medio ambiente no se logrará sino mediante el concurso de algunas acciones concebidas especialmente para modificar la realidad, por lo que la política ambiental se constituye en el marco de referencia permanente de la gestión ambiental, entendida como el conjunto de actos normativos y materiales (que van desde la formulación de la política ambiental hasta la

realización de acciones materiales) aplicados por el Estado y cuyo objetivo es el ordenamiento del ambiente, ya que en estricto rigor, toda gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental que la sobredetermina en todo momento (Brañes, 2000: 117)

Los instrumentos, entendidos como los mecanismos previstos en la legislación ambiental para la aplicación de la política ambiental, pueden clasificarse según la LGEEPA en preventivos y correctivos, entre los primeros se encuentran: 1) La planeación ambiental, 2) El ordenamiento ecológico del territorio, 3) Los instrumentos económicos, 4) La regulación ambiental de los asentamientos humanos, 5) La evaluación del Impacto ambiental, 6) Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, 7) La autorregulación y las auditorías ambientales 8) Medidas de protección de áreas naturales, y 9) La investigación y educación ecológicas.

Entre los segundos: 1) Los procedimientos de inspección y vigilancia, 2) Las medidas de seguridad, 3) Las sanciones administrativas, 4) Las sanciones penales y 5) Las sanciones civiles (Brañes, 2000: 197-200).

En los años recientes se ha difundido una clasificación que distingue entre los mecanismos de "comando y control" y los mecanismos "económicos", que subraya las bondades de estos últimos frente a los problemas que ha presentado la aplicación de los primeros.

Por instrumentos de "comando y control" se entiende el conjunto de regulaciones que prescriben conductas apropiadas para la consecución de los

fines de la política ambiental, así como los mecanismos que establecidos en esas regulaciones para su aplicación, incluso de una manera coactiva. Por instrumentos económicos se entiende un conjunto de regulaciones que, de alguna manera, busca valerse de los intereses de los agentes económicos para fines propios de la política ambiental (Brañes, 2000: 201).

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), dispone de instrumentos de regulación directa para la aplicación de la política ambiental sobre recursos naturales, ya que es ella quien tiene según sus atribuciones, la administración de los recursos naturales de la Federación y la facultad de formular y conducir la política en la materia así como la de regular su uso y promover un aprovechamiento sustentable de los mismos. Consecuentemente, la SEMARNAT está facultada para otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, minera y para la explotación de la flora y la fauna silvestres, así como sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar (Artículo 32 bis, fracción XLII, de la LGEEPA).

Panayotou²⁴ define tres categorías de “fallas” que se combinan para generar una subvaloración de los activos y servicios ambientales: fallas institucionales, de mercado y de política, clasificación que resulta útil como punto de partida,

²⁴ T. Panayotou, *Green Markets: The Economics of Sustainable Development*, San Francisco: International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development, 1993, and “Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development”, UNEP, Nairobi, 1994.

pero cuya delimitación no lo es siempre debido a que estas “fallas” están estrechamente relacionadas entre sí y los mercados, como lo señala North (1990:27), siempre funcionan en un marco institucional determinado y su eficiencia depende de las instituciones, definidas como reglas del juego por Arkadie (citado en Eslava y Puente, 2003:32).

IV.2 Evaluación de instrumentos

A) Planeación Ambiental y Ordenamiento Ecológico del Territorio

Se reflexionan juntos estos instrumentos porque están interconectados, dado que el ordenamiento ecológico es un proceso de planeación cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas de una manera ambientalmente sustentable.

La planeación no es un instrumento específico de la política ambiental sino un mecanismo propio de la política económica y, especialmente, de la política de desarrollo. En general, la planeación del desarrollo es un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios a ese efecto, para alcanzar un crecimiento económico que sea socialmente adecuado.

Hasta 1987, la Constitución tenía establecida las facultades en materia ambiental centralizadas a la federación, lo cual no era solamente contradictorio con el sistema federal sino incluso, un obstáculo para una gestión ambiental adecuada, ya que la problemática ambiental tiene un carácter regional y por ello

mismo, como tal debe atender la gestión ambiental. Las reformas al artículo 27 Constitucional de ese año y las reformas de 1996 a la LGEEPA, establecieron formalmente la descentralización y distribución de competencias entre la federación, estados y municipios, de tal manera que en la fracción I del artículo 7º se establece que corresponde a los estados “la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal”, agregando en la fracción II que les corresponde además, “la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en las leyes locales en la materia”.

En Chiapas, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal la que atribuye las atribuciones y facultades a las dependencias que integran el Poder Ejecutivo Estatal y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas (LEEPAECH) desde su promulgación en 1991 (y reforma en 1999).

Como se expuso en el capítulo anterior, la política ambiental se fue construyendo a partir de la política forestal y la política de conservación, por tanto la planeación ambiental se ha venido realizando por las instituciones a las que se les ha asignado la función de estas políticas siendo éstas el IHN y la SDR y a partir de la publicación de la LEEPAECH a la SDRyE conforme sus fracciones I, II y IX del artículo 7, así como en los artículos 8, 14 y 15, que establecen que corresponde al Ejecutivo del Estado por conducto de las Secretarías de Desarrollo Rural y Ecología (SDRyE) formular y conducir la política ecológica así como los criterios ecológicos que deberán observarse en su aplicación y, a la de Desarrollo Urbano y Comunicaciones (SDUC), formular

y conducir la política de desarrollo urbano del estado, acorde a las disposiciones legales de carácter estatal que vinculen el equilibrio del crecimiento urbano con los aspectos de protección del ambiente y el marco ecológico de la entidad.

Asimismo, establecen que en la planeación del desarrollo estatal, será considerada la política ecológica y el ordenamiento ecológico que establezcan la Federación en los aspectos de regionalización ecológica del país: el Programa nacional para la protección del medio ambiente, y las que se establezcan de conformidad con esta ley y las demás disposiciones de la materia y para lo cual, el gobierno estatal formulara un programa de ecología conforme a lo establecido en este ordenamiento, en la ley de planeación y demás disposiciones sobre la materia y vigilara su aplicación y evaluación periódica.

De 1994 al 2006 la atribución de formular y ejecutar la política ambiental recayó en la Secretaría de Ecología, Recursos Naturales y Pesca (SERNYP) y en el Instituto de Historia Natural (IHN) aunque la política forestal se reasignó a la SDR. En el 2007 la facultad estuvo distribuida entre el IHN y la Comisión Forestal Sustentable (COFOSECH) sectorizada a la Secretaría del Campo y en este 2008 se ha asignado la función a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (SEMADUVI) y la política forestal se mantiene en la SECAM.

Si bien es cierto que en el Plan Estatal de Desarrollo se establecen los grandes objetivos y estrategias que orientan el desarrollo del estado, también lo es que son los Programas Sectoriales los instrumentos de planeación que rigen más precisamente el desarrollo de cada sector. En este sentido, el Primer Programa Sectorial de Ecología, Recursos Naturales y Pesca 1994 – 2000 se constituye en el primer programa que sectorialmente integra la planeación de la política ambiental concebido desde el marco filosófico del desarrollo sustentable basado en 4 grandes pilares: ordenamiento ecológico del territorio estatal, valoración de los bienes y recursos naturales, fomento y fortalecimiento de la investigación científica para determinar el potencial de aprovechamiento y manejo integral del patrimonio natural y el establecimiento de bioregiones como espacios integradores, unidades administrativas y campos para la aplicación de la estrategia estatal y la programación sectorial, todas en su conjunto encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los chiapanecos.

Sin embargo para el periodo 2000 – 2006 no se publica ningún programa sectorial referente a la política ambiental y para el periodo 2007-2012, hasta el primer cuatrimestre del 2008 no se ha publicado el programa sectorial correspondiente a la política ambiental, que corresponde formular al IHNE, SECAM y SEMADUVI.

