

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO LOCAL EN EL ESTADO DE JALISCO

*Aguirre Jiménez Alma Alicia¹
Morán Martínez Francisco²*

INTRODUCCION

Todas las acciones humanas realizadas por una sociedad para vivir, tienen efectos e implicaciones en la base natural del territorio donde se asienta y en el que lo circunda.

Por ello, debemos de partir que si el ser humano organizado en grupos sociales, es quien transforma y adapta el territorio de acuerdo a sus necesidades alterando los procesos naturales, es al mismo ser humano a quien le corresponde evitar o corregir el daño producido y diseñar nuevas formas de transformación más respetuosas y equilibradas con su medio ambiente. (Dourojeanni:1998)

Las poblaciones de las que formamos parte, ejercen sus impactos en el ambiente a través de un variado conjunto de actividades productivas, entre las que destacan la agricultura y la ganadería, la industria, el desarrollo urbano -en forma del crecimiento de las ciudades y poblados- y su infraestructura asociada y el turismo, entre otras.

Las consecuencias en el medio ambiente derivadas de las actividades productivas se reflejan en la pérdida y alteración de los ecosistemas y de su biodiversidad, la contaminación del agua, el aire y los suelos, el cambio climático global y la reducción del grosor de la capa de ozono que nos protege de los rayos ultravioleta de sol.

¹ Master en Administración. Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. México. Teléfono: 0133-37-70-34-04 ext. 5266. Email: aalma@cucea.udg.mx

² Master. en Evaluación Socioeconómica de Proyectos; Departamento de Economía del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Teléfono: 0133-37-70-34-04 ext. 5266, Email: fmoranm@msn.com

Actualmente se está creando conciencia de esta problemática. Los gobiernos, las sociedades civiles, los grupos independientes organizados y las instituciones internacionales han desarrollado importantes campañas de información y alerta acerca de las consecuencias del mal manejo de los recursos naturales, así como de las posibles soluciones.

A pesar de ello, uno de los más grandes retos hoy en día, es que si no se cuidan y utilizan de manera más racional los recursos del medio ambiente, no se podrá garantizar el bienestar y el crecimiento de las sociedades, visualizando el futuro de manera incierta. (SEMARNAT:2007)

Ante esta problemática, se reconoce que para poder aplicar las medidas necesarias para el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, se requiere de la participación de distintas instancias en el ámbito de sus respectivas competencias y posibilidades de acción, lo que para el caso de México, significa la participación del gobierno en sus tres niveles, federal, estatal y municipal, así como de las empresas y de la sociedad en la gestión ambiental, en donde la descentralización en el plano gubernamental juega un papel importante, principalmente en el plano municipal.

Los municipios y la gestión ambiental en México

Desde el punto de vista jurídico, se define al municipio como una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior. Victory, (1997) señala que el municipio como entidad institucional tiene una doble función:

- 1) Como entidad básica de la organización territorial del Estado, el municipio actúa como referente territorial para el desempeño de las funciones estatales que requieren este nivel de descentralización y proximidad y
- 2) Como entidad representativa de su propia comunidad política, el municipio ejerce funciones de autogobierno y auto administración de las colectividades humanas instaladas en su territorio.

Autores como (Sierra 1998 y Victory 1997) coinciden que la organización de los municipios está integrada por dos órganos de gobierno y administración bien definidos:

- El poder legislativo municipal integrado por regidores y presidido por el propio alcalde o presidente municipal y cuyas competencias son de carácter normativo de planificación y presupuestación.
- El poder ejecutivo municipal que se caracteriza por ser unipersonal y su autoridad se denomina alcalde o presidente municipal, elegido mediante votación popular ejerce normalmente las funciones ejecutivas, administrativas y representativas.

Respecto a los objetivos que deben responder los municipios, éstos son de diversa índole, Jouravlev (2003) señala que en general tienen como común denominador “el bien común local”; por lo general los municipios buscan: por una parte, satisfacer las necesidades primordiales de su población, fortalecer la autonomía municipal, asegurar la participación ciudadana en proceso de toma de decisiones y promover el desarrollo comunitario; por otra administrar, fomentar y proteger los intereses locales, promover el desarrollo integral de las comunidades y territorios que los integran, preservar los recursos naturales y el medio ambiente y promover la prestación adecuada de los servicios públicos y sociales locales.

