

Intreduccion: Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana

Patrice Mele

▶ **To cite this version:**

Patrice Mele. Intreduccion: Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana. Mario Bassolsé; Patrice Melé. Medio ambiente, ciudad y orden jurídico, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, pp.1-47, 2001, 9789707011564. halshs-01088958

HAL Id: halshs-01088958
https://shs.hal.science/halshs-01088958

Submitted on 22 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Patrice Melé, 2001, « Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana »,
in M. Bassols, P. Melé, Medio ambiente, ciudad y orden jurídico,
México, UAM Iztapalapa, Miguel Angel Porrua, p. 11- 47, 421 p.

PATRICE MELÉ*

*Introducción: medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana***

PROBLEMÁTICA DEL PROYECTO MEDIO

Objetivos y metodología

EL PRINCIPAL objetivo de este proyecto fue contribuir a un mejor conocimiento del papel del derecho en la construcción de la acción pública urbano-ambiental. Nuestro enfoque no fue llevar a cabo un peritaje de la efectividad de los procedimientos de control y de evaluación de los impactos ambientales de la urbanización, sino determinar cuales son las modalidades de construcción de las prácticas sociales de los actores involucrados en la aplicación o en la no-aplicación de las normas ambientales. Se intentó determinar cuáles son los actores involucrados y el papel de las relaciones entre niveles de gobierno (federación, Estados, municipios) en la creación y la implementación de las normas, así como el papel de la cooperación o ausencia de ella entre instancias del mismo nivel (municipios en las zonas conurbadas).

Hemos estudiado procesos concretos de planeación urbana intentando delimitar las posiciones de los diferentes actores involucrados, sus relaciones con las normas jurídicas y las distintas formas de legitimación de sus posiciones. Nos enfocamos también a determinar el papel de la inserción de los nuevos actores de

*Centro de investigación "Ville, Société, Territoire", Universidad de Tours, Francia.

**Los resultados comparativos de los estudios de caso fueron discutidos en el cuarto seminario del Proyecto Medio en abril del 2000 en la ciudad de México; este texto contó con las aportaciones y comentarios de Mario Bassols, Héctor Padilla y José Antonio Trujeque.

la protección del ambiente en los contextos locales de acción y su relación con los actores responsables de la gestión urbana. En un contexto de aumento de la conflictualidad de las acciones públicas, de multiplicación de asociaciones ecologistas, comités de vecinos o de afectados que utilizan referencias a las reglas de protección del medio ambiente, esta investigación intentó delimitar el lugar que ocupa el medio ambiente en los conflictos urbanos y los debates públicos en torno a las acciones públicas locales.

Para lograr este propósito se armó un dispositivo de investigación que se planteó a la vez analizar los contextos concretos de acción en cinco ciudades mexicanas (Monterrey, San Luis Potosí, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros) así como hacer una reflexión sobre el contexto nacional de acción a partir de su comparación con otros contextos nacionales de Estados Unidos –trabajando sobre tres ciudades fronterizas– de Francia y de Europa.

Para los estudios de caso, la metodología de trabajo que hemos elaborado plantea organizar el trabajo alrededor de cuatro enfoques:

- La construcción del orden jurídico ambiental a nivel local.
- La caracterización de los actores de la acción pública ambiental.
- El lugar del medio ambiente en la planeación urbana.
- El análisis de conflictos o de proyectos puntuales.

Lo anterior significó trabajar[1] para cada ciudad según un mismo enfoque los tres primeros puntos y para el último punto se eligieron algunos conflictos y proyectos locales, a saber:

- En Monterrey, Patrice Melé analizó dos tipos de conflictos medio-ambientales: conflictos que tienen como objeto la pro-

[1] La investigación se basa en: revisión de la literatura especializada, trabajo de archivos, entrevistas y visitas de campo; pero también sobre la realización de talleres con actores locales, funcionarios públicos, políticos, representantes de asociaciones de habitantes y ONG. Se realizaron tres talleres de este tipo en Ciudad Juárez, Monterrey y Matamoros.

tección de la naturaleza y de las montañas que rodean las ciudades, y conflictos entre uso residencial e industrial del suelo urbano, que se refieren a la calidad de vida urbana y a los riesgos industriales ligados a contingencias ambientales recientes. Roberto García Ortega trabajo sobre la incorporación del medio ambiente en el *Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010.*

- En San Luis Potosí, Mario Bassols estudió el conflicto generado en el contexto local por la implantación de la Minera San Javier en el municipio del Cerro de San Pedro.
- En Matamoros, José Antonio Trujeque trabajó sobre el conflicto entre ejidatarios del Ejido las Rusias y la empresa Química Flúor.
- En Nuevo Laredo, María de Lourdes Romo y Gustavo Córdova analizaron el proyecto del puente internacional III (Siglo XXI-Puente del Comercio Mundial).
- En Ciudad Juárez, Héctor Padilla investigó la relación entre la experimentación institucional a nivel municipal y los conflictos o controversias sobre el control de emisiones vehiculares, la disposición de desechos tóxicos o peligrosos y el macro-proyecto inmobiliario Santa Teresa-San Gerónimo.

Antes de presentar una síntesis de las reflexiones comparativas que salieron del estudio conjunto de estos contextos locales[2] es importante esclarecer dos elementos de metodología que condicionaron los resultados de este proceso de investigación: nuestra posición en relación a la construcción del derecho ambiental como objeto de investigación, y el enfoque teórico-metodológico según el cual consideramos central para esta investigación el análisis de los conflictos.

[2]La discusión conjunta de la metodología común y de los estudios de caso fue llevada a cabo en los cuatro seminarios que reunieron los miembros del proyecto e investigadores invitados a discutir nuestros avances.

Orden jurídico y estudios urbanos

La investigación se propuso considerar el orden jurídico como el objeto de estudio. Vale la pena explicitar un poco este hecho: en el equipo no había juristas y no somos sociólogos del derecho; se trató de un equipo pluridisciplinario, que reunió tres sociólogos, un geógrafo y una especialista en políticas ambientales. Sin embargo, los integrantes del proyecto habían tenido en sus investigaciones anteriores experiencias en el análisis de los procesos de planeación y de gestión urbana y ambiental, de las formas de "ilegalidad" urbana, de los gobiernos locales, de los actores de la urbanización y de la acción pública urbana.

Nos propusimos entonces desde un enfoque de estudios urbanos pluridisciplinarios poner el derecho en el centro del análisis, considerando el derecho y su aplicación como una actividad social. Lo que nos interesa son las relaciones de los actores con el orden jurídico y los efectos de las reglas jurídicas sobre las relaciones entre los actores. Se trata no solamente de efectos sobre la capacidad jurídica de cada tipo de actor sino también sobre "las formas en que se representan sus respectivas posiciones" (Azuela, 1989: 117). Estos efectos se pueden observar inclusive en contextos de formas de crecimientos "ilegales" y de no-cumplimiento de la ley. Podemos decir que nuestro enfoque plantea analizar el derecho no solamente como instrumento de política publica y como reflejo de una cuestión socialmente problematizada, sino también como un elemento intrínseco de esta problematización (Lascoumes, 1994).

El derecho y las instituciones no solamente contribuyen a institucionalizar una cuestión, sino también a instituir la "realidad" (Legendre, 1999) a una forma de pensar la acción pública legítima. En el caso del ambiente produce un nuevo tipo de acción delimitado por una nueva definición de un bien común (Ost, 1995). Políticas públicas y orden jurídico participan en la construcción social de la categoría de medio ambiente. En este proceso de investigación nos interesa tanto la evaluación del orden jurídico

ambiental en su capacidad de derecho objetivo, como de discurso sobre la realidad, por su capacidad de instituir una realidad al mismo tiempo que la norma.

Es importante tomar en cuenta esta posición sobre el papel del derecho para entender también la forma en la cual se llevó a cabo esta investigación. Fue necesario para nosotros distinguir nuestro estudio de la sociología del derecho, del análisis de políticas públicas, pero también distinguir nuestro estudio de los análisis de la transición política a nivel local. También es importante subrayar que, si esta investigación aceptó el reto de participar en un programa de investigación aplicada y se planteó entonces la forma en la cual sus conclusiones pudieran nutrir la reflexión sobre la evaluación de la acción pública; este estudio se distingue de la búsqueda de buenas prácticas para cuidar el ambiente o de una reflexión sobre lo que podría ser una planeación urbana compatible con las ideas de desarrollo sustentable.

