

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.391  
15 de noviembre de 1984  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Taller de trabajo sobre "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de México", organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de México

Ciudad de México, México, 13 y 14 de agosto de 1984



INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN  
LA PLANIFICACION MEXICANA

Este documento base del taller de trabajo ha sido elaborado en virtud del Proyecto CEPAL/PNUMA "Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal", adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y que se lleva a cabo con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Fue preparado por el señor Daniel Bitrán, consultor del citado proyecto. Este trabajo corresponde a una síntesis del estudio preparado por el señor Bitrán, y las opiniones expresadas son de su exclusiva responsabilidad, pudiendo no coincidir con las de las instituciones organizadoras del taller.

84-11-1991



## INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION MEXICANA

El objetivo primordial del trabajo es el de aportar antecedentes sobre la política ambiental en México: su evolución, características, instrumentación y peso relativo que ha asumido en la política socioeconómica global a través del tiempo. No se pretende en él realizar una evaluación en cuanto a la efectividad e idoneidad de las políticas aplicadas. Se propone más bien describirlas con el objeto de aportar elementos que permitan su comparación y análisis con respecto a experiencias similares que se están llevando a cabo en otros países de la región. Se espera que esta confrontación aporte elementos útiles para los propios países y permita vislumbrar oportunidades de cooperación horizontal en esta materia.

Para intentar una mejor comprensión de la índole de las preocupaciones oficiales en materia ecológica en México el trabajo intenta describir primeramente las características que ha venido asumiendo el modelo de desarrollo mexicano y la forma en que las mismas han afectado la utilización de los recursos naturales y el medio ambiente.

El capítulo II se refiere a la evolución de la planificación en México en el largo plazo y a la forma que ha asumido en ella la variable ambiental, tanto desde el punto de vista del tipo de políticas que se han venido aplicando como a su importancia relativa y a su ubicación dentro de la estructura institucional y centros de decisión. Se pasa luego, en el capítulo III a describir y, hasta cierto punto analizar las orientaciones y características

de la política ambiental en la presente administración, cuando ocurre una transformación, a nuestro juicio, muy importante en la conceptualización de la problemática ambiental y en su forma de atacarla, con la creación de la SEDUE y los cambios en el Sistema Nacional de Planificación.

Finalmente, el capítulo IV se refiere a la política regional actual en materia ambiental, que parece ser uno de los cauces más concretos de acción que ha seguido dicha política.

Paso a continuación a dar mayores antecedentes sobre el contenido de cada uno de los cuatro capítulos de que se compone el documento.

#### I. CONSIDERACIONES ACERCA DEL ESTILO DE DESARROLLO DE MEXICO Y SU IMPACTO EN LA ECOLOGIA

Se trata de un análisis orientado a singularizar aquellas características del estilo de desarrollo nacional que parecen tener un impacto más relevante tanto en las modalidades de utilización de los recursos naturales como en el medio ambiente.

El análisis que se realiza en este capítulo es necesariamente poco sistemático, entre otros motivos, por no haberse tenido a mano información acerca de la dotación de recursos naturales, su grado de utilización y degradación por parte de las actividades productivas y por la comunidad.

Sí bien es necesario reconocer que la alteración de los recursos naturales es inherente a cualquier proceso de desarrollo, las modalidades que asumió éste en México parece haberlos afectado sin una visión previa en cuanto al mejor aprovechamiento potencial de los variados recursos con que

cuenta el país. Criterios de rentabilidad de corto plazo parecen, más bien, haber predominado en el uso de una parte importante de los mismos. Por ejemplo, la carencia de un planteamiento integrado en cuanto al uso del suelo y de los recursos hidráulicos ha traído como consecuencia un altísimo grado de erosión del territorio nacional que, según informaciones recientes, alcanza las dos terceras partes del mismo, así como un creciente proceso de desertificación y graves problemas de abastecimiento de agua en las principales ciudades.

Un rasgo característico del estilo de desarrollo de México en el presente siglo es el de haberse asentado éste en un proceso revolucionario que logró importantes metas de reparto y organización agrarias y nacionalizó los recursos naturales básicos, incluido el petróleo. Este modelo ha evolucionado hacia una creciente legitimación de la participación estatal en una amplia gama de actividades consideradas estratégicas y que han venido conformando lo que se ha dado en llamar una economía mixta. Y, ligado a ese proceso el país ha gozado de una estabilidad política por más de 50 años.