Con el propósito de cumplir con las funciones de la protección del medio ambiente en su ámbito territorial, los municipios han requerido implementar un sistema de gestión capaz de estructurar la planificación, organización, dirección y control en materia medioambiental.

En este contexto, en el presente documento se presentan avances de un proyecto de investigación que parte del análisis de los componentes de la gestión ambiental municipal, que se considera constituye la base para identificar si los municipios del estado de Jalisco cuentan con una estructura organizacional e instrumentos de política requeridos para implementar un sistema de gestión ambiental. Derivado del análisis, se presentan algunas consideraciones sobre posibilidades de mejoras en la actuación municipal en la solución de los problemas ambientales existentes en el Estado de Jalisco.

Institucionalización de la gestión ambiental

Puede decirse que hasta 1999 con las reformas al artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionadas con las funciones y servicios públicos municipales, los avances en materia administrativa fueron de carácter cualitativo ya que el gobierno se dedicó a sustentar el proceso de institucionalización de la gestión ambiental en

la administración pública, con el inicio formalmente de la creación de estructuras administrativas para crear en los municipios las direcciones para la gestión ambiental y la reglamentación aplicada en esta materia.

El concepto de gestión ambiental empezó a evolucionar de manera asociada a la noción de servicio público y a la intervención del Estado a través de sus estructuras administrativas³.

Con las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA) de diciembre de 1996, se establecen con mayor precisión las facultades que le corresponden a los diversos órdenes de gobierno en materia de preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

En la mencionada Ley, se señalan 16 facultades que se confieren al municipio, según el artículo 8º y son:

1. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal.
2. Aplicar los instrumentos de la política ambiental en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal.
3. Aplicar las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas (establecimientos comerciales, de servicios, ladrilleras entre otros) así como de fuentes móviles.
4. Aplicar las disposiciones jurídicas en la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales.
5. Crear y administrar zonas de preservación ecológica de los centros urbanos, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas.

³ En 1999 se realizaron reformas al artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionadas con las funciones y servicios públicos que debe prestar el municipio, en su fracción III y V faculta a los municipios para: autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia y en sus jurisdicciones territoriales; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (CPEUM: 2009).

6. Aplicar las disposiciones jurídicas de prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínicas y olores perjudiciales provenientes de fuentes fijas y las aplicables a fuentes móviles.
7. Aplicar las disposiciones jurídicas de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales.
8. Formular y expedir programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo establecido en dichos programa.
9. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la preservación del ambiente por los efectos de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, tránsito y transportes locales.
10. Participar en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial.
11. Participar en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil establecidas.
12. Vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación en las materias y supuestos que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII del artículo 8 de la LGEEPA.
13. Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia ambiental.
14. Participar en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial.
15. Formular, ejecutar y evaluar el programa municipal de protección al ambiente.
16. Atender los asuntos ecológicos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda la LGEEPA u otros ordenamientos en concordancia con ella.

En este entorno surge la pregunta ¿Los municipios han tenido la capacidad de crear las estructuras administrativas e implementar los instrumentos de política ambiental necesarios

para cumplir con todas las atribuciones y facultades que les confiere el marco legal en materia ambiental?

Estructura organizacional e instrumentos de política ambiental

En un entorno de contradicciones económicas que se manifiestan en el deterioro del medio ambiente, que se expresa en contaminación del aire, suelo y agua; surge la necesidad de impulsar un cambio estructural, insertando a nivel municipal la gestión del medio ambiente a través de la figura administrativa de la dirección ecología como instrumento para responder eficazmente a las complejidades de una sociedad que por naturaleza ya había mostrado cambios sustantivos en la manifestación de externalidades negativas al medio ambiente.

Desde este entorno y la emisión de disposiciones legales en esta materia, se visualizó una fisonomía para mejorar la gestión ambiental y convertirla en un instrumento para mitigar el acelerado deterioro ambiental que habían venido manifestando los municipios de algunas regiones, principalmente los ubicados en las áreas de influencia a las zonas conurbadas.

Los cambios se manifestaron en nuevos razonamientos y en la renovación de funciones, percibiéndose una reforma administrativa para adecuar las instituciones a los requerimientos del momento y facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y organizar la administración pública en cual se pretendió respaldar la administración de los recursos naturales suelo y agua del país.

Con estas perspectivas de reforma administrativa se llegó a configurar un modelo de gestión, lográndose principalmente avances metodológicos en los sistemas de planeación ambiental.