¿Por qué nos interesa el estudio de los conflictos ambientales?

La idea central de nuestro enfoque de los estudios de los conflictos territorializados, es que los conflictos son momentos en los cuales la acción pública se plasma en un territorio. Es en el momento en el cual una acción, un plan o un elemento de protección se tiene que aplicar a un territorio particular, que esta acción conlleva un potencial conflicto con actores que ocupan, viven, se apropian o se quieren apropiar este territorio. En este sentido los conflictos son una forma de la territorialización de la acción pública urbana y de la construcción de la relación/integración de los habitantes a la ciudad y al espacio urbano.

Entonces en este proyecto nos interesa el análisis de los conflictos puesto que podemos plantear la hipótesis que son parte integrante de la acción pública. Otras investigaciones sobre la ilegalidad urbana o sobre formas especificas de acción pública (Melé, 1994: 1998) han podido mostrar que los conflictos abren

una etapa de negociación de la acción pública, y que se puede identificar una gestión negociada del conflicto que es también una gestión negociada de las formas de territorialización de la acción pública. En el caso del análisis del carácter conflictivo de las herramientas de planeación, hemos podido mostrar que muchas veces no integran sino formalmente un momento de la consulta pública, y que el plan no es realmente un momento de negociación y de construcción del consenso. Es con la publicación de los proyectos y la emergencia de oposiciones y conflictos que se vuelve a abrir un momento de negociación y de adaptación a las posiciones de otros actores que permiten construir la forma de su aceptabilidad. Podríamos decir que el momento del conflicto es la forma que toma la negociación con los actores ausentes de los procesos de construcción de la acción pública.

Por otra parte, podemos cargar los conflictos de otra capacidad. Conflictos y controversias constituyen momentos en los cuales los diferentes actores tienen un discurso sobre su forma de relación con la ciudad, con el territorio en sí, con la acción pública local o con el orden jurídico de los bienes públicos, en caso de conflictos ambientales o patrimoniales.

En este estudio, varios tipos de conflictos nos interesaron:

- Los conflictos o controversias entre habitantes y actores públicos;
- Los conflictos y oposiciones entre grupos y actores políticos;
- Las reivindicaciones de habitantes y de usuarios, que no están directamente en contra de un proyecto de la autoridad pública, sino que constituyen una petición de derechos;
- Otros conflictos son más difíciles de identificar o de construir, como los conflictos entre actores públicos. En este caso se plantea el problema de determinar en qué momento tensiones y oposiciones, se vuelven conflictos abiertos. No pensamos que todas las tensiones, todas las negociaciones entre actores se tienen que analizar como conflicto: para el propósito de nuestro estudio consideramos que el elemento que tiene un

valor heurístico es el estudio de momentos de conflictos declarados y de los discursos ligados a estos conflictos o manifestación de oposición.

Sin embargo, no nos proponemos analizar el conflicto en sí, sino porque un momento de conflicto tiene la capacidad de revelar varios elementos:

- Lo que está en juego en el territorio urbano: los conflictos son reveladores de apropiaciones; de voluntades de apropiaciones, de oposiciones entre usos;
- las representaciones de la ciudad, de la naturaleza o del ambiente y de lo que debe ser la acción pública urbano-ambiental;
- los recursos que poseen los actores: capacidad de movilización, pero también capacidad de movilizar recursos o discursos del orden jurídico. Se puede también referir a un tipo de recurso especifico: lo que estudiosos de los conflictos llaman "traducción o transcodificación" (Lascoumes, 1994) entre un conflicto que puede tener un origen muy local y elementos más generales de legitimación. Se puede considerar que los actores en conflicto hacen una transcodificación entre lo que es el conflicto que tiene un objeto muy local (conflictos sobre el entorno de vida, oposiciones a construcciones de carretera, etcétera) y el hecho de presentarse en la escena pública con discursos apelando a otra legitimidad, y en particular apelar a una legitimidad medio ambiental. En el caso del conflicto que ilustramos en el caso de Monterrey hemos podido mostrar la evolución entre un conflicto que se inicia como una lucha de grupos que pelean por mantener su entorno de vida y que explícitamente para lograr sus propósitos han escogido cambiar de discurso –y también de interlocutores– para proponerse la protección del conjunto del Cerro de la Silla, elemento del patrimonio natural de la ciudad de Monterrey. Es el mismo fenómeno que otros textos califican de una "ascenso en ge-

neralidad", una generalización que representa una "justificación ecológica" (Lafaye, Thévenot, 1993).

Para nuestro proyecto es este fenómeno preciso que nos interesa en los conflictos. Es el momento en el cual en esta "subida en generalidad" se moviliza, se utiliza un discurso sobre la ley y el orden jurídico. Podemos entonces intentar delimitar el papel del orden jurídico, de las leyes en este proceso.

Planteamos la hipótesis que una de las formas privilegiadas del análisis de las formas de la relación entre los grupos sociales y el orden jurídico es el conflicto. Y que el conflicto tomó un lugar cada vez más importante. Pero también hay una multiplicación de nuevos tipos de conflictos y de luchas urbanas, de gente movilizada alrededor de su calidad de vida, movilización muchas veces clasificada como de tipo NIMBY (Trom, 1999), pero también de grupos que se plantean proteger la naturaleza con un discurso ecologista.

Podemos considerar que los conflictos constituyen momentos de dramatización de la relación entre los habitantes y el orden jurídico urbano-ambiental; que los conflictos constituyen momentos fuertes del debate publico y que además los conflictos pueden lograr abrir momentos de debate alrededor de la ley y de la acción pública. Otro aspecto que nos interesa en el análisis de los conflictos es la salida de los mismos. Se intentó también analizar de que forma se logra crear una salida del conflicto que implica la aceptación de un consenso sobre una cierta forma de acción pública urbana o medio ambiental, buscando subrayar el papel del orden jurídico y de los discursos alrededor del orden jurídico en la salida de los conflictos.

Lo que nos interesó destacar, no fue la investigación de nuevos movimientos sociales, ni de definir nuevos tipos de movimientos ligados al medio ambiente, sino considerar los conflictos como una forma de acercamiento al objeto de estudio: las prácticas y las representaciones del orden jurídico medio-ambiental.

Orden jurídico y reforzamiento de la acción pública urbano-ambiental. Diferentes modalidades locales de acción pública urbano-ambiental

El análisis de las cinco ciudades estudiadas permite delimitar contextos locales de acción marcados por papeles distintos del sistema de planeación urbana y de control de los impactos ambientales de la urbanización. Nuestros estudios de caso revelan grados diferentes de existencia y eficacia de la planeación urbana, en el nivel de actualización de los planes directores urbanos, en la utilización de éstos para la atribución de usos del suelo y de licencias de construcción, y en el nivel de ilegalidad urbana.

Este hecho cuestiona la idea de la existencia de una forma única de gestión urbano-ambiental mexicana, puesto que los contextos locales son muy heterogéneos. Sin embargo, detrás de los diversos grados de efectividad de la gestión y de la planeación urbana, se delimitan distintas formas de asimilación de la acción pública urbano-ambiental. Para decirlo de otra forma, el grado de aceptación de las limitaciones y del control de la propiedad privada y de las actividades de la iniciativa privada, es muy diferente de una situación a la otra. Esta situación está no solamente ligada a contextos políticos locales, sino también al peso de ciertos actores en las sociedades locales. En este sentido, el análisis de la acción pública ambiental se asemeja a los análisis de la efectividad de la planeación urbana; varias de las herramientas de la política ambiental que tienen efectos en la gestión urbana (ordenamientos ecológicos locales, áreas naturales protegidas, zonas intermedias de salvaguardia) implican imposiciones de modalidades a la propiedad privada.

Los estudios de caso de esta investigación muestran que la legitimidad misma de la acción pública urbano-ambiental se tiene que construir localmente. Se podría decir lo mismo en todos los contextos nacionales. Sin embargo, parece que en México esta capacidad de los grupos locales para negociar, y adaptar las formas

de la acción pública, es particularmente importante y se ve reforzada por las modalidades de la transición democrática a nivel local.

¿Un reforzamiento de la acción pública ambiental local?

Con temporalidades y dinamismos diferentes, asistimos a la construcción, consolidación y autonomización del campo de la ecología o del ambiente como elemento importante de la acción pública urbana. Esta conclusión se sitúa al nivel del análisis de la estructuración y institucionalización de la acción pública: no se puede inferir directamente un mejor cuidado de las afectaciones al ambiente en todas las situaciones locales. Es importante subrayar de nuevo que no situamos nuestro análisis al nivel de una evaluación objetiva de las formas de control de los impactos ambientales de la urbanización en las ciudades estudiadas.