El poseer una frontera de más de 2 000 kilómetros con la principal potencia mundial influye también en el patrón de desarrollo al afectar de diversas maneras la utilización de los recursos, influir en los hábitos de consumo, generar flujos de capital y tecnología que acuden para aprovechar el creciente mercado y el costo diferencial de los recursos productivos mexicanos. Por otro lado el desnivel económico entre ambos países ha dado lugar a una continua y significativa corriente migratoria en el sentido inverso.

El país ha ostentado a largo plazo una sostenida tasa de crecimiento económica e industrial. El sector rural aportó con creces la mano de obra que reclamaba el desarrollo de las actividades urbanas y su bajo costo permitió generar los excedentes necesarios para un intenso proceso de acumulación.

Al mediar los años setenta parecían haber entrado en crisis los aspectos esenciales del modelo de desarrollo de la posguerra: crecimiento económico sostenido, estabilidad de precios y cambiaria y un relativo equilibrio en las transacciones con el exterior. A ello se agregó un rezago acumulativo en el crecimiento en la producción alimentaria. A partir de entonces, y al irrumpir México como potencia petrolera mundial se vienen experimentando cambios notables en la inserción externa y en la realidad interna.

Para intentar acercarse a las relaciones de causalidad entre ese estilo de desarrollo y la variable ecológica se escogen ocho rasgos del mismo que parecen especialmente relevantes, sin desconocer que existen muchos otros.

1) Sostenido crecimiento económico. Un crecimiento del producto interno bruto de entre 6% y 7% anual en la posguerra, hasta comienzos de la década de los ochenta. Basado en una veloz expansión del sector secundario sustitutivo de importaciones y en un fortalecimiento sin precedentes del mercado interno urbano; este crecimiento no parece haberse basado en un gradual aprovechamiento del complejo de recursos existentes en las diferentes regiones del país, generándose un desarrollo muy desigual de las mismas y un carácter dispar en la utilización de dichos recursos que varía entre un

agotamiento en grado sumo de algunos y una virtual falta de uso de otros. Para que no hubiera ocurrido esto se habría requerido de un conocimiento previo de la dotación de dichos recursos así como de un avance de la investigación científica y tecnológica que hubiera orientado acerca de las mejores opciones productivas para su utilización, y una temprana conciencia ecológica que hubiera cuidado del impacto ambiental de los grandes proyectos y que hubiera proporcionado información sobre la capacidad de soporte de los diferentes ecosistemas, etc.

2) Acelerado proceso de urbanización. A consecuencia de su modelo de desarrollo, el país ha exhibido una de las mayores tasas de crecimiento urbano conocidas (un tercio en 1930; dos tercios en 1980, participación de la población urbana en la total). En la capital y zona conurbada, que está a punto de convertirse en una de las mayores del mundo, circulan tres millones de vehículos, se ubica el 50% de la capacidad industrial y se generan 15 000 toneladas diarias de basura, un tercio de la cual no recibe tratamiento alguno, y el ruido sobrepasa los 100 decibeles. La modificación de los espacios naturales respectivos ha sobrepasado sus capacidades naturales de regeneración. El problema de la calidad del aire alcanza un punto crítico y el abastecimiento de agua es cada vez más difícil.

3) Tipo de industrialización. Se siguió un modelo muy similar al de los otros países grandes de la región quizás con la diferencia que en México el otorgamiento de insumos subsidiados como la energía y el agua constituyeron un importante factor de estímulo.

Al orientarse a la sustitución (de bienes finales) se desaprovecharon posibilidades de integración vertical a base de recursos naturales; la concentración del mercado consumidor en tres ciudades propició una excesiva concentración industrial en ellas, invadiéndose ecosistemas naturales, contaminándolos y agotándolos. El Plan Industrial 1979-1982 intentó revertir la situación pero la crisis reciente parece haber frustrado en alto grado ese propósito.

