

# **DISTINTAS VÍAS PARA ABORDAR LA SUSTENTABILIDAD: una exploración del camino seguido por el gobierno mexicano**

**Marta Magdalena Chávez Cortés\***

**L**as naciones han seguido distintas vías para abordar la sustentabilidad. Este texto se refiere al caso mexicano. El ensayo clarifica el concepto de sustentabilidad y los tres enfoques tradicionalmente utilizados para transitar en esta dirección: planeación ambiental, reforma del Estado y movilización social. En este texto se analiza cómo el gobierno mexicano ha acudido al enfoque de la “reforma del Estado” para abordar el problema de la sustentabilidad.

**DIFFERENT WAYS TO APPROACH SUSTAINABILITY: AN EXPLORATION  
OF THE PATH FOLLOWED BY THE MEXICAN GOVERNMENT**

Nations have followed different routes to approach sustainability, obtaining diverse results due to differences in context. This text refers to the case of Mexico and analyzes the way in which our country has pursued that goal. First, the concept of sustainability is clarified. Then, the three approaches identified to work on that direction are characterized: environmental planning, the reform of the State, and social movement. Each country seems to develop a dominant approach. In the case of Mexico, this approach is the one of the reform of the State.

**LES APPROCHES POUR ABORDER LA SOUTENABILITÉ: UNE EXPLORATION  
DU CHEMIN SUIVI PAR LE GOUVERNEMENT MEXICAIN**

Les nations ont adopté des approches diverses pour aborder la soutenabilité. Ce texte étudie le cas mexicain. L'essai clarifie le concept de soutenabilité et les trois approches traditionnellement utilisées pour avancer dans cette direction: la planification de l'environnement, la réforme de l'Etat et la mobilisation sociale. Dans ce texte, on analyse comment le gouvernement mexicain a eu recours à l'approche par la “réforme de l'Etat” pour aborder le problème de la soutenabilité.

\* Profesora-investigadora del Departamento El Hombre y su Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

## INTRODUCCIÓN

Desde 1979, los temas e inquietudes relacionadas con la sustentabilidad han adquirido un lugar preponderante en las discusiones políticas en todo el mundo. Como consecuencia, han aparecido tantas definiciones de sustentabilidad, que actualmente este concepto significa distintas cosas para diferentes personas. No obstante, se observa ya que ningún documento de planeación o de establecimiento de políticas para el desarrollo omite el término. De hecho, el desarrollo sustentable es declarado como la meta fundamental de la planeación y tanto las organizaciones del sector público como las del corporativo continúan expandiendo sus objetivos ligados a la sustentabilidad (Chávez, 2004).

En México, por ejemplo, la sustentabilidad ha sido asumida como base para integrar la toma de decisiones ambiental, social y económica, por más de una década. Y, al igual que en otros países, se ha adoptado este concepto como el principio sobre el cual se apoyan los esfuerzos para abordar los retos ambientales. Pero, ¿qué significa la adopción de este discurso para los gobiernos?, ¿es posible que el uso del concepto en la legislación, las políticas y los programas haya ido más allá de lo discursivo? Existe escepticismo sobre cómo es abordado por parte de los gobiernos y especialmente por los empresarios, pues puede ser usado como una forma de adecuarse a la terminología oficial de los planes y programas de desarrollo, para establecer convenios interinstitucionales –y de esa manera obtener recursos adicionales para obra pública–, como una máscara del *business-as-usual*, o como una retórica superficial para ganar votos o apaciguar clientes y socios que muestran preocupación por el cuidado del ambiente (Bassols, 1999; Selman y Parker, 1999).

Lo que ha significado la adopción de la sustentabilidad como principio o como meta para los gobiernos es una pregunta que sólo puede responderse por medio de la investigación y el análisis empírico. En este caso, la revisión de la literatura sobre el análisis de políticas ambientales resultó ser de gran utilidad, pues permitió identificar tres enfoques para transitar en esa dirección: la planeación ambiental, la reforma del Estado y la movilización social (Chávez, 2004).

Usando esta clasificación, este trabajo explora a grandes rasgos la forma en que México ha buscado transitar hacia la sustentabilidad. Para ello, primero se establece una línea de temas clave en el marco nacional que permite entender y dimensionar el alcance del problema. Segundo, se hace un análisis de hasta dónde México ha confiado en cada uno de los tres enfoques identificados y se discute el balance entre ellos. Tercero, a modo de conclusión, se reflexiona sobre los factores que pueden determinar la elección de uno como dominante y la posibilidad de combinar los tres en el futuro.

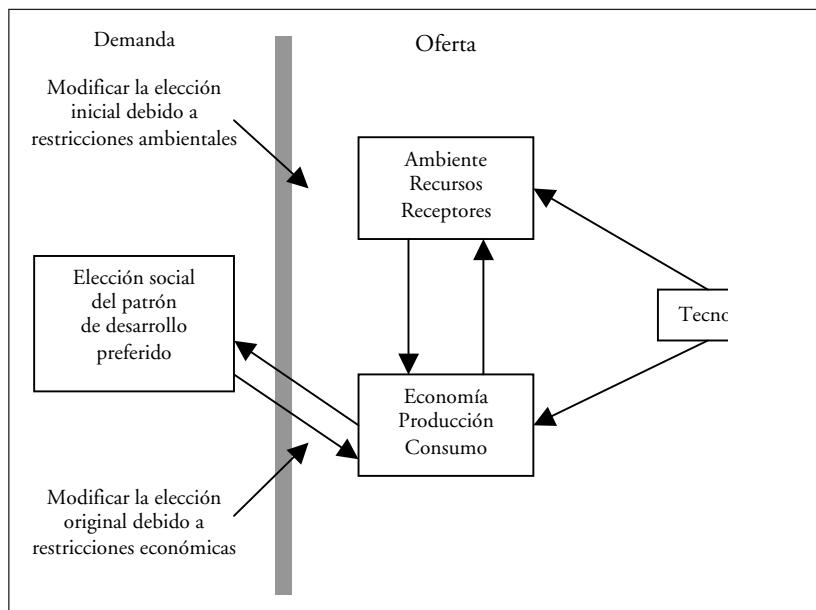
### CLARIFICANDO EL CONCEPTO DE SUSTENTABILIDAD

Más de trece años después de que el tema de la sustentabilidad adquiriera prominencia internacional, gracias a la Comisión Brundtland –Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo (WCED, por sus siglas en inglés), 1987–, este concepto continúa dando lugar al debate respecto de cómo debe definirse e interpretarse en términos operativos (Meppen y Gill, 1998; Meppen y Bourke, 1999; Kenny y Meadowcroft, 1999; Robinson, 2004).

La definición pionera de la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo ha servido como trampolín para plantear una variedad de interpretaciones que enfatizan aspectos como las necesidades, el bienestar, los límites sobre el desarrollo, las condiciones a futuro, la equidad intra e inter generacional, y la satisfacción simultánea de metas relacionadas con la eficiencia económica, la protección ambiental y la justicia social (Acselrad *et al.*, 1996; Robinson, 2004). No obstante, se juzga inevitable hacer intercambios y concesiones entre estas metas para colocarse dentro de esa ruta (Van den Bergh, 1996). Por ello, el desarrollo sustentable podría conceptualizarse como un compromiso dinámico entre la demanda social por un patrón de desarrollo preferido, y la oferta de bienes y servicios tanto económicos como ambientales para satisfacer esa demanda (Figura 1). Considerando ambos aspectos, un área o región se desarrolla de manera sustentable cuando su capital natural, humano y el hecho por el hombre, así como su bienestar, no declinan con el tiempo (Pearce *et al.*, 1990; Pearce y Warford, 1994; Turner *et al.*, 1994; Briassoulis, 2001).

Las dificultades conceptuales y prácticas asociadas a este concepto tan incluyente, sugieren que es un concepto multidimensional y difuso, o una meta-variable (Van der Bergh, 1996; Meadowcroft, 1999). Desde el punto de vista normativo, la sustentabilidad se concibe como una idea que, implicando un vasto desplazamiento del paradigma de desarrollo, da una orientación general a los esfuerzos de un país en ese sentido (Redclift, 1999), y guía las decisiones a largo plazo (Batty, 2001; Robinson, 2004). Sin embargo, aun cuando este concepto es generalmente entendido como *desarrollo que perdura* (Atkinson *et al.*, 1997) y hay consenso en sus principios básicos, los detalles de *cómo* lograr exactamente *qué, para quién y cuándo*, son imposibles de definir de manera permanente. La razón es que lo percibido como desarrollo sustentable, las acciones necesarias para lograrlo y el momento de hacerlo, difieren entre los sectores y actores involucrados, los contextos socioculturales y políticos, y cambian con el tiempo (Meppen y Gill, 1998; Meppen y Bourke, 1999; Chávez, 2004). Entonces, no se puede concluir que la sustentabilidad es una noción única y que, por tanto, debe definirse con precisión absoluta (Robinson, 2004).

Figura 1. Presentación esquemática del desarrollo sustentable



Fuente: Briassoulis, 2001:410.

Esto explica por qué el discurso contemporáneo de la sustentabilidad está enmarcado más como un proceso balanceado y adaptativo de cambio (Downs, 2001; Van der Bergh, 1996), que como la meta para definir un óptimo y tratar de alcanzarlo. También refleja un cambio en la certeza de que pueden lograrse metas y objetivos únicos y concretos, hacia una búsqueda de formas para desarrollar estrategias de cambio y contender con los aspectos complejos que rodean el desarrollo y la operación de políticas ambientales (Meppen y Bourke, 1999; Briassoulis, 2001; Robinson, 2004).

Las implicaciones de este cambio de visión en el ámbito de la política gubernamental son: 1) el rompimiento con la premisa de que todos los actores conceptualizan y entienden el desarrollo sustentable de la misma manera y, por ende, comparten metas; y 2) una búsqueda de enfoques para llevarlo a la práctica que integren los distintos intereses de aquellos que elaboran, ejecutan y están sujetos a las políticas de desarrollo.

En este contexto de debate, se exploran enseguida las formas en que los gobiernos han llevado a la práctica la sustentabilidad, y sus alcances, primero desde una perspectiva general y después para el caso concreto de México.

## LOS ENFOQUES PARA ABORDAR LA SUSTENTABILIDAD

Si bien asumir un enfoque flexible y dinámico sobre la sustentabilidad puede ser una actitud propositiva ante el debate, ésta sin embargo no responde al planteamiento de lo que significa para los gobiernos la adopción de la sustentabilidad como principio o visión del mundo. Este cuestionamiento sólo puede responderse a partir de una investigación empírica que busque responder a las preguntas: ¿cómo se han aproximado los gobiernos a ella y cómo la han puesto en funcionamiento?, ¿qué trascendencia le han dado a su introducción en las políticas de desarrollo?

Una revisión de la literatura sobre el tema permitió identificar tres enfoques que han sido adoptados por los gobiernos para abordar la sustentabilidad: el enfoque racional llamado también planeación ambiental, el enfoque de la reforma institucional o reforma del Estado, y el enfoque de la movilización social. Cada uno se centra en distintos focos de atención a la hora de abordar la sustentabilidad, tiene diferentes formas de traducirla en la práctica y también tiene distintas limitaciones. Tomando como base estas dimensiones, con el fin de establecer un marco de referencia para analizar la respuesta del gobierno mexicano en materia de sustentabilidad, en esta sección se identifican las diferencias clave entre estos enfoques, y se exploran brevemente sus implicaciones.

### EL ENFOQUE DE PLANEACIÓN AMBIENTAL O *GREEN PLANNING*

Una de las formas más utilizadas por los gobiernos para poner en marcha la sustentabilidad, es el desarrollo de la planeación ambiental. De hecho, un gran número de países industrializados ha introducido ya alguna política de planeación ambiental a escala nacional, entre ellos, dos tercios de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Janicke y Jorgens, 1999; véase Cuadro 1). La popularidad de este enfoque puede explicarse con base en los sucesos internacionales, particularmente el de la convocatoria de la Comisión Brundtland en 1987, para que todos los países diseñaran estrategias para el desarrollo sustentable y las refrendaran a partir de la adopción de la Agenda cinco años después.

