

# Desarrollo sustentable, ¿viabilidad conceptual, económica o jurídica?

Antonio Azuela, Julia Carabias, Enrique Provencio y Gabriel Quadri, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1993, 176 pp.

**E**N ESTE LIBRO SE PONEN A PRUEBA las ideas-fuerzas del desarrollo sustentable. Se trata de observar su viabilidad a la luz de sus propios conceptos y premisas, su papel en la política internacional, la perspectiva del desarrollo de los noventa, la crisis ambiental y las políticas estatales en relación con el aprovechamiento del suelo.

En lo referente al primer tema, “El enfoque del Desarrollo Sustentable”,<sup>1</sup> escrito por Julia Carabias y Enrique Provencio, podemos afirmar que el tema no es nuevo; es decir, no es lo mismo, pero es igual. En la Conferencia de Estocolmo (1972) se adoptaron como principios la protección al medio ambiente, la igualdad, la superación de la pobreza y la equidad intergeneracional como punto de partida para preservar y mejorar el medio humano (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano). En *Los límites del crecimiento*, editado por el Club de Roma en el mismo año, se afirma que para el año 2000 más de la mitad de las materias primas existentes estarán agotadas; las provisiones de agua potable descenderán a 35%; de los bosques existentes no quedará ni la mitad; seguirá aumentando la erosión de los suelos y la desertificación; por lo menos 5 000 plantas y especies dejarán de existir y el mundo en general será más susceptible a las catástrofes mundiales (Mires, 1990).

En los años setenta el “ecodesarrollo” se planteaba más como una estrategia alternativa al orden económico internacional, que insistía en modelos locales basados en tecnologías apropiadas, y buscaba frenar la dependencia técnica y cultural. Se incluían propuestas de restructuración del sistema económico internacional y se señalaban reformas institucionales y en los patrones de consumo. Sin embargo, estos esfuerzos fueron interrumpidos o perdieron impulso durante los ochenta, pues en el debate surgieron temas más directamente vinculados con la crisis económica. En las dos últimas décadas, el deterioro ecológico y la creciente desigualdad entre regiones se presentan como los problemas más apremiantes, que necesitan de enfoques integradores (King y Schneider, 1991). La definición del Desarrollo Sustentable es la de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988): “es el desarrollo que satisface las necesidades

<sup>1</sup> Esta “nota introductoria” apareció con el mismo título en la revista *Problemas del Desarrollo*, vol. XXIII, núm. 91, oct.-dic. de 1992, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, pp. 15-26.

de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Habría que señalar, sucintamente, que el origen de esta propuesta proviene de la desigual relación de intercambio entre países desarrollados y países del Tercer Mundo, la pobreza, la concentración económica y la aglomeración urbana, el consumo energético *per capita* de los países industrializados, la utilización de paquetes tecnológicos dependientes, el servicio a la deuda externa, la reducción del aparato estatal (sobre todo su participación en gasto social), una política ambiental limitada, el centralismo y la sectorización productiva, con su consecuente generación de desechos, en forma diferencial.

De este esquema de crisis global surge el Desarrollo Sustentable, y la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo plantea su propia definición en 1988:

Un sistema político democrático que asegure a los ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; y un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma (p. 6).

La CEPAL (1991) buscó integrar el enfoque del Desarrollo Sustentable con el trabajo que la misma institución había lanzado para actualizar sus concepciones y propuestas sobre el desarrollo latinoamericano. Esta fórmula constituyó la más notable iniciativa para dar forma a un estructuralismo actualizado a las condiciones de los noventa, pero deja de lado la problemática ambiental y da un tratamiento a los recursos naturales a partir de su nuevo papel en la competencia internacional.