4) Reforma agraria y uso de la tierra. La reforma agraria llevada a cabo en 1910 y su profundización en el Gobierno de Lázaro Cárdenas, en el que se construyeron muchas carreteras y obras de riego ha permitido en principio un uso más racional del recurso tierra que el que existiría de no mediar dicha política. Hasta mediados de los años sesenta la expansión agrícola se basó en ampliación de la superficie utilizada situación que se estanca y conduce a una insuficiencia en el abastecimiento de granos básicos. Se considera muy grave la situación ecológica que priva, en general en el área rural: las tres cuartas partes del territorio nacional (150 millones de hectáreas) presentan diversos grados de erosión provocada por la tala de bosques, el sobrepastoreo de ganado, la agricultura nómada y los deslaves. Mucha tierra ha pasado a convertirse de forestal a agrícola y ganadera, proceso que conduce a la desertificación anual de unas 225 000 hectáreas.

5) Desigual estructura distributiva del ingreso. La existencia de un vasto sector de la población que se ubica por debajo del umbral de la pobreza, obviamente con una baja calidad de vida y sin servicios básicos al localizarse espontáneamente en zonas anteriormente agrícolas ha tenido

efectos perjudiciales sobre los ecosistemas respectivos y sobre la producción de alimentos. Sería, por otro lado simplista afirmar que una mejor distribución del ingreso afectaría positivamente las condiciones ambientales por el alto margen de desperdicio que caracteriza el consumo de las clases medias. El problema es complejo. Para que una mejor estructura distributiva derivara en un más favorable uso y conservación de los recursos naturales debería avanzarse mucho en la educación ecológica y en la acción normativa y de control oficial.

Se mencionan luego: 6) El peso relativo del sector público, que en la actualidad tiene un gasto consolidado que asciende a 50% del producto interno bruto como una característica del estilo mexicano que, en principio, debería permitir al Estado un importante papel en la regulación y manejo de los recursos naturales y del medio ambiente; 7) La elevada ponderación del turismo en la economía y su papel en el deterioro ecológico, especialmente de las playas, entre otros efectos, y 8) El rápido desarrollo petrolero reciente es otra característica de la economía mexicana de efectos relevantes en materia ambiental. A partir de 1978 la producción ascendió verticalmente alcanzándose en 1982 la meta de 2.7 millones de barriles diarios (de los cuales 1.5 millones son para exportación), niveles que se han mantenido hasta el presente. El auge petrolero significó la incorporación del sureste a una dinámica de cambio mucho más acelerada que el resto del país, con importantes efectos en la calidad de vida y en los ecosistemas locales. En el caso de Tabasco esta actividad se superpuso a las agrícolas-ganaderas propias y, si

bien generó potencialidades económicas para impulsar el desarrollo trajo aparejado problemas que inciden en la utilización actual y futura de sus recursos naturales. La confrontación más severa parece producirse con el sector agropecuario, por la competencia que se establece en cuanto al uso de recursos naturales y humanos, tanto por la expropiación de tierras altamente productivas como por la contaminación por residuos, especialmente en las zonas plataneras, y también por sus efectos en la actividad pesquera. El gobierno ha avanzado en la evolución de los ecosistemas principales de la zona para conocer con mayor precisión la afectación al medio ambiente a que está dando lugar esta actividad y recientemente se firmó un convenio entre SEDUE y PEMEX para controlar dichos efectos. Hasta aquí una visión general de los rasgos salientes del patrón de desarrollo mexicano vistos desde la óptica de su impacto ambiental.

## II. EVOLUCION DE LA PLANIFICACION E INCORPORACION EN ELLA DE LA VARIABLE AMBIENTAL

Al revisar la historia de la planificación en México se constata que ésta surge más tempranamente que en cualquier otro país de la región (la Ley General de Planeación data de 1930). Los esfuerzos en materia de planificación ecológica son, en cambio, muy posteriores (1970) y, hasta recientemente, se caracterizaban por un contenido fundamental "ambientalista" y por una estructura institucional para su manejo relativamente dispersa.