Como lo señala Long (2007), los modelos de la política están basados explícita o implícitamente en los supuestos teóricos e interpretaciones que se supone explican como tiene lugar el cambio o como se lograrán los objetivos y aunque existen los modelos teóricos que pueden enfocarse a dimensiones específicas

(como desarrollo rural o urbano, o la transformación del aparato estatal y estructuras macroeconómicas), o los modelos racionales (basados en la creencia de que introduciendo más información, pensamiento y análisis a la elaboración de las políticas, sus procesos resultarían más eficaces). Además, como sus interrelaciones a menudo quedan inexplicadas y, por ello, inciertas, resulta importante enfocarse a las prácticas de intervención, cómo evolucionan y se forman por los forcejeos entre los varios participantes (2007:74).

A ello, habría que sumar según mi experiencia, el hecho de que en la cultura burocrática en el estado, percibe y asume los Planes Estatales de Desarrollo y los Programas Sectoriales como una necesidad administrativa más, de tal manera que sólo son extraídos del archivo para retomar sus estrategias u objetivas a efecto de llenar anualmente los formularios de las propuestas de proyectos de inversión o contextualizar los informes de gobierno y cuenta pública. Pero no son del manejo cotidiano y si aún más, se agrega a esta situación el hecho de los constantes cambios de titulares de las dependencias como se señaló en el capítulo anterior para caracterizar la fragilidad institucional, entonces podemos afirmar que la planeación ambiental en el estado ha sido inconsistente, requiriéndose la actualización de la LEEPACH y la publicación de los programas sectoriales correspondientes a la materia.

Las atribuciones para el ordenamiento ecológico del territorio, están contenidas en las fracciones I, II y IX del artículo 7 que establecen que ésta es responsabilidad de la SDRyE y de la SDUC proponiendo al Ejecutivo del Estado el establecimiento de declaratorias de ordenamiento ecológico local,

particularmente en los asentamientos humanos y a través de los programas de desarrollo urbano en coordinación con las demás dependencias del ejecutivo estatal y con el apoyo de los municipios, según sus respectivas esferas de competencia, en congruencia con el ordenamiento ecológico que establezca la federación.

En el 2004, El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) presentó el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT) elaborado bajo el esfuerzo presupuestal hecho por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno del Estado y dado que presentó algunas inconsistencias desde la perspectiva ambiental, razón por la cual, en ese mismo año, el Gobierno del Estado a través del IHN, la SEMARNAT y la SEDESOL, suscribieron el Convenio de Coordinación para la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial en el Estado de Chiapas que estipulaba la definición de las líneas estratégicas del modelo de ordenamiento ecológico del territorio y la bitácora ambiental así como la conformación del Comité Estatal de Ordenamiento Ecológico.

En el marco de este Comité se ha promovido la elaboración de otros Ordenamientos Ecológicos en el Estado contándose actualmente con 5 programas decretados. En febrero del 2007 se instaló el Subcomité Especial de Medio Ambiente y Ordenamiento Ecológico del Territorio y para el 2008, se autorizaron 380 mil pesos proveniente del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), como parte del convenio entre la SEMARNAT y el IHNE,

para la elaboración de la fase de pronóstico y propuesta del Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

Lo expuesto permite afirmar que los esfuerzos para concretar los programas federales de ordenamiento ecológico estatal, se han visto limitados en su ejecución por la fragilidad institucional entendida como la constante transformación orgánica de sus instituciones y el constante cambio de sus titulares así como por el desconocimiento de las atribuciones y responsabilidades institucionales, los insuficientes apoyos económicos tanto federales como estatales y la escasa convocatoria para generar una auténtica participación social, de tal manera, que la política ambiental federal no ha sido lo suficientemente fuerte y la política estatal ha sido dependiente tanto administrativa como operativa subsumida a la política federal y a los intereses locales.

B) Áreas Naturales Protegidas

Las áreas naturales protegidas (ANP's) son el principal instrumento para la conservación de la biodiversidad y de acuerdo con la fracción II del artículo 3º de la LGEEPA se definen como las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables, en tanto que la fracción III del artículo 4º de la LEEPAECH las define como las

zonas del territorio de la entidad que han quedado sujetas al régimen de protección para: preservar ambientes naturales; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres; lograr el aprovechamiento racional de los recursos naturales y mejorar la calidad del ambiente en los centros de población y sus alrededores.

En la LEEPACH, las fracciones IX y X del artículo 7º establecen que son atribuciones del Titular del Ejecutivo Estatal a través de la SDRyE establecer las bases para la administración y organización de las ANP's de jurisdicción local y coordinar estudios y acciones para proponer al ejecutivo del estado y a la federación, la creación de ANP's, de acuerdo a lo dispuesto por esta ley, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la administración pública estatal, y a los municipios y participar en las acciones que deban realizarse conforme a las resoluciones del propio ejecutivo.

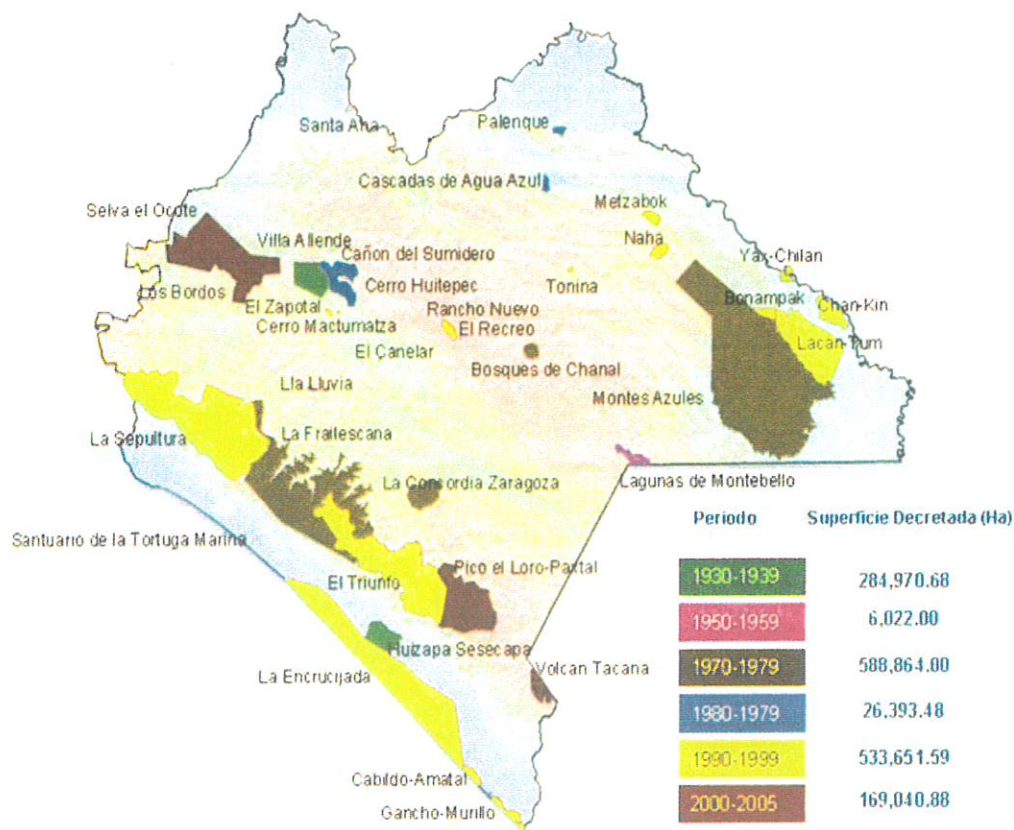
Los artículos 38 al 54 de la LEEPACH, establecen el Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Estado (SANPECH) y los procedimientos a seguir para su declaratoria bajo tres modalidades: Parques urbanos; Zonas sujetas a conservación ecológica; y las que determinen otros ordenamientos locales.