Podemos presenciar una autonomización progresiva de los actores de la administración ambiental. En Nuevo Laredo por ejemplo, la administración ambiental pasó recientemente de subdirección a dirección; en Monterrey las Direcciones de Ecología se generalizaron en todos los municipios del área metropolitana. En las ciudades estudiadas nuestras encuestas mostraron que son los actores municipales los más movilizados en la construcción de un nuevo campo de acción pública a partir de la legislación ambiental. Con la excepción notable de San Luis Potosí que plantea una gran capacidad de ingeniería institucional a nivel estatal, con la creación en 1997 de una Secretaria de Ecología y Gestión Ambiental, la cual incluye una Dirección de Ecología Urbana.

No solamente se puede percibir una mayor presencia en cada ciudad de los agentes federales de protección del ambiente, sino que los actores estatales y municipales afinan su intervención en la protección del ambiente. En esta dinámica las mutaciones del orden jurídico federal, estatales, y municipales juegan un papel importante. En la gran mayoría de los casos estudiados existe ya

elaborado o en proceso de elaboración un reglamento municipal de ecología. Otra vez el caso de San Luis Potosí, aparece como una excepción ilustrando una situación en la cual los municipios tienen una muy débil intervención.

La consistencia jurídica de la acción local ambiental se esta reforzando y asistimos también a una mayor visibilidad institucional de los actores de la gestión ambiental. Aunque a nivel estatal persiste la influencia de la organización administrativa de otros sexenios federales –que mantienen la administración ambiental en Secretarías de desarrollo social o de ecología y desarrollo urbano– podemos notar una mayor autonomía progresiva de los actores municipales de la administración ambiental: la acción pública ambiental tiende a aparecer en el nivel uno de los organigramas municipales. Salvo en el caso de San Luis, los actores municipales parecen ser los más dinámicos.

Los estudios de casos muestran también que en la acción pública ambiental existe poca integración entre los diferentes niveles de gobierno; en muchas ciudades los organismos de cooperación entre los mismos no existen, en otras son solamente formales; se podría decir lo mismo de los consejos y de los organismos de consulta con los actores no institucionales y la sociedad civil (con excepciones en el caso de Ciudad Juárez). Esta situación parece tener impactos importantes cuando se multiplican los asuntos que implican los tres niveles de gobierno (véase el caso de la Minera San Xavier en Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí) y cuando aumenta la conflictualidad de gran parte de la acción pública urbana.

Sin embargo los estudios de caso muestran al mismo tiempo que las administraciones locales de protección del ambiente tienen poco presupuesto, poco personal, y muchas veces no cumplen con todas las competencias que les son otorgadas por el orden jurídico federal o local. Esta situación vuelve más difícil la efectividad del control de los impactos ambientales de la urbanización y de las actividades económicas.

El desarrollo de la investigación, nos llevó a constatar las limitaciones presupuestales en la acción pública ambiental; aunque no pudimos realizar una investigación precisamente sobre estos temas, pudimos percatarnos que a todos los niveles de gobierno, la actividad de control de las autoridades no se ve limitada solamente por la escasez de personal, sino también por la imposibilidad de estar presente físicamente a causa de la falta de recursos para financiar las salidas de campo: "No siempre hay para gasolina." Es en mayor medida la carencia de recursos económicos que las limitaciones del marco jurídico, lo que mantiene a los inspectores ambientales alejados de los lugares que tienen que cuidar.

La construcción local de la legitimidad de la acción pública ambiental no significa automáticamente un reforzamiento instrumental o infraestructural del cuidado del medio ambiente. Antes de arribar a ello presenciamos una construcción local de la legitimidad que constituye un fenómeno discursivo orientado a definir la agenda ambiental y el marco político-administrativo. Es decir, un proceso de incorporación de la dimensión ambiental por parte de los actores –como cuestión socialmente problematizada– en la agenda pública local. En el mejor de los casos, desde un enfoque de construcción de las políticas publicas, se podría decir que el siguiente paso es que estas generen capacidad de negociación y establezcan las bases de su capacidad de acción.

Papel del orden jurídico a nivel local

Si la tendencia apunta a un reforzamiento del orden jurídico ambiental local (nuevas leyes estatales y reglamentos municipales integran progresivamente las modificaciones de la legislación federal) también persiste una fragmentación en la forma de construcción del orden jurídico a nivel local. Las relaciones entre las producciones jurídicas de diferente nivel aparecen como complejas. Esta complejidad se puede asimilar en algunos casos a un pluralismo jurídico, cuando por ejemplo persisten a nivel estatal

legislaciones que no integran las nuevas modalidades de acción introducidas a nivel federal.

Según los artículos transitorios del decreto de diciembre de 1996 que reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, los gobiernos de los Estados y las municipalidades deberán adecuar sus leyes y reglamentos a las nuevas disposiciones introducidas por este decreto. Sin embargo nuestro estudio pudo documentar que no todas las legislaciones estatales han integrado todavía estas nuevas disposiciones,[3] y que pueden persistir contradicciones entre leyes federales y locales. Sin embargo, estas contradicciones no son específicas de la construcción del orden jurídico ambiental, otras investigaciones muestran su existencia en materia de ordenación urbana (Azuela, 1993: 91), de protección del patrimonio histórico (Melé, 1998) y de legislaciones electorales (Crespo, 1996: 307).

La legislación federal otorga a los poderes locales más competencias en la gestión ambiental dentro de un esquema nacional de separación de competencias –lo que representa una mayor capacidad de gestión local y, en este sentido, una descentralización– pero no otorga mas capacidad de legislar (González Márquez, 1997: 116). Es más se podría decir que al mismo tiempo que se amplia la efectividad de la acción publica ambiental, se reduce la capacidad de innovación jurídica de los Estados.

A pesar de lo anterior, los momentos de producción jurídica a nivel local, constituyen momentos de reapertura de los debates entre grupos de interés sobre la legitimidad de la acción pública ambiental. Las sociedades locales entablan un debate no solamente sobre las formas de la acción pública ambiental, sino también sobre su oportunidad y su legitimidad. Se han reabierto a nivel local debates y cuestiones que habían sido resueltos en su

[3]Hecho que fue subrayado también por otros estudios; la Comisión para la cooperación ambiental de América del Norte al analizar a finales de 1999 la integración del derecho a la información en las legislaciones locales, mostraba contradicciones importantes en al menos cinco Estados en lo que concierne el derecho de acceso a la información de las manifestaciones de impactos ambientales (CCA, 1999: 147-148).

momento –aunque a veces precariamente– a nivel federal. Nos referimos en particular a la relación entre la legislación de la administración ambiental y la administración del desarrollo urbano (véase el caso de Nuevo León, pero también de San Luis).

Los procesos de consulta sobre las nuevas leyes son asimismo intentos de construir un consenso a nivel local sobre la protección ambiental, tema potencialmente conflictivo que sin embargo conlleva grandes posibilidades de construcción de la unanimidad (véase los debates sobre la nueva Ley Ambiental aprobada en diciembre de 1999 en San Luis Potosí).

El análisis de los debates locales muestra que prevalece la ficción de una plena autonomía de la producción jurídica estatal, a pesar de las reformas a la constitución de 1987, por las cuales la legislación federal tiene la capacidad de establecer la concurrencia entre la federación, los Estados y los municipios. Las leyes locales no son presentadas como la definición de una política pública nacional a nivel local, sino como un proceso de producción jurídica que resuelve de forma particular la cuestión de la organización de la acción pública ambiental. Las leyes locales tienen un fuerte grado declarativo, acercándose a veces a leyes programas (véase el caso de San Luis Potosí). Sin embargo analizado en detalle, las producciones jurídicas locales en su gran mayoría organizan la implementación de la ley federal, aun si llegan a integrar disposiciones que parecen alejarse de esta. Nuestro estudio no ha revelado la presencia de conflictos entre instancias derivadas de esta producción jurídica, al menos de conflictos que hayan transcendido del ámbito de los especialistas. Parecería que la producción jurídica local goza de un espacio abierto de expresión. Nuestro estudio parece confirmar las conclusiones de una investigación de 1996 sobre la descentralización de la protección ambiental en México (Environmental Law Institute) que indicaba que las disposiciones de las legislaciones locales aparentemente contradictorias a la legislación federal, en su gran mayoría no producen conflictos puesto que los Estados no han actuado formalmente para implementar estas disposiciones.