Este enfoque se centra en la formulación y puesta en operación de políticas de sustentabilidad a largo plazo –o de estrategias que afirman ser exhaustivas por el hecho de abordar una selección amplia de problemas ambientales– e integrativas, a partir de la formulación de metas y los medios para lograrlas de manera transsectorial. Se ha encontrado que estas políticas aparecen etiquetadas de varias

maneras en forma de planes ambientales, estrategias para el desarrollo sustentable y planes nacionales de acción ambiental.

Entre los países desarrollados, el Reino de los Países Bajos y Canadá han sido líderes en este campo (Johnson, 1995, en Bührs y Aplin, 1999), a pesar de que este enfoque se introdujo primero en los países en desarrollo (Falloux y Talbot, 1993). De acuerdo con Bührs y Aplin (1999), el ejemplo más avanzado de este enfoque, desde el punto de vista conceptual y práctico, se encuentra en los Países Bajos. Ahí se han formulado tanto objetivos como metas para los principales sectores económicos, con la ambición de alcanzar un país sustentable en el transcurso de una generación, es decir, para 2010.

Aunque la planeación ambiental es muy popular entre los gobiernos, este enfoque resulta ser sumamente problemático, tanto en la teoría como en la práctica (Bartlett, 1990 en Bührs y Aplin, 1999). Si bien existen informes positivos de las evaluaciones de tres de estos planes: los de los Países Bajos, Suecia y Corea del Sur (Janicke y Jorgens, 1999), en general la experiencia con los planes ambientales parece ser más bien heterogénea, y definitivamente fallida en algunos países. Tal es el caso de Canadá, uno de los pioneros (Dalal-Clayton, 1996).

Uno de los problemas que muestra este enfoque es la tendencia a formular los planes o estrategias siguiendo la línea tradicional de la planeación racional –es decir, de manera técnica y vertical–, a pesar del énfasis que sus seguidores hacen sobre la importancia de la participación pública. En estos casos, el alcance de la participación es muchas veces limitado, o hasta inexistente, y en el ámbito nacional el control es retenido por los políticos y empresarios, quienes de hecho inician y se apropián de esos planes. Por tanto, en el escenario de los planes ambientales, lo que es sustentable se determina en gran parte, de una forma vertical por el gobierno en turno, y dentro de un mundo de factibilidad política y burocrática.

Desde el punto de vista empírico, con frecuencia estos planes representan simplemente el principio de una estrategia coherente para abordar la sustentabilidad, y están limitados a la descripción de problemas y opciones con consideraciones generales de intención (Janicke y Jorgens, 1999). Es importante hacer notar que en el mundo industrializado la mayoría de los planes establecen una variedad muy amplia de metas generales, pero definen pocas metas cuantitativas concretas. Asimismo, es raro encontrar en esos planes la combinación de metas cuantitativas con marcos temporales precisos y una descripción detallada de las medidas que serán tomadas. Tampoco es fácil encontrar cómo va a evaluarse el rendimiento y los resultados de las políticas y programas. De ahí que este enfoque se preste a políticas simbólicas, pues la retórica de los planes ambientales puede ser impresionante, pero su puesta en práctica mínima o inexistente (Bührs y Aplin, 1999).

**Cuadro 1. Planes ambientales en los países de la OCDE**

País	Plan ambiental (nombre oficial)	Año
Australia	Estrategia Nacional para el Desarrollo Ecológicamente Sustentable	1992
Austria	Plan Ambiental Nacional (Nationaler Umweltplan -NUP)	1995
Canadá	Plan Ambiental de Canadá para un Ambiente Saludable Plan de Acción Ambiental 1996/1997-1999/2000	1990 1996
Corea del Sur	Plan Maestro Surcoreano para la Protección del Ambiente Visión Ambiental 21 de Corea	1987/91/97 1995
Dinamarca	Plan de Acción para el Ambiente y el Desarrollo Plan Naturaleza y Política Ambiental planes de acción sectoriales, p.e. Energía 21 (1990,1996)	1988 1995
Finlandia	Desarrollo Sustentable y Finlandia Acción Finlandesa para el Desarrollo Sustentable	1989/190 1995
Francia	Plan Nacional para el Ambiente/ Plan Vert	1990
Holanda	Plan Nacional de Política Ambiental (NEPP); NEPP plus; NEPP 2, NEPP 3	1989/90/93/97
Irlanda	Desarrollo Sustentable-Una Estrategia para Irlanda	1997
Japón	El Plan Ambiental Básico; Plan de Acción para Operaciones Ambientales del Gobierno	1995
Luxemburgo	Plan Nacional para el Desarrollo Sustentable ( <i>Plan National pour un Développement Durable</i> )	1998
México	Programa de Ambiente, Programa de Bosques y Suelo, Programa de Pesca y Acuicultura, Programa Hidráulico, Programa México Frontera XXI, Plan Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1995 1996 2001
Nueva Zelanda	Ley de Manejo de Recursos Estrategia Ambiente 2010	1991 1995
Noruega	Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable (Reporte para el “Storting”)	1997
Portugal	Plan Nacional de Política Ambiental ( <i>Plano Nacional da Política de Ambiente</i> )	1995
Reino Unido	Esta Herencia Común: Estrategia Ambiental de Gran Bretaña ( <i>This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy</i> ); Desarrollo Sustentable: La estrategia del Reino Unido ( <i>Sustainable development: The U.K. Strategy</i> )	1990 1994
Suecia	Enviro' 93; Hacia el Desarrollo Sustentable en Suecia (metas ambientales parlamentarias desde 1988)	1993/1994
Suiza	Estrategia para el Desarrollo Sustentable en Suiza ( <i>Strategie Nachhaltiger Entwicklung in der Schweiz</i> )	1997

Fuente: Janicke y Jorgens (1999:178), modificado a partir de la versión original.

*Aunque la planeación ambiental es muy popular entre los gobiernos, este enfoque resulta ser sumamente problemático, tanto en la teoría como en la práctica (Bartlett, 1990 en Bührs y Aplin, 1999). Si bien existen informes positivos de las evaluaciones de tres de estos planes: los de los Países Bajos, Suecia y Corea del Sur, en general la experiencia con los planes ambientales parece ser más bien heterogénea, y definitivamente fallida en algunos países.*

No obstante, hay casos de excepción en los que los planes contienen objetivos específicos relevantes y están comprometidos en llevar a cabo medidas concretas. Tal es el caso del Plan Nacional Holandés de Política Ambiental, con más de 200 metas cuantitativas y sus correspondientes medidas, o el del Plan Maestro Surcoreano para la Preservación del Ambiente, el cual no se queda atrás. Algunas de los principales metas de esos planes se muestran en los cuadros 2 y 3.

**Cuadro 2. Ejemplos de las tendencias ambientales en Holanda 1985-1990, 1990-1995 y de las metas del Plan Nacional de Política Ambiental (NEPP)**

Tema/sustancia	Tendencia 1985-1990(%)	Tendencia 1990-1995(%)	Metas del NEPP para 1995(%)
Acidificación:			
SO <sub>2</sub>	-20	-29	-15
NO <sub>x</sub>	0	-10	-27
NH <sub>3</sub>	-16	-28	-18
Diffusion surface waters:			
Cobre	+7	-13	-50
Plomo	-19	-47	-70
Zinc	-3	-21	-50
Cadmio	-33	-90	-70
Cromo	-3	-77	-50

Fuente: Van Kampen (1997) y RIVM (1994), reproducido en Janicke y Jorgens (1999).

**Cuadro 3. Algunos de los objetivos del segundo Plan Maestro Coreano**

Programa	1991	1996	Alcances en 1995
Mantenimiento de aire limpio (concentración de SO <sub>2</sub> en la ciudad de Seúl)	0.043 ppm	0.033 ppm	0.017 ppm
Tratamiento sanitario de residuos sólidos (proporción de tratamiento sanitario de residuos domésticos con respecto al total de residuos tratados)	27%	90%	66%
Aumento de áreas verdes para descanso y recreación (área de parques en las ciudades)	680 km <sup>2</sup>	800 km <sup>2</sup>	885.8 km <sup>2</sup>

Fuente: Ministerio del Ambiente (1994), reproducido en Janicke y Jorgens (1999).

#### **EL ENFOQUE DE LA “REFORMA INSTITUCIONAL O REFORMA DEL ESTADO”**

Otra de las formas en que la sustentabilidad ha sido llevada a efecto por los distintos gobiernos en el mundo, se ha dado a partir de la reforma institucional o reforma del Estado (O’Riordan y Voisey, 1997). En este enfoque, el término institución se interpreta de manera general para referirse a reglas (formales e informales) relativamente permanentes, tradiciones, costumbres y rutinas que guían el comportamiento humano. Las organizaciones que canalizan el comportamiento con base en mandatos, metas y reglas, son una parte activa del marco institucional. Esto es así porque la cultura es guiada por instituciones mediante incentivos, positivos o negativos, y desincentivos de varios tipos.

Institucionalizar la sustentabilidad en forma de reglas (por ejemplo, en la legislación y reglamentación) puede ser útil para fomentar y hacer cumplir un comportamiento ambientalmente responsable, y disuadir o restringir aquellas prácticas que dañen el ambiente. Asimismo, la reforma organizativa que fortalece tanto el papel como la posición y el poder de las agencias ambientales, puede ser un medio significativo para reforzar los valores e intereses ambientales, y una forma de apoyar a aquellos que defienden la sustentabilidad dentro de un marco institucional. Ejemplos de cambios institucionales que promueven la sustentabilidad son: la inclusión de este concepto como un principio o meta en la legislación y el establecimiento de agencias con la misión fundamental de defender la sustentabilidad o el desarrollo sustentable (Chávez, 2004).

La reforma del Estado es vista por muchos analistas y defensores del ambiente como un factor clave para cambiar las estructuras política, económica y social que

*Institucionalizar la sustentabilidad en forma de reglas (por ejemplo, en la legislación y reglamentación) puede ser útil para fomentar y hacer cumplir un comportamiento ambientalmente responsable, y disuadir o restringir aquellas prácticas que dañen el ambiente. Asimismo, la reforma organizativa que fortalece tanto el papel como la posición y el poder de las agencias ambientales, puede ser un medio significativo para reforzar los valores e intereses ambientales, y una forma de apoyar a aquellos que defienden la sustentabilidad dentro de un marco institucional.*

se pronuncian por un mundo más sustentable (Jänicke y Weidner, 1997; Bührs y Aplin, 1999). De hecho, el análisis institucional se ha vuelto una orientación principal en la ciencia política (donde se le refiere como nuevo institucionalismo), la sociología y la economía (Lowndes, 1996).

Sin embargo, el hecho de que la reforma del Estado se vea y se practique desde posiciones diferentes y en conflicto, es decir, de manera sectorial, representa un aspecto que habla de la dificultad que implica abordar la sustentabilidad usando esta vía. Las propuestas de reforma del Estado orientadas a fortalecer tanto los valores ambientales como la defensa del ambiente, inevitablemente enfrentan intereses institucionalmente enraizados, así como agendas contrapuestas. Así, una reforma de las instituciones ambientales puede llegar a ser más un efecto colateral de un programa más amplio de reformas, el cual está dirigido a disminuir las responsabilidades del Estado y devolvérselas a las fuerzas del mercado, que de uno motivado por consideraciones ambientales (Bührs y Bartlet, 1997). Entonces, la medida en que el interés por la sustentabilidad actúa como una fuerza estimulante detrás de la reforma del Estado, parece tener un alcance limitado (O'Riordan y Voisey, 1997).