Dada la biodiversidad existente en el estado, en sus tres expresiones sustantivas: ecosistemas, especies y genes, así como el acelerado proceso de pérdida de la cobertura vegetal, se ha desarrollado una fuerte acción institucional para salvaguardar el patrimonio natural de los chiapanecos incorporando a algún régimen de protección jurídica a aquellos ecosistemas

que por su biodiversidad y características ecológicas han sido consideradas de especial relevancia como lo establece el artículo 76 de la LGEEPA y el artículo 43 de la LEEPAECH decretándolas e incorporándolas tanto al Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Estado (SANPECH) como al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANP) para su administración y manejo.

La figura 16 permite identificar que la superficie total protegida en las 7 décadas que comprenden el periodo de 1936 al 2006 (años en que se decretan la Zona de reforestación en los montes de los predios Huizapa-Sesecapa, primera área sujeta a protección, y la Zona Sujeta a Conservación Ecológica "Sistema Lagunar Catazajá, una de las 5 áreas decretadas en 2006, respectivamente) es de un millón 608 mil 942.63 ha, siendo los periodos de 1970 a 1979 y de 1990 a 1999 los de mayor superficie decretada.

Estos periodos coinciden con la respuesta del Estado Mexicano a los compromisos internacionales derivados del Programa "El hombre y la biósfera" con la UNESCO así como de las Reuniones Cumbre de la ONU de Estocolmo (1972) y Río (1992) que derivaron en la incorporación de la agenda ambiental y en la creación, en 1994, de las Secretarías de Estado para formular y conducir la política ambiental a nivel federal (SEMARNAP) y estatal (SERNYP).



Fuente: IHNyE, 2005.

Figura 11 Áreas Naturales Protegidas de Chiapas decretadas de 1936 al 2006

Desde mi opinión, existen tres momentos trascendentales en la historia de las ANP's en Chiapas, enlazados con el desarrollo del Instituto de Historia Natural (IHN) a los que he denominado Periodo de Iniciación, Periodo de Maduración y Periodo de Disyunción: el Periodo de Iniciación corresponde a los años de 1972 a 1978, en que el IHN realiza los estudios técnicos y la gestión para la declaratoria de ANP's concretando la declaración de 7 Áreas Naturales y Típicas de carácter estatal, entre ellas, El Triunfo, Selva El Ocote, La

Encrucijada, La Sepultura, Volcán Tacaná y Montes Azules (Pilar, 2006²⁵), esta última logra decretarse federalmente como Zona de Protección Forestal y Reserva Integral de la Biosfera en 1978 (INE, 2000:13).

El Periodo de Maduración corresponde a los años de 1985 a 1999²⁶ periodo en el cual, el IHN es constituido como organismo público descentralizado del Gobierno del Estado (1985) adquiriendo la figura jurídica necesaria para captar fondos y disponerlos al trabajo de conservación de las ANP's del Estado y para ello, se crea en 1986 la Fundación Miguel Álvarez del Toro (FUNDAMAT) como instancia gestora de financiamiento para la administración y manejo de las ANP's estatales a través IHN, logrando concretar el apoyo de The Nature Conservancy (TNC), Conservation International (CI), World Wildlife Fund (WWF), Unión Mundial por la Naturaleza (UICN), otras, lo que permitió incorporar una pequeña plantilla de personal en las ANP's El Triunfo, La Encrucijada, La Sepultura, El Ocote y Montes Azules.

Ello, bajo la estrategia de decretar las ANP's primero desde la atribución estatal para que funcionaran como plataforma jurídica para su decreto posterior como ANP federal, permite desarrollar los estudios técnicos para decretar por la federación a El Triunfo como Reserva de la Biósfera en 1990 y en 1995 bajo la misma categoría a La Encrucijada y La Sepultura.

²⁵ Documento denominado "Áreas Naturales Protegidas: El caso de Chiapas" en formato power point, presentado como maestrante de la Maestría en Desarrollo Rural Regional de la UACH en el curso de Teorías del desarrollo"

²⁶ Entrevista informal con el Biól. Froilán Esquinca efectuada el 20 de septiembre del 2007.

Como maduración de este proceso en 1994 el Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Gobierno del Estado de Chiapas a través del IHN suscriben el Acuerdo de Coordinación para la administración y operación de las ANP's existentes en el estado, iniciando con recursos del Banco Mundial/Global Environmental Facility (GEF) el financiamiento de operaciones básicas para el manejo de las Reservas de la Biósfera El Triunfo y Montes Azules.

Derivado de este acuerdo, se establece una plantilla básica de administración y operación y para las Reservas de la Biósfera en el estado en 1996 por parte del INE, acción que se fortalece en 1997 con el financiamiento del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (resultante de una ampliación más de recursos del GEF que consideró dentro de su apoyo financiero para el manejo de 10 zonas prioritarias del país a las Reservas El Triunfo y Montes Azules) así como con la firma de un segundo Acuerdo de Coordinación entre el INE y el IHN en 1999 para formalizar y oficializar los Planes de Trabajo en estas Áreas Naturales Protegidas iniciando con los Programas de Manejo de las Reservas de la Biosfera La Encrucijada, La Sepultura y Selva El Ocote.

El Periodo de Disyunción corresponde a los años de 2000 al 2007, periodo en el cual, se suscribe la ampliación del convenio suscrito en 1999 para incorporar el total de las 14 ANP's federales existentes.

Sin embargo y dado que el recurso ya no fluía a través del IHNE sino a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), se dio un distanciamiento entre los tomadores de decisiones de ambas partes propiciado

por el desconocimiento del proceso por parte de los responsables de la política de conservación en el estado, de tal manera que la CONANP atiende las ANP's de carácter federal y el Gobierno del Estado las de carácter estatal a través del Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE).

Esta situación provocó a su vez el distanciamiento de los organismos financiadores debido a la incertidumbre que se generó sobre en cuál de las dos instancias quedaría la responsabilidad administrativa y operativa de los proyectos financiados, quedando en el seguimiento de los proyectos en curso²⁷.

Pese a este escenario, en el ámbito del trabajo técnico en campo fue posible concretar los estudios técnicos para la declaración de las Reservas de la Biósfera Selva El Ocote (2000) y El Volcán Tacaná (2004) así como elaborar el Programa de Manejo de las Áreas de Protección de Flora y Fauna Nahá y Metzabok (Pilar, 2008).

Los datos reportados por el Instituto de Historia Natural y Ecología del Gobierno del Estado al 2006, reconocen que la superficie total decretada en el estado, tanto de jurisdicción federal como estatal, es de un poco más de 1 millón 340 mil 644 ha que representan el 18.23% de la superficie estatal en las cuales, está representado el 95% de la biodiversidad del estado, el 30% de la biodiversidad del país y en ellas se ubican las cuencas más importantes de

²⁷ Entrevista informal sostenida con funcionario del IHNE el 20 de septiembre del 2007

México. Esta superficie comparada con la superficie decretada como ANP a nivel nacional²⁸ representa cerca del 7%.

Asimismo, especifica que en esta superficie corresponde a un total de 44 ANP's, de las cuales 17 son de jurisdicción federal y 27 de jurisdicción estatal, éstas últimas comprenden una superficie estatal de 164 mil 219 ha que incluyen dos Áreas Naturales Típicas, un Centro Ecológico y Recreativo, tres Reservas Estatales y 15 Zonas Sujetas a Conservación Ecológica", puntualiza que existen además diversas áreas bajo protección municipal y privada, esta última con base en la tenencia de la tierra, origina áreas de conservación ejidal, y comunal.

La CONANP reporta en su Informe Nacional 2006, que en Chiapas existen 17 ANP's con una superficie de 990 mil 636 ha que incluyen cuatro Áreas de Protección de Flora y Fauna, dos Monumentos Naturales, un Santuario, tres Parques Nacionales y siete Reservas de la Biósfera, las cuales también están articuladas con el Corredor Biológico Mesoamericano²⁹ que en Chiapas cuenta con un corredor dividido en dos componentes denominados "Selva Maya-Zoque" y "Sierra Madre del Sur". Si bien cada ANP debe contar con un Programa de conservación y manejo, 5 de las 7 Reservas contaban ya con él, 2

²⁸ El Informe Nacional México 2006 de la CONANP, señala que este organismo maneja el conjunto de 155 Áreas Naturales Protegidas reconocidas a nivel federal, con una superficie territorial protegida de 18'867, 731 hectáreas, incluyendo tanto la porción terrestre como marina (CONANP, 2006:5).

