

La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública

Hurt -1984
Rainer Godau Schucking

Rainer Godau, investigador del Centro de Estudios Fronterizos en Tijuana, murió el 8 de mayo de 1984, víctima de las consecuencias de la contaminación química sufrida en una fábrica de plásticos de Alemania Federal, su tierra natal. Éste fue su último artículo, enviado a nuestra revista dos semanas antes de que falleciera.

Por haber sido su amiga y coautora en numerosos trabajos conjuntos deseo, junto con mis colegas del Centro de Estudios Sociológicos, rendir homenaje a su memoria, recorriendo brevemente el camino que siguió, que seguimos juntos, en la mayoría de los casos.

Rainer recibió su educación universitaria primero en Alemania Federal. Luego cursó una maestría en la Universidad de Texas en Austin, donde se dedicó a estudiar los problemas de administración del desarrollo en los países del Tercer Mundo, particularmente en México. Fue ahí donde empezó a cuestionar los planteamientos racionalistas de las teorías de la organización y de la modernización, que suponen que el funcionamiento "distinto" de las burocracias en los países en desarrollo se debe a que son técnicamente imperfectas, es decir, que están alteradas por la "política" o la "corrupción". A partir de su llegada a México en 1973, Rainer cursó el doctorado en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, que obtuvo en 1979 con la tesis Estado y acero, publicada en

1982 por el mismo Colegio. En este libro hizo un análisis de la transformación de los proyectos del Estado mexicano basado en procesos que trascienden las fáciles sobresimplificaciones de la dicotomía técnica-política para reflejar los profundos conflictos de la organización sociopolítica mexicana.

En una segunda etapa, Rainer se dedicó a examinar, en varios artículos, cómo podría conceptualizarse la coexistencia e interrelación en las grandes organizaciones modernas de comportamientos racionales y los que pertenecen al dominio del poder. Lejos de considerar estos aspectos como antagonicos, los integró bajo la noción de procesos de "producción" y "reproducción" (Estudios Sociológicos, 1, 2, 1983).

Finalmente, Rainer se lanzó con entusiasmo, junto con todo nuestro equipo de El Colegio de México, al estudio de las políticas públicas del Estado en relación con la salud, perspectiva desde la cual pueden integrarse los aspectos productivos y reproductivos de una sociedad a través de la acción política y burocrática estatal. El artículo que aquí se publica es un producto de este proyecto.

Un último punto que debemos recordar es que a pesar de los múltiples sufrimientos e impedimentos de la enfermedad que iba avanzando lentamente desde 1973, Rainer nunca dejó de escribir sobre México. En particular, cuando pasó el año de 1981 a 1982 en Hamburgo (Alemania Federal), organizando la compilación de *Mexiko: der Weg in die Krise* (México: el camino en la crisis) (Verlag Ruegger, 1983), junto con Albrecht von Gleich y Michael Ehrke, la cual presenta un conjunto de artículos sobre los aspectos más relevantes de la sociedad mexicana para entender el porqué y el cómo de la crisis de 1982. En este libro Rainer escribió un artículo sobre la desigualdad social en México, bajo el título "El otro México".

Con la misma intención de informar al público alemán y europeo sobre nuestro país, Rainer colabora en una publicación de la Friedrich Ebert Stiftung intitulada *Mexiko: Krise, Autoritätspolitik und politische Stabilität* (México: crisis, políti-

ca de austeridad y estabilidad política). *Su artículo describe el contexto en el que se toman las decisiones en materia de economía política al principio del régimen de Miguel de la Madrid, para concluir con una especulación prospectiva respecto de las opciones del desarrollo mexicano entre 1983 y 1988.*

Más allá de su labor como científico social, todos los que conocimos a Rainer recordamos su risa contagiosa, su amor inmoderado por los tacos y su profunda comprensión de un país que adoptó como suyo.

VIVIANE B. DE MÁRQUEZ

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SON el producto natural de las necesidades objetivas de una formación social; tampoco pueden deducirse a partir de criterios de acción gubernamental racionalmente concebidos. Por el contrario, son el resultado práctico de la interacción entre diferentes intereses sociales. La conformación de estos intereses, así como su contenido y alcance, se derivan de la experiencia histórica de una sociedad, misma que se refleja en un “estilo de desarrollo” (formas de acumulación) determinado, con los conflictos y las contradicciones que éste genera. A su vez, la articulación de estos intereses depende de las normas establecidas por el sistema de dominación que reglamenta la distribución y el ejercicio del poder.