En 1934 se elabora el primer Plan Sexenal que abarcaba sólo las actividades del sector público, trataba de recoger los objetivos planteados por la Revolución, en buena medida, frustrados por la crisis mundial (1929-1932). Los resultados de este Plan fueron los de afirmar el papel del sector público en la economía, al contribuir a la creación de infraestructura económica, carreteras y obras de riego y lograr un decisivo avance en el aspecto agrario. Si bien en él no hubo referencias explícitas al tema ecológico, las medidas adoptadas en cuanto a la tenencia de la tierra y a la nacionalización del petróleo tuvieron influencia definitiva en el uso posterior de dos de los principales recursos naturales.

El segundo Plan (1941-1946) intenta llevar adelante los logros del cardenismo, pero parece haber sido echado al olvido a medida que se fortalecía la burguesía, obviamente no interesada en que se siguieran profundizando los cambios de estructura.

En los períodos sexenales siguientes predominó el pragmatismo, no estableciéndose ni siquiera mecanismos de programación del gasto público cuyo crecimiento fue agudo, no obstante haberse creado en 1942 la Comisión Federal de Planeamiento Económico.

En 1954 se establece la Comisión de Inversiones, con la atribución de elaborar anualmente un programa consolidado de inversiones, aunque no había un marco global de objetivos que permitiera jerarquizarlas. En 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia con facultades de coordinación de la política económica y en 1962 una Comisión Intersecretarial que elabora el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que nunca se llevó a la práctica, como tampoco el de 1966-1970, que no se tradujo en programas específicos por no haberse dictado las medidas de política económica correspondientes.

Posteriormente los esfuerzos de planificación se traducen en la definición de marcos generales para fijar metas de crecimiento. Es sólo hasta mediados de los setentas cuando se inicia la elaboración de planes específicos y se dan los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación.

Es en ese período cuando la preocupación por el medio ambiente empieza a tener una manifestación oficial significativa, adoptándose algunas leyes y medidas para frenar la contaminación ambiental y ordenar el proceso de asentamientos humanos. Cabe mencionar entre ellas la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (marzo de 1971) y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas (marzo de 1973). Correspondió a la Secretaría de Salubridad y Asistencia --en coordinación con las de Recursos Hidráulicos, Agricultura e Industria y Comercio-- la aplicación de estas disposiciones.

La creciente toma de conciencia sobre el acelerado proceso de deterioro ecológico --y el avance mundial en este sentido--, llevó a que se estableciera, por un decreto presidencial, la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente, dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con las funciones específicas

de "planificar, programar, coordinar, controlar, promover, supervisar y evaluar las actividades y políticas encaminadas a combatir la polución y mejorar las condiciones ambientales en el territorio nacional". Estas acciones se encuadraban en el artículo 27 de la Constitución que "regula, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, cuidando su conservación".

En 1978 se crea la Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental que buscó reducir la dispersión institucional, coordinando las diversas dependencias del Estado, así como las entidades federativas, los municipios y el sector paraestatal. Sus acuerdos no tenían, sin embargo, carácter obligatorio y la responsabilidad principal siguió en manos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social.

Las políticas respectivas continuaron, aparentemente, encuadrándose en una filosofía eminentemente "ambientalista" de protección del deterioro ecológico (como agua, atmósfera, suelos, alimentos, desechos, flora y fauna) en lo que no parecían tener cabida disposiciones tendientes a regular el uso de los recursos naturales ya incorporados al proceso de desarrollo ni a velar por una utilización gradual y regulada de los vastos recursos disponibles.

La labor de la Subsecretaría mencionada se llevaba a cabo a través de las direcciones de Control Ambiental, Saneamiento del Agua, Saneamiento Atmosférico, Saneamiento Ambiental y de Promoción y Divulgación, todas ellas con labores de investigación, aunque en algunos casos también de acción directa.

La planeación económica ganó gran relevancia y peso político en el Sexenio 1977-1982 al crearse al Secretaría de Programación y Presupuesto que aglutinó funciones dispersas y adoptó las de programación, presupuestación,

evaluación y control. Las favorables perspectivas que se derivaban del auge petrolero llevaron a la necesidad de replantear los objetivos globales y sectoriales del desarrollo. Para ello se elaboró una serie de planes sectoriales --11 en total-- entre los cuales se destacan seis de especial impacto sobre la variable ambiental: el Plan Industrial, el Programa de Energía, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan Pesquero y el Programa Nacional de Empleo. Dichos planes fueron concluyéndose a lo largo del tiempo sin ajustarse a un marco general de objetivos (salvo los contenidos en cierta manera en el Plan Industrial) ya que el Plan Global de Desarrollo fue el último de los planes en publicarse (1980), en vísperas de concluirse el sexenio presidencial.