²⁹ El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) fue acordado desde 1997, el marco de la Décimonovena Cumbre Presidencial realizada en Panamá, cuando México, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Guatemala, El Salvador firmaron el acuerdo para su instrumentación, misma que inició en el 2000 con una inversión de 17 millones de dólares con el fin de preservar los recursos naturales y la biodiversidad de México y Centroamérica.

El Secretario de Medio Ambiente de México, Víctor Lichtinger anunció la incorporación oficial en el 2003. (<http://www.conabio.gob.mx/institucion/corredor/doctos/presentacion.html>)

de las 4 Áreas de protección de flora y fauna y 1 de los 3 parques nacionales se encontraban en proceso hasta el 2006 (CONANP, 2006: 6-9).

Sin embargo, la administración y operación de estas áreas presenta varios problemas, entre ellos, insuficiencia presupuestal y de recursos humanos, falta de programas de manejo y de comunicación institucional. Una de las más sensibles problemáticas se refiere a la situación de la tenencia de la tierra derivada del reparto agrario oficialmente concluido pero socialmente inconcluso, lo que ha generado conflicto social en la mayoría de ANP's, siendo esta problemática mucho más sensible en la región de la selva lacandona.

El Programa de Ordenamiento Territorial del Estado indica que la ocupación por asentamientos humanos de las áreas protegidas, además de existir desde antiguo, refleja el problema de decretos de límites de áreas protegidas, que ignoraron la presencia de población dentro de ellos, o cuándo fueron considerados, no se realizó la indemnización y reubicación prometida; se carecieron de recursos económicos para operar en su totalidad a las áreas protegidas y éstas sirvieron como destino de migración interna, ante los graves problemas de carencia de tierras en su lugar de origen, típicamente Los Altos de Chiapas.

En realidad esto tampoco hubiese sido problema si paralelamente con los decretos se hubiesen destinado los recursos suficientes para poder atender y revertir los usos no sustentables que se estaban dando sobre estas zonas de alta biodiversidad y apoyando sistemas tradicionales de manejo de recursos

naturales que procuraran autosuficiencia alimentaria, procesos socioculturales y conservación de biodiversidad silvestre y domesticada

La experiencia colectiva, social, histórica, cultural de las civilizaciones prehispánicas en el caso de Chiapas Mayas y Zoques, respecto a cosmovisión, conocimiento, uso, manejo, protección de recursos naturales y naturaleza, también se encuentra fragmentada y es urgente su recuperación.

En las áreas naturales protegidas del estado, existen 1, 278 localidades que suman 94, 931 habitantes. De estas localidades 1, 238 son menores a 500 habitantes.

En la mayor parte de los casos se presentan asentamientos humanos, usos agrícolas, pecuarios, forestales y de turismo, entre otras, los cuales habría que ordenar para beneficiar al mundo natural y social. El estudio y consideración de los paisajes transformados para la conservación más allá de áreas protegidas y en complemento de éstas, se ha convertido en una estrategia importante para el desarrollo sustentable (SEPLAFIN, 2004: 95)

La participación social en el ámbito de las ANP's se da en el seno de los Consejo Asesores como instancias consultivas democráticas, sin embargo, uno de los principales problemas es que, en general, no existe una verdadera posición de apertura para la toma de las decisiones que atañen a lo colectivo dado que la forma dirigida en que se desarrollan sus reuniones está planteada en términos de legitimizar las acciones o simplemente para cumplir con las metas referentes a la participación social.

Pese a que se maneja un discurso de apertura, algunos servidores públicos asumen actitudes negativas y se apropian con exclusividad de la toma de decisiones. En muy pocas ocasiones, son atendidas con cabalidad las recomendaciones que emiten los consejeros y en cuanto una participación social más amplia, los presupuestos para ello, se han visto mermados lo que dificulta la promoción y el fomento a la movilización para lograr la corresponsabilidad.

Si bien es cierto que se ha hecho un importante esfuerzo institucional para abrir estos espacios de participación social, también es cierto que debe fortalecerse la participación de los actores y reducir el manejo discrecional de los funcionarios responsables del seguimiento de éstos a efecto de evitar que estos espacios caigan en efectos simuladores.

C) Aprovechamiento forestal sustentable

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (publicada en el 2003) define en su artículo 7º, fracción XXV, como recursos forestales a la vegetación de los ecosistemas forestales, sus servicios, productos o residuos, así como los suelos de los terrenos forestales o preferentemente forestales y en su fracción XII, define al ecosistema forestal como la unidad funcional básica de interacción de los recursos forestales entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

Como se señaló anteriormente, es a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), quien tiene según sus atribuciones la

administración de los recursos naturales de la Federación y la facultad de formular y conducir la política en la materia así como la de regular su uso y promover un aprovechamiento sustentable de los mismos por lo que dispone de instrumentos de regulación directa para la aplicación de la política ambiental sobre recursos naturales, por lo que está facultada para otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos según corresponda, en este caso en materia forestal (Artículo 32 bis, fracción XLII, de la LGEEPA).

La intervención institucional implementada para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos forestales, se ha venido desarrollando tomando como base las existencias volumétricas totales en los bosques y selvas de Chiapas dado que ello, determina el potencial de aprovechamiento existente y, conforme las cifras reportadas en el inventario forestal periódico nacional de 1994, en el estado existían 308.6 millones de m³, lo que ubicaba al estado en el segundo lugar nacional en esta materia (SARH, 1994:53-54).

El volumen de aprovechamiento de esas existencias reales volumétricas de 1987 a 1994 es el estado, apenas llegaba al 0.03% como resultado de un volumen de producción forestal maderable de 0.8 millones de m³, (INEGI, 1989, 1990, 1992, 1994 y 1996).

A partir del 2001, la SEMARNAT mantiene su carácter de instancia normativa pero cuenta con dos organismos más para la aplicación de la política forestal: la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), cuyas funciones están encaminadas

pesos, sin embargo, con base en mi experiencia, la problemática asociada a este programa se plantea tanto en las superficies mínimas establecidas de 20 has como en la fragmentación de la tenencia de la tierra que de acuerdo con los resultados preliminares del censo agropecuario 2007 la superficie promedio por ejidatario es de 6.6 has como en las zonas elegibles determinadas desde el nivel central de la CONAFOR.

Aunado a ello, otro problema se deriva del importe del subsidio otorgado que en comparación con el subsidio otorgado para la producción agropecuaria de aproximadamente \$1,200.00/Has genera que los productores prefieran el apoyo agropecuario que el del PSA como lo señaló un productor de la región selva³⁴:

Si el Programa de Servicios Ambientales apoya con cerca de \$400.00 y el Procampo apoya con \$1,200.00 por Ha, yo prefiero el apoyo del Procampo. Pero a mí me interesa conservar la selva así que si el Gobierno del Estado me apoya con la diferencia de \$800.00 al menos para igualar el apoyo del Procampo entonces mantengo la selva si no me veré obligado a tumbarla aceptando el apoyo del Procampo.

Por supuesto, este planteamiento resulta hipotético dado que el Procampo ya no permite registrar nuevas superficies, por el contrario, requiere a sus beneficiarios la reforestación del 10% de la superficie total apoyada cada año.

En los últimos dos años, organizaciones sociales, civiles, académicas, gubernamentales y privadas han venido trabajando y se han constituido en un grupo interinstitucional de servicios ecosistémicos y han aprovechando el financiamiento de organismos internacionales, nacionales y locales tales como:

³⁴ Comentario expuesto en entrevista informal efectuada el 27 de julio del 2006.