Las decisiones públicas pueden considerarse como la conjunción en una situación histórica concreta, de los procesos políticos, económicos y sociales que corresponden a estos dos planos analíticos fundamentales —formas de acumulación y sistemas de dominación— así como la expresión de la necesidad y de los límites de las acciones para el cambio que compete al Estado emprender.¹ Al mismo tiempo, esta competencia está burocrática-

¹ Este escueto planteamiento teórico enmarca a las políticas públicas como un objeto de estudio que recoge grados más abstractos de sociedad y Estado. Revive el interés en los procesos reproductivos de la sociedad capitalista; una problemática fundamental bien reconocida por los “clásicos” como Marx y Weber, pero algo perdida por la multiplicidad disciplinaria en las ciencias sociales de hoy. Para unos ejemplos del “nuevo enfoque”, véase Stone y Harpham, 1982; Evers, 1979; Best y Connolly, 1982; Márquez, 1984:51-70.

mente circunscrita, lo cual introduce una dimensión accionalista en la concepción y puesta en práctica de una política pública. Esto implica que los parámetros estructurales de una sociedad no determinan mecánicamente el cambio planificado sino que fijan los márgenes dentro de los cuales puede ubicarse. Por lo tanto, las acciones del Estado no pueden deducirse de las condiciones de una formación social, porque surgen de la confluencia entre intervención voluntaria y condiciones estructurales. Como consecuencia, el análisis de las decisiones públicas supone la reconstrucción de este proceso en una secuencia histórica y un marco institucional determinados.

El desarrollo de la política mexicana en materia de protección ambiental constituye un ejemplo concreto que permite ilustrar esta compleja y a la vez distante relación entre condicionantes estructurales históricamente dados y voluntad del Estado. El estilo de desarrollo y el sistema de dominación de ese país tienen su origen y condicionamiento en un pacto posrevolucionario que ha definido el crecimiento económico, la estabilidad política y la justicia social como metas impostergables para garantizar la integridad de la sociedad entera. Los esfuerzos por realizar tales aspiraciones han desembocado en un equilibrio precario entre requerimientos productivos y demandas redistributivas. El papel del Estado es arbitrar en este dilema fundamental, acentuando las necesidades del desarrollo económico y a la vez fomentando la justicia social para mantener "una base consensual de las diferentes fracciones gobernantes para que no peligre su hegemonía frente a las clases gobernadas" (Godau y Márquez, 1982). El carácter corporativista del sistema de dominación refleja este conflicto.

La misma precariedad del consenso en la sociedad mexicana ha coadyuvado a la formación de articulaciones fundamentalmente democráticas que a la vez coexisten con un estilo de gobernar centralizador y autoritario. Es así como una presidencia casi "imperial" de seis años se contrapone a un proceso electoral que, con la apertura democrática del sexenio de 1970 a 1976 y la reforma política del sexenio pasado, se vuelve cada vez más efectivo. La representación de los intereses económicos y sociales converge en un Estado autoritario, que siendo la mayor fuerza organizada de la sociedad, marca las normas de integración política y dispone del poder para reconciliar la realidad económica con las aspiraciones de igualdad social. Dotado de una

vasta red burocrática, el Estado inicia y administra múltiples proyectos de desarrollo. Las políticas públicas son la manifestación de la intervención del Estado encaminada a contener, prevenir, desviar o contrarrestar los conflictos y contradicciones que hacen peligrar la cohesión de la sociedad, así como la legitimidad de las formas establecidas de acumulación-dominación. Ésta es la razón por la cual constituyen un objeto de análisis que sintetiza niveles más complejos de la sociedad.² En el presente trabajo se trata de trazar el desarrollo de algunos aspectos de la política pública de protección ambiental, tal como se implantó en México a partir de 1972, vinculando los factores de su concepción con aquellos de su puesta en vigor, con el fin de caracterizar a este complejo problema de estudio que se denomina el Estado mexicano.³

Antecedentes contextuales de la protección ambiental en México

Las políticas públicas como medidas correctivas de los procesos reproductivos en una sociedad no se “crean” ni se “desarrollan” en un vacío o al gusto de un funcionario, sino que sintetizan la voluntad del Estado ante los intereses de la sociedad civil afectados de acuerdo con lo