Sin embargo esta libertad de palabra local puede complicar la visibilidad de la coherencia del orden jurídico. La pluralidad de las referencias jurídicas de los actores institucionales en su relación con la población difunde un sentimiento de inestabilidad y de opacidad del sistema jurídico. Presenciamos una situación paradójica en la cual cada nivel de acción considera que su intervención está normada por su propia producción jurídica; sin embargo cuando se trata de la gestión cotidiana sus acciones están fuertemente condicionadas por la evolución de la legislación federal y por formas complejas de interacción entre niveles de poder que parecen alejarse de los marcos constitucionales.[4] No obstante lo anterior, la capacidad jurídica de los Estados tiene consecuencias que van mucho mas allá de una simple cuestión de temporalidad de la integración de cambios federales en las leyes estatales. Las formas de implementar el cuadro de acción definido por las leyes federales son múltiples. Las relaciones entre el orden jurídico ambiental y el orden jurídico de los asentamientos humanos pueden ser diferentes de un Estado a otro (véase en particular, en el caso de Nuevo León, los debates sobre las dos leyes).

Capacidad federal para inducir la construcción de los marcos de acción a nivel local

En los Estados y las ciudades estudiadas puede observarse una tendencia de los actores locales de la administración ambiental a acercarse al marco de acción definido por las nuevas políticas federales de protección del ambiente. En este sentido se podría decir que el marco de acción y de relación entre los actores presentado en las leyes federales, no constituye el medio de la aplicación de una política pública en el conjunto de los contextos de acción. Representa más bien un marco de referencia hacia el cual tienden a acercarse, de formas diferentes y a veces contradictorias, las relaciones múltiples de los actores locales.

[4] Como lo subrayaba Antonio Azuela en su análisis de la gestión territorial (1993: 93).

Cada contexto local de acción podría ser caracterizado por las modalidades y la temporalidad de la integración de competencias y formas de acción introducidas por el orden jurídico nacional. Sin embargo, las formas especificas del federalismo mexicano –tanto en su definición jurídica como en la práctica observada a nivel de cada estudio de caso– introducen un alto grado de aceptación de las formas locales de organización de las relaciones entre los diferentes niveles de poder.

Se percibe una gran complejidad del orden jurídico –muchas legislaciones locales todavía no integran los nuevos esquemas de la legislación federal–, la evolución de las leyes federales cambia la relación entre los actores locales. Aun en situaciones en las cuales las leyes estatales no han sido modificadas, las referencias a la legislación federal se imponen como norma en la relación entre los actores (véase por ejemplo, la publicación de un nuevo reglamento de protección ambiental en Monterrey, cuando la ley estatal todavía no ha sido modificada).

En lo que concierne a la protección del ambiente, la legislación federal opera como referencia simbólica de modernidad de la acción pública. La legislación federal crea expectativas o demandas que son enarboladas por la oposición política local, por actores municipales o por habitantes movilizados. Tanto en este ámbito como en otros que son símbolo de modernización del estado,[5] una rápida integración en las legislaciones locales de los cambios de las legislaciones federales, constituye una prueba de modernización de la acción pública local.

Sin embargo, la no automaticidad de la integración de las innovaciones legislativas federales en las leyes locales –sin consecuencias mayores para la organización de la acción pública– constituye una prueba de la autonomía jurídica de los Estados. En caso de oposición entre niveles de gobierno (caso de Ciudad Juárez), de inestabilidad del gobierno del Estado (San Luis Potosí, Nuevo León en tiempos recientes) esta incapacidad legislativa puede resultar de un juego político complejo que se expresa en los con-

[5] Es el caso de la legislación electoral, véase Crespo (1996: 10).

gresos locales, éstos refuerzan su papel en la escena política local. Si la organización político-administrativa de México hace depender la evolución de las practicas municipales de las legislaciones estatales, hay que subrayar que, en el caso de nuestro estudio, los municipios mantienen relaciones directas con las autoridades federales y consideran a la ley federal como referencia. Esto es muy claro en el papel de los procesos de capacitación de los empleados municipales por parte de Semarnap (hoy Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) en la consolidación y homogeneización de la acción pública ambiental a nivel municipal. El quehacer cotidiano de las administraciones estatales y locales de protección ambiental depende en gran medida de la legislación y de los programas federales. Lo cual no implica que no exista una posibilidad de innovación o de experimentación de formas diferentes de acción pública a partir de la producción jurídica local.

Los juegos complejos de cooperación y de oposición entre los tres niveles de gobierno no son específicos de la gestión ambiental (Janetti Díaz y Pontifes Martínez, 1994). Sin embargo podemos observar que en el caso del medio ambiente, los actores municipales esgrimen la legislación federal para reforzar su campo de acción y su legitimidad frente a los gobiernos estatales. La producción jurídica y la ingeniera administrativa de los municipios va en el sentido de la implementación de las competencias otorgadas explícita o implícitamente por las legislaciones federales.

Sin embargo pudimos encontrar un cuestionamiento de la legitimidad de las acciones federales o estatales por actores municipales, cuando éstas aparecen como restando territorio al campo de acción de los municipios. Una de las conclusiones del taller de nuestro proyecto que reunió actores locales, estatales y federales en Monterrey, fue que los municipios se comportan como si pudieran tratar con el Estado o la federación en un mismo plano. Los municipios consideran tener plena responsabilidad de la administración del territorio municipal; los representantes de los municipios llegan incluso a cuestionar la legitimidad de la intervención federal o estatal sobre su territorio, como es el caso de las áreas protegidas.

Nuestro análisis de conflictos ambientales y de movilización de la población muestra que el municipio constituye la primera instancia de expresión de las demandas de la población[6] –situación reforzada en las ciudades analizadas que no son capitales de Estados, en las cuales las autoridades estatales o las delegaciones federales aparecen como más lejanas (Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros)– Esta capacidad de las instancias municipales para representar su territorio otorga también a las autoridades municipales la capacidad de tomar cartas en debates sobre temas que no son de su competencia directa (manejo de sustancia peligrosas, riesgos y emergencias). No se trata solamente de la actuación de actores políticos sometidos a la presión de la población, sino también de las direcciones de ecología de los municipios que pueden constituir el primer punto de acceso de la población para orientarse en el sistema político administrativo. Por ejemplo varias direcciones de ecología del área metropolitana de Monterrey reivindican esta función de puerta de entrada al sistema público de gestión ambiental. Aun conociendo la distribución de las competencias efectivas entre niveles de gobiernos, los habitantes movilizados en contra de la contaminación industrial piden la asesoría de las instancias municipales. En este caso, los actores municipales se presentan muchas veces como intermediarios de las demandas de la población frente a instancias estatales o federales, sin que ello implique la reivindicación de una mayor capacidad de acción.

Ingeniería institucional y legislativa como muestra de la buena voluntad ambiental

Parece ser que el reforzamiento de la acción pública ambiental se limita en muchos casos a una ingeniería institucional y como de buena voluntad ambiental. Hacer visible una modificación del organigrama municipal constituye en sí la prueba de una voluntad

[6]Los presidentes municipales participantes en el evento *Federalismo, ecología y administración municipal* organizado en 1996 por el Colegio de la Frontera también subrayaban este hecho (Mendoza Berruetto, 1996).

política de reforzamiento de la acción pública municipal. El estudio de caso de Matamoros muestra que la aprobación desde 1993 de un reglamento de ecología municipal, fue posible gracias al compromiso del presidente municipal de lograr que Matamoros fuera la primera ciudad del Estado en tener un reglamento de este tipo. En Ciudad Juárez las entrevistas realizadas subrayan también esta voluntad de visibilidad, esta capacidad de proclamación otorgada a la ingeniería institucional. Estaríamos presenciando la forma local de lo que un estudio sobre la política ambiental nacional llamaba la "inmunización por medio de acciones simbólicas" (Kürzinger-F.E., 1991: 17) que en este caso no solamente busca responder a la supuesta demanda de la población y de ONG ambientalistas sino también de la federación.

Sin embargo, subrayar estos procesos de promoción de la buena voluntad ambiental de las autoridades locales, no significa que estas acciones persigan exclusivamente tal visibilidad. Sea cual sea su personal o su presupuesto, crear una dirección o una secretaria tiene efectos en sí de formalización y de estructuración de la acción pública. La simple existencia de un organigrama con un nombre implica un principio de existencia institucional, de delimitación del campo de la acción pública, hacia afuera para la población o las otras instituciones, pero también hacia adentro, modificando por ejemplo el rango de los funcionarios ambientales.