La consultoría que el Programa de Desarrollo Integrado Sustentable de la Selva (PRODESIS) contrató con el consorcio IICA-CATIE, mediante los recursos convenidos por el Gobierno del Estado con la Comunidad Económica Europea, para generar un sistema de información geográfica de los servicios ecosistémicos potenciales en la región de la Selva Lacandona.

La consultoría que el Corredor Biológico Mesoamericano contrató con la Cooperativa Ambio a efecto de formular la Estrategia Estatal de Compensación por Servicios Ambientales (PECSA). A estas consultorías se sumaron los recursos financieros logísticos y de contacto destinados por El Colegio de la Frontera Sur, la Comisión Forestal Sustentable, el Instituto de Historia Natural, Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Conservación Internacional A.C. para apoyar este tipo de acciones.

No obstante, existir un esfuerzo de buena voluntad y disposición, no falta la inevitable actitud protagonista, ni el recelo profesional como tampoco el subyacente interés político de liderar el grupo, situaciones que se han enfrentado mediante el dialogo, el no responder y la asignación de tareas para internalizar la voluntad y solidaridad.

IV.3 La participación social y los actores del sector ambiental.

La participación ciudadana es un derecho de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, que consiste en conseguir consensos entre las

autoridades y los grupos sociales para el diseño de estrategias y políticas públicas. La participación social es indispensable para que el gobierno considere e incorpore prioridades, percepciones y propuestas de la población, informe constante y transparentemente a la sociedad de la situación de los recursos naturales, que tenga acceso a la información, conocimiento y experiencias locales que contribuyan en la planeación y evaluación de las políticas ambientales.

En Chiapas, la expresión de la participación social incorpora a diferentes actores como se puede observar en la figura 13, quienes participan en los diferentes espacios creados para la aplicación de la política ambiental, la mayoría por iniciativa del propio gobierno y otros creados por los actores sociales como se observa en la figura 14.



Figura 12. Los actores del sector ambiental en Chiapas.



Fuente: Construcción Propia.

Figura 13. Algunos espacios creados para la participación social en la aplicación de la política ambiental en Chiapas.

Los espacios creados, se establecen en función de las necesidades de cada temática subsectorial, por ejemplo, en materia forestal los espacios existentes son: el Consejo Estatal Forestal, el Comité Técnico del Proárbol, las Asociaciones Estatal y Regionales de Silvicultores, el Comité Estatal para la Prevención y Combate de Incendios Forestales, los Grupos Interinstitucionales para la Conservación y Manejo sustentable de la palma xate en las regiones de la Sierra Madre y Selva Lacandona, el Grupo de Servicios Ecosistémicos; en materia de ANP's se crearon los Consejos Asesores para cada ANP de ámbito federal; en materia de Educación Ambiental existe el Grupo Interinstitucional Estatal de Educadores Ambientales; en materia de cuencas, están el Comité

Estatat para el Manejo Integrado de Microcuencas y algunos Comités de microcuenca; en materia de inspección y vigilancia existen comités comunitarios de vigilancia social.

Si bien es cierto que su apertura representa un importante avance porque sin duda se constituyen en un ámbito de rendición de cuentas, también lo es que se han desarrollado bajo distintas formas de integración y representatividad, donde existe cierta democratización dado que los sectores eligen a sus representantes, y que su buen desempeño está limitado generalmente por un flujo muy escaso de información y escasos esfuerzos de capacitación para el desarrollo del capital social, lo que genera en la práctica distorsiones sobre las funciones que deben realizar, la falta de representatividad o representatividad cuestionable, la falta de institucionalidad, baja incidencia en la toma de decisiones sobre políticas y programas ya que sus opiniones sólo serán recomendaciones y no siempre es claro si alguna recomendación se tomó en cuenta o no, además de que generalmente son espacios para legitimar las decisiones preestablecidas por los funcionarios que conducen los consejos o comités y no hay un proceso ni mecanismos de seguimiento y evaluación de las ideas y propuestas del consejo, tampoco mecanismos de fiscalización. Además de que los costos de la representatividad de los actores son asumidos por ellos mismos dado que no hay financiamiento para su traslado lo que justifica la constante ausencia o cambio en la representatividad del sector social en estos espacios, generando que no siempre existan buenos resultados.

CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

El Estado mexicano y el gobierno del estado de Chiapas han declarado transitar por la ruta de la sustentabilidad, no obstante, a pesar de los esfuerzos y logros alcanzados la política ambiental ha marchado con altibajos, ha tenido momentos erráticos y no ha podido resolver problemas de arreglo institucional, conceptuales, de aplicación y cumplimiento de la ley careciendo de elementos de autoridad esenciales para transitar del discurso a las decisiones ambientales mas duras.

Los avances alcanzados no han tenido el impacto esperado en la disminución del grado de vulnerabilidad social y ambiental como tampoco en el desarrollo económico, entre otras cosas, por la falta de exigibilidad derivada de la insuficiencia presupuestal, pese a que el gasto programable tanto del gobierno federal como estatal para las dependencias encargadas del medio ambiente ha aumentado constantemente a lo largo de las dos últimas décadas.

Sin embargo, estos recursos asignados no concuerdan con la importancia que tiene el medio ambiente en el fuerte discurso político ni en el plasmado en los documentos rectores de planeación, legislación y en los instrumentos de coordinación suscritos entre la federación y el estado, lo que los convierte en letra en estado vegetativo de ciclo anual.

Derivado de ello, la política ambiental no ha logrado posicionarse entre las prioridades de la agenda estatal y nacional, y de alguna manera sigue subsumida a la importancia de otros sectores.

La visión convencional del desarrollo social y productivo no ha incorporado cabalmente la dimensión ambiental ni el enfoque de sustentabilidad, con frecuencia las políticas de fomento productivo suelen enfrentarse a condicionantes que provienen de políticas ambientales, como el caso de los desarrollos turísticos o urbanos, de tal manera que las políticas ambientales se subordinan a las del "desarrollo" e incluso sus leyes son violadas, lo que plantea grandes retos para el futuro.

En términos conceptuales y constitucionales, el discurso político y el arreglo institucional del sector ambiental del gobierno del estado existente en la actualidad, se percibe como una involución al principio del manejo racional de los recursos naturales bajo el cual operó la extinta Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología en 1989.

El recorrido por la evolución del arreglo institucional de la política ambiental del gobierno del estado permite afirmar que existe una tendencia constante de fragmentación, reconfiguración, desarticulación, subordinación a las políticas del campo y desarrollo económico, con una jerarquía e incidencia débil en la toma de decisiones del Ejecutivo Estatal, que la han subsumido a una lógica cortoplacista de intervención, lo que caracteriza su inestabilidad y fragilidad, de tal manera que estas serias inconsistencias la hacen una política débil.

Visto desde su correspondencia con la estructura desconcentrada de las dependencias que conformar el sector ambiental federal, la estructura actual del gobierno del estado resulta fragmentada y desarticulada, y si a ello, se le suma la necesaria y obligada dependencia que asume el estado con respecto al presupuesto asignado a los programas federales, entonces es perceptible la asunción de una actitud y posición centralista por parte de los representantes del gobierno federal así como la presencia de naturales tensiones entre los titulares de las dependencias del sector ambiental federal y estatal que conviven en el estado.

Las reflexiones hechas a los instrumentos tratados en este trabajo indican que:

La planeación ambiental, a la luz de lo planteado por los Planes Estatales de Desarrollo y los Programas Sectoriales, ha sido inconsistente desde el año 2000 y se requiere la actualización de la LEEPACH y la publicación de los programas sectoriales correspondientes a la actual administración.

Los esfuerzos para concretar los programas federales de ordenamiento ecológico estatal, se han visto limitados en su ejecución por la fragilidad institucional así como por los insuficientes apoyos económicos tanto federales como estatales y la escasa convocatoria para generar una auténtica participación social, de tal manera, que la política ambiental federal no ha sido lo suficientemente fuerte y la política estatal ha sido dependiente tanto administrativa como operativa de la política federal.