Por otro lado, aun si las instituciones formales son reformadas por razones ambientales o relacionadas con la sustentabilidad, no hay garantía de que dichas reformas tengan el resultado deseado. Esto es así debido a que ni el comportamiento humano enraizado ni la resistencia a cambiar se superan fácilmente modificando las reglas formales o la estructura de las organizaciones. Usualmente, el cambio institucional es desestabilizador y costoso tanto en términos humanos como financieros con frecuencia tiene consecuencias no intencionadas, y puede traer consigo una disminución temporal o permanente en la capacidad de organización (Bührs y Aplin, 1999). Se ha documentado que, en muchos casos, la reforma

del Estado y de organización no ha alcanzado los resultados esperados (Selman, 1999). Y, como en el caso de la planeación ambiental, puede haber un elemento simbólico en esta aproximación; el cambio institucional puede ser usado para dar la impresión de que se está haciendo algo positivo, o para ganar tiempo, sin que esté ocurriendo algún cambio real (Briassoulis, 1989; Robinson, 2004).

#### **EL ENFOQUE DE LA “MOVILIZACIÓN SOCIAL”**

Una tercera ruta hacia la sustentabilidad que se sigue con frecuencia es la movilización social. En lugar de confiar en que los gobiernos tomaran la iniciativa o esperar mucho del cambio institucional a escala nacional, los seguidores de la movilización social ponen su confianza en las comunidades.

Como las comunidades están más cercanas a la acción cuando se trata de abordar en la práctica la sustentabilidad, este enfoque puede verse como un medio más directo para efectuar un cambio real. El conocimiento y la experiencia local, así como la apropiación de las iniciativas o proyectos por parte de la comunidad, se ven como condiciones indispensables para traducir la noción de sustentabilidad en acciones (Meppen y Gill, 1998; Meppen y Bourke, 1999). Se parte del principio de que, cuando las comunidades adoptan el reto de la sustentabilidad, es más probable esperar que éstas liguen los intereses sociales (equidad y calidad de vida), económicos y ecológicos, y, por tanto, adopten el enfoque integrado que se argumenta como esencial en esta empresa.

Mientras que el enfoque racional de la planeación ambiental se caracteriza por la construcción de propuestas de “arriba hacia abajo”, el enfoque de la movilización social se etiqueta como “de abajo hacia arriba” (Khakee, 1998). En este enfoque se enfatiza la importancia de la participación pública para lograr el apoyo y la acción a nivel de las bases o la comunidad.

De acuerdo con la literatura, la importancia que se ha dado a la participación pública en la toma de decisiones y en su puesta en práctica, surge como una reacción a las fallas percibidas en los proyectos diseñados bajo el enfoque racional (Healey, 1996). Como alternativa, se busca que las comunidades asuman el rol de iniciadoras y guías para el desarrollo, dentro de un marco sustentable desde el punto de vista ecológico y social. A su vez, este desarrollo asume la devolución del poder sobre los recursos y la toma de decisiones económicas a la misma comunidad. Así, es ésta quien decide el rumbo, el tipo y el alcance del desarrollo (Meppen y Bourke, 1999; Meadowcroft, 1999).

Aunque los ejemplos más importantes de este enfoque se pueden ubicar en países en vías de desarrollo, surgidos a partir de la necesidad y preocupación por sobrevivir, esta forma de abordar la sustentabilidad puede encontrarse también en el mundo desarrollado (Bührs y Aplin, 1999). Prueba de ello es que, con frecuencia, los temas ambientales han detonado interés y acciones en los ciudadanos, los barrios y las organizaciones no gubernamentales (ONG). De hecho, mucho del movimiento ambiental tuvo sus raíces en aspectos locales que tuvieron una gran relevancia y amplias repercusiones (Robinson, 2004).

Aunque la movilización social, como se describe aquí, no es un enfoque propio de los gobiernos para poner en práctica la sustentabilidad, éstos han reconocido su importancia. Eso debido a que, en ocasiones, la movilización social es vislumbrada e iniciada por los gobiernos con la intención de involucrar a la gente en el desarrollo y puesta en práctica de políticas o estrategias de sustentabilidad. Con base en el reconocimiento de que para ser efectivas las políticas requieren apoyo, acción y cambio a nivel de las bases, esta forma de movilización social establece oficialmente el *empoderamiento* de grupos o comunidades como el medio para lograr que las prácticas sustentables tengan lugar.

En la práctica, la movilización social como estrategia para abordar la sustentabilidad se traduce con frecuencia en una mezcla de dos formas básicas: una inserción del gobierno dentro de las iniciativas de “abajo hacia arriba”, con el fin de desarrollar nuevas políticas, o como un mecanismo generado en las comunidades para buscar el apoyo del gobierno. El elemento común de estos dos procesos de movilización social es el involucramiento de la gente en el ámbito de comunidad (Chávez, 2004).

La movilización social también puede ser importante, si no es que crucial, en otro sentido. La movilización de la opinión popular en favor de la sustentabilidad como visión del mundo, sirve como mecanismo de presión para forzar a los gobiernos a actuar, para emprender reformas institucionales, tal vez, o para introducir un enfoque razonable en el desarrollo de nuevas políticas (Bührs y Aplin, 1999).

Aunque la importancia de la participación pública es ampliamente profesada en la actualidad, ésta se práctica en diversas formas y grados, que va desde ejercicios puramente simbólicos hasta el compartimiento del poder (Arnstein, 1969 en Bührs y Aplin, 1999; Botes y Van Rensburg, 2000). Sin embargo, aun si el compromiso para la participación pública o comunitaria es genuino, éste se puede ver plagado de dificultades y tiene limitaciones (Amy, 1990; Botes y Van Rensburg, 2000). Por ejemplo, respecto de la habilidad para abordar factores externos a las comunidades, la baja disponibilidad de recursos y del tiempo y esfuerzo que de manera realista debe esperarse de la gente, sobre una base continua. En su forma

*Cuando las comunidades adoptan el reto de la sustentabilidad, es más probable esperar que éstas liguen los intereses sociales (equidad y calidad de vida), económicos y ecológicos y, por tanto, adopten el enfoque integrando que con frecuencia se argumenta como esencial en esta empresa.*

más generosa y genuina, la participación pública puede llevar a la llamada fatiga de la participación (Glicken, 2000; Chávez, 2004). Por otro lado, devolver responsabilidades a la comunidad puede interpretarse como una forma de “echarse la bolita” y con ello distraer la atención de la falta de habilidad o voluntad política de los gobiernos para lidiar con los asuntos de su competencia. También puede estar inspirada, en primer lugar, por motivos de reducción de costos (Bennet, 1995; Bührs y Aplin, 1999).

Aunque la descentralización o devolución de las responsabilidades y el poder a las comunidades con frecuencia se describe como deseable y razonable desde el punto de vista ecológico, también puede resultar problemática en términos de las disparidades regionales en la asignación de recursos y en los grados de desarrollo, de las estructuras de poder locales, y de la intolerancia a la diversidad social y estilos de vida alternativos (Bennet, 1995). Como Schattschneider lo menciona “muchá gente ahora tiene lazos más fuertes con las comunidades funcionales que con las comunidades locales. Las comunidades políticas pequeñas no son necesariamente más democráticas que las grandes. Conforme aumentan de tamaño, la diversidad de las comunidades ofrece un mayor ámbito para que la gente dé lugar a asuntos de interés, y proporciona una base sólida para la pluralidad de intereses y valores a ser representados en una arena política” (Schattschneider, 1960 parafraseado en Bührs y Aplin, 1999:321).

Con base en la discusión anterior sobre los enfoques para poner en práctica la noción de sustentabilidad, en el Cuadro 4 se presenta un resumen de las diferencias que existen entre éstos. Ahora es tiempo de ilustrar hasta dónde el gobierno mexicano ha confiado en cada uno de ellos, tomando en cuenta las características de cada enfoque, el contexto que rodea su empleo y los alcances en cada caso.

#### LA TRAYECTORIA SEGUIDA EN MÉXICO

La trayectoria mexicana en relación con la sustentabilidad no puede ser analizada sin considerar el contexto de la acción pública en este ámbito (Chávez, 2004),

**Cuadro 4. Diferencias básicas entre los tres enfoques que los gobiernos emplean para abordar la sustentabilidad**

Enfoque: Dimensión	Planeación ambiental	Reforma institucional o reforma del Estado	Movilización social
Foco de atención	La necesidad de integrar políticas para contender con un tema complejo.	La idea de que crear o cambiar las instituciones puede ser la forma más efectiva de influir en el comportamiento y alcanzar objetivos.	La confianza en el poder de la gente y la importancia de la práctica para guiar las políticas.
Forma de traducir la sustentabilidad en la práctica	Se formulan políticas y estrategias de sustentabilidad a largo plazo.	Se establecen límites, reglas y normas a partir de la legislación y reglamentación.	El conocimiento y la experiencia local se consideran indispensables para guiar el desarrollo en el marco de la sustentabilidad.
	Las políticas o estrategias se consignan en documentos que podrían ser llamados “plan libro”.	Se crean agencias encargadas de defender la sustentabilidad.	Las propuestas se construyen de abajo hacia arriba.
	Estas políticas y estrategias tienen, en la mayoría de los casos, un carácter discursivo que se traduce sólo en intenciones.		El poder sobre los recursos y la toma de decisiones está en manos de la comunidad.
Limitaciones fundamentales	Estos planes se elaboran de manera técnica y vertical.	La sustentabilidad se aborda de manera sectorial.	Tiene limitada capacidad de acción para abordar factores externos a las comunidades.
	No se establecen metas cuantitativas concretas ni marcos temporales precisos.	Se enfrentan intereses en conflicto difíciles de conciliar.	Baja disponibilidad de recursos económicos.
		Tiene consecuencias no intencionadas.	Puede conducir a la fatiga de la participación.
		Es muy costoso tanto en términos humanos como financieros.	

debido a su influencia en la toma de decisiones y en el alcance de las acciones. En principio, es importante señalar que, al igual que en muchos otros países, la sustentabilidad apareció en la agenda política de México con el surgimiento de los eventos internacionales recientes. Fue sólo después de la publicación del *Reporte Brundtland* y de que los problemas ambientales con dimensión global tomaron relevancia, cuando la sustentabilidad volvió un concepto clave en las discusiones, acciones y políticas ambientales (Semarnat-Cecadesu, sin fecha).

La necesidad de responder a demandas y presiones internacionales, derramada sobre los asuntos domésticos, ha sido un factor importante para que el gobierno mexicano promueva el desarrollo sustentable. Sin embargo, no fue el único hecho que determinó la incorporación del tema ambiental en la agenda política de México, hubo otros dos que fueron clave: las catástrofes generadas por los procesos naturales y productivos durante la década de 1980 (p.e. la contaminación ambiental en la zona metropolitana); y la imposición del modelo neoliberal en la estrategia de desarrollo económico y social del país. El primero porque dejó ver la falta de capacidad institucional para enfrentar estos fenómenos y sus consecuencias sociales. Y el segundo, porque con su aparición el Estado perdió capacidad para generar mecanismos de cohesión y legitimación social, tales como el empleo y el salario (Micheli, 2002). De aquí que el tema ambiental, trasladado hacia políticas de vivienda y urbanismo en un marco de política social, se vio como una oportunidad para restaurar el poder presidencial en el sistema político mexicano (Micheli, 2002).

Asimismo, hay otros dos aspectos que han sido determinantes en la acción pública ligada a la sustentabilidad. Uno es el contexto económico del país, por su influencia en el tipo y horizonte de tiempo de las acciones de manejo ambiental que son emprendidas, y otro es la estructura del gobierno, ya que en materia ambiental limita la capacidad de acción tanto de los estados como de los municipios. Estos temas se discuten con mayor detalle a continuación, con el propósito de entender mejor la acción pública y dimensionar sus alcances.