Con el objeto de influir sobre las disparidades regionales de desarrollo se puso en práctica una metodología uniforme para la elaboración de planes de desarrollo para los 31 Estados por parte de los COPRODES (Comités Promotores de Desarrollo), organismos autónomos mediante los cuales se persigue una des-concentración del gasto y se crearon los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), con el objeto de incorporar la instancia regional al proceso planificador global.

Al asumir las nuevas autoridades, a fines de 1982, se produjo reorientación de la política económica en el marco de un programa de estabilización y ajuste para hacer frente a la aguda crisis que vanía experimentando el país. En mayo de 1983 aparece el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, basado en la nueva Ley de Planeación de enero de dicho año. A partir de él se están formulando e instrumentando programas sectoriales y regionales. Cabe destacar que por primera vez en el país se incorporan a un Plan Nacional criterios ecológicos en la estrategia general. La política ecológica aparece en él

dentro de las políticas sociales. El principal objetivo que explicita dicho plan es el de "asegurar una calidad de vida adecuada a la población y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales en el mediano y largo plazo" definiendo el desarrollo económico y social "como el proceso de interacción organizada de la naturaleza por la sociedad". Se establece que el medio ambiente es, al mismo tiempo, resultante del proceso de desarrollo y prerrequisito para que éste tenga lugar. En el diagnóstico respectivo se afirma que el desarrollo industrial ha generado en el pasado una serie de problemas ambientales que han tenido un costo aceptable en el proceso de desarrollo, pero que su magnitud actual estaría comprometiendo seriamente el destino de los recursos naturales y la calidad de vida que se manifiesta en una real crisis ecológica.

El Plan Nacional fija dos criterios generales para la acción: reordenación económica y cambio estructural. En materia ecológica el primer criterio habrá de traducirse en el control y disminución de la contaminación ambiental y en la restauración ecológica con una perspectiva regional; y el segundo a través del aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales.

Para llevar a cabo el ordenamiento ecológico dispuesto en el Plan, deben fortalecerse las bases legales (en enero de 1984 se promulgó un nuevo Decreto que introduce importantes cambios en la Ley Federal de Protección al Ambiente). Ellos son fundamentalmente "preventivo" y "correctivo".

Las medidas preventivas se relacionan con el aprovechamiento integral de los recursos naturales, para ello se dispone el diseño de políticas diferenciales para su manejo en función de las diferentes zonas ecológicas y se responsabiliza de ello a los Estados y municipios, los que deben promover

la responsabilidad ciudadana mediante proyectos que involucren la participación local.

Entre las medidas correctivas destacan el control de la contaminación ambiental y la restauración de zonas ecológicas deterioradas.

En la realización de las inversiones de infraestructura y en las que realice el sector productivo deberán hacerse previamente estudios y proyectos que contemplen una evaluación del impacto ambiental, así como las medidas que contribuyan a la mitigación, restauración o control de dichos efectos y asignarse los recursos necesarios para el apoyo de estas acciones. Dichas evaluaciones deberán realizarlas los propios inversionistas con arreglo de las normas establecidas por la SEDUE.

Es quizás en la acción regional donde mayor incidencia podría tener la nueva concepción de la política ecológica. El Plan contempla, además de planes multisectoriales de carácter global (como el de alimentos y el de agua), Planes Regionales específicos; como el de la Zona Matropolitana, el del Mar de Cortés, el de la Frontera Norte y el del Sureste. En realidad se trata de "espacios regionales" que se consideran viables a mediano plazo dentro de la estrategia de desconcentración.