De forma todavía más efectiva, crear un reglamento de ecología tiene efectos, independientemente de la aplicación de las medidas listadas. Aún si este tipo de producción jurídica se asemeja a veces a un listado de procedimientos administrativos o de acciones, por su simple papel de referente jurídico está cargado de expectativas mayores que la de un plan urbano o ambiental. Estos textos crean expectativas, difunden derechos y dibujan caminos institucionales. Un reglamento es visto como una regla de juego entre actores institucionales, pero también entre la población y las municipalidades. Los habitantes movilizados pueden exigir a los gobiernos locales implementar acciones o al menos designar funcionarios responsables para cada función pública definida en un reglamento.

Difundir deberes ambientales

Es una especificidad de la administración ambiental integrar la formación a conceptos y practicas que justifican su existencia. Para los actores ambientales, la educación ambiental juega un papel central. Las acciones de educación ambiental no tienen como única eficacia la de construir el campo del «medio ambiente», presentando lazos sistémicos entre la gestión de los desechos domésticos, la contaminación industrial, el arbolado urbano y la protección de la naturaleza. En contextos de insuficiencia de recursos y de capacidad administrativa de los encargados de la protección del ambiente, y frente a la amplitud de la tarea que les es asignada por el orden jurídico ambiental, la educación ambiental tiene también la eficacia de diluir en una responsabilidad global que implica las practicas cotidianas de cada habitante, la responsabilidad gubernamental respecto de ciertas formas de urbanización, de planeación de los usos de suelos, de subestimación de los riesgos.

En el caso, por ejemplo, de la resolución de conflictos entre usos industriales y usos habitacionales en Monterrey, pudimos observar un mismo tipo de movilización de esta eficacia paradójica de la educación ambiental. En los convenios que se plantean reconstruir la confianza entre la población y ciertas industrias químicas después de emergencias ambientales, además de diversas ventajas para mejorar la vida cotidiana de los habitantes (obras y espacios verdes), las empresas promueven sesiones de educación ambiental para los vecinos. En estas sesiones los colonos no son capacitados sobre la forma de protegerse en caso de emergencia o de accidente en la empresa, sino que aprenden conceptos generales sobre el ambiente y a desarrollar prácticas menos agresivas respecto del ambiente en su vida cotidiana. Este tipo de concientización, se complementa con visitas a las plantas, que muestran las grandes inversiones para la protección del ambiente por parte de la industria, y tiene como resultado considerar en el mismo plano la contaminación por productos químicos –la responsabilidad de la empresa– y las afectaciones generales al ambiente– la responsabilidad

de todos: "todos estamos en el mismo barco, todos luchamos para salvar la tierra".[7]

La relación entre orden jurídico y educación ambiental es compleja. Por un lado, la educación ambiental difunde esencialmente deberes de los hombres frente a la naturaleza; por el otro no puede eludir totalmente la cuestión de los derechos del hombre a un ambiente sano y la necesaria vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental.

Relaciones entre actores de la gestión urbana y actores de la gestión ambiental

La separación entre los actores de la planeación urbana y los actores de la protección ambiental es todavía muy importante. Se puede afirmar que la integración entre la administración de la planeación urbana y la nueva administración ambiental es en todos los casos débil.[8] Es más, varias entrevistas nos llevan a pensar que la autonomización de la gestión ambiental no tiene como consecuencia reforzar la toma en cuenta del medio-ambiente en la gestión urbana. La creación de una administración ambiental local se traduce por una mayor separación entre los actores de la planeación urbana y los actores de la protección del ambiente. Separación que de alguna forma libera a los actores urbanos de la necesidad de centrar su acción sobre la relación urbanización/medio-ambiente, puesto que existe otro sector de la acción pública local que atiende tales aspectos.

En este sentido podemos concluir que el orden jurídico ambiental ha tenido más impacto en la generación de nuevas instituciones que en la introducción de reformas en las instituciones preexistentes, lo que tendría que ser una de sus principales metas y

[7] Véase el título del manual de educación ambiental utilizado en esas sesiones de capacitación.

[8] Martha Schteingart (2000: 238) llega a una conclusión similar en el estudio de la relación entre urbanización y áreas protegidas en el Distrito Federal, en un contexto en el cual la planeación urbana es reputada más efectiva.

verosímilmente la única forma de influir realmente sobre las formas mismas de la urbanización, como lo subrayaba Antonio Azuela (1993: 85). Pudimos documentar en todos los casos una falta de integración y la no-interiorización de las preocupaciones ambientales[9] en las actividades de gestión y de planeación urbana.

Cuando esta integración es más fuerte, ello ocurre generalmente en los casos en los cuales la autonomía y la institucionalización de la administración del medio-ambiente son más débiles (como en el caso extremo de San Pedro Garza García en el cual la acción pública ambiental se tiene que disfrazar de urbana, y utilizar entonces el orden jurídico urbano, para poder ser funcional). El reforzamiento de la acción pública ambiental se concreta en un mayor control de las diferentes formas de contaminación, más que en la participación efectiva en una planeación urbana-ambiental. A la vez los actores ambientales se enfrentan al reto de llevar a cabo acciones de ordenamiento ecológico del territorio, sin tener la capacidad de convocar a los actores de la planeación urbana en esta reflexión.

Si la LGEEPA en su sección IV sobre la regulación de los asentamientos humanos obliga a que los planes o programas de desarrollo urbano tomen en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio, parece que esta integración es problemática. A pesar de las reformas a la ley federal, los casos estudiados presentan una situación muy parecida a lo que apuntaba Miguel Ángel Cancino (1996: 79) en vísperas de la reforma federal: la de una falta de sustento jurídico y de capacidad de imponerse a las acciones publicas y privadas de los documentos de ordenamiento ecológico del territorio.

Actualmente los ordenamientos locales tienen teóricamente la capacidad de imponerse en función de las competencias de control sobre el uso del suelo que el articulo 115 de la constitución otorga a los municipios. No obstante, persiste una cierta ambi-

[9] En 1994, Julia Carabias y Enrique Provencio consideraban que la política ambiental no tenía que ser una política sectorial sino "un elemento transversal y constante de las acciones públicas y privadas" (Carabias y Provencio, 1994: 396).

güedad entre dos formas de concebir la relación entre planeación urbana y ordenamiento ecológico:[10]

- Por una parte se recomienda la integración. Los programas de ordenamiento ecológico establecen criterios que deben ser considerados por los ordenamientos del desarrollo urbano. El peso jurídico de los planes y programas de desarrollo urbano permite otorgar consistencia jurídica a las disposiciones propuestas por los ordenamientos ecológicos.
- Por otra parte se establece una división del territorio entre dos tipos de documentos. Los programas de ordenamiento ecológico locales tienen entonces que regular los usos del suelo fuera de los centros de población. Siguiendo esta concepción, planeación urbana y ordenamiento ecológico del territorio dibujan en sus diferentes escalas una planeación integral del territorio.

Sin embargo, si los planes de desarrollo urbano se generalizan y refuerzan su capacidad de imponerse a las acciones publicas y privadas; en los casos estudiados no hemos encontrado un proceso dinámico de ordenamiento ecológico del territorio que replantee los objetivos de la planeación urbana y condicione las visiones de la urbanización a largo plazo. Cuando existe una dinámica tendiente a la creación de instrumentos de ordenamiento ecológico del territorio, ésta se desarrolla en forma paralela a los programas de desarrollo urbano. Los documentos de ordenamiento ecológico existentes no parecen lograr orientar las acciones de los planes urbanos, tampoco constituyen realmente un momento de identificación y de difusión del valor de ciertos espacios naturales fuera del ámbito de sus promotores. Son muchas veces consultores, desplazados de la planeación urbana, quienes toman a su cargo los ejercicios de ordenamiento ecológico del territorio (caso

[10] Véanse los debates en el panel "Planeación urbana y ordenamiento ecológico", del *Primer congreso nacional de ordenamiento ecológico del territorio*, PNUD, Semarnap, Estado de Jalisco, Guadalajara, 28-30 de julio de 1999.

de Monterrey); en otros casos ciertos procesos de planeación urbana pueden intentar reforzar su legitimidad enarbolando también la bandera del ordenamiento ecológico del territorio (caso de Matamoros). A esto se agrega que la idea de lo que tiene que ser un ordenamiento ecológico del territorio en un contexto urbano, es poco debatida entre los actores de la gestión ambiental.