Poco a poco se fueron incorporando nuevos elementos, tales como los que señala Enrique Leff (1991): se trata de buscar los mecanismos ecológicos que aseguren una productividad sostenida de los recursos naturales del territorio para *satisfacer las necesidades básicas y elevar la calidad de vida* de la población en su conjunto. Por su parte, Héctor Sejenovich (1992), consultor del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, define el Desarrollo Sustentable como la modalidad de desarrollo capaz de utilizar los recursos naturales para satisfacer las necesidades de la población de esta generación y las futuras. Su objetivo es elevar la calidad de vida mediante la maximización a largo plazo del potencial productivo de los ecosistemas mediante tecnologías adecuadas a estos fines y la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo. Sejenovich, plantea la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo fundado en un *consumo imitativo*, en cuanto al tipo y modo de consumo de energías y mercancías por habitante que se experimenta en los países desarro-

llados. Ya que si se pretende exportar este modelo a toda la humanidad, la biosfera no toleraría esta presión, y no podría darse la sustentabilidad ecológica, económica y social.

Sin embargo, Julia Carabias y Enrique Provencio manifiestan que el Desarrollo Sustentable ha sido adoptado por visiones y marcos conceptuales dispares y que las formulaciones de origen no se basaron en una elaboración conceptual integradora, sino que adoptaron criterios normativos que deberían ser cumplidos por las nuevas estrategias. Desde diversos ángulos surgen críticas al enfoque. Por ejemplo, Sachs (1992) lo ha considerado como una prolongación matizada de las estrategias desarrollistas fundadas en principios economicistas y sin cambios en la racionalidad de la intervención humana en la naturaleza. Incluso lo considera contradictorio, dadas las dificultades o imposibilidades del crecimiento físico indefinido que supone la expansión productiva permanente; por otro lado, las dificultades para que, en las actuales condiciones del sistema internacional, los países pobres puedan realmente reorganizar sus economías y sociedades de acuerdo con los requerimientos del Desarrollo Sustentable.

Concluyen afirmando que no constituye un paradigma en el sentido clásico sino más bien un enfoque, orientación o perspectiva que engloba principios normativos de las diversas vertientes que le dieron origen.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, intentó formular cambios e iniciativas gradualmente más ambiciosas. Gabriel Quadri de la Torre desarrolla este tema en su ensayo "El medio ambiente en la política internacional", y señala las principales características de los acuerdos internacionales:

1) La Agenda 21 es un documento multitemático, que toca casi todos los aspectos de la vida social y económica, entre ellas las previsiones financieras institucionales como apoyos dados a la transferencia de tecnología. Sin embargo, no es jurídicamente obligatoria.

Esta Agenda abarca los siguientes temas: biotecnología; océanos y zonas costeras; agua dulce; desechos peligrosos; desechos radiactivos; comunidad científica y tecnológica; fortalecimiento institucional; cooperación internacional; educación y capacitación; demografía; salubridad; protección de la atmósfera; planificación y ordenamiento territorial; deforestación; desertificación; desarrollo agrícola y rural; indígenas; pobreza; patrones de consumo, etcétera. Las formas de financiamiento se estimaron en: condonación de la deuda externa, *swaps* ecológicos, ayuda ligada a Derechos Especiales de Giro (instrumentado a través del Fondo Monetario Internacional), cobro por el uso de recursos globales, fondos financieros privados. Pero en lo relativo a transferencia tecnológica y seguimiento y vigilancia de la Agenda 21, se mantuvieron las mayores discrepancias políticas y económicas.

La Comunidad Europea propuso destinar —para el año 2000— el 0.7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) a programas de cooperación y desarrollo para el Tercer Mundo y criticó la posición ambigua de Estados Unidos (EEUU). Los países en desarrollo, el Grupo de los 77 y el Grupo de los Tres apoyaron la medida, y

demandaron establecer la cooperación internacional en el marco del respeto a la soberanía nacional; abandonar la carga de los débitos, los programas de ajuste estructural y las barreras arancelarias. Por su parte, Estados Unidos, Japón, Inglaterra y Argentina plantearon destinar el 0.7% del PNB para el año 2000 o después. Estados Unidos demandó modificar las partes de la Agenda que se refieren a la protección de biodiversidad y el control sobre la biotecnología.