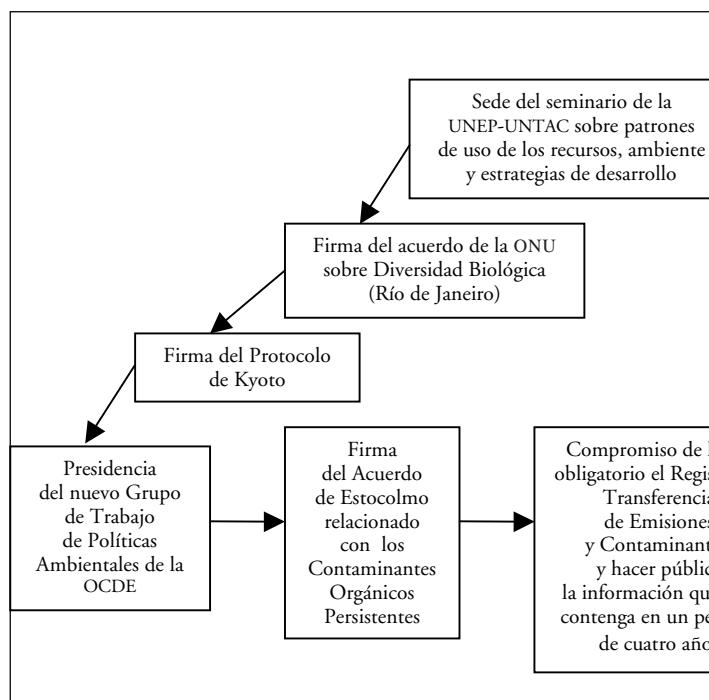
#### EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Hasta el año 2000 nuestro país no había tenido ningún papel significativo en relación con la sustentabilidad. Sin embargo, vale la pena mencionar que en 1974 fue sede del seminario de la UNEP-UNTAC sobre Patrones de Uso de los Recursos, Ambiente y Estrategias de Desarrollo, del cual emanó la Declaración de Cocoyoc (Pezzolli, 1999). También puede mencionarse la firma del acuerdo de la

ONU sobre Diversidad Biológica, emanado de la reunión de Río de Janeiro (Pezzolli, 1999).

Recientemente, en 2001, la presencia de México se redefinió respecto de los temas ambientales. En ese año, el país obtuvo la presidencia del nuevo Grupo de Trabajo de Políticas Ambientales de la OCDE. Además, firmó el Acuerdo de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), una decisión que ha tenido un alto grado de consenso en el ámbito nacional entre las autoridades, las cámaras de comercio, los representantes del sector privado y ONG. En opinión del ex secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ernesto Enkerlin, este hecho puso al país en una posición de liderazgo, lo que generó iniciativas y compromisos internacionales relacionados con los COP. Asimismo, de acuerdo con su opinión, la posición de México dentro de la OCDE permitirá plantear las prioridades de México dentro de ese foro (Semarnap, 2001a).

**Figura 2. Principales datos de México en el contexto internacional de la sustentabilidad**



En el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental, México adoptó el compromiso de hacer obligatorio el Registro de Transferencia de Emisiones y Contaminantes, y hacer pública la información que éste contenga en un periodo de cuatro años. Además, dentro del marco de cooperación internacional para reducir la emisión de gases invernadero, México firmó el protocolo de Kyoto en abril de 2000 (Semarnat, 2001a), véase Figura 2.

A esos compromisos internacionales se han sumado otros, entre los que sobresalen: El Convenio de Basilea sobre movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos, el Protocolo de Montreal sobre Substancias que Reducen la Capa de Ozono, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), el Programa Ambiental Frontera XXI, y la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, de la Organización de Estados Americanos (OEA) (*Environmental Council*, 1997; Micheli, 2002).

#### ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN TORNO A LA SUSTENTABILIDAD

En México, al igual que en otros países en vías de desarrollo, el dilema entre usar y conservar los recursos naturales tiene su raíz en que el país no ha logrado una recuperación económica que le permita generar suficiente ahorro interno. Es ese ahorro el que hace posible la inversión para el desarrollo y frena la dependencia del país de los créditos e inversiones extranjeras (Semarnap y Cecadesu, sin fecha).

Al respecto, la gran deuda externa contraída por México durante los años setenta y la primera mitad de los ochenta –combinada con la codicia de los sistemas bancarios–, lejos de promover un rápido desarrollo económico del país, generó a finales de los ochenta un compromiso para el pago de la deuda de dimensiones sin precedente. A esta situación se sumaron factores como el descenso de los precios internacionales de los productos básicos de exportación, fuertes devaluaciones monetarias y fuga de capitales, que convirtieron a México en un país más pobre. En consecuencia, además de la recalendariación de los pagos de la deuda, hubo reducciones radicales de los déficit del gobierno, mediante recorte de empleos y reasignación de gastos, ya que en tales circunstancias no podían aumentarse los ingresos tributarios de manera efectiva (Senarnap y Cecadesu, sin fecha).

Desde la perspectiva ambiental, eso significó que la Secretaría de Ecología fuera ubicada en el contexto de una nueva secretaría, la de Desarrollo Urbano y Ecología. Con ello no ganó recursos de modo significativo, pero obtuvo cercanía política

con el poder presidencial, lo que le permitió, con un esquema de recursos escasos, iniciar una estrategia de normatividad.

La década de 1990 se desarrolló en México con un éxito limitado de los programas de ajuste en la solución de los desequilibrios internos y externos del decenio anterior. Eso significó, otra vez, que el país enfrentara dificultades para asignar recursos para la protección del ambiente. En otros términos, los programas de protección ambiental –que en muchos casos están integrados por proyectos costosos a largo plazo y mecanismos para inducir al sector empresarial a actuar en favor del ambiente–, competían con los objetivos tradicionales de la política de desarrollo y con la necesidad de restaurar y mejorar los programas sociales básicos, de educación, ciencia y tecnología, que se vieron afectados durante los procesos de ajuste de esa década. Así, México se encontraba en una posición débil para asumir o llevar a cabo programas ambientales de gran alcance por los altos costos y los largos horizontes de tiempo que implicaban. Además, los programas ambientales no gozaban de alta prioridad, ya que se pensaba que generaban costos sin retribuir beneficios inmediatos, tangibles y considerables (Chávez, 2004). Por esas razones se puso más interés en el control de daños ambientales y sus efectos, que en la prevención. De ahí la persistencia en una estrategia de control y coerción basada en la normatividad.

En la actualidad, la situación no es muy diferente. La sustentabilidad compite, en una situación de escaso ahorro interno, por la asignación de fondos limitados y con la necesidad de mantener perspectivas estables de financiamiento y precios. Además, México necesita promover sus exportaciones para solventar el pago de la deuda, fomentar el empleo y crear bases para penetrar los mercados de los países industrializados. Este escenario sugiere que, por un buen tiempo, habrá una inversión limitada en los programas de protección al ambiente. Sin embargo, es importante reconocer que en esta década la influencia de la temática internacional en materia de sustentabilidad, le ha dado un giro positivo a la política ambiental. Ahora se incorporan dos estrategias más a la de normatividad: la certificación y los llamados negocios ambientales (Micheli, 2002). Es decir, se empieza a abordar la prevención de daños ambientales.

#### LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MEXICANO

Debido a la naturaleza fuertemente centralizada de la elaboración de políticas para el desarrollo, y de la distribución de recursos en México (Cornelius y Craig, 1991), los problemas relacionados con la sustentabilidad son responsabilidad no

sólo de los gobiernos municipales, sino también de los gobiernos estatales y federal. De ahí que la superación de la crisis ambiental, bajo el paradigma de la sustentabilidad, necesita enmarcarse dentro de la acción recíproca de las relaciones intragubernamentales. Dado que esto involucra una red compleja de factores que cambian e interactúan en múltiples espacios, este análisis sólo puede hacer alusión a algunos de los fenómenos más importantes.

México, como federación, tiene un sistema de gobierno integrado en tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal. En términos generales, el gobierno local o municipal tiene menor relevancia que en otros países. Es decir, no lleva a cabo el rango de actividades asignadas a los gobiernos locales de, por ejemplo, Reino Unido o Estados Unidos (Buhrs y Aplin, 1999). No obstante, el gobierno local mexicano es importante en términos ambientales debido al papel que desempeña como regulador de los ecosistemas locales. Sin embargo, aunque el municipio es la institución política y administrativa más antigua del país, aún no ha alcanzado el grado de desarrollo y autonomía necesario para abordar eficientemente la planeación y operación de una política ambiental (Iracheta, 1999).

Al respecto, es importante señalar que aunque el artículo 115 de la Constitución de 1917 y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su artículo 8 otorga a los municipios varias responsabilidades de índole ambiental, éstos no tienen los medios para llevarlas a cabo (Rodríguez, 1987 en Bennett, 1995). La centralización fiscal es tan extensa en México que el gobierno municipal depende substancialmente de las transferencias, los subsidios y la inversión directa del gobierno federal para cumplirlas. Como consecuencia, los gobiernos estatal y federal han asumido esa responsabilidad a partir de la fundación de agencias del gobierno (cuando las hay), que operan exclusivamente en el ámbito municipal, y de proyectos de financiamiento que se instrumentan con la colaboración de agencias municipales, estatales y federales.

Por su parte, los estados también operan en la estructura centralizada del sistema político. El gobierno del estado está centralizado en la persona del gobernador, el cual desempeña un papel clave en la presentación de las necesidades de desarrollo del estado (vistas desde un perspectiva sustentable o no) al gobierno federal, y presiona para financiar los proyectos que considera prioritarios, sirviendo como intermediario entre las agencias de gobierno federal y municipal. Así, el estado es económicamente dependiente de la federación y el municipio de ambos.

Debido a que dos terceras partes de los presupuestos estatales emanan del gobierno federal, la elaboración de políticas de desarrollo está centralizada, casi en su totalidad, a escala federal. Así, el gobierno federal controla la planeación y la formulación de políticas, mientras que los estados y municipios se encargan de la

puesta en marcha de las políticas y proyectos (Bennett, 1996). Esa misma situación se extiende a la política y al manejo ambientales, pues mientras la Semarnat define la política ambiental, los organismos estatales de esta instancia coordinan los proyectos diseñados para articular las políticas. Y los municipios, quien deben reportar acciones sobre estas iniciativas, ni siquiera tienen una partida presupuestal etiquetada para el rubro ambiental que les brinde capacidad de acción (Chávez, 2004).

#### EL ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

Podría decirse que el punto de partida de esta modalidad fue el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 (correspondiente al sexenio de Miguel de la Madrid), en donde se incluyó por primera vez el tema ecológico como factor explícito del desarrollo social y económico del país. En ese proyecto se plantearon estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales, para la promoción de tecnologías eficientes, y para controlar el crecimiento urbano del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Durante el periodo 1983-1988, la política ambiental privilegió la intervención sobre la problemática urbana y por ello surgió un plan con 21 medidas para reducir la contaminación atmosférica y se anunció el Plan de Contingencias Ambientales (Micheli, 2002).

Hacia el final de los ochenta e inicios de los noventa, la contaminación ambiental en la frontera norte se consolidó como un factor que influyó en las orientaciones estratégicas del gobierno mexicano en materia ambiental. Esta época se destacó por la tensión en las relaciones internacionales con Estados Unidos, ya que México, ante una situación de recursos escasos y un argumento de impacto político, privilegió la atención de la problemática ambiental metropolitana por sobre la creciente presión que ejerció ese país para generar una política eficaz en la frontera.

En el sexenio de Ernesto Zedillo apareció el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual el gobierno mexicano asumió la promoción del desarrollo cuidando el ambiente, haciendo uso racional de los recursos, y considerando el interés de las generaciones futuras. Con base en esa política, la Semarnap, que en ese entonces era la agencia encargada de ese sector, identificó su misión a partir de tres estrategias: contener las tendencias de deterioro al ambiente, fomentar la producción limpia y sustentable, y contribuir al desarrollo social (Carabias y Tudela, en Micheli, 2002). A partir de esas estrategias surgieron cuatro programas sectoriales que fueron: Ambiente, Bosques y Suelos, Pesca y Acuacultura, e Hidráulico. Contenidos en esos programas, hubo catorce programas regionales especiales, como puede verse en el Cuadro 5.