En agosto de 1983 la SEDUE elaboró un Programa de Mediano Plazo para 1984-1988 que recoge y puntualiza metas en materia ecológica a partir de los planteamientos estratégicos del Plan Nacional. En él se parte de la base de que en el país existen muchos recursos no explotados porque no tienen mercado en el sistema de valores actual y, en cambio, hay otros sobreexplotados por

la irracionalidad del mercado y las técnicas altamente intensivas en capital que se utilizan. La problemática actual está básicamente relacionada con la contaminación del aire, agua y suelo, así como con los cambios macro y microclimáticos, el agotamiento de los recursos no renovables, la deforestación, la erosión, la desertificación y la extinción de diversas especies animales y vegetales. Las 11 principales cuencas hidrográficas del país presentan problemas de contaminación, en ellas se concentra más del 50% de las descargas de aguas negras e industriales y alrededor del 60% de la población del país hace uso de esas cuencas. La estrategia para el logro de los objetivos planteados en este Programa de Mediano Plazo comprende un ordenamiento ecológico del territorio con base en los usos potenciales del suelo y las reservas de la biósfera; preservación y control de la contaminación ambiental que incluye aire, agua, desechos sólidos y ruidos que afectan, especialmente las zonas urbano-industriales y restauración y preservación ecológica regional que comprende acciones para incorporar a la producción nacional áreas y regiones ecológicamente deterioradas. El Programa concluye con la presentación de un conjunto de 16 proyectos considerados estratégicos, a realizarse en el período de vigencia del Plan. Se presentan agrupados en cuatro grandes temas: Ordenamiento Ecológico; Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, que aparece desglosado en Aire, Agua, Desechos Sólidos, Suelo y Ruidos; Aprovechamiento y Enriquecimiento de los Recursos Naturales, que contempla el uso de tecnologías alternativas, el rescate de técnicas autóctonas, que son por lo general respetuosas de la ecología, entre otros temas y, Restauración y Preservación Ecológica Regional, que se refiere, principalmente, a proyectos específicos a realizarse en zonas tropicales, templadas, áridas y en cuencas hidrográficas. Su objetivo sería no sólo el de detener la erosión y evitar la pérdida de la riqueza biótica sino el de incorporar éstas áreas a la producción, con lo cual se abriría una "segunda frontera" agrícola y forestal.

### III. ORIENTACIONES Y CARACTERISTICAS DE LA POLITICA ECOLOGICA ACTUAL

Al examinar la evolución de la política ambiental en los últimos quince años se constatan ciertos cambios en la índole de las preocupaciones de las autoridades en torno a esta variable y a la forma de abordarlas.

En una primera etapa el tratamiento de los problemas ambientales se circunscribió a la contaminación y su impacto en los sistemas ecológicos. Su significado se asociaba al propósito básico de defender la salud del hombre. Esta acción no logró, sin embargo, frenar el ascendente deterioro del medio ambiente. La creación en 1978 de la Comisión Interinstitucional de Saneamiento Ambiental ya mencionada, significó una ampliación en la concepción de la problemática ambiental, así como en las medidas para abordarla. Sus objetivos declarados fueron los de "la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico, la restauración y mejoramiento del medio ambiente". En su concepción figuraba implícitamente el crecimiento demográfico y urbano como la raíz del problema del deterioro ecológico, por lo que la moderación de ese crecimiento era altamente recomendable. En cambio, la influencia del estilo de desarrollo mexicano en los patrones de utilización de los recursos naturales, en los hábitos de consumo de la población y en las modalidades de incorporación tecnológica parecieron no haberse tomado en cuenta en el diagnóstico de la problemática ambiental. Siendo así, se presentaba un verdadero enfrentamiento entre la protección ambiental y la necesidad de alcanzar un rápido crecimiento económico, ya que la Ley de Protección al Medio Ambiente había sido precedida por otras diversas disposiciones legales que alentaban el desarrollo de

múltiples actividades económicas, sin que en ellas se incluyeran cláusulas que se hicieran cargo del resguardo ecológico. Además, al no estar incorporados en la Constitución los principios básicos de la Ley de Contaminación, no se le otorgaba a la protección del ambiente la misma jerarquía que en aquélla ostenta el desarrollo económico, que aparece, inclusive, como un derecho de la población.