Los esfuerzos realizados en materia de áreas naturales protegidas han sido importantes, sin embargo la limitada suficiencia presupuestal, de recursos humanos así como la problemática de tenencia de la tierra y la falta de insumos gubernamentales para el desarrollo del capital social de los integrantes de los consejos asesores para cumplir con su función consultiva, y el carácter de legitimación de las acciones y metas que se le ha dado a estos consejos han limitado la adecuada implementación de este instrumento. Con el objeto de generar una reflexión más específica sobre este tema es recomendable sugerir que el análisis de éste instrumento sea objeto de otra tesis de maestría.

En términos generales, considero que la tendencia de operar los programas federales mediante reglas de operación responde a la necesidad de hacer una aplicación de los recursos económicos cada vez mas transparente ya que estas reglas están diseñadas bajo un enfoque fundamentalmente administrativo para controlar y regular tanto el acceso a los recursos subsidiarios como la entrega y comprobación de los mismos, de tal manera que conforme se van detectando irregularidades administrativas que provocan el reintegro o la desviación de los recursos las reglas se diseñan de forma más rígida, lo que implica que vayan haciéndose cada vez más complejas y necesariamente, dado su dimensión nacional, más alejadas de las realidades y especificaciones regionales de las entidades federativas .

Esta situación puede tomar un giro favorable para el estado, si se lograra que dichos programas operativos fueran descentralizados al estado, de tal manera que bajo el estricto apego al proceso de transparencia y determinaciones

técnicas, el estado tendría la oportunidad de orientar adecuadamente un proceso de flexibilización, simplificación administrativa, pertinencia y evaluación que evite la discrecionalidad en la toma de decisiones, profesionalice y certifique la prestación de los servicios técnicos forestales, desarrolle el capital social de los productores y el encadenamiento productivo bajo un enfoque de manejo integrado de ecosistemas y el desarrollo o impulso a la empresa con responsabilidad social.

En relación con la funcionalidad de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre retomo las conclusiones de Pilar (2008) en las que señala que resulta un instrumento débil para construir mercados formales mientras que para la construcción de mercados informales resulta flexible, siendo en el primer caso, determinada su debilidad por el establecimiento de las UMAS en los ejidos por imitación, inercia o influencia de otros, con un gran desconocimiento de lo que implica conservar y aprovechar los recursos naturales de manera legal y la incapacidad gubernamental para transformar esta situación. En tanto que la flexibilidad del mercado informal está determinada por las transacciones, los acuerdos o los intercambios se dan fuera de la normatividad ambiental como relaciones sociales comerciales y por el valor de cambio que se asigne a los ejemplares en estas relaciones.

En relación con el instrumento de los servicios ambientales, se puede afirmar que es un instrumento en proceso de construcción en el estado que está abriendo canales de participación social e interinstitucional, como el grupo de servicios ecosistémicos, y también generando gran expectativa.

No obstante, debe visualizar la latente posibilidad de que los subsidios otorgados por el gobierno federal no se conviertan en subsidios perversos o que los servicios ambientales se constituyan como un instrumento de negociación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y no en un instrumento de conservación pues finalmente no deja de ser un instrumento de mercado con una lógica capitalista caracterizado por su bipolaridad y exclusión, bajo estas condiciones ¿cómo garantizar que sea un instrumento que propicie la equidad y la justicia?

En síntesis, la política ambiental de Chiapas presenta serias inconsistencias derivadas de la inestabilidad política, la fragilidad institucional expresada en su desarticulación, fragmentación y subordinación a otros sectores bajo una constante reconfiguración, que la hacen dependiente, débil, inconsistente y poco eficiente.

El Informe "Perspectivas del medio ambiente en México" (GEO México 2004), planteó tres escenarios de evolución de la economía y sociedad mexicanas y su impacto sobre la calidad del medio ambiente que retomo y describo a continuación porque son útiles a los propósitos de este trabajo, bajo la consideración de que las condiciones del 2004 a la fecha no han cambiado sustancialmente y que su estructuración es congruente con la expuesta en la caracterización de la política ambiental que he expuesto:

En el primero, el más pesimista, el desacuerdo y desgaste en lo político dominan la evolución del país y llevan a un debilitamiento del orden

institucional, con su inevitable y extensa secuela de eventos negativos con efectos de largo plazo. Con una desarticulación de las instituciones públicas relacionadas con esfuerzos de protección ambiental, que requieren de largos procesos de maduración, los problemas ambientales crecen sin una adecuada respuesta y pueden llegar a convertirse en los catalizadores de un rompimiento social.

En un segundo escenario la economía mejora, pero ésta aumentará las presiones que se ejercen sobre el medio ambiente, por lo que su deterioro aumentará en paralelo a las mejoras en la economía.

En el tercer escenario, la economía mejora y los recursos para el cuidado del medio ambiente crecen de manera paralela. Esto permite que existan condiciones para que se den las inversiones ambientales y que el Estado tenga recursos para fortalecer las instituciones a todos los niveles de gobierno y para promover cambios estructurales, particularmente los relacionados con el agua y el sector energético.

Siguiendo esta lógica, para el caso de Chiapas, el escenario más pesimista sería que de continuar la tendencia de los últimos 7 años, es previsible que la política ambiental entre en una fase fuerte de debilitamiento a tal grado que no tenga la capacidad de responder a la problemática ambiental ni a la exigencia social de una acción gubernamental sólida, lo que hará necesariamente obligada el pronunciamiento de un discurso político fuerte que muestre a la sociedad una acción igualmente fuerte, pero con una débil respuesta

institucional generando con ello, un círculo vicioso que tenderá gradualmente a que la sociedad perciba un discurso político demagógico ante una mayor y creciente vulnerabilidad ambiental y limitada capacidad de gestión y práctica institucional provocando un consecuente proceso de ingobernabilidad, que redundará en el hecho de que la federación acentúe su posición centralista, de tal manera que las tensiones que se vayan originando entre los titulares de las dependencias federales y estatales del sector ambiental así como con los actores sociales tendrían que irse resolviendo en el día a día, con capacidad técnica, voluntad y una actitud profesional de los tomadores de decisiones.

En cualquier escenario es claro que, para mejorar la calidad del medio ambiente de México, se necesitan establecer líneas de acción que permitan vislumbrar un mejor futuro para las generaciones venideras.

Hoy ya no basta con tener un gobierno electo democráticamente, se requiere un gobierno que actúe sólida, eficiente y articuladamente dando resultados claros y observables, urge un cambio sustancial en la forma de conceptuar la naturaleza y una transformación paradigmática de la política ambiental del gobierno del estado, por ello, planteo las recomendaciones siguientes:

- Pasar de una lógica de intervención débil, desarticulada, subsumida, poco eficiente y eficaz a una de gestión ambiental fuertemente posicionada, articulada, transversalizada, congruente y concurrente.
- Designar a un ombudsman ambiental para articular la intervención ambiental y diseñar una estrategia de reposicionamiento de la política ambiental.

- La construcción de escenarios (diálogo de saberes) para una política y gestión ambiental líder y de largo aliento.
- Incremento a la asignación presupuestal al sector ambiental del 1.4% al 5.0% del presupuesto de egresos y creación fideicomiso público de inversión y desarrollo estatal con cuentas regionalizadas.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales de planeación estratégica, gestión ambiental, resolución de conflictos y descentralización de funciones operativas y normativas de la federación con suficiencia presupuestal.
- Desarrollar un discurso, gestión y práctica institucional congruente, integrada y ambientalmente internalizada.
- Establecer un nuevo arreglo institucional articulado, transversalizado, transexenal y concurrente con la estructura federal del sector ambiental en el estado
- Establecer un nuevo marco jurídico-normativo bajo un enfoque territorial de manejo integrado de ecosistemas y cuencas, oficialmente publicado y difundido.
- Desarrollo y promoción de instrumentos y mecanismos económicos.
- Fortalecimiento del conocimiento, valoración ambiental y económica para manejo y uso integral y diversificado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos hacia el desarrollo económico del estado.