En el ámbito de la producción, es importante hacer notar que la política ambiental implantada en ese periodo contrastó con las de las décadas de 1980 y 1990, pues su interés fue la concertación con las empresas, en lugar del control y coerción a partir de la reglamentación. Es por ello que se concentró en la certificación y el circuito de negocios ambientales, por medio de la inducción de acciones voluntarias por parte de las empresas.

**Cuadro 5. Programas de la Semarnap para el periodo 1995-2000**

Programas Sectoriales
Programa Ambiental
Programa Hidráulico
Programa de Bosque y Suelos
Programa de Pesca y Acuacultura
Programas Regionales Especiales
Programa Nacional de Acción Climática
Programa "Frontera XXI"
Programa de Áreas Naturales Protegidas de México
Programa de Minimización y Manejo Integral de Desechos Industriales Peligrosos en México
Programa para mejorar la Calidad del Aire del Valle de México
Programa para mejorar la Calidad del Aire en la Zona Metropolitana de Guadalajara, México
Programa de Manejo de la Calidad del Aire en la Zona Metropolitana de Monterrey, México
Programa para la Conservación de la Vida Silvestre y la Diversificación Productiva en el Sector Rural
Programa Nacional de Diagnóstico de Sistemas Costeros y Situación Legal de Unidades de Producción de Camarón
Programa Nacional de Reforestación
Programa Nacional para combatir los Incendios Forestales
Programa de Apoyo para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales
Programa de Extensión de Unidades de Riego
Programa Suplementario de Riego
Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal
Programa de Temporal para la Conservación y Rehabilitación de Agua
Programa de Sistemas Urbanos de Agua Potable y Saneamiento
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
Programa Agua Limpia

Fuente: Semarnap, 2000.

En la actualidad, el PND 2001-2006 considera la equidad como uno de sus principios rectores y la sustentabilidad ambiental como criterio para el desarrollo nacional. En este documento la sustentabilidad ambiental adquiere una nueva dimensión en la estructura y funcionamiento del gobierno federal. De ser un tema sectorial, se vuelve transversal y se filtra a partir de sus prioridades nacionales, que son: el Desarrollo con Calidad, el Desarrollo Social y Humano en Armonía con la Naturaleza, y Orden y Respeto (Presidencia de la República, 2001).

De acuerdo con el PND 2001-2006, se busca la sustentabilidad ambiental con base en los siguientes lineamientos:

- Proteger y promover la biodiversidad.
- Incrementar el capital natural.
- Proteger la herencia natural como la responsabilidad intergeneracional del gobierno.
- Balancear la expansión económica, la reducción de la pobreza y la protección ambiental (Presidencia de la República, 2001).

Es importante hacer notar que en las agendas de trabajo de las comisiones a cargo de lograr las prioridades nacionales, se proclama un objetivo común: “alcanzar el desarrollo en armonía con la naturaleza”. Y las estrategias particulares de las comisiones se han establecido con base en esa meta.

Es en este contexto que surge el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, que busca establecer una nueva política ambiental, que además de procurar la protección y conservación de los recursos naturales, pretende enfrentar la crisis ambiental del país a partir de cuatro vertientes:

- Detener los procesos y acciones que propician la degradación del medio ambiente y el agotamiento de la riqueza natural del país.
- Revertir las tasas de degradación ambiental y el agotamiento de los recursos, para llevarlos a un rango mínimo y eventualmente nulo.
- Iniciar la restauración de los ecosistemas severamente dañados e inhabilitados desde el punto de vista ambiental.
- Adoptar como criterio de acción la sustentabilidad, para lo cual cualquier medida en este ámbito deberá optimizar las variables ecológica, económica y social (Semarnat, 2001a).

Por otro lado, los principios rectores del PND enfatizan la inclusión y pluralidad en los procesos de toma de decisiones, la preservación del capital natural como

criterio para un desarrollo saludable, y una amplia participación de la comunidad. Pero también enfatizan “la necesidad de alcanzar estabilidad macroeconómica”, la necesidad de “aumentar y extender la competitividad nacional” y “la necesidad de promover el desarrollo económico regional”. También se establece que deben adoptarse instrumentos de política que sean efectivos en costo, como “el financiamiento saludable del gasto público y el incremento del ahorro público y privado” (Presidencia de la Repúblca, 2001).

De manera general, estos principios reflejan el reconocimiento de la tensión potencial entre los valores e intereses ambientales y económicos. Sin embargo, aunque se supone que la “noción convencional” de sustentabilidad supera esta tensión enfatizando la visión complementaria entre crecimiento económico y protección ambiental, y a pesar de que el PND da expresión a esa idea desde el principio hasta el final, se da por hecho que tanto los imperativos económicos como la naturaleza fundamental del sistema económico tienen prioridad. Esto sugiere que los temas ambientales desempeñan aún un papel secundario en la política de gobierno, los cuales pueden integrarse dentro del marco de referencia económico imperante, preferiblemente en formas que confieran un beneficio económico para el Estado y, al mismo tiempo, un beneficio ambiental, aunque sin especificar para quién.

Esto es todavía más patente si se considera, por ejemplo, la relevancia que se le atribuyó a la planeación económica global en la década de 1990. La transformación de la economía nacional y el papel del Estado en el proceso de desarrollo, como proyecto político al cual se le asignó una alta prioridad, generaron la necesidad de reestructurar el sistema de planeación y crear condiciones para alcanzar sus metas. Las políticas de deuda externa, la reducción y control de la inflación, el libre comercio, el control del gasto público, la privatización de empresas y entidades públicas, la desregulación y el apoyo a la inversión, así como los acuerdos para controlar los aumentos del salario, la generación de empleo e el incremento de la productividad, son ejemplos de la existencia de procesos de planeación que, dadas sus coincidencias y de conformidad con el proyecto económico y político, no tienen precedente en la historia reciente del país (Iracheta, 1999).

En contraste, la planeación espacial y sectorial no parece haber sufrido la misma transformación, ni se han beneficiado de la misma voluntad política para aplicarlas. Prueba de ello es la falta de apoyo que el sector ambiental ha sufrido, específicamente, y el de los recursos naturales en general. Por ejemplo, el porcentaje del presupuesto total que la federación asignó a este sector en el 2005 fue de 1.34 por ciento (*Diario Oficial de la Federación*, 2004), ubicándolo en el séptimo lugar de los ramos administrativos –apenas por arriba de defensa nacional y desarrollo social, y por debajo de hacienda y crédito público–. Y si lo comparamos con

el producto interno bruto (PIB) nacional en ese mismo año, es apenas el 0.4 por ciento.

Asimismo, no obstante que el sector ambiental ha pasado de ser solamente una política social –dado que ahora está representado en la Comisión Coordinadora de Poder Ejecutivo Federal–, aún está gobernado por una secretaría de segundo orden (Semarnat), subordinada a la Secretaría de Programación y Presupuesto. A esto hay que sumarle que no todos los recursos naturales están bajo la jurisdicción de la Semarnat, sólo los bosques y el agua. Y este último sólo nominalmente, pues desde 1994 la Comisión Nacional del Agua (Conagua) ha sido la única oficina descentralizada de Semarnat capaz de establecer una política nacional: la política del agua. Incluso, el Plan Nacional Hidráulico 2001-2006 tiene metas cuantitativas específicas a lograr en el año 2025 bajo un escenario sustentable (Cuadro 6).

Esto ubica a la Conagua en una posición que puede considerarse *sui generis*, ya que tiene el mismo poder legislativo que la secretaría a la que pertenece, además de ejercer completa autonomía de ejecución. En otras palabras, es equivalente a tener una secretaría dentro de otra secretaría, un punto de vista compartido por la propia Subdirección de Programación y Manejo de la Conagua (Méndez, 2002).

Esto se explica por el hecho de que tanto el agua como el petróleo son considerados recursos estratégicos y temas de seguridad nacional. Al mismo tiempo, porque hay presión externa para cumplir los acuerdos de la Cumbre de Río de Janeiro, los cuales incluyen al agua como un recurso de alta prioridad que debe ser sujeto de una política pública. Es así que la política sobre el ambiente parece enfocarse mucho más hacia el racionalismo político y económico que hacia la racionalidad ecológica, lo que hace que el progreso hacia la sustentabilidad sea extremadamente difícil.

**Cuadro 6. Escenarios posibles para el uso del agua para el año 2025**

Parámetro	Actual	Tendencia	Sustentable
Superficie de irrigación modernizada (Millones de Ha)	0.8	1.1	5.8
Superficie nueva de irrigación (Millones de Ha)	--	0.49	1
Pérdidas por irrigación	54%	51%	37%
Pérdidas por uso urbano público	44%	44%	24%
Cobertura de agua potable	88%	88%	97%
Cobertura de drenaje	76%	76%	97%
Porcentaje de tratamiento de agua	23%	60%	90%

Fuente: CNA, 2001.

**EL ENFOQUE DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO**

En México se ha confiado mucho en la reforma del Estado como enfoque para abordar la sustentabilidad. Esta reforma ha tenido efecto sobre los tres elementos institucionales, llámense las organizaciones, las reglas y los procedimientos.

Desde la década de 1970 se han venido creando o modificando varias organizaciones. También se han hecho un sinnúmero de modificaciones a la legislación ambiental, y la reglamentación técnica ha alcanzado un desarrollo considerable.

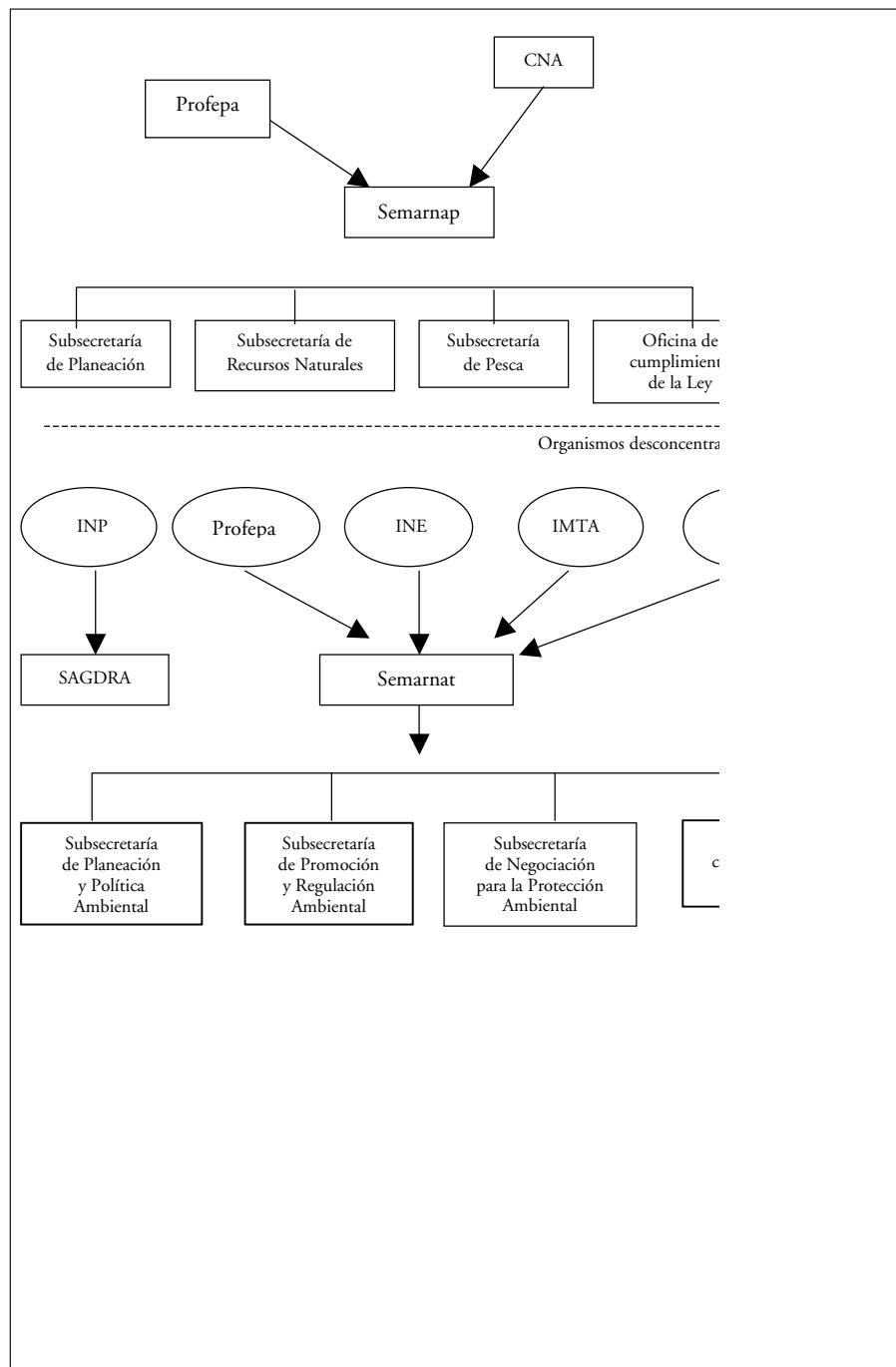
Respecto de las organizaciones, en la década de 1970 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976), la cual estaba inserta en el campo de la salud pública (Secretaría de Salubridad y Asistencia) y finalizó como Subsecretaría de Ecología (a partir de 1983) en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Después, en 1992, el gobierno mexicano creó la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (Profepa), la cual se encarga de la inspección y vigilancia de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (Conabio). Más tarde, en 1995, se estableció la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), con base en una perspectiva de desarrollo sustentable. El surgimiento de la Semarnap trajo consigo la incorporación de la Conagua, la Profepa y el INE dentro de su jurisdicción, así como la creación de dos entidades desconcentradas: el Instituto Nacional de Pesca (INP), y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Cada uno desempeñando diferentes funciones relacionadas con aspectos ambientales.