Es necesario subrayar en este momento que no debemos extraer conclusiones apresuradas sobre la progresiva e inexorable autonomía de la acción pública ambiental, ya que no podemos considerar la gestión ambiental como aislada de otros procesos de construcción de la legitimidad de la acción pública.

Analizamos la relación entre legitimidad urbana y legitimidad ambiental y su progresiva institucionalización, pero alrededor de esta existen otros objetos institucionales, como la gestión del agua o de los riesgos, que tienen mucha relación con el tema ambiental. La construcción de una autonomía de la gestión ambiental urbana encuentra otros procesos y canales de gestación institucional. El mejor ejemplo de esto parece ser el caso de Ciudad Juárez, en el que los comités municipales de protección civil creados a iniciativa de la Secretaria de Gobernación, transformados en Comités Municipales de Ecología y Protección Civil, fueron la base para la creación de una Dirección General de Ecología y Protección Civil. Lo que nos lleva también a subrayar una cierta superposición de los tiempos institucionales y de las modalidades de inserción local de políticas más generales que dependen de varios sectores de la acción pública.

Contexto político en la construcción de la normatividad ambiental: contraste entre la alternancia frente a la no alternancia

Analizar la construcción de la acción pública ambiental a nivel local obliga a considerar otros ámbitos de la gestión pública, y de forma todavía más imperativa, los cambios del sistema político mexicano. En efecto, la construcción del orden jurídico ambiental

se llevó a cabo al mismo tiempo que la reforma política y la generalización del acceso de partidos de oposición a gobiernos municipales y estatales.

Los contextos locales estudiados son marcados de diferentes formas por la alternancia política. Esta se tradujo por el acceso del PAN al poder municipal en numerosos municipios de las ciudades estudiados y en varios Estados. Todo parece indicar que en el campo de la protección del ambiente al igual que en el caso de la planeación del desarrollo urbano (Bassols, 1985; Melé, 2000) es difícil encontrar un proyecto o un discurso especifico de los candidatos o de los presidentes municipales del PAN. La honestidad y la transparencia en la gestión, la descorporativización y el acceso a los servicios urbanos parecen constituir el corazón del discurso municipal del PAN. A pesar de los planteamientos de este partido sobre el desarrollo institucional y la planeación estratégica, nuestro estudio no permitió dibujar una forma panista de integrar las consideraciones ambientales en la acción publica urbana, con la excepción notable de las innovaciones institucionales en Ciudad Juárez.

Cada estudio de caso representa formas especificas del nuevo funcionamiento de las escenas políticas locales. Esto ha implicado la construcción de relaciones entre niveles de poder regidos por partidos diferentes y el reforzamiento del papel de los congresos locales como lugar de confrontación o de alianza política. Lo último tiene impactos sobre las modalidades y las temporalidades de la producción jurídica local. En el área metropolitana de Monterrey, el contexto político reciente fue marcado por el fin de la hegemonía priísta. En 1988, Monterrey aparece como una base del salinismo y el PAN logró solamente ganar dos de los nueve municipios del área metropolitana; en las elecciones de 1997,[11] el contexto político se invirtió: el PRI está solamente presente en dos municipios, situación que se reprodujo en julio del 2000.[12] El PRI perdió el

[11] Santa Catarina y San Pedro Garza García. En San Pedro, el PAN tiene una presencia antigua y el municipio conoció varias alternancias políticas.

[12] Seis son gobernados por el PAN, uno (García) por el PRD.

municipio de Monterrey desde 1994 y el gobierno de Nuevo León en 1997. Desde hace más de una década, el congreso del Estado está dominado por un bi-partidismo PRI y PAN. Sin embargo, mas que por una oposición PRI/PAN la escena política local se ve marcada por el peso de los actores de la iniciativa privada. Industriales y promotores inmobiliarios, tienen una influencia directa tanto en los gobiernos del PAN como en los gobiernos del PRI. En lo que concierne a la gestión urbano-ambiental, la historia reciente de la ciudad esta marcada por intentos de los promotores inmobiliarios[13] para introducir reformas "liberando" el desarrollo urbano de las limitaciones introducidas por la planeación urbana. Estos grupos tuvieron el peso suficiente en el gobierno interino del PRI (Benjamín Clariond, 1996-1997) para promover en 1997 una iniciativa de ley de desarrollo urbano de corte neoliberal. La nueva administración del PAN parece otorgar un peso más importante a la planeación territorial, entregando las instituciones de desarrollo urbano a un equipo con experiencia en la planeación. En la escena local, las posiciones frente a la acción pública urbano-ambiental no se pueden leer con referencia al sistema de partidos. No pudimos encontrar diferencias fundamentales entre municipios del PAN y del PRI en lo que concierne a la construcción del orden jurídico ambiental.

En San Luis Potosí,[14] desde los años ochenta el contexto político fue marcado por conflictos electorales y por el auge de movimientos sociales. En un contexto de conflicto con el gobierno del Estado y de reivindicación de una modernización del sistema político mexicano, Salvador Nava logra presidir el ayuntamiento de San Luis Potosí entre 1983 y 1985. Entre 1985 y 1997, el gobierno del Estado fue marcado por una gran inestabilidad política (en doce años seis gobernadores del PRI, unos destituidos, otros sustitutos o interinos). Por su parte, la capital del Estado se ha caracte-

[13] Reunidos en la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León (ADIVAC) que tuvieron un peso determinante en el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano (Codeur).

[14] La presentación del contexto político de San Luis Potosí retoma los elementos presentes en los textos de Mario Bassols.

rizado por la presencia activa de la oposición en tres de los cuatro últimos trienios de gobierno municipal (1989-1994 y 1997). Ello fue posible por medio de una fórmula de alianza inicial entre el Frente Cívico Potosino y el Partido Acción Nacional, partido que hasta 1994 estuvo en el poder en el municipio de San Luis. La tendencia fue temporalmente revertida en las elecciones extraordinarias celebradas en febrero de 1995, en donde el PRI volvió a recuperar la ciudad, la cual perdió de nuevo en las últimas dos elecciones, también a favor del PAN. A fines de los noventa se asiste al fin de una era de alta movilización política y ciudadana que acompañó al navismo desde principios de los ochenta. En este contexto los temas ambientales parecen jugar un papel particular tanto en la recomposición de los movimientos sociales y de sus líderes (conflicto sobre un proyecto de desechos tóxicos en el municipio de Guadalcázar, conflicto de la minera San Xavier), como en la construcción de la gobernabilidad local (véase la búsqueda de consenso en las discusiones sobre la nueva ley ambiental estatal en 1999).

Ciudad Juárez[15] tiene una experiencia temprana de alternancia partidista: desde mediados de los ochenta, esta ciudad fue el escenario de un movimiento de defensa del voto opositor y es una plaza donde se mantiene de forma consistente un electorado afín al Partido de Acción Nacional (PAN). Mientras en el nivel municipal se consolidan los gobiernos panistas, en el gobierno del Estado de Chihuahua se han alternado gobiernos y legislaturas del PAN y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que abre una vía de contradicciones entre municipio y gobierno estatal. Tal situación se manifestó en la forma siguiente: la Ley Ecológica del Estado de Chihuahua se creó en 1992 cuando todavía gobernaba el PRI y cuando el mismo partido tenía la mayoría en la Cámara de Diputados estatales. El problema se dio después, a partir de 1995, cuando el panista Francisco Barrio gobernaba al Estado, mientras el PRI recuperó la mayoría en el congreso estatal. Desde esa posi-

[15] La presentación del contexto político de las ciudades fronterizas fue redactada por José Antonio Trujeque y se nutre de los trabajos de Héctor Padilla y Lourdes Romo.

ción en el Poder Legislativo, en 1996 el PRI se opuso a la reforma de la ley estatal para adaptarla a la LGEEPA. Por tanto, la construcción del cuerpo normativo ambiental fue afectada por el contexto de alternancia y de "gobierno dividido". Este tipo de confrontaciones así como las dificultades que hubo en diferentes momentos para crear consenso sobre temas como la definición del presupuesto estatal, invocó en varias ocasiones el riesgo de la llamada "parálisis institucional".