Si bien es cierto que no existen recetas para la definición y aplicación de una política ambiental porque ésta se debe diseñar conforme las características, problemáticas y necesidades de cada territorio, es imprescindible empezar el

análisis con el diálogo de saberes, con una verdadera voluntad política basada en el pleno conocimiento de causa, en actitudes y aptitudes responsables preactivas y propositivas donde todos los actores tengan voz y las diferencias y divergencias sean entendidas no como freno al debate sino como un verdadero impulso al diálogo democrático para hacer de ella un verdadero movimiento razonado y no basado en el 'supongando', el compadrazgo y el clientelismo.

Solo así construiremos verdaderos escenarios futuros, estrategias efectivas y una intervención para el cambio en el corto, mediano y largo plazos.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. 2007. El aporte de las Políticas Públicas para un Gobierno de Calidad. Conferencia impartida en la Ibero Laguna de Torreón el 05 de septiembre. Coahuila, México.

Aguilar, L. 2003. La hechura de las políticas, Colección de Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa. México.

Avilés, J. 2002 La gestión ambiental en México: una mirada desde el gasto. INAP, México

Baradach, E. 1998. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE. México.

Barba, R. 2006. La Gestión Ambiental en México: Bases para la Discusión y Reflexión. Estudio de Consultoría. USAI/CI/WWF/TNC/FMCN/PRONATURA

Bennett, C. 1992. How States Utilize Foreign Evidence. Journal of Public Policy 11 (1) Número Especial, Lesson - Drawing Across Nations, enero-marzo

BID, 2003. Modernización del Estado. Documento de Estrategia. Departamento de Desarrollo Sostenible. New York, Washington.

Bifani, P. 1997, Medio ambiente y desarrollo, Universidad de Guadalajara. México, p. 31

Borrego, N. 2006. Las Políticas Públicas de Protección al Ambiente En Norteamérica En: Revista Mexicana de Estudios Canadienses. Verano de. Vol.1, nueva época, número 11.

Brañes R. 2000. Manual de derecho ambiental mexicano. Fundación Mexicana para la educación ambiental y Fondo de Cultura Económica, México. 770 p.

Brañes R. 1994. Manual de derecho ambiental mexicano. Fundación Mexicana para la educación ambiental y Fondo de Cultura Económica, México. 722 p.

Brundtland, H. 1987. Nuestro Futuro Común. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, ONU.

Cámara de Diputados, 2008, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. H. Congreso de la Unión. DOF. México.

Canela, J., Cárdenas, H. y Guevara, A. 1998. Los computarizados en la aplicación de la ley ambiental, En: Comercio Exterior, volumen 48, número 12, México pp. 987-994,

Carmona *et al.* 1988. Ecología. Cambio Estructural en Chiapas: Avances y Perspectivas. Universidad Autónoma de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

CDB (Convention of Biological Diversity). 2002. Ecosystem approach background: Considerations of the ecosistema approach by the Conference of Parties. Consultado el 11-06-2007
<http://www.biodiv.org/programmes/crosscutting/ecosistema/background.asp>

Ceceña, C. y A. Barreda. 1995. "Chiapas y sus recursos estratégicos". *Revista Chiapas* No.1. México: ERA-IIEc

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2008. Balance económico del Sector Público 1980-2008, Congreso de la Unión, México.

CEPAL, 2000. Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe: Fundamentos territoriales y bioregionales de la planificación. Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Barbados. 80 p.

Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente. 2006. Sustentabilidad ambiental del desarrollo. Hacia una estrategia nacional. Primera edición, México.

Chorlavi y FIDAMERICA 2005. Gobernanza Ambiental Descentralizada En: Revista electrónica InterCambios. Año 5, Número 49. abril 2005.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CDMAALC). 1990. Nuestra Propia Agenda. Washington, Banco Inteamericano de Desarrollo/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987. Nuestro Futuro Común. ONU.

CONABIO. 2006. Capital natural y bienestar social. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México. 71p.

CONABIO. 2004. La diversidad biológica de México. Estudio de país. México. Conabio. pp. 62.

CONAFOR. 2007. Avances por programa. Documento de trabajo interno formulado por el Departamento de Información, Estadística y Planeación de la Gerencia Regional XI Frontera Sur.

CONAFOR. 2001. Programa Nacional Forestal 2001-2006. Semarnat, México.

CONANP/CCAD/CBMM. 2006. Informe Nacional México 2006. México

CONANP/FMCN/IMAC 2005. Diagnóstico sobre el funcionamiento y operación de los Consejos Asesores de 47 Áreas Naturales Protegidas de México. CONANP.México..

Concepción, L. 2006. El discurso presidencial en México. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari. México: Miguel Ángel de Porrúa, Universidad Autónoma de Baja California.

Coordinación Forestal del Estado de Chiapas, 1990. Nueva Política Forestal.. Secretaría de Desarrollo Rural. Chiapas, México.

COPLADE, 1996. Programa de Ecología, Recursos Naturales y Pesca 1995-2000, Gobierno del Estado de Chiapas, México.

De Alba, E. 2000. Estudio de caso: Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe, el caso de México. División del Medio Ambiente del BID. Washington, D.C BID. Sin Publicar.

De Grod, S. 1992. Functions of nature: Evaluation of nature in environmental planning. For management and decisionmaking. Wolters-Noordhoff, Gronningen. Alemania. 10 p.

De Vos, J. 1988. Oro Verde: La conquista de la Selva Lacandona por los madereros tabasqueños, 1822-1949. FCE/Instituto de Cultura de Tabasco, México.

Diario Oficial de la Federación (DOF), 2007. Acuerdo que establece las Reglas de Operación para el otorgamiento de subsidios del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental para el ejercicio 2007. SEMARNAT, México.

Dolowitz D.y D. Marsh, 1996. How Learns Wath from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. Political Studies. Vol. XLIV .

Desay, U. 1998. Ecological Policy and Politics in Developing Countries. State of New York University Press, New York.

Dye, T. 1992. Understanding Public Policy. New Jersey, Prentice-Hall .

Elliot, L. 1998. The Global Politics of the Environment. London: MacMillan Press.

Escobar, A. 1999. El Final del Salvaje, Naturaleza, Cultura y Política en la Antropología Contemporánea. Santa Fé de Bogotá: CEREC, Instituto Colombiano de Antropología.

Escobar, A. y Álvarez, S. 1992. The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy. Boulder, CO: Westview Press.

Eslava R, J. I. y C. Puente B. 2003 Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. Centro de proyectos para el desarrollo, Documento de trabajo AGDT/DT003-03. 37p.

Foladori, G. 2000. Controversias sobre sustentabilidad. Maestría en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México

Frohock, M. 1979. Public Policy. Scope and Logic. Prentice Hall, Inc Englewood Cliffs, N.Y. p. 11.

Gabaldón, J. 1995. Desarrollo Sustentable y Reforma de Estado En: Foro del Ajusco. 1995. Desarrollo sostenible y reforma del estado en América Latina y El Caribe. El Colegio de México-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México. 298 p

Garcíadiego, J. 2002. La constitución de 1917: Triunfo y límites del Carrancismo En: Gran Historia de México Ilustrada, Tomo 8, Planeta DeAgostini México,

Gobierno del Estado de Chiapas. 1992. El Nuevo Chiapas Ecológico. Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología, Chiapas, México.

Gobierno del Estado de Chiapas. 2001. Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006, Chiapas, México.

Gobierno del Estado de Chiapas. 2007. Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, Chiapas, México.

González, J. 1997. Nuevo derecho ambiental mexicano. UAM, México.

Guimaraes, R. 1992, "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Río-92", *Nueva Sociedad*, 122: 86-103.

His, 2000. Small and Medium Sized Cities and the Environment (in Latin America and the Caribbean). Final Report.