En la actual administración, la Semarnap se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a partir de la transferencia de las actividades relacionadas con la pesca a la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Alimentación (Sagdra).

Además se crearon dos nuevas entidades descentralizadas, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (Conanp) y la Comisión Nacional Forestal (CNF). En este nuevo modelo organizacional la Profepa y la Conagua aún permanecen bajo la jurisdicción de la Semarnat. Pero como la Conagua (antes CNA) ya había sido creada en 1988 y declarada por Ley como la única autoridad en los aspectos del agua, dentro de la Semarnat coexisten dos grupos de poder, los cuales han abordado la sustentabilidad desde dos perspectivas sectoriales independientes: ambiente y agua, respectivamente (Figura 3). Esta división fue evidente en el primer reporte de avances del ex secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ernesto Enkerlin, quien declaró que la Conagua presentaría su propio reporte algunos días después (Presidencia de la República, 2001).

Figura 3. Cambios de organización bajo la reforma del Estado mexicano



Respecto de la regulación, hasta 1971 el Estado tenía en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación uno de sus principales instrumentos de política ambiental. En 1983 se reformó el artículo 25 de la Constitución para señalar que las actividades económicas que hicieran uso de los recursos naturales debían cuidar su conservación. En 1987 se elevó a rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y se facultó al Congreso para expedir leyes que establecieran las obligaciones conjuntas de las autoridades federales, estatales y municipales. Las reformas que eso implicó permitieron crear una nueva ley, y en 1988 se publicó la LGEEPA.

En 1996 se hicieron modificaciones a la LGEEPA. Se reformaron 161 de sus 194 artículos originales, se establecieron 60 nuevos artículos, y 40 se abolieron. En 1997 la Ley Forestal también se modificó, al igual que otras iniciativas, como la ley General de la Vida Silvestre, que fue sancionada en el año 2000. Asimismo, en 1998 se promovió a rango constitucional el derecho de la gente a contar con un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Además, se hizo explícito en la Constitución que el Desarrollo de la Nación debería ser sustentable (artículos 4 y 25 respectivamente).

También vale la pena mencionar el énfasis que se le dio al desarrollo de la estandarización técnica como un pilar de la política ambiental, a partir de un proceso continuo de elaboración y revisión tanto de las Normas Oficiales Mexicanas como de las Normas Mexicanas. De éstas podrían citarse como ejemplos las de buena práctica en ingeniería en los campos del agua, la atmósfera, impacto ambiental, productos orgánicos y vida silvestre, entre otras (Semarnat, 2001a), (Cuadro 7). Junto con estos instrumentos vinieron la autorregulación, las auditorías ambientales, la obligación de realizar estudios de impacto ambiental previo a inversiones, y el registro de consultores ambientales.

Abordando el último aspecto del cambio institucional, se discutió con anterioridad que el fuerte centralismo del sistema político mexicano ha dado lugar a obstáculos que limitan el desarrollo de la política ambiental. En este contexto, a principios de 1995 las relaciones entre la federación, los estados y los municipios cambiaron en dos direcciones: hacia una toma de decisiones y asignación de recursos más autónoma, y hacia una relación más cooperativa. Esos cambios se basaron en las premisas del Nuevo Federalismo, según el cual los poderes federales se devuelven hacia los estados y municipios en reconocimiento del principio de subsidiariedad. Este principio implica que las responsabilidades y el poder deben ser asignados al ámbito más bajo de gobierno en el que puedan manejarse adecuadamente (Fowler, 1993a en Bührs y Aplin, 1999). No obstante, es importante enfatizar que esa sesión de poder no fue completa, pues no se ha extendido, por lo menos en el ámbito local, en términos del control de los recursos monetarios.

**Cuadro 7. Regulaciones principales creadas  
bajo la reforma del Estado mexicano**

Legislación ambiental	Año
Nivel Federal	
Ley de Planeación	Decretada en 1983
Ley Federal del Mar	Decretada en 1986
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)	Reformada en 1996
Ley de Pesca	
Ley Nacional del Agua	Decretada en 1992
Ley de la Industria Minera	
Ley General de Medidas y Estandarización	
Ley Forestal	Modificada en 1997, sancionada en 2000
El derecho de la gente a tener un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar fue promovido a rango constitucional. Además, se hizo explícito en la Constitución que el desarrollo de la nación deberá ser sustentable (Artículos 4 y 25 respectivamente).	Decretada en 1998
Ley Federal sobre los Derechos de Agua	
Ley de Delitos Ambientales	
Nivel Estatal	
Ley Estatal de Ecología	Decretada en 1995
Estándares (NOMS)	
56 Estándares ecológicos	
3 Estándares hidráulicos	De 1995-al 2000
24 Estándares de pesca	

Fuente: Semarnat, 2001a.

Sobre la tendencia a un enfoque más cooperativo, ésta se manifestó de manera incipiente cuando el gobierno mexicano, a partir de 1995, estableció un Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable y cuatro regionales del mismo tipo (CCNDS y CCRDS respectivamente). También se deben mencionar los Consejos de Cuencas Hidrológicas (CCH). Aunque todos ellos tienen representantes plurales, a la fecha esos consejos tienen funciones de naturaleza general como podrían

expresarlo términos como “recomendar”, “consultar”, “analizar”, “evaluar”, “promover”, “supervisar” y “dar opinión”. Esto sugiere que tanto los CCNDS como los CCRDS y los CCH son esencialmente foros de participación simbólica, pues la toma de decisiones se basa en el acuerdo mutuo entre el gobierno federal y los estados, apoyados por los Consejos Consultivos Técnicos, como el de Silvicultura, Restauración y Conservación de Suelos, Regulación Ambiental y Áreas Protegidas, entre otros. De hecho, uno de los acuerdos de la *xxi Sesión Ordinaria del CCRDS de la Región Centro*, llevada a cabo el 29 y 30 de abril de 2004, fue pedir que ese Consejo pudiera emitir su opinión durante el proceso de planeación presupuestal de la Semarnat, lo cual confirma esa apreciación.

#### LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

La movilización social, vista como estrategia para abordar la sustentabilidad, puede tomar una diversidad de formas: de abajo hacia arriba, de arriba hacia abajo, y mezclas de las dos. El elemento común es el reconocimiento de la importancia que tiene la actividad de las bases, aquellos que se ven directamente afectados por los problemas percibidos, o que son responsables de ellos. La movilización social implica gente con algún interés en juego que asume la apropiación de los problemas, y que confía, tanto como es posible, en su propia motivación, inteligencia y recursos para abordarlos. Puede también involucrar a gente que adopta actitudes particulares y que se vuelve políticamente activa para dar lugar al cambio en la filosofía política y, de manera más práctica, a partir del voto y muchas otras formas menos directas de influir en la elaboración de políticas y en la reforma del Estado (Bührs y Aplin, 1999). No obstante, el principal interés en este trabajo es el primer tipo de movilización social.

En México la experiencia con la movilización social, como iniciativa para abordar la sustentabilidad es limitada. Hasta el año 2000, tal vez el ejemplo más representativo fue el de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders), programas de inversión pública para balancear el desarrollo económico y la conservación de zonas rurales marginales con alta biodiversidad y fuerte presencia de grupos indígenas (Semarnat, 2001b). Subyace en la concepción de los Proders que el desarrollo no puede alcanzarse sin combatir la pobreza. Por eso, en una primera etapa, esas inversiones son canalizadas a satisfacer las necesidades básicas –electricidad, carreteras y escuelas, con el fin de aliviar el rezago social–, y establecer infraestructura para apoyar y fomentar proyectos productivos como los relacionados con la agroecología, la restauración, conservación y manejo sustentable

*Los poderes federales se devuelven hacia los estados y municipios en reconocimiento del principio de subsidiariedad. Este principio implica que las responsabilidades y el poder deben ser asignados al ámbito más bajo de gobierno en el que puedan manejarse adecuadamente. No obstante, es importante enfatizar que esa sesión de poder no fue completa, pues no se ha extendido, por lo menos en el ámbito local, en términos del control de los recursos monetarios.*

de recursos. En etapas subsecuentes estos programas son dirigidos a financiar estudios técnicos, proyectos comunitarios y entrenamiento de la comunidad, con el propósito de involucrar a la gente como grupos de autoayuda en la operación y mantenimiento de la infraestructura, así como en el funcionamiento de los proyectos productivos. El enfoque de los Proders intenta dirigirse a las causas, más que a los síntomas, y trata de ser inclusivo, participativo y holístico, dado que implica Consejos Consultivos plurales y Comisiones para la Planeación del Desarrollo, sin embargo es aún altamente centralizado. No obstante, parece un medio efectivo para movilizar el tiempo y los esfuerzos de la gente local, y para hacer uso efectivo del conocimiento compartido (Chávez, 2004).

El enfoque de asociaciones usado en los Proders se ha vuelto el fundamento para otras iniciativas basadas en la comunidad. Ese es el caso de la Cruzada Nacional de los Bosques y el Agua, que fue iniciada oficialmente en marzo de 2001. Con orígenes en el interés del gobierno por la degradación de las cuencas y bosques, y la pérdida de la selva, esta iniciativa, coordinada por la Semarnat, se extendió a partir de un movimiento de alrededor de 1 200 organizaciones a escala nacional. Con esta iniciativa se pretende prevenir y contrarrestar la degradación de cuencas, la deforestación y la falta de agua potable en áreas rurales y urbanas (CNA, 2001b). En relación con la disposición final de residuos sólidos municipales y residuos peligrosos, también se coordinó una iniciativa similar llamada la Cruzada Nacional por un México Limpio (Presidencia de la República, 2001), la cual está ya en operación a escala nacional.