En lo que se refiere a los municipios, este modelo de gestión puso énfasis en una estructura organizacional cuyas funciones se enfocan a la gestión del medio ambiente; para ello, se instituyeron dos acciones principales:

- A. La institucionalización de las Direcciones de Ecología y
- B. Emisión de los Reglamentos de Ecología.

A. La institucionalización de las Direcciones de Ecología

En el estado de Jalisco, de los 125 municipios que lo conforman, se han instituido únicamente 43 Direcciones de Ecología, esto significa que 82 municipios no han asumido ningún esquema de administración para la gestión del medio ambiente en su ámbito de competencia.

Se observó que la institucionalización del esquema de gestión, tiene una variable dependiente que incide en su conformación y está representada por el número de habitantes del municipio.

Al analizar las entidades municipales en función de la variable poblacional, se encontró que aquellos municipios con un rango de población de 1,748 a 12,167 habitantes, únicamente el 10% (5 municipios) cuentan una entidad gestora en esta materia; lo que significa que los 47 ayuntamientos que se encuentran en este rango, carecen de esta estructura administrativa.

Estas entidades registran un atraso significativo en cuanto a instrumentos de política ambiental, dado que únicamente el 31% cuentan con reglamento de ecología y se resalta que un porcentaje cercano al 90% de estos núcleos carecen de instrumentos de política ambiental tales como: Planeación ambiental, criterios ambientales en la promoción del desarrollo municipal; Regulación ambiental de los asentamientos humanos y Evaluación de impacto ambiental.

De los 51 municipios que albergan entre 12,168 a 43,427 habitantes, 18 han institucionalizado sus Direcciones de Ecología. En este grupo de municipios, solo entre el 45% y el 57 % de ellos, han emitido su reglamento, por lo que las acciones referidas a: Criterios ambientales en la promoción del desarrollo ambiental; Regulación ambiental de los asentamientos humanos y Evaluación del impacto ambiental son mínimas, las cuales se ubican en un rango del 3% al 27%; esto manifiesta una gestión ambiental muy limitada, dado que este segmento, 33 municipios carecen de una entidad para la gestión del medio ambiente.

ESTADO DE LA SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DIRECCIONES DE
ECONOLOGÍA
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO

| RANGOS DE POBLACIÓN (HABITANTES) | ACCIÓN | INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|----------------------|--|---|----------------------------------|--|-------------------------------------|
| | Dirección de Ecología | Reglamento de Ecología | Planeación Ambiental | Criterios Ambientales en la Promoción del Desarrollo Municipal | Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos | Evaluación del Impacto Ambiental | Medidas de Protección de Áreas Naturales | Investigación y Educación Ambiental |
| 1,748? x < 12,167 | 10% | 31% | 8% | 10% | 10% | 4% | 17% | 52% |
| 12,168? x < 22,587 | 30% | 48% | 30% | 18% | 12% | 3% | 58% | 52% |
| 22,588? x < 33,007 | 45% | 45% | 27% | 27% | 18% | 9% | 9% | 64% |
| 33,008? x < 43,427 | 43% | 57% | 29% | 14% | 14% | 0% | 57% | 43% |
| 43,428? x < 53,847 | 100% | 73% | 50% | 23% | 23% | 23% | 73% | 73% |
| 53,848? x < 64,267 | 100% | 80% | 60% | 60% | 80% | 20% | 40% | 80% |
| 64,268? x < 74,687 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 0% | 100% | 100% |
| 74,688? x < 85,107 | 100% | 100% | 100% | 100% | 0% | 100% | 100% | 100% |
| 85,108? x < 95,527 | 0% | 100% | 100% | 100% | 0% | 0% | 100% | 100% |
| 95,528? x < 105,947 | 100% | 100% | 100% | 50% | 0% | 100% | 100% | 100% |
| 105,948? x < 116,367 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 0% | 0% | 100% |
| 116,368? x < 126,787 | 100% | 100% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| 126,788? x < 137,207 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 0% |
| 137,208? x < 147,627 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 147,628? x < 158,047 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 158,048? x < 168,467 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 168,468? x < 178,887 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 178,888? x < 189,307 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 189,308? x < 199,727 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 199,728? x < 210,147 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 210,148? x < 220,567 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 220,568? x < 230,987 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 230,988? x < 241,407 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 241,408? x < 251,827 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 251,828? x < 262,247 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 262,248? x < 272,667 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 272,668? x < 283,087 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 283,088? x < 293,507 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 293,508? x < 303,927 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 303,928? x < 314,347 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 314,348? x < 324,767 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 324,768? x < 335,187 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 335,188? x < 345,607 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 345,608? x < 356,027 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 356,028? x < 366,447 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 366,448? x < 376,867 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 376,868? x < 387,287 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 387,288? x < 397,707 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 397,708? x < 408,127 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 408,128? x < 418,547 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 418,548? x < 428,967 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 428,968? x < 439,387 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 439,388? x < 449,807 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 449,808? x < 460,227 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 460,228? x < 470,647 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 470,648? x < 481,067 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 481,068? x < 491,487 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 491,488? x < 501,907 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 501,908? x < 512,327 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 512,328? x < 522,747 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 522,748? x < 533,167 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 533,168? x < 543,587 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 543,588? x < 554,007 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 554,008? x < 564,427 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 564,428? x < 574,847 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 574,848? x < 585,267 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 585,268? x < 595,687 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 595,688? x < 606,107 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 606,108? x < 616,527 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 616,528? x < 626,947 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 626,948? x < 637,367 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 637,368? x < 647,787 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 647,788? x < 658,207 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 658,208? x < 668,627 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 668,628? x < 679,047 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 679,048? x < 689,467 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 689,468? x < 700,887 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 700,888? x < 711,307 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 711,308? x < 721,727 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 721,728? x < 732,147 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 732,148? x < 742,567 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 742,568? x < 752,987 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 752,988? x < 763,407 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 763,408? x < 773,827 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 773,828? x < 784,247 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 784,248? x < 794,667 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 794,668? x < 805,087 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 805,088? x < 815,507 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 815,508? x < 825,927 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 825,928? x < 836,347 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 836,348? x < 846,767 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 846,768? x < 857,187 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 857,188? x < 867,607 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 867,608? x < 878,027 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 878,028? x < 888,447 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 888,448? x < 898,867 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 898,868? x < 909,287 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 909,288? x < 919,707 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 919,708? x < 930,127 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 930,128? x < 940,547 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 940,548? x < 950,967 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 950,968? x < 961,387 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 961,388? x < 971,807 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 971,808? x < 982,227 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 982,228? x < 992,647 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 992,648? x < 1,003,067 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1,003,068? x < 1,013,487 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1,013,488? x < 1,023,907 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1,023,908? x < 1,034,327 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1,034,328? x < 1,044,747 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base a las Fichas de Diagnóstico Ambiental Municipal de SEMADES 2007

Por otro lado, los sistemas de administración más desarrollados en diversas acciones institucionales involucradas en la gestión del medio ambiente, se registran en 21 municipios, que son las entidades municipales mayormente poblados dentro del Estado y cuya población se encuentra entre los rangos de 53,848 hasta 1'564,747 habitantes.

De este grupo, el 93% cuenta con Dirección de Ecología, destacando la excepción que es el municipio de Zapotlán El Grande. Estos ayuntamientos han tenido un notable avance en relación a la aplicación de los instrumentos de política ambiental, al respecto se puede señalar que: prácticamente el 100% de este grupo de ayuntamientos, cuentan con un Reglamento de Ecología; un sistema de Planeación ambiental; han establecido Criterios ambientales en la promoción del desarrollo municipal; tienen una Regulación ambiental de los asentamientos humanos; de alguna manera han establecido criterios para la Evaluación del impacto ambiental; así mismo han establecido Medidas de protección de áreas naturales y han impulsado la Investigación y educación ambiental.

Cabe señalar que aunque en este grupo de municipios se ha puesto manifiesto un buen avance en la gestión ambiental, algunos municipios no han implementado algunos instrumentos de política ambiental. Entre ellos se encuentran los ayuntamientos de Arandas, Guadalajara, Tepatitlán de Morelos y El Salto, los cuales no cuentan con un sistema que les permita determinar una Evaluación de impacto ambiental.