Sin embargo, los foros de consulta popular en materia de ecología realizados en vísperas de la toma de posesión de las actuales autoridades, con motivo de la elaboración del PND, revelaron que la preocupación ambiental había permeado ya a vastas capas de la población, incluyendo las organizaciones campesinas, que la consideraron entre sus demandas políticas. A partir de 1983 el sistema de planeación incorpora, pues, explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medio ambientales al mismo nivel que los económicos, políticos y sociales. Ya en esta ocasión los problemas ambientales se asocian a los patrones de utilización de los recursos, los que a su vez se relacionan con las opciones tecnológicas empleadas, con la organización social y con la estructura económica nacional y regional. Esta nueva concepción demandó que convergieran en un sólo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial. Para ello se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que incluye la Subsecretaría de Ecología, con atribuciones específicas sobre el tema. Paralelamente a fines de 1983 se promulgó un Decreto Ley que modificó y adicionó diversas disposiciones a la ley anterior y en el que se establece el marco de actividades de la SEDUE.

El sistema actual de planificación presenta al medio ambiente como una variable multidimensional que cruza a todos los sectores. En consecuencia, al tener ella un carácter "horizontal" debería estar incorporada a las políticas de todos y cada uno de aquellos sectores cuyas acciones tienen repercusiones en el medio ambiente, que son la mayoría. Esta concepción globalizadora y el hecho de centrar el tratamiento del medio ambiente en una Subsecretaría especializada, podría presentar ciertas contradicciones por ámbitos de competencia concurrentes que derivan de su ubicación "sectorial" frente a la visión globalizadora postulada. Por ejemplo, acciones o proyectos de otras secretarías que afecten el uso del agua, del suelo, los bosques, etc., tienen efectos innegables sobre la ecología. Esta es una problemática compleja para la cual no existe experiencia previa. La acción de la Subsecretaría, por su parte, se concentra en aspectos normativos, de vigilancia, y de formación de conciencia sobre el tema. Por otra parte, considerar en toda su amplitud la variable ecológica en el modelo de planificación global enfrentaría, adicionalmente, problemas metodológicos y de insuficiencia de información sobre aspectos tan importantes como la existencia de determinados recursos naturales, su estado y ritmo con que se van incorporando al proceso productivo. El establecimiento de normas y criterios generales sobre el tratamiento de la variable ambiental en cada una de las dependencias gubernamentales parece, por otra parte, una labor prioritaria a realizar. Hacer prevalecer los puntos de vista de la SEDUE enfrenta en la actual crisis económica que vive el país una dificultad adicional que hace que los objetivos globales de

reordenamiento financiero, reactivación económica y empleo --no siempre conciliables con un desarrollo ecológicamente consciente-- asuman la máxima prioridad de la política económica.

Parece ser, por otra parte, que la disposición legal reciente en el sentido de que los más importantes proyectos públicos y privados vayan precedidos para su aprobación de una evaluación de su impacto ambiental --lo que constituye sin duda un paso positivo-- adolece de ciertas limitaciones. Los proyectos por lo general son definidos sin tomar adecuadamente en cuenta el medio físico en el que se van a radicar (o las opciones que a este respecto existen). En efecto, un conocimiento previo de las características del ecosistema (s) en el que el proyecto se inserta (su capacidad de recuperación natural, las características de los recursos naturales, de la población local, de sus hábitos) parecerían requisitos indispensables para definir, entre otros aspectos, la tecnología más idónea a aplicarse, el tamaño de la obra y las etapas en que debería realizarse. Predominan en los proyectos, pues, los estrictos criterios económicos, si no las sugerencias que formulan al respecto las firmas proveedoras de los equipos respectivos. Siendo así, la evaluación de impacto termina siendo un requisito más bien formal que en muchos casos sólo entraña cambios menores en cuanto a la introducción de determinados dispositivos anticontaminantes. Una vez que se tiene la aprobación, tampoco existe un mecanismo de evaluación que vele por la suerte del proyecto en cuanto a sus efectos ulteriores sobre el medio ambiente, una vez implementado.