2) El Convenio sobre Biodiversidad es un documento con validez jurídica para proteger el patrimonio biológico/genético del planeta, así como la distribución equitativa de los beneficios de esa utilización genética. Documento que demanda como principal mecanismo de mutua otorgabilidad el acceso a los recursos genéticos, la transferencia de tecnología, el financiamiento, la cooperación internacional, la identificación y monitoreo, la conservación *in situ*, la sustentabilidad, los incentivos a la investigación y la capacitación. Este convenio fue firmado por 153 países, a excepción de Estados Unidos, que reclama la protección de la biotecnología y la regulación dentro de su legislación sobre propiedad intelectual.

3) La Convención sobre Cambios Climáticos es un instrumento con validez jurídica para proteger la atmósfera contra el efecto invernadero, el cual fue firmado por 153 países. Europa propuso aplicar un impuesto de tres dólares por barril y destinar parte de esos ingresos al financiamiento de la cooperación ambiental en el Tercer Mundo. La idea es regresar antes del año 2000 a niveles anteriores en la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, pero es una convención sin compromisos internacionales, sin fechas ni metas.

4) La Declaración sobre bosques es un documento sin fuerza jurídica obligatoria que aborda principios generales respecto a la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de bosques de "todo tipo".

En la CNUMAD se dio la posibilidad de reunir a los países desarrollados (norte) y a los países en vías de desarrollo (sur), después de disipado el enfrentamiento Occidente-Oriente. El sur se enfrentaba al norte y surgían nuevamente los viejos temas: la lucha contra la desigualdad, la deuda externa, la población, la canalización de nuevos flujos financieros, etcétera. Se advirtió el resurgimiento del Grupo de los 77 con nuevos bríos y como activo demandante de políticas ambientales que distribuyeran los productos y servicios de desarrollo hacia el sur. En este entrecruzamiento de temas y emociones se ponía en duda incluso el "fin de la historia", porque la lucha ecológica agregaba nuevas páginas a dicha "historia", que vuelve a comenzar.

Los países de la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo combatieron toda referencia a la necesidad de lograr una mayor eficacia energética y racionalizar el consumo de combustibles fósiles, llegando a demandar que el capítulo sobre protección a la atmósfera en la Agenda 21 quede totalmente suprimido. Sin embargo, al consumo de petróleo y a sus derivados se atribuye el cambio climático, la degradación en la calidad del aire en las grandes ciudades, y la acidificación de la lluvia. En cambio la Comunidad Europea propugnó por la limitación en el consumo y el desarrollo de instrumentos económicos para la demanda de petróleo. Lo cual le significó aumentar su

liderazgo político, sobre todo en relación con la firma del Convenio de Biodiversidad, que Estados Unidos se negó a firmar.

Julia Carabias y Lourdes Arizpe analizan las causas de los principales problemas ambientales y explican el papel que México desempeña tanto en su generación como en la búsqueda de soluciones. En el ensayo "El deterioro ambiental: cambios nacionales, cambios globales" señalan que hay un consenso: de no tomarse medidas drásticas para la emisión de gases de invernadero a la atmósfera, se elevará la temperatura, aunque no hay certeza en cuanto a los niveles precisos. Estimativamente, se calcula una oscilación entre 2.38° C y 5.44° C en las zonas más cálidas y secas, las que afectarían principalmente la agricultura de temporal. Es el petróleo el que genera 46% de la emisión de CO<sub>2</sub> mundial; los países desarrollados llegan a producir el 78.54% de ese total, y Estados Unidos es el que mayormente contribuye a la emisión de gases de invernadero con 22 por ciento.

En relación con la deforestación, las autoras afirman que en los últimos 20 años se ha talado una superficie equivalente a la que se había talado en toda la historia de la humanidad. De los 6.2 millones de hectáreas de bosques cerrados y abiertos que cubrían el planeta, se ha eliminado una tercera parte, de la cual los templados son los más afectados. La tala anual para América Latina y el Caribe corresponde a 5.6 millones de ha; África: 3.67; Asia: 2; en total: 11 millones de ha al año. México contribuye con 700 mil ha al año (1.5% del total). Las causas de la deforestación son: la apertura de la frontera agrícola, la expansión ganadera de libre pastoreo, el desarrollo de infraestructura básica, el asentamiento humano y el saqueo de la industria forestal. Lo cual trae como consecuencia la pérdida del hábitat de la biodiversidad, el incremento en la erosión del suelo, el azolvamiento y la desecación de cuerpos de agua, la disminución de recursos potenciales para comunidades rurales, y cambios micro, meso y macroclimáticos.