En el caso de Ocotlán, Tepatitlán de Morelos y El Salto, carecen del instrumento ambiental referido a la Regulación ambiental de los asentamientos humanos. Zapopan siendo uno de los principales municipios del estado de Jalisco, ocupando el segundo lugar en cuanto a la magnitud de la población habitada en el Estado carece de los instrumentos de política ambiental referidos a Planeación ambiental y de Regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Caso especial es el municipio de Puerto Vallarta, el cual a pesar de contar con una Dirección de Ecología y un Reglamento en esta materia, no cuenta con ninguno de los Instrumentos de Política Ambiental antes expuestos; se infiere que en este municipio la gestión del medio ambiente es instrumentada por las instancias federales y estatales encargadas de esta materia.

B. Emisión de los Reglamentos de Ecología

Otra acción sustantiva en la gestión del medio ambiente municipal, es la institucionalización de la emisión de los *Reglamentos de Ecología*, cuyo objetivo ha sido provocar cambios significativos en las tendencias y prácticas de uso de los recursos naturales e involucrar a todos los sectores de la sociedad, con un espíritu de responsabilidad compartida. Para ello se planteo la necesidad de desarrollar y aplicar un abanico más amplio de instrumentos de política ambiental basados en tres categorías fundamentales:

1. Instrumentos de mercado (Instrumentos Económicos de carácter fiscal referidos al pago de derechos)
2. Instrumentos normativos (ordenamiento ecológico, Normatividad ambiental, Autorregulación y auditorias ambientales.
3. Instrumentos horizontales de apoyo (Información y vigilancia)

La institucionalización de las disposiciones de los Reglamentos de Ecología, requiere de una labor consistente en la aplicación de los instrumentos normativos, de mercado y de apoyo; la competencia de los ayuntamientos es utilizarlos para inducir un determinado comportamiento de los sectores sociales y privados. Sin embargo, en este enfoque de gestión ambiental, es necesario considerar un sistema administrativo conformado por un complejo equipo de especialistas capacitados, que conformen el capital humano de los ayuntamientos y contribuyan a la observancia de las disposiciones de la reglamentación que se emita.

En este sentido, los gobiernos locales son los que deben actuar como primer escalón del sistema estatal de gestión ambiental por lo tanto, los responsables de ejercer influencia sobre los modos y prácticas de la población, la manera de afectar estratégicamente las condiciones de producción, consumo y estilos de vida. Sin embargo, las acciones en torno a la emisión de reglamentos municipales, determinan que únicamente el 71% de los municipios del Estado cuentan con una reglamentación que sustente la aplicación de los instrumentos de política ambiental.

1. Instrumentos de mercado (o) económicos.

Se ha determinado que solamente el 16% de los municipios han emitido una política ambiental apoyada en instrumentos económicos, que generalmente se refieren al pago de derechos por la utilización de los recursos naturales y la conservación del ambiente⁴.

En relación a la institucionalización de instrumentos de mercado o económicos, la LGEEPA señala en su artículo 42 que los gobiernos del estado y de los municipios, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. Sin embargo, en la práctica no son los Gobiernos de los estados ni los municipios quienes aplican esta política ambiental.

La observancia de los instrumentos económicos más eficiente en materia ambiental, es la desarrollada por el Gobierno Federal y se encuentra referida al pago de derechos por uso de

⁴ La promoción de la internalización de costos ambientales por medio de instrumentos económicos, tiene como propósito que los agentes reciban señales adecuadas desde el sistema de precios e incorporen entre sus objetivos o funciones de bienestar, motivaciones permanentes para hacer un manejo sustentable de los recursos naturales y para reducir la generación de contaminantes y residuos y con ello, los efectos ambientales negativos inherentes

aguas nacionales, por descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación; por concepto de suministro de agua en bloque; extracciones de materiales; uso y ocupación de zonas federales⁵.

El pago de derechos en esta materia puede tener finalidades fiscales o extrafiscales. Se consideran de carácter fiscal cuando el principal objetivo de la recaudación es cubrir los gastos públicos y cuyos gastos están destinados a financiar los gastos de operación de una entidad pública como es el caso de la Comisión Nacional de Agua⁶. Sin embargo, en ocasiones el pago de derechos tiene un carácter proteccionista, como cuando se cobra por descargar aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación. La finalidad extrafiscal en este caso es evitar la degradación de los recursos hídricos a través del cobro a los usuarios de estos cuerpos receptores.

Así, la utilización de estos instrumentos económicos para una mejor conservación ambiental cumple al mismo tiempo, el objetivo de ayudar a financiar la administración y el control de la calidad de los sistemas hidrológicos del país.