Hirsh, J. 2001. El estado Nacional de Competencia. Estado, democracia y política del capitalismo global. UAM-Xoch., México.

Hogwood, W. y Peters, B. 1985. The Pathology of Public Policy. Oxford, Clavendan Press., Gran Bretaña.

IHN. 2002. Plan Estratégico 2002-2006. Servicios de consultoría para el Desarrollo Social, S.C. Chiapas, México.

INE. 2006. Medio Ambiente, Informe 2006. SEMARNAT, México.

INE. 2004. Informe Perspectivas del medio ambiente en México, GEO México. SEMARNAT, México.

INE. 2000. Protegiendo al ambiente, políticas y gestión institucional: logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000

INEGI-Gobierno del Estado de Chiapas. 2006. Anuario Estadístico de Chiapas, Aguascalientes, Aguascalientes México.

INEGI-Gobierno del Estado de Chiapas. 2004. Anuario Estadístico de Chiapas, Aguascalientes, Aguascalientes México.

INEGI-Gobierno del Estado de Chiapas. 2002. Anuario Estadístico de Chiapas, Aguascalientes, Aguascalientes México.

INEGI. 1996. Agenda Estadística INEGI-Gobierno del Estado de Chiapas. Anuario Estadístico de Chiapas, ediciones 2001 y 2002. Aguascalientes, Aguascalientes 2002.

Leff, E. 2004. Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza. Siglo XXI editores. México, pp.509.

Lezama J. 2007. La Sustentabilidad como Objetivo de la Política Ambiental Mexicana. Presentación General En: 2007: Año de propuestas, acuerdos y acciones, Seminario sobre Políticas Públicas: La Agenda Ambiental del Estado Mexicano: La Ruta de la Sustentabilidad. El Colegio de México, Mayo 17. México.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 2003. SEMARNAT: México.

Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas. Decreto Numero 64. Periódico Oficial del Estado del 24 de Febrero de 1999. Chiapas.

Long, N. 2007. Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Colección Investigaciones. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de San Luís. México.

Madison, J. 1788. El Senado. En: El Federalista No. 62, Diario Independiente 27/02/1788. New York.

Majone, G. 1994. La factibilidad de las políticas sociales En: La Hechura de las políticas, Aguilar V. (Comp.). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Martinelli J. 2002. Políticas públicas en el nuevo sexenio, Plaza y Valdés editores, México.

- Mesa de Coordinación PYME- PERU. 1999. Coordinando el desarrollo, de cara al futuro. Mesa de Coordinación de Servicios No Financieros para la Micro y Pequeña Empresa – Perú. pp 143
- Merino, G. 2000. Federalismo fiscal: Diagnóstico y propuestas. Gaceta de economía, ITAM, México.
- Messner, D. 1999. La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. En: Revista Nueva Sociedad No. 163. Democracia y política en América Latina, Instituto de Paz y Desarrollo. pp. 71-91.
- Michelle, J. 2002. Política Ambiental en México y su dimensión regional En: Revista Región y Sociedad. No. 23 enero-abril. El Colegio de Sonora. México.
- Naim, M. 1995. Latinoamérica: La segunda fase de la reforma. En Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos. Año 12, N° 2, México.
- Nasi, R. *et al.* 2002. Servicios de los ecosistemas forestales: ¿podrían ellos pagar por detener la reforestación?. Serie Técnica. Informe Técnico no. 331. CATIE, Turrialba, C.R. 41 p.
- Nicod, C. 1998. Elementos para Impulsar una Nueva Gestión Municipal. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Santiago de Chile: CEPAL (LC/IP/R.202).
- North, D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., P. Schmitter, y L. Whitehead. 1988. Transiciones desde un Gobierno Autoritario. (4 volúmenes). Barcelona: Editorial Paidós
- OCDE, 2003. Evaluación del desempeño ambiental de México. OCDE, México.
- Ojeda, Mario. 1995. Foro del Ajusco I: Desarrollo sostenible y reforma de estado en América Latina y El Caribe. El Colegio de México-PNUD. México.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). 1998. Environmental Performance Reviews. México. OECD Publications. París.
- Panayotou T. 1994. Ecología, medio ambiente y desarrollo. Debate crecimiento versus conservación. Colección ecología, Ediciones Gemika, México. 217 p.
- Pilar, 2008. La Política de Conservación en la Construcción de los mercados de vida silvestre en Chiapas. Tesis de Maestría, Universidad Autónoma Chapingo, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.
- Poder Ejecutivo Federal. 1995. Programa de Medio Ambiente 1995-2000. México.

- Poder Ejecutivo Federal. 1984. Programa Nacional de Ecología 1984-1988. México.
- Presidencia de la República. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.
- Reyes M, 1992. El Reparto de Tierras y la Política Agraria en Chiapas 1914-1988. Instituto de Investigaciones Antropológicas UNAM. México.
- Rodríguez M. y Espinza G. 2002. Gestión Ambiental en América Latina y El Caribe. Evolución, Tendencias y Principales prácticas. BID, División de Medio Ambiente. New York, Washington.
- Ruiz, J. 2007. El rey estaba desnudo: Análisis del discurso presidencial de Carlos Salinas de Gortari. En: Revista CONfines 3/5 enero-mayo 2007 pp. 117-120.
- Saavedra T. 2003. Política ambiental, desarrollo sustentable y descentralización. Secretaría del Medio Ambiente del D.F., México. Pág. 9-12
- SARH, 1994. Inventario forestal periódico del estado de Chiapas. México
- Sartori, G. 1992. La política. Lógica y método en las ciencias sociales, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 210.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. 1990. Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994. México
- Secretaría de Gobierno, 2008. Decreto No. 139 por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Chiapas. 05 de febrero, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Secretaría de Gobierno. 2008. Decreto No. 185 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Decreto que crea el Instituto de Historia Natural del Estado. Periódico Oficial No. 094 del 21 de mayo del 2008
- Secretaría de Gobierno, 2007. Decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones del Decreto por el que se crea la Comisión Forestal Sustentable del Estado de Chiapas. Periódico Oficial No. 039 del 31 de marzo de.2007, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Secretaría de Gobierno, 2006. Decreto por el que se crea la Comisión Forestal Sustentable del Estado de Chiapas. Periódico Oficial No. 001 del 11 de diciembre de.2006, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Secretaría de Gobierno, 2006. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007 Periódico Oficial No. 118 del 20 de diciembre del 2006. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Secretaría de Gobierno, 1986. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 1987 Periódico Oficial No. 053 del 31 de diciembre del 1986. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Secretaría de Hacienda. 1995. Agenda Estadística Chiapas. Gobierno del Estado, Chiapas. México.

Secretaría de Programación y Presupuesto. 1991. Agenda Estadística Chiapas. Gobierno del Estado, Chiapas. México.

SEMARNAT, 2008. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, SEMARNAT, México.

SEMARNAT. 2007. Situación Forestal en Chiapas. documento en formato power point presentado por el Delegado a los miembros de la Comisión de Ecología del Congreso del Estado el 15 de abril.

SEMARNAP, 1997. Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000. México, D.F: SEMARNAP

SEMARNAP, 1996. Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000. México, D.F: SEMARNAP

SEMARNAT, 2007. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007-2012 (PSMAyRN). México, D.F: SEMARNAP

SEMARNAT, SECTUR. 2003. Guía de Normatividad Ambiental Aplicable al Ecoturismo Comunitario. CECADESU, México. D.F: SEMARNAP. p. 45.

SEMARNAT, SAGARPA. 2001. La Cultura de la Tierra. Conceptos y experiencias para una agricultura sustentable. Rojas C, M. A., L López G., J Cabrera T., J. Pons G (comps.). Inca-Rural. México, 245 p.

Urquidi, V. 2002. Johannesburgo: muchos árboles, poco bosque En: Megatendencias de Tendencias 21, Revista electrónica de ciencia, tecnología, sociedad y cultura. consultada el 15 de septiembre del 2007. <http://www.tendencias21.net>.