Las consecuencias que todo lo anterior produce en la pérdida de la cubierta vegetal y, por tanto, de la biodiversidad biológica, son de magnitudes tales que aún no se conocen con exactitud las tasas de extinción de las especies, pero se estima que han aumentado entre 1 000 y 10 000 veces.

Las autoras señalan que será imposible negociar acuerdos para lograr políticas y acciones de Desarrollo Sustentable principalmente porque la desigual distribución del consumo y el limitado acceso equitativo a los recursos naturales y bienes amenaza con provocar una fractura social y política de enormes consecuencias. Sin embargo, es imperativo que los países en desarrollo hagan más eficientes sus procesos de transformación productiva primaria, industrial y urbana, y adopten políticas de control del crecimiento demográfico. En cambio, los países desarrollados deben cambiar sus patrones de consumo y de abuso de los recursos naturales renovables y no renovables.

Enrique Provencio plantea las condiciones del desarrollo en esta década en función del efecto en el ambiente en el capítulo "El desarrollo en los noventa: posibles implicaciones ambientales". La idea del Desarrollo Sustentable se ha complejizado hasta contemplar los siguientes elementos:

-el crecimiento debe poner de relieve aspectos cualitativos relacionados con la equidad en el uso de recursos (energía) y la generación de desechos y contaminantes;

-dar primacía al desarrollo en la superación de los déficit sociales en necesidades básicas;

-alterar patrones de consumo en países desarrollados, para poder mantener y aumentar los recursos agrícolas, energéticos, bióticos, etcétera.

-posibilitar la reordenación ecológica para atenuar el efecto sobre los recursos y controlar riesgos ambientales;

-rediseñar políticas, instituciones y normatividad para realizar el desarrollo sustentable;

-estabilizar la población y distribuirla mejor.

A pesar de las críticas que se le han hecho al “enfoque”, todavía no se tiene a mano una fórmula eficaz para responder a las expectativas ineludibles y legítimas. La perspectiva del Desarrollo Sustentable se situó entre dos corrientes: el rechazo al crecimiento, y el crecimiento como prioridad; pues no niega la necesidad de mantener una mayor corriente de satisfactores, sean bienes o servicios, pero recalca la urgencia de modelar el ritmo de estos flujos para adaptarlos a la capacidad natural necesaria y poder mantener indefinidamente la propia producción. Paradójicamente, esto supone crecimiento. Por lo tanto, se convirtió en objeto de rechazo de los críticos del crecimiento.

Por otro lado, la crítica al desarrollo que cuestionó el propio crecimiento dio lugar a otra corriente, distinta de la que promovía el estado de equilibrio, y que fundaba sus posturas en la reivindicación de la autonomía (Esteva, Toledo).<sup>2</sup> Provencio afirma que lo que terminó uniendo a ambas corrientes (la del equilibrio o estabilidad ecológica-económica y la autogestiva) fue su confluencia en una idea central: “resulta material y humanamente insostenible una expansión productiva que en su propia lógica supone y genera un crecimiento exponencial del uso de los recursos y en la generación de residuos, entre otras consecuencias” (p. 63).

En relación con el tema que nos preocupa: traducir el enfoque del Desarrollo Sustentable a partir de la perspectiva del desarrollo para los noventa; según las estimaciones tomadas, habrá un crecimiento mayor al 5% anual entre 1992-2000. Se supone que este ritmo se alcanzará a partir de una estabilidad de precios que haría confluir el índice inflacionario nacional con el internacional; una solución a largo plazo de la deuda externa; una apertura generalizada; la aprobación del TLC y el mantenimiento de una política fiscal restrictiva. Crecimiento y estabilidad parecen ser los resortes para la presente década. En cuanto a protección ambiental, se espera que en los noventa le vaya bien, principalmente por: 1) el fortalecimiento institucional: control de la repercusión que tengan las actividades

<sup>2</sup> La perspectiva regional y autogestiva se funda en una base de organización social con mayor igualdad, descentralizada y centrada en otra racionalidad productiva.