2. Instrumentos normativos (ordenamiento ecológico, Normatividad ambiental, Autorregulación y auditorías ambientales).

En relación a estos instrumentos la LGEEPA en su artículo 15 indica que el ordenamiento ecológico regional del estado será formulado por el gobierno de la entidad, considerando las diferentes regiones del territorio estatal, en escalas que permitan a los gobiernos municipales, la elaboración y expedición de los ordenamientos locales, así como de sus planes de desarrollo, atendiendo las condiciones ambientales actualizadas y exactas de su superficie.

⁵ Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, conduciéndolas a realizar acciones que favorezcan al ambiente.

⁶ Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los gravámenes, beneficios y estímulos fiscales que se expidan de acuerdo a las leyes fiscales respectivas y que tengan por finalidad incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios, LGPA, artículo 13.

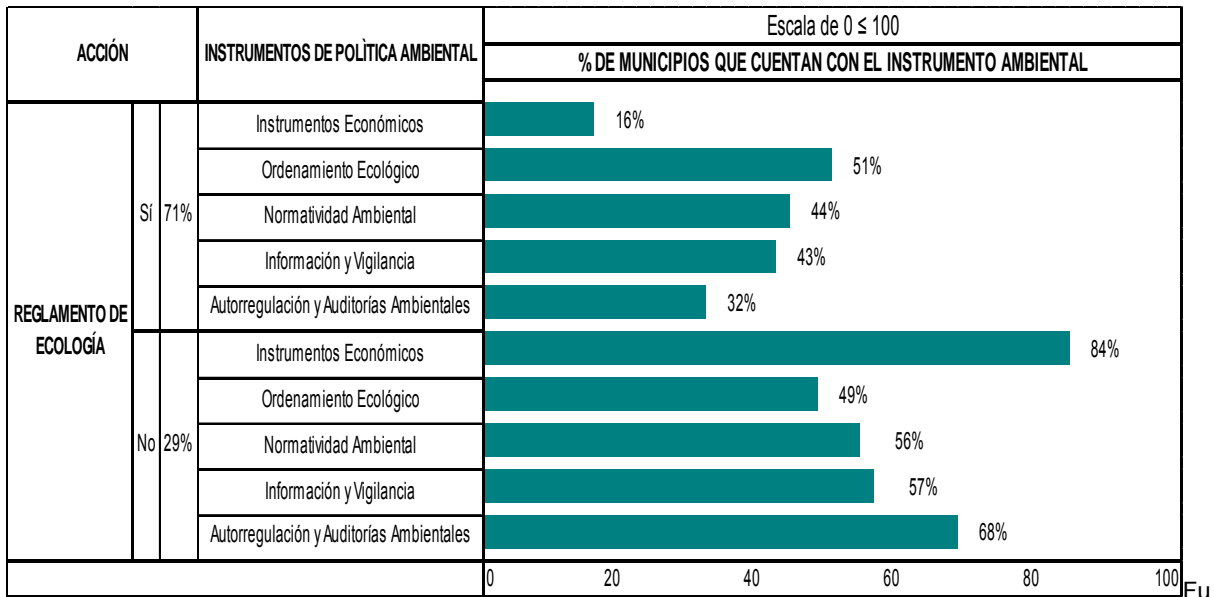
Además, en el artículo 20 de esta misma ley se establece que los ordenamientos ecológicos regional del estado y locales serán considerados en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, de la localización de la actividad productiva secundaria y de los asentamientos humanos. En torno a este instrumento de política ambiental, se determinó que el 51% de los municipios del Estado de Jalisco, han establecido disposiciones en torno al ordenamiento ecológico de las áreas de su competencia.

Las disposiciones relacionadas con la Normatividad ambiental se encuentra considerado en el artículo 34 de LGEEPA en donde se señala que se deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las disposiciones aplicables; con relación a las disposiciones al artículo 34 de la referida ley, solo el 44% de las entidades municipales han emitido su propia normatividad ambiental.

Con relación al instrumento de Autorregulación y auditorias ambientales el artículo 40 de LGEEPA indica que: El gobierno del estado desarrollará un programa dirigido a fomentar la realización de auditorias ambientales y supervisará su ejecución, con apoyo de los gobiernos municipales y, en su caso, certificará su cumplimiento. Sin embargo, en su artículo 39; indica que, los productores, industriales u organizaciones empresariales, podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, disposición que contribuye a fragmentar las disposiciones que se emitan a nivel estatal o municipal.