En contraste, en las dos ciudades fronterizas del Estado de Tamaulipas (Nuevo Laredo y Matamoros) es perceptible la continuidad del sistema político mexicano en su sentido "clásico": la hegemonía del PRI, el encuadramiento de las organizaciones sociales y del activismo social en el interior de este partido, la fortaleza de los mecanismos de representación sectorial (sindicatos, ligas agrarias, organizaciones urbanas), las líneas de mando que convergen en el gobernador del Estado, y de éste hacia el Presidente de la República. Es posible que este contexto político (más homogéneo en comparación con el de Chihuahua) haya facilitado que en Tamaulipas el diseño de los ordenamientos ecológicos estatales (1992) se haya hecho sobre el modelo que representó la LGEEPA: es decir, a esta ley el Congreso estatal le hizo algunas modificaciones y ajustes, y el resultado fue la ley ecológica estatal de Tamaulipas. El mismo método se empleó para establecer el Reglamento ambiental de Matamoros, pues se tomó como base la Ley estatal, y sobre la base de ciertas modificaciones se estructuró dicho cuerpo normativo.

Denuncias y conflictos

Nuestros estudios de caso muestran el papel central de la denuncia popular[16] como forma de vinculación entre el orden jurídico y la población. Para los actores públicos estas denuncias y su ges-

[16] Si la posibilidad de una denuncia popular existe desde 1972 para los ciudadanos y desde 1988 para las asociaciones, la efectividad de su tratamiento por las autoridades

tión constituyen un elemento importante de su quehacer y de su capacidad de vigilancia. En muchos casos, grupos de colonos movilizados hacen un uso amplio de esta herramienta y se atribuyen ellos mismos una misión de acción pública, como vigilantes externos. Sin embargo varios casos de inconformidad de actores locales muestran que estas denuncias no apelan solamente al cumplimiento de la ley, sino al respeto de derechos subjetivos o de demandas sociales.

En caso de conflictos, la expresión de la demanda de derechos o de seguridad se dirige a actores políticos locales, municipios o gobierno del Estado. Estos se movilizan y multiplican las declaraciones garantizando derechos, otorgando seguridad, más allá de su propia capacidad de acción o de producción jurídica. Como lo muestra el caso de San Luis, la existencia de un orden jurídico ambiental acota la discusión pública sobre el tema, reorienta las acciones de distintos actores y agentes económicos locales y en todo caso legitima posiciones, pero no garantiza la solución de los conflictos.

Una parte de los conflictos analizados tienen su raíz en divergencias interinstitucionales entre niveles de gobierno (éstas son particularmente visibles en Ciudad Juárez; pero existen también en Monterrey). Ciertos actores buscan protegerse de la acción de un nivel de gobierno utilizando la posición de otro nivel de gobierno. Documentos emitidos por un nivel de gobierno pueden ser utilizados para fundar inconformidad a limitaciones aportadas al uso de la propiedad por otra disposición jurídica.

Para los habitantes movilizados, el orden jurídico de la federación es visto muchas veces como capaz de imponer una acción de protección del ambiente, sin doblegarse frente a los intereses locales. En el caso de los conflictos de Monterrey, podemos ver que los grupos ambientales consideran la federación como la úni-

---

administrativas fue reforzada en periodos recientes. Las denuncias no constituyen solamente un modo de relación privilegiado con las autoridades federales sino también con las autoridades locales.

ca capaz de realmente hacer valer una protección de la naturaleza. Pero en otros contextos las decisiones federales pueden ser vistas en otra dimensión es decir como insensibles o escasamente vinculados a las inquietudes locales (caso de San Luis, en cierta forma de Matamoros, discusiones sobre las emergencias ambientales ligadas a la industria en Monterrey).

El análisis de casos de conflictos o de emergencias ambientales muestran que el conjunto del sistema político-administrativo local se moviliza sobre un tema, incluyendo sus más altos representantes, cuando habitantes movilizados logran conquistar una presencia importante en los medios de comunicación. Esta movilización suele ser muy intensa durante un periodo corto de tiempo. Las diferentes instancias buscan restablecer la confianza de los habitantes en el sistema de gestión político-administrativa de los asuntos urbano-ambientales y establecer una salida negociada del conflicto aceptable para los habitantes, pero también para el conjunto de los actores públicos.

Estos momentos de gestión de los conflictos son muy ricos en enseñanzas, puesto que los actores de dependencias diferentes son llevados a desarrollar un trabajo conjunto independientemente de sus competencias reales, modificando los hábitos de relación interinstitucional de la gestión urbano-ambiental cotidiana. Son también muy ilustrativos de las relaciones entre los actores públicos y los habitantes movilizados, mas allá de la simple repetición de estrategia de cooptación, división o compra de líderes de movimientos. Asimismo, estos momentos de gestión de los conflictos subrayan el mal funcionamiento de las instituciones encargadas de integrar la participación social a la acción pública.

El análisis de varios conflictos en las mismas ciudades muestran que –más allá de los lazos informales creados entre actores– muchas veces no existe memoria institucional de las formas pasadas de construcción de una salida aceptable de los conflictos: ni en lo que concierne a las soluciones adoptadas para lograr la movilización del conjunto de los actores, ni en cuanto a la relación con la población y la sociedad civil.

Comparación internacional

Comparación de los contextos nacionales de acción mexicano y francés

El medio ambiente se volvió un eje de intervención privilegiado de los organismos internacionales y un campo sobre el cual se desarrolla una cooperación entre Estados a escala mundial para la construcción de un derecho internacional. Además, el medio ambiente urbano fue uno de los ejes fundamentales de Hábitat II y constituye un enfoque prioritario de las intervenciones del Banco Mundial. La política ambiental tiene esta doble especificidad de construcción nacional y de integración de principios definidos a escala internacional (Carabias y Provencio, 1994).

Este proyecto fue también la ocasión de confrontar el contexto de acción mexicano con otro contexto de acción nacional. En particular, la forma en la cual se integra la relación entre orden jurídico y gestión urbana en Francia y al nivel de la Unión Europea. La confrontación de nuestros estudios de caso y de los estados de la cuestión realizados para el caso de Francia,[17] nos permite subrayar varios aportes de la comparación de contextos nacionales diferentes.

En el caso de México, el carácter internacional de la política ambiental está reforzado por la proximidad con Estados Unidos y la cooperación en el marco del TLC; en el caso de Francia por el peso de la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de su importancia en la dinámica de la acción publica ambiental en México, la cooperación ambiental con Estados-Unidos y Canadá dista mucho de implicar la constitución de un derecho supranacional que se impone a los estados, como es el caso en la Unión Europea. La prevención de los riesgos mayores, la reglamentación del derecho a la información, los estudios de impacto, la lucha contra el ruido, las medidas de conservación de la biodiversidad, las sustancias peligrosas y la normalización técnica, constituyen importantes cam-

[17] Véase el texto *Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en este informe.*

pos de la acción de la Unión Europea en materia ambiental. Sin embargo, las directivas que poseen –o son susceptibles de poseer– el mayor impacto para la gestión urbana, son las que conciernen al aire, al agua y a los desechos, que introducen normas y procedimiento que los estados tienen que integrar en su orden jurídico. La planeación urbana y los problemas urbanos se consideran de la competencia de los poderes locales y nacionales. A pesar de esto se multiplican foros de intercambio de experiencia promovidos por la Unión Europea, que difunden recomendaciones sobre las modalidades de construcción de un modo de urbanización duradero.

En el ámbito urbano, la codificación de los procedimientos de evaluación ambiental, la obligación de tomar en cuenta al medio ambiente en los documentos urbanísticos, la creación de procedimientos específicos para la prevención de riesgos naturales y para el control de las contaminaciones, han hecho del medio ambiente un campo de la gestión urbana. Esta tendencia, con temporalidades y eficacia diferentes sobre el control de la urbanización, se pueden percibir tanto en México como en Francia y en los países de la Unión Europea.

Tanto en Francia como en México, la administración del medio ambiente y la producción jurídica ambiental son relativamente jóvenes y no aparecen todavía como una constante de la acción pública y de la producción legislativa. Ni la administración, ni el derecho ambiental, constituyen ámbitos totalmente autónomos de la acción pública y de su reglamentación. Por una parte, se observa una dispersión de las normas jurídicas y una multiplicación de las injerencias del derecho ambiental en otros campos de la reglamentación pública; por otra, se trata de un ámbito en el cual la multiplicación de las reglamentaciones sectoriales ha llegado a ser calificada de sobre reglamentación, y en el cual abundan los ejemplos de falta de respeto a las reglamentaciones y normas proclamadas.