productivas; 2) los cambios estructurales vinculados a la competitividad que podrían estar haciendo más eficiente el uso de recursos, por ejemplo, en la industria; 3) la presión social (organizaciones ambientalistas y preocupación ciudadana), lo cual se manifiesta en la modificación de los patrones de consumo y producción para reducir los efectos en el medio; y 4) la adopción de acuerdos, protocolos y otras formas de regulación. En relación con la deforestación, la información es confusa, insuficiente, retrasada y fragmentada aunque la ganadería se estabilizó en 1970 (pues la bovina alcanzó 35 millones de ha y la porcina, 13 millones). Además, la frontera agrícola no se expandió, pero se mantiene en algunas regiones en las que se sigue observando un acelerado surgimiento de nuevas localidades rurales que mantienen un proceso de colonización.

Frente a este panorama prometedor, no habría que olvidar uno de los objetivos del Desarrollo Sustentable: la equidad. Provencio señala que el empobrecimiento 1982-1983 fue el resultado combinado de menor empleo, deterioro del ingreso de los asalariados y la mayoría de los pequeños productores o trabajadores por cuenta propia, y la reducción del gasto público en los sectores sociales, principalmente. Entre 1984-1989 empeoró notablemente la concentración familiar del ingreso, sobre todo en los hogares de más altos ingresos. Se estima que la distribución no mejore. Por tanto, los plazos para la superación de la pobreza extrema se prolongarán más, ya que los alcances positivos para los sectores más pobres no se dan al mismo ritmo del crecimiento global. Algunas estimaciones apuntan que sin cambios positivos en la distribución y con tasa de crecimiento total del 8% anual, habrían de transcurrir 20 años para una cobertura total de necesidades esenciales (Hernández, p. 67).

En relación con las posibles repercusiones ambientales, se estima que es probable que la economía mantenga un dinamismo que se traduzca en un mayor uso de recursos y en general de materias primas, lo cual incrementará el efecto sobre el ambiente. La política que se mantendrá: contracción fiscal, mejoramiento de cuentas externas y mantenimiento de un alto servicio de deuda externa; tendrá como resultado una mayor reducción de gastos y programas de prevención y restauración ambiental, una menor vigilancia del deterioro y la realización de estudios de impacto, el aumento de los efectos ecológicos de la pobreza y un rezago en la introducción de tecnologías limpias. Estos efectos acelerarán el proceso de deterioro o crearán otros. México presenta una tendencia a elevar los consumos de energía por unidades productivas o por persona. Y presenta un aporte al cambio climático proporcionalmente mayor al nivel de ingreso, lo cual se refleja en la forma de ineficacia energética: Estados Unidos, Canadá y países industrializados presentan un gran nivel de índice de invernadero, y un gran ingreso *per capita*; México, por su parte, tiene un gran nivel de índice de invernadero y un bajo nivel de ingreso *per capita* (p. 76).

En el rubro ambiente y TLC, se esperan ciertos resultados producto de:

1) el efecto que se supone tendría la movilización hacia México, buscando eludir los requisitos que la legislación establece en Estados Unidos, y que implica

altos costos por la instalación de equipos anticontaminantes o para tratar desechos;

2) las mayores exportaciones de México, que elevarán los riesgos para la salud de los consumidores estadounidenses, y que en la frontera se degraden más las condiciones ambientales por el alto crecimiento que se espera del lado mexicano.

3) la instalación de industrias contaminantes podría impedirse con la aplicación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, pero son preceptos generales que remiten a reglamentos. Y éstos tienen problemas: no sólo se carece de disposiciones detalladas para varios problemas específicos, sino también de estudios puntuales sobre los efectos de los contaminantes en la salud y el medio ambiente.