La acción de autorregulación y no utilizar el poder coercitivo de la ley, fragmenta la observancia de las normas ambientales y el pago de derechos, ya que las empresas se colocan en la libertad de declarar niveles de contaminación o explotación de recursos naturales que les permita evadir: las sanciones y aplicar las medidas de remediación de daños ambientales. En el mejor de los casos, pueden declarar que cumplen con lo parámetros mínimos requeridos por la normatividad en materia ambiental.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL Y APLICACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO



ente: Elaboración propia con base a las fichas de Diagnóstico Ambiental Municipal. SEMADES, 2007.

3. Instrumentos horizontales de apoyo (Información y vigilancia)

Con relación a este instrumento de política ambiental, el artículo 38 de la LGEEPA expone que el gobierno del estado y los gobiernos municipales, por conducto de sus organismos o dependencias respectivas, mantendrán un sistema estatal de información ambiental, respecto de la vigilancia de los ecosistemas y la salud ambiental prevaliente, en sus respectivas jurisdicciones territoriales; para lo cual, podrán coordinar sus acciones entre sí, y con el gobierno federal. Asimismo, establecerán sistemas de evaluación de las acciones que emprendan. Al respecto se encontró que solo el 43% de los municipio de Jalisco únicamente ejercen acciones de información ambiental y de vigilancia en sus jurisdicciones territoriales.

CONSIDERACIONES FINALES.

Se infiere que los avances en materia de gestión ambiental que registran diversos municipios del estado de Jalisco, han sido de carácter cualitativos, ya que los ayuntamientos se han dedicado en su mayoría solamente a sustentar el proceso de la institucionalización de Direcciones de Ecología. Se destaca que la gestión ambiental en los municipios empezó

a evolucionar de manera asociada al concepto de servicio municipal; las facultades conferidas a estas unidades administrativas están acompañadas de una serie de ordenamientos legales encaminados a normar la conservación del medio ambiente.

La conceptualización de este sistema de gestión, se ha enfocado a tratar de conjuntar objetivos estructurados con la funcionalidad del desarrollo de los municipios; planteándose así, al menos teóricamente, la descentralización y delimitación de responsabilidades en la elaboración de planes municipales en esta materia.

Sin embargo, la cultura y el modelo organizacional prevaleciente de la gestión ambiental en México a nivel macroadministrativo, no permite la instrumentación de la descentralización requerida para que los municipios establezcan una política ambiental adecuada a la situación y necesidades de su entorno; puesto que las decisiones y la autoridad para hacer las tareas, tienen un enfoque descendente, dado que las acciones están sustentadas en estrategias unilaterales que se utilizan para el desempeño de las Delegaciones Estatales, sin que se de una desconcentración o descentralización de autoridad a las instancias municipales.

Esta situación provoca que las unidades municipales para la gestión ambiental, se caractericen por tener una estructura técnica poco eficiente; un presupuesto insuficiente para la concepción de proyectos que permitan remediar las externalidades negativas que generan las acciones humanas; así como mantener un ambiente relativamente estable pero poco predecible.

Por otro lado, los sistemas macroadministrativos de las diversas instituciones involucradas con la administración del medio ambiente, se identifican con los términos populares de la concepción de burocracia, que se aplica a las consecuencias negativas de las grandes organizaciones, tales como el exceso de papeleo, demora en los procedimientos y frustración en general.

Aunado a ello, el tipo y dimensión de organización administrativa burocrática siguen actuando como un sistema cerrado, ya que la instancia Federal o Estatal actúa como un sistema cerrado, en donde cada dependencia elabora sus propias estrategias y programas de trabajo sin una interacción de información con el resto de las instituciones involucradas en el proceso de gestión ambiental.

Es por ello, que la gestión del medio ambiente debe estar sustentado en un sistema de administración abierto susceptible de ser afectado por factores externos al mismo. En tanto que el diseño de políticas ambientales debe considerar la estrecha vinculación que existe entre el desarrollo social, el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, priorizando las necesidades de las regiones en vías de desarrollo para el logro del crecimiento económico sostenido. En este sentido, los gobiernos locales son los que deben actuar como primer escalón del sistema estatal y por lo tanto, los responsables de ejercer influencia sobre los modos y prácticas de la población y la manera de afectar estratégicamente las condiciones de producción, consumo y estilos de vida.