Al abordar las iniciativas locales de la comunidad en México, la literatura revela que éstas han actuado en dos direcciones: como presión para que el gobierno actúe, o como alternativa para contrarrestar la incapacidad del gobierno para actuar (Bennett, 1996). Como ejemplo de la primera se pueden mencionar las protestas sobre los servicios de agua en Monterrey, entre 1973 y 1985 (Bennett,

1996). También vale la pena mencionar los movimientos urbanos populares de las ciudades de Tijuana, Acapulco y el Distrito Federal a fines de la década de 1970 y durante la de 1980, destinados a mejorar el estándar de vida en los vecindarios de sus ciudadanos (Ramírez, 1986; Tirado, 1990). Respecto de la segunda, la construcción y mantenimiento de la infraestructura de agua ha descansado fuertemente en la organización local. Por un lado, como el gobierno no responde de manera oportuna (cualquiera que sea la razón), para satisfacer sus necesidades básicas la gente se ve forzada a organizarse para financiar infraestructura rudimentaria de agua. Por el otro, debido a la falta de agencias locales del agua, y argumentando restricciones de presupuesto, la política ha sido usar los fondos del gobierno para subsidiar inversiones en infraestructura de agua a cambio de mano de obra. De ahí que la comunidad se tenga que organizar para cumplir su parte del compromiso con las autoridades del gobierno (Chávez, 2004). De hecho, el director actual de la Comisión Nacional del Agua expresó en su primer informe de avances, que esta política tendría que continuar por un largo plazo (CNA, 2001).

Una vez revisada la experiencia de México con los tres enfoques, la siguiente sección se concentrará en explicar porqué se ha procedido así hasta el momento.

#### **EL BALANCE DE ESTOS TRES ENFOQUES**

La discusión anterior deja ver que las tres estrategias para abordar la sustentabilidad se basan en diferentes razonamientos y tienen distintos focos de atención: el reconocimiento de la necesidad de integrar políticas (Heathcote, 1998) y de contender con un tema caracterizado por una complejidad extrema (Jänicke y Jörgens, 1999); la idea de que crear o cambiar las instituciones puede ser la forma más efectiva de influir en el comportamiento y alcanzar objetivos (Brunckhorst, 1998); y la confianza en el poder de la gente y la importancia de la práctica para guiar las políticas (Friedman, 1987; Healey, 1996; Davoudi, 2003). Asimismo, cada enfoque está asociado con diferentes circunscripciones políticas o grupos de intereses.

El enfoque de la planeación ambiental suele estar dominado por intereses políticos y empresariales. La reforma del Estado está asociada con conflictos de intereses y el manejo sectorial de los problemas, y con fuertes defensores del cambio dictado por las fuerzas del mercado, por un lado, y las demandas de los defensores ambientales por fortalecer la racionalidad ecológica de los marcos institucionales, por el otro. Por su parte, el enfoque de movilización social, en su modalidad de abajo hacia arriba, es conducido por las distintas necesidades locales, por las ideologías de la gente y por el ambiente físico donde vive (Alcorn, 1989).

También es claro que los distintos enfoques pueden ser elegidos por diferentes razones y que operan en diferentes esferas de gobierno: política, institucional, local/práctica. De ahí que parece poco probable que cualquiera de estos enfoques es suficiente para abordar la sustentabilidad por sí solo (Briassoulis, 1989; Robinson, 2004).

La planeación ambiental sin una reforma del Estado y sin acciones que la soporten ha llevado a políticas simbólicas. Es claro que la voluntad política para asumir acuerdos sobre los planes y programas para guiar la acción pública, social y ambiental requiere estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento. Sin mecanismos y procedimientos permanentes y sistemáticos de evaluación, la subjetividad que rodea a las políticas y acciones de desarrollo da lugar a cierto grado de voluntarismo en la ejecución y, sobre todo, en la evaluación de los resultados. En consecuencia, los planes y programas se vuelven documentos indicativos, los cuales pueden llevarse a la práctica o no, dependiendo de las circunstancias (Iracheta, 1999). En este escenario, la presión de la sociedad se vuelve crucial tanto para mitigar los efectos de los cambios de voluntad política (Davoudi, 2004), como para monitorear los avances de los compromisos. Y para que ésta se dé, se debe promover la colaboración de la comunidad (Chávez, 2004).

La reforma del Estado, por su parte, no produce automáticamente las buenas políticas o resultados que afirma, ya que las estrategias de establecer límites a la contaminación y sanciones a los que contaminan, se concentran en el control del daño y no en mejorar las acciones de desarrollo y la resiliencia ecológica (Colby, 1991).

Por otro lado, las acciones locales y prácticas dirigidas a abordar la sustentabilidad desde este enfoque pueden frustrarse o no llevarse a cabo debido a obstáculos de índole institucional, políticas en conflicto, o falta de capacidad de acción por parte de los interesados (Chávez, 2004; Ruelas, 2003). Es claro que tanto la descentralización como la disminución del gasto público que se asumen en la reforma del Estado, disminuyen aún más la ya de por si reducida capacidad de los municipios para gestionar asuntos como los ambientales.

En el caso de México parece que el gobierno ha dependido más del enfoque de la reforma del Estado, como lo sugiere la inclusión del concepto de sustentabilidad en las políticas de desarrollo, la salud ambiental como principio en la legislación, y la creación y modificación de múltiples instituciones y normas que se han venido creando desde los setenta. Esto puede verse también en la adopción del enfoque del Nuevo Federalismo, para echar a andar las reformas de los principales sectores públicos, llevadas a cabo de 1995 hasta la fecha. Este predominio se

refleja también en la influencia del enfoque de la Nueva Administración Pública sobre las reformas del sector público ejecutadas por la nueva administración, las cuales tienen el claro propósito de incrementar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas (Presidencia de la República, 2001).

El predominio de la reforma del Estado en México podría explicarse por distintas razones. En principio, porque todos estos cambios, y principalmente los ocurridos entre 1983 y 1992, representaron el medio con el cual el Estado mexicano construyó sus capacidades de gestión para operar una política ambiental. Pues como dice Micheli (2002:140) “la principal debilidad que arrastraba la política ambiental era la ausencia de ‘reglas objetivas’ para la actuación gubernamental, en el marco de la opinión pública que reclamaba crecientemente acciones para detener el deterioro ambiental”.

Otra de las razones del dominio de la reforma del Estado se debe a las ventajas que este enfoque confiere al gobierno federal sobre el enfoque de planeación ambiental. Primero, permite evadir disputas de intereses en conflicto entre los sectores. Segundo, posibilita delegar la responsabilidad de poner en práctica estos planes a los organismos sectoriales correspondientes. Tercero, es la alternativa menos cara para cumplir con los compromisos de la Agenda 21, considerando el escaso presupuesto que el gobierno federal destina a los propósitos ambientales. Cuarto, favorece el número de proyectos o productos, sobre la calidad de los logros, cuando el país es evaluado por las agencias internacionales.

Comparándola con la movilización social, la reforma del Estado le permite al gobierno no tener que contender directamente con la comunidad, pues la movilización social se deja en manos de las agencias no gubernamentales. Actuar de esta forma minimiza los impactos de la movilización social sobre las decisiones del gobierno. Sin embargo, dentro de las críticas que se han hecho a los resultados del enfoque de reforma del Estado en México, se incluyen la falta de coordinación interinstitucional, la falta de voluntad e interés por parte de los tomadores de decisiones en algunos sectores, así como la duplicación de esfuerzos y gasto público (Semarnat, 2001b).

Por su parte, el enfoque de planeación ambiental, como un medio deliberado para el fortalecimiento de la sustentabilidad, ha sido menos utilizado tanto dentro como fuera del gobierno. Si bien se han adoptado muchos programas y algunas estrategias, el ambiente ha sido por largo tiempo un aspecto sectorial restringido, ya sea a una política de salud o una de índole social, gobernada por una secretaría de “segundo orden”, y subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, es importante hacer notar un pequeño avance en ese sentido, pues con la nueva administración es la primera vez que el secretario de Medio Ambiente

*La reforma del Estado, por su parte, no produce automáticamente las buenas políticas o resultados que afirma, ya que las estrategias de establecer límites a la contaminación y sanciones a los que contaminan, se concentran en el control del daño y no en mejorar las acciones de desarrollo y la resiliencia ecológica.*

y Recursos Naturales participa como miembro del Gabinete Presidencial. También es la primera ocasión que se afirma tener una política ambiental *integral* de Estado, reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2001).

Dentro de las limitaciones o deficiencias de este enfoque, que han sido reconocidas en México, se contemplan los intereses políticos antagónicos, el uso de metodologías de trabajo obsoletas, y la discontinuidad en los programas y acciones enfocados a la protección del ambiente (Semarnat, 2001b).

Ahora bien, aunque la reforma del Estado es el enfoque dominante para aproximarse a la sustentabilidad, el enfoque de planeación ambiental no puede ser ignorado en nuestro país. Éste se ha vuelto estratégico porque dependemos fuertemente del apoyo de la comunidad internacional para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Como la sustentabilidad se ha convertido en un componente integral de la agenda política internacional, no es suficiente ni adecuado asegurar que el proyecto es factible desde el punto de vista técnico y que los beneficios superan los costos totales para allegarse fondos (Tortajadas y Biswas, 1997). Asimismo, las agencias internacionales como el Banco Mundial, sólo otorgan fondos a proyectos que forman parte de estrategias o planes nacionales.

En el caso de la movilización social, se puede decir que en algunos sectores ha emergido como una estrategia importante para abordar la sustentabilidad –particularmente en la agricultura y los recursos naturales–, y que ha sido explotada selectivamente por el gobierno (Chávez, 2004). La movilización social también parece estar volviéndose más importante en el ámbito del gobierno local por varias razones: la percepción de una falta de compromiso por parte del gobierno federal, hacia el ambiente a los más altos niveles; los crecientes problemas ambientales; la concientización a escala local (Chávez, 2004), y la falta de canalización de los recursos públicos –tanto en tiempo como en cantidad– en el ámbito local (Semarnat, 2001c).

La movilización social, en otras formas, es decir, como un movimiento social que puede presionar a los gobiernos por medio de protestas u otros mecanismos, ha cambiando en fuerza e influencia durante los últimos años. A pesar de que este

movimiento ha sido exitoso, más por obtener control social que por el genuino interés para abordar la sustentabilidad en la práctica, puede ser al final de cuentas el único medio para lograr un movimiento real en ese sentido por parte del gobierno. Prueba de ello es el caso del mejoramiento de los servicios de agua en Monterrey, después de la crisis de agua de los años ochenta (Bennett, 1995).

Esto sugiere que la interacción entre estos enfoques podría estar orientada a complementarse y trabajar en armonía. Sin embargo, la realidad revela que los distintos enfoques dominan en diferentes tiempos, dependiendo de las condiciones y eventos de índole política, económica, social y ambiental que se den. La respuesta sobre si estos tres enfoques pueden o debieran combinarse depende, en primer lugar, del contexto de la región, de la forma que se dé a cada enfoque, y de los acuerdos y compromisos que se den entre la gente involucrada en la promoción y práctica de cada uno de éstos.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Dadas las diferentes interpretaciones y reacciones hacia la sustentabilidad, no es de sorprender que muchos hayan propuesto que el desarrollo sustentable es de hecho un oxímoron. El punto a enfatizar aquí es que el término sustentabilidad tiene tanto un contenido ideológico y político, como uno ecológico y económico. Además, el debate contemporáneo no ha puesto suficiente atención en el desarrollo de un contexto para establecer un enfoque que promueva la sustentabilidad integrada. También es claro que existe una necesidad de moverse más allá del consenso sobre el significado normativo del desarrollo sustentable y enfocarse en procesos prácticos.

Desde esta premisa y considerando su posición clave en el apoyo del desarrollo sustentable, ¿qué ha significado para los gobiernos la adopción de la sustentabilidad como principio o meta?