El ámbito de la protección ambiental aparece como separado en varios campos: el control y la prevención de las contaminacio-

nes, protección de la naturaleza, protección en contra de los riesgos, el ordenamiento territorial. Cada contexto nacional de acción puede ser descrito en función de la relación entre esos campos. Cada campo tiende a ser organizado alrededor de expertos y de formas especificas de intervención. Las nuevas administraciones ambientales no tienen la exclusividad sobre el control de la totalidad del ámbito de la protección ambiental.

Por otra parte, las administraciones ambientales no tienen capacidad de controlar realmente el conjunto del territorio. En este contexto, en Francia, las asociaciones de protección de la naturaleza desempeñan un papel de singular importancia para asegurar el contacto con el terreno, en México; la denuncia popular y su uso por ciertas asociaciones cumple este papel de vigilante exterior.

La integración de las preocupaciones ambientales en los documentos de planeación urbana es problemática en todos los contextos. Sin embargo, esta cuestión tiene consecuencias diferentes en los distintos contextos nacionales de acción e inclusive en distintos contextos locales. La introducción de un discurso ambiental sobre la planeación urbana surte, sin embargo, el efecto de colocar la noción de bien o de patrimonio común en el meollo de los debates en torno a la gestión urbana, junto con sus necesarios corolarios de participación y de atención prestada al largo plazo. A la gestión urbana incumbe no solamente mejorar la ecocompatibilidad del funcionamiento de la ciudad, sino también asegurar su sustentabilidad. Aunque se supone que ofrece un enfoque global frente a los distintos sectores de la intervención urbana (suelo, vivienda, transporte), la planificación ambiental sigue siendo, en la mayoría de los casos, un ejercicio que se desarrolla paralelamente a los procedimientos tradicionales de planificación de la acción pública urbana.

La relación entre ordenamiento urbano y ordenamiento ecológico presenta sin embargo una diferencia importante entre Francia y México. En Francia, la consistencia jurídica de la obligación de la integración de la protección del ambiente en los documentos de urbanismo es más fuerte. Además, la aparición de una

administración y de un orden jurídico autónomo del medio ambiente parece tener impactos diferentes sobre los actores de la administración urbana. En Francia todo ocurre como si los actores del ordenamiento urbano desearan demostrar la buena integración de los objetivos ambientales, para no correr el peligro de perder su competencia en todo un ámbito de la acción pública urbana. Una parte de quienes intervienen en la planificación urbana busca una nueva legitimidad a través de la puesta en marcha o la proclamación de objetivos ambientalistas. En México, nuestra investigación parece mostrar que la existencia de un orden jurídico, de una administración ambiental, de procedimientos de ordenamiento ecológico, permite liberar a los actores de la planeación de la necesidad esgrimir un discurso y acciones de protección del ambiente, ya que existe otro sector que toma este aspecto a su cargo.

Pensando en el caso de México, pero también en los estudios comparativos de caso en Francia y en Europa podemos distinguir en la acción pública urbano-ambiental dos tendencias importantes:

- Por una parte, cada vez más la intervención pública urbano-ambiental implica la movilización de diversos actores públicos que entran en negociaciones y que pactan entre ellos. Cualquier proyecto, cualquier intervención urbano-ambiental necesita un acuerdo, un contrato, un financiamiento cruzado entre varios actores. Este tipo de relación y los procesos de descentralización tienden a poner formalmente los diferentes actores públicos en un plan de igualdad. Igualdad formalmente reconocida por la ley en el caso de Francia, más no en el caso en México, donde los Congresos de los estados tienen funciones de normar las intervenciones de los municipios. Podemos decir que las diferentes instancias locales cada vez mas negocian, discuten y/o entran en conflicto sobre temas de control de la urbanización, planeación urbana o de protección del ambiente. Entre estos actores podemos analizar momentos

de controversia o de conflictos alrededor de la ley, de las formas de intervención sobre el territorio.

•Por otra parte, cada vez más se integran elementos de mediación, de participación, de negociación entre actores públicos y otros tipos de actores, en las formas mismas de realizar los planes y los proyectos urbanos y de programar la acción pública. Presenciamos la multiplicación de formas de construcción del consenso o de adhesión de la sociedad civil, a políticas, planes y proyectos públicos. Cada vez más la negociación, la concertación se integran en la realización de los planes o programas, y no posteriormente, a través de consultas populares que pueden ser muy formales.

Sin embargo a pesar de esto, más que nunca, presenciamos indiferencia, incomprensión u hostilidad de grupos de habitantes frente a proyectos públicos. Las relaciones entre los habitantes y la intervención sobre el territorio se vuelven más conflictivas. En México muchas veces se piensan estos elementos como ligados a las formas locales de alternancia política. Pero en contextos totalmente diferentes, como en el caso de Francia o en Estados Unidos, también presenciamos tendencias similares. Cada vez es más difícil hacer proyectos o intervenciones públicas. La relación entre los habitantes y la acción pública urbana esta marcada por tensiones, controversias, debates públicos o conflictos. La acción pública ambiental y el derecho ambiental están sometidos a la presión de estos conflictos y al mismo tiempo a las demandas, solicitudes de derecho o de seguridad de su entorno de vida, por parte de las poblaciones movilizadas.

BIBLIOGRAFÍA

AZUELA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989.

———, "Políticas ambientales e instituciones territoriales en México", en *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1993.

BASSOLS RICÁRDEZ, Mario, "Ayuntamientos panistas: de oposición leal a gobierno local", *Ciudades*, núm. 25, México, 1995.

———, "Para entender a Saltillo: la gestión panista de Rosendo Villarreal (1991-1993)", en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

CARABIAS, Julia, Provencio Enrique, "La política ambiental mexicana antes y después de Rió", en, Alberto Glender y Victor Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental*, SER-FCE, México, 1994, 423 pp.

CRESPO, José Antonio, *Votar en los Estados, análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1996.

Environmental Law Institute, *La descentralización de la protección ambiental en México: un panorama de las leyes e instituciones estatales y locales,* México, 1996.

FOURNIAU, Jean Michel, "Les associations et le débat public", en *Séminaire associations*, PUCA, Ministère de l'Equipement, París, 1996.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano (instrumentos de política)*, UAM-Azcatpozalco, México, 1997.

JANETTI DÍAZ, María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, CIDE, México, 1996.

KÜRZINGER-F.E., J. Hess *et al.*, *Política ambiental en México, el papel de las organizaciones no gubernamentales*, Instituto Alemán de Desarrollo, México, 1991.

LAFAYE, Claudette, Thévenot Laurent, "Une justification écologique? conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue Française de Sociologie*, XXXIV, 1993.

LASCOUMES, Pierre, *L'éco-pouvoir, environnement et politique*, éditions la découverte, París, 1994.

——— y Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou l'administration des possibles, la création des directions régionales de l'environnement*, L'Harmattan, París, 1997.

LEGENDRE, Pierre, *Sur la question dogmatique en occident*, Fayard, París, 1999.

MELÉ, Patrice, *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, México, 1994.

———, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, Presses de l'IHEAL, París, 1998.

———, "Pouvoirs locaux et recompositions de l'action publique urbaine au Mexique", en *Nouvelles territorialités en Amérique Latine et au Mexique: comment penser aujourd'hui l'ancrage de l'Etat-nation*, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, París, 2000.

MENDOZA BERRUETO, Eliseo (coord.), *Federalismo, ecología y administración municipal*, El Colegio de México, Tijuana, 1996.

MICOUD, André, Valarié Pierre, Franguiadakis Spyros, *L'écologie urbaine au risque de la cité*, CRESAL-CNRS, Saint-Etienne, 1996.

OST, François, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, éditions la découverte, París, 1995.

SCHTEINGART, Martha, "Aspectos conceptuales y metodológicos en estudios urbano-ambientales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 2, El Colegio de México, México, 2000.

SEERDEN, René y Heldeweg Michael (eds.), *Comparative environnemental law in Europe, an introduction to public environnemental law in the EUA member states*, Apeldorn, Metro, 1996.

TOPALOV, Christian, "De la planeación a la ecología. ¿Nacimiento de un nuevo paradigma de la acción sobre la ciudad y el hábitat?", *Diseño y Sociedad*, núm. 6, Departamento de Teoría y Análisis, UAM-Xochimilco, México, 1996.

TROM, Danny, " De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, núm. 1, 1999.