México cuenta con un amplio conjunto de instrumentos de política ambiental. Cada uno de estos instrumentos tiene capacidades propias para afrontar los problemas y perseguir los objetivos ambientales de la sociedad. Sin embargo, su potencial depende de su generalidad o aplicación individual, del número de actores en los procesos que deben ser objeto de regulación, del tipo de productos y de actividades involucradas, de la naturaleza biofísica de los sistemas ambientales de que se trate, de las posibilidades técnicas reales de aplicación y fiscalización, del costo de administración y cumplimiento y de condiciones socioeconómicas y regionales que rigen en cada caso.

Cada instrumento tiene un ámbito particular de aplicación y diferentes condiciones de alcance, eficacia, y costo/efectividad. No todo instrumento puede generalizarse para afrontar cualquier tipo de problema o para acceder a cualquier tipo de objetivo.

En materia de instrumentos económicos, la mayoría de municipios de Jalisco carecen de ellos a pesar de que legalmente tienen facultades para ejercerlos, por desconocimiento o por no contar con la capacidad técnica o de recursos humanos.

Al respecto cabe señalar que el artículo 232-E de la ley Federal de derechos en materia de agua, establece que los Estados o municipios pueden celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la SHCP para que ejerzan funciones operativas de administración, sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de derechos por el uso, goce o aprovechamientos de zonas federales ubicadas en cauces, vasos o riveras de propiedad nacional.

En base a estos convenios percibirán el 90% de la recaudación que se obtengan por los derechos (el 10% se enterará a la federación) así también los municipios pueden percibir el 100% de las multas impuestas por ellos en el ejercicio de sus atribuciones. De dichos ingresos destinarán cuando menos el 50% a la custodia, conservación, mantenimiento y regularización de las zonas federales, así como a la prestación de los servicios que la misma requiere.

Sin embargo, la recaudación por el pago de estos derechos sigue siendo competencia de la institución federal (CONAGUA) administradora de estos recursos; destacando que ésta institución no cuenta con la capacidad de recursos humanos suficientes para la supervisión y vigilancia del uso de las zonas federales y la extracción racional de materiales, ya que la mayoría de las veces es superior a lo autorizado en el permiso de explotación, generando impactos ambientales negativos tanto en el suelo como en los cauces de las corrientes donde se extrae estos materiales, es ahí donde la participación del municipio podría ser una buena alternativa, realizando acciones de supervisión y vigilancia de la extracción de materiales en el territorio de su competencia y administrando las zonas federales, que mediante convenio con la SHCP les permitirá obtener ingresos para su administración y de esta manera contribuir a una eficaz gestión ambiental.

Así mismo, el establecer convenios de colaboración intermunicipal para la recolección, separación y aprovechamiento de los residuos sólidos puede ser un instrumento económico que por un lado contribuya a la disminución de la contaminación de los territorios y por otro aporte recursos para realizar dichas acciones.

Se considera que la gestión municipal del medio ambiente, solo podrá verse consolidada si se realizan cambios en el apartado de pago de derechos de la legislación en materia ambiental. Los cambios a realizar serían de carácter estructural uno de ellos sería que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delegara autoridad y personalidad jurídica a los municipios para permitir instrumentar estrategias de recaudación; esta estrategia contribuiría a consolidar la institucionalización de las Direcciones de Ecología, así como implementar los instrumentos de política ambiental contenidos en los reglamentos de ecología, que para tal fin se emitan en el ámbito de la administración municipal.

BIBLIOGRAFIA

Bassols R. Mario (s/f) Sustentabilidad y ciudad: ¿Pueden los gobiernos locales incidir en la reordenación territorial de su entorno? Consultado en

<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm5/bassols.html>

Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, (2009) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada en el DOF 01-06-2009, tomado de <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

....., (2008) Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente, Última reforma publicada en el DOF 16 de Mayo 2008, tomado de <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/148.doc>

Dourojeanni, Axel (1998) Políticas públicas para el desarrollo sustentable: La gestión integrada de cuencas, ONU-CEPAL, Semarnat, CNA, México.

Instituto de Desarrollo de Estudios Ambientales (IDEA), (2004) Fundamentos de gestión ambiental, economía ecológica/ambiental, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (2007) Fichas para el Diagnóstico Ambiental Municipal, SEMADES, Jalisco.