Dado que la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental parece no estar activa en la actualidad --y cuyo propósito era el de integrar y coordinar varias secretarías y departamentos administrativos para la planeación y conducción de la política ambiental-- el manejo de ciertos temas básicos como el del agua, parece encontrarse disperso en múltiples instancias administrativas, sin que exista la posibilidad de implementar una estrategia global para su aprovechamiento racional. Esta carencia debería estar siendo suplida por la SEDUE --cuyo peso político parece suficiente para ello-- mediante una labor de penetración, de asesoría y de orientación permanente frente a esas instancias.

Un comentario parecido merece lo relativo a la estrategia en materia de educación ambiental. La que lleva a cabo la SEDUE consiste, sobre todo en impartir directamente, mediante folletos y cursillos, los conocimientos y criterios que deben prevalecer en esta materia, pero no parece, en cambio, estar utilizándose la vasta estructura educacional existente en el país, la que al recibir los "insumos" adecuados poseería un poder de difusión masivo en los distintos niveles de la enseñanza y en las distintas regiones geográficas del país.

#### IV. PRIORIDADES REGIONALES DE LAS POLITICAS ECONOMICA Y ECOLOGICA

El PND persigue dentro de su estrategia de cambio estructural la descentralización de las actividades productivas. El desarrollo regional se concibe en él como el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial. La estrategia correspondiente postula un redespiegue de la economía hacia las ciudades medias, a las que se les dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos. Todos los Estados cuentan ya con sistemas de planeación. En forma independiente al fomento del desarrollo estatal integral, se ha propuesto una mejor integración de determinadas regiones al desarrollo nacional. Estas se han singularizado por su dotación de recursos y su ubicación, que las hacen estrategias para el futuro desarrollo nacional. Se trata de grandes espacios hacia los cuales deben convergen las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los Estados. A este respecto el PND destaca cinco regiones, para las que se formularán prioritariamente programas: Frontera Norte, Zona Metropolitana de la ciudad de México, Sur Este, Mar de Cortés y Región del Pacífico. Es interesante observar que esta regionalización corresponde exactamente a las prioridades regionales establecidas por la SEDUE.

Por encontrarse la acción a este respecto en la etapa de formulación de planes y programas, el texto del Capítulo IV se limita a una descripción de los objetivos y estrategias que ya se han formulado con relación a cada una de ellas. En él se aborda algo más en la descripción de los programas relativos a la Región Sureste y a la del Mar de Cortés, por

haberse avanzado más en ellas en lo relativo a la formulación de planes y prioridades de acción por parte de la SEDUE. Por la etapa preliminar de estas acciones no creo necesario referirme a ellas en esta ocasión, si bien en el estudio aparecen descritos con un relativo detalle.

Finalmente, en cuanto a la zona metropolitana, la estrategia correspondiente tiende a un redespliegue gradual territorial de las actividades económicas del Valle de México hacia las costas y puertos industriales. A una reducción de las migraciones mediante una transformación de la economía rural de los estados de la parte central donde se originan en mayor medida dichas migraciones; a la integración de sistemas regionales relativamente independientes de la ciudad de México a través de un nuevo sistema de relaciones entre las áreas rurales y las ciudades medias y, a racionalizar y controlar el crecimiento de la zona metropolitana, reduciéndose los subsidios a las actividades que planean instalarse en dicha zona. A este respecto el sector público parece haber dado el primer paso al prohibir la expansión de empresas paraestatales en ella.

Por su parte la SEDUE establece orientaciones en su programa a mediano plazo sobre el área metropolitana tendientes a reducir los niveles de contaminación y deterioro ecológico. Con relación al primer aspecto se pretende reducir en un 12% las emisiones vehiculares, reforzar los mecanismos de vigilancia y control atmosférico y operar integralmente un sistema de evaluación de la calidad ambiental, que empezará a operar, aparentemente, en el mes de septiembre próximo. Se espera, asimismo, mejorar los servicios

de recolección, manejo y disposición final de desechos ~~sólidos~~  
reducir en un 5% el nivel de contaminación del agua por la carga  
orgánica vertida por la población, y en un 10% la contaminación produ-  
cida por los afluentes industriales. Con relación al segundo punto,  
se hallan en marcha acciones de reforestación y vigilancia en los  
parques nacionales del Distrito Federal.