Entre las repercusiones está el deterioro ambiental ocasionado por actividades agropecuarias de exportación a Estados Unidos, y que se supone aumentarían. Es el caso de la ganadería y las hortalizas. El primero causa cambios drásticos en el uso del suelo, y la sobreexplotación de los agostaderos provoca deforestación y por tanto erosión y desaparición de la flora local. La producción de cultivos de exportación se hace con paquetes tecnológicos que causan contaminación en el suelo y el agua. Se dice que el sector agrícola de granos y oleaginosas de Estados Unidos será de los más beneficiados por el TLC. Esto revive el debate de las ventajas comparativas y la especialización de México en algunos productos como hortalizas y frutas a cambio de granos y oleaginosas. La experiencia muestra que estas políticas han llevado a la polarización del agro, dejan vulnerable la seguridad alimentaria y provocan daños ambientales por imponer una lógica homogeneizadora en la diversidad de ecosistemas del país.

Provenio afirma que México está entrando en otra etapa, en la que podría aplicar “una política ambiental efectiva, que sin abandonar la estrategia regulatoria, sino más bien perfeccionándola, puede introducir cambios en la política económica para estimular el Desarrollo Sustentable. La tendencia parece ser realizar una política pragmática en la que se combine regulación con mecanismos de mercado para propiciar un cambio cualitativo en el crecimiento (p. 79)”.

Antonio Azuela de la Cueva, en su ensayo “Políticas ambientales e instituciones territoriales en México”, define la política ambiental (PA) como la que buscará contribuir a la sustentabilidad del desarrollo económico y social. Señala que en el campo de la PA, la mayor parte de las reformas jurídicas constituye una transformación de lo que puede denominarse las “instituciones territoriales”, las que repercuten en la transformación y utilización del territorio, incluyendo los recursos naturales que lo conforman. Una estrategia de Desarrollo Sustentable pasa necesariamente por la transformación profunda de las formas predominantes de aprovechamiento del territorio. Las normas jurídicas ambientales buscan regular las actividades humanas que transforman los recursos naturales del territorio, lo cual se traduce en una simplificación de los procesos sociales. Las instituciones jurídicas tienden a la regulación de los usos de la tierra.

Se propone un esquema tripartita: *I*) el poder territorial del Estado, *II*) la propiedad privada y *III*) la participación ciudadana. Con este esquema se pueden localizar a los actores sociales intervinientes en cualquier proceso de toma de decisiones o conflicto social en torno al aprovechamiento del territorio. Intervienen —en la toma de decisiones— tres tipos de legitimidad: los órganos del poder estatal, en tanto representación del interés público; los propietarios como expresión de la libertad individual; y las agrupaciones de ciudadanos como práctica de la democracia. La PA, al traducirse en normas jurídicas, define o redefine la posición de unos respecto de otros, para aumentar o restringir su dimensión jurídica de decidir sobre algún aspecto del aprovechamiento del territorio.

*I*) Las PA se transformarán en limitaciones a los derechos de los propietarios, constituyéndose así los mecanismos de exclusión en la toma de decisiones. En este tenor, el Desarrollo Sustentable podría instrumentarse fácilmente, al ser esgrimido por el interés público. Sin embargo, la idea del Estado omnipotente ha entrado en una crisis profunda. El primer rasgo del régimen de territorio es la *sectorización económica*: bosques, ganadería, pesca, flora, agricultura (según el tipo de cultivo), etcétera. Lo que ha dificultado el manejo del ambiente como un todo, o bien de un manejo integrado del territorio. De esta forma, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (1988), que apunta al manejo integral del territorio, no modificó los contenidos normativos de la legislación sectorial. Se da así el caso de que hay diferentes extensiones para la pequeña propiedad privada cuando la tierra es utilizada para la ganadería y menores para otras actividades agrícolas. De esta manera se fomenta la “ganaderización” a pesar de que otra ley intenta frenarla. La dispersión normativa que se ha producido con la sectorización ha contribuido a la incapacidad del Estado por definir normativamente un interés público. El ejercicio del poder público sobre el territorio presenta heterogeneidad interna en la segmentación de niveles geográficos. El contraste entre la heterogeneidad de ambos sistemas (ecosistema y sistema-Estado) es sumamente compleja. La juridicidad de una PA debe considerar esa complejidad de tal modo que defina a qué nivel de gobierno deben corresponder tales o cuales disposiciones, así como con qué mecanismos de coordinación debe desarrollarse la cooperación entre niveles y sectores de la administración.