Primero, es claro que debido a diferencias de contexto los países siguen distintas estrategias para abordar la sustentabilidad. A partir de esta investigación se identificaron tres enfoques apoyados en diferentes vertientes. Una de éstas se dirige principalmente hacia sucesos relacionados con la política ambiental y el fenómeno de la planeación ambiental en particular (Falloux y Talbot, 1993; Dalal, 1996). Otra se concentra más en establecer cómo la agenda de la sustentabilidad ha conducido a plantear respuestas institucionales por parte del gobierno (Jänicke y Weidner, 1997; O'Riordan y Voisey, 1997). Un tercer cuerpo, relacionado en particular con el desarrollo sustentable en los países en desarrollo, se concentra en

*El término sustentabilidad tiene tanto un contenido ideológico y político, como uno ecológico y económico. Además, el debate contemporáneo no ha puesto suficiente atención en el desarrollo de un contexto para establecer un enfoque que promueva la sustentabilidad integrada.*

la movilización social y la importancia de promover un enfoque de sustentabilidad que se apoye en las bases (Arnstein, 1969; Amy, 1999 en Bührs y Aplin, 1999).

La investigación empírica y el análisis de este tema sugieren que por sí solo cada uno de estos tres enfoques tiene pocas probabilidades de tener éxito. Pero también que combinarlos es problemático, pues están asociados con diferentes raciocinios, los cuales frecuentemente están en conflicto.

En el caso de México, los tres enfoques han sido adoptados en diferentes formas y con distintos alcances, dando lugar tanto a buenos como a malos resultados. No obstante, la reforma del Estado ha sido el enfoque predominante, debido fundamentalmente a las ventajas políticas y económicas que proporciona sobre el enfoque de planeación ambiental.

Esto lleva a la conclusión de que para poner en práctica la sustentabilidad, las estrategias tomadas por los países varían en la medida en que dependen o confían en cada una de ellas, o en alguna de sus combinaciones. Esto refleja diferencias respecto al balance entre las fuerzas político-económicas, sociales y ambientales de cada país, así como en las condiciones de desarrollo y los acontecimientos que se viven en los mismos.

Los resultados de esta investigación sugieren también que en el ámbito federal el gobierno tiende a seguir la ruta con menor resistencia. Una vía que se percibe como la menos problemática desde el punto de vista político, en lugar de una que sea considerada ecológicamente sensata o necesaria. De ahí que aunque esta opción pueda ser políticamente atractiva, no implica que sea efectiva o adecuada para contender con los retos asociados al paradigma de la sustentabilidad.

El avance de la sustentabilidad en una forma más que simbólica o marginal requiere una mejor definición de los planes ambientales, un fortalecimiento de la defensa de la sustentabilidad dentro del marco institucional, y el surgimiento y cultivo de formas más fuertes de movilización social. Esta situación lleva a determinar que México, al igual que otros países, aún tiene un largo camino que recorrer, matizado por la evolución del contexto nacional.

Cualquiera que sea el enfoque que se siga, hay un aspecto común que es necesario abordar cuando se planea y actua con vistas hacia la sustentabilidad: definir la

línea base para entender la situación (para quién, por qué, dónde y cuándo), para definir el ámbito y el alcance de las acciones (qué, cómo) y para comparar los resultados. Estos elementos son cruciales para actuar de dos formas, como puntos de anclaje para el diseño de estrategias y acciones, y como criterios para juzgar la eficiencia del enfoque adoptado al abordar la sustentabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acselrad, H., *et al.* "Enhancing Social Scientific Understanding of Sustainability", ponencia dictada en ocasión del ciclo de conferencias Sustainability as a Social Science Concept, within the UNESCO-MOST Programme, held in Frankfurt, noviembre, 1996.
- Alcorn, J.B. "Los procesos como recursos: la ideología agrícola tradicional del manejo de los recursos entre los boras y los huastecos y sus implicaciones para la investigación", *Advances in Economic Botany*, núm. 7, 1989, pp. 63-77.
- Amy, D. "Environmental Dispute Resolution: the Promise and the Pitfalls", en N.J. Vig y M.E. Kraft (eds.), *Environmental Policy in the 1990s: Toward a New Agenda*, Congressional Quarterly Press, Washington, DC, 1990.
- Bennett, V. *The Politics of Water. Urban Protests, Gender, and Power in Monterrey, Mexico*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1996.
- Briassoulis, H. "Sustainable Development and its Indicators: Through a (Planner's) Glass Darkly", *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (3), 2001, pp. 409-427.
- Botes, L. y D. van Rensburg. "Community Participation Development: Nine Plagues and Twelve Commandments", *Community Development Journal*, 35 (1), 2000, pp. 41-57.
- Bührs, T. y R.V. Bartlet. "Strategic Thinking and the Environment: Planning the Future in New Zealand?", *Environmental Politics*, núm. 6, 1997, pp. 72-100.
- Bührs, T. y G. Aplin. "Pathways Towards Sustainability: The Australian Approach", *Journal of Environmental Planning and Management*, 42 (3), 1999, pp. 315-340.
- Colby, M.E. "Environmental Management in Development: the Evolution of Paradigms", *Ecological Economics*, núm. 3, 1991, pp. 193-213.
- Chávez, C.M.M. "Planning for Sustainability: a Transdisciplinary Approach Applied to Water Resources in Mexico", PhD thesis, University of Liverpool, Reino Unido, 2004.

- Comisión Nacional del Agua, "Informe del director de la CNA a los medios de comunicación: avances del sector hidráulico", 27 de junio de 2001, 15 p.
- Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.
- Cornelius, W. y A. Craig. *The Mexican Political System in Transition*, La Jolla: Center of U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, núm. 35, 1991, Monograph Series.
- Dalal-Clayton, B. *Getting to the Grips with Green Plans: National-level Experience in Industrial Countries*, Earthscan, Londres, 1996.
- Davoudi, S. "Sustainability: a New Vision for the British Planning System", *Planning Perspectives*, núm. 15, 2000, pp. 123-137.
- Davoudi, S. y N. Evans. "The Challenge of Governance in Regional Waste Planning", ponencia presentada en ESRCUrban and Regional Economics Seminar, realizado en Edimburgo del 6 al 8 de enero de 2004.
- Downs, T. "Making Sustainable Development Operational: Integrated Capacity Building for the Water Supply and Sanitation Sector in Mexico", *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (4), 2001, pp. 525-544.
- Environmental Council. "Presentación, antecedentes y reformas institucionales. México, el tránsito hacia el desarrollo sustentable", en <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/national/reports/america/mexico/mex>.
- Falloux, F. y L.M. Talbot. *Crisis and Opportunity. Environment and development in Africa*, Earthscan, Londres, 1993.
- Friedmann, J. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, 1987.
- Glicken, J. "Getting Stakeholder Participation 'Right': a Discussion of Participatory Processes and Possible Pitfalls", *Environmental Science & Policy*, núm. 3, 2000, pp. 305-310.
- Gowdy, J.M. y F.A. Carbonell. "Toward Consilience Between Biology and Economics: the Contribution of Ecological Economics", *Ecological Economics* 29 (3), 1999, pp. 337-348.
- Healey, P. "The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation", *Environment and Planning B. Planning and Design*, 1996, pp. 23, 217-234.
- Heathcote, I. *Integrated Watershed Management. Principles and Practice*, John Wiley & Sons, Estados Unidos, 1998.
- Holdren, J.P., Daily, C.G. y R.P. Ehrlich. "The Meaning of Sustainability: Biogeophysical Aspects", en Munasinghe, M. y W. Shearer (eds.), *Defining*

- and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations*, Universidad de las Naciones Unidas y Banco Mundial, Washington, DC, 1995.
- Iracheta, C.A. "Planeación regional en México", *Memorias del Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México*, ITESO, Guadalajara, 23 y 24 de septiembre de 1999.
- Jänicke, M. y H. Jörgens. "National Environmental Policy Planning in the Face of Uncertainty", en M. Kenny y J. Meadowcroft (eds.), *Planning Sustainability*, Routledge, Londres, 1999.
- Jänicke, M. y H. Weidner (eds.). *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-building*, Springer, Berlin, 1997.
- Khakee, A. "Evaluation and Planning: Inseparable Concepts", *TPR*, 69 (4), 1998, pp. 359-374.
- Kenney, M. y J. Meadowcroft. "Introduction", en M. Kenny y J. Meadowcroft (eds.), *Planning Sustainability*, Routledge, Londres, 1999.
- Lowndes, V. "Varieties of New Institutionalism: a Critical Appraisal", *Public Administration*, núm. 74, 1996, pp. 181-197.
- Meadowcroft, J. "Planning for Sustainable Development: What Can be Learned From the Critics?", en M. Kenny y J. Meadowcroft (eds.), *Planning Sustainability*, Routledge, Londres, 1999.
- Meppen, T. y R. Gill. "Planning for Sustainability as a Learning Concept", *Ecological Economics*, núm. 26, 1998, pp. 121-137.
- Meppen, T. y S. Bourke. "Different Ways of Knowing: a Communicative Turn Towards Sustainability", *Ecological Economics*, 30 (3), 1999, pp. 389-404.
- Micheli, J. "Política ambiental en México y su dimensión regional", *Región y Sociedad*, núm. 23, 2002.
- Munasinghe, M. y J. McNeely. "Key Concepts and Terminology of sustainable Development", en Munasinghe, M. y W. Shearer (eds.), *Defining and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations*, Universidad de las Naciones Unidas/Banco Mundial, Washington DC, 1995.
- O'Riordan, T. y H. Voisey. "The Political Economy of Sustainable Development", *Environmental Politics*, núm. 6, 1997, pp. 1-23.
- Pearce, D., Barbier, E. Markayanda. *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, Edward Elgar, Aldershot, 1990.
- Pearce, D.W. y J.J. Warford. *World Without End: Economics, Environment, and Sustainable Development*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Pezolli, K. "Sustainable Development: A transdisciplinary Overview of the Literature", *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (5), 1997, pp. 549-574.

- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, <http://www.presidencia.gob.mx/plan2001-2006.html>.
- Ramírez-Sais, J.M. *El movimiento urbano popular en México*, Siglo XXI Editores, México, 1986.
- Redclift, M. "Pathways to Sustainability: Issues, Policies and Theories", en M. Kenny y J. Meadowcroft (eds.), *Planning Sustainability*, Routledge, Londres, 1999.
- Robinson, J. "Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development", *Ecological Economics*, núm. 48, 2004, pp. 369-384.
- Ruelas, M.L.C. *Especialista en el enfoque colaborativo de la planeación*, Instituto de Ecología, Jalapa, Veracruz, 2003.
- Selman, P. "Three Decades of Environmental Planning: What Have we Really Learned?", en M. Kenny y J. Meadowcroft (eds.), *Planning Sustainability*, Routledge, Londres, 1999.
- Semarnap. *Programa Nacional de Medio Ambiente 1995-2000*, Talleres Gráficos de la Nación, Ciudad de México, 2000.
- Semarnat (2001a). Primer informe de actividades del secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.semarnat.gob.mx/informe.html>.
- (2001b). *Programas de Desarrollo Regional Sustentables (Prodres)*, <http://www.semarnat.gob.mx/queretaro/prodres.shtml>.
- (2001c). *Informe nacional sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra para la reunión de Río+10*, <http://www.semarnat.gob.mx/rio10/informe.shtml>.
- Tate, J. "Sustainability: a Case Back to Basics?", *Planning Practice and Research*, 9 (4), 1994, pp. 367-379.
- Tirado-Jiménez, R. *Asamblea de barrios: nuestra batalla*, Nuestro Tiempo, Ciudad de México, 1990.
- Tortajadas, C. y A. Biswas (1997). *Environmental Management of Water Resources in Mexico*, <http://iwrn.ces.fau.edu/mextorta.htm>.
- Turner, R.K, Pearce, D. y Bateman, I. *Environmental Economics. An Elementary Introduction*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1994.
- Van den Bergh, J. *Ecological Economics and Sustainable Development*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.