En los setenta se aplican planes urbanos que regulan, como normas jurídicas, el aprovechamiento del territorio urbano y suburbano. Esto ha significado una reducción de la discrecionalidad de la autoridad en el control del uso del suelo. Se han convertido en una restricción a la propia acción gubernamental, en la medida en que los ciudadanos han comenzado a plantear demandas apoyándose en dichos planes.

Un segundo rasgo en la evolución de la organización territorial del Estado es la *relativa pérdida de la vigencia del esquema de competencias que establece la Constitución*. La manera de determinar cuáles son los límites que dividen las materias federales de las locales consiste en señalar que corresponde a los estados todo aquello

que no esté reservado a la Federación de modo expreso por la Constitución (artículo 124). Sin embargo, en las últimas décadas han surgido tres tipos de cuestionamiento al esquema mismo de distribución constitucional de competencias:

1) cuestionamiento entre estados y municipios: la ordenación urbana se otorga a los municipios, pero dos terceras partes de las leyes de los estados mantienen en manos de los gobernadores dichas facultades;

2) ampliación de la figura de "facultades concurrentes" en materia de asentamientos humanos y protección al medio ambiente, las cuales deben ser ejercidas *concurrentemente* con los demás niveles: federación, estados y municipios;

3) otra situación más de índole administrativa y financiera que instaura mecanismos como los COPLADES y Convenios Únicos de Coordinación, cuya finalidad es articular de manera permanente los órganos de los diversos gobiernos y tomar decisiones de manera coordinada.

En el primer caso se trata de la consolidación jurídica de un proceso centralizador que reduce la competencia local. En el segundo, un nuevo federalismo que apela a fórmulas más flexibles de organizar las relaciones entre el Estado nacional y las colectividades locales.

II) A lo largo del período posrevolucionario, la eficacia del estado de derecho en materia de propiedad fue (y sigue siendo) relativamente débil. El Estado creó la propiedad ejidal y a la vez le confirió un carácter subordinado y débil a la propiedad individual. La discrecionalidad de que ha hecho uso, así como la liberalidad con que ha ejercido el poder estatal, resultaron una debilidad crónica de los derechos de propietarios. Sin embargo, muchas políticas estatales han favorecido a grupos privados (diversas formas de corrupción que constituyen una privatización de los recursos públicos). En materia de propiedad no existe un estado de derecho fuerte. En resumen, no han sido sólo los derechos de los propietarios los que les han permitido obtener beneficios usualmente relacionados con la propiedad privada de tierra, o bien el uso depredatorio de tal o cual recurso natural, sino los vínculos políticos, económicos, extrajurídicos que unen a poseedores de bienes con detentadores de cargos públicos.

III) La Ley General de Asentamientos Humanos promovía la participación en las decisiones relativas al ordenamiento territorial; pero en lo que se refiere a la gestión ambiental, la participación de organizaciones ciudadanas es todavía borroso. Los convenios de concertación han permitido que algunas organizaciones sociales vean la posibilidad de satisfacer sus demandas. Sin embargo, el autor estima que la vigencia de estos contratos entre autoridades y organizaciones es un síntoma de la falta de vigencia de la ley. "En la medida que la dimensión normativa de la gestión estatal vaya estando cada vez más compuesta de contratos entre autoridades y organizaciones, se reduce el ámbito de vigencia de los ordenamientos generales para los cuales existen los órganos de carácter parlamentario."

## BIBLIOGRAFÍA

- Leff, Enrique (1991), "Perspectivas ambientales del planeamiento urbano: la descentralización y democratización de las ciudades", en Manuel Perló (coord.), *La modernización de las ciudades en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 184-208.
- Mires, Fernando (1990), *El discurso de la naturaleza. Ecología y política en América Latina*, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José, Costa Rica, 157 pp.
- Sejenovich, Héctor (1992), *La estrategia del desarrollo sustentable*, PNUMA-ORPALC, 273 pp.
- Tudela, Fernando (1992), *Hacia un nuevo pacto internacional para el desarrollo sustentable: perspectivas de América y el Caribe*, BID, Washington, 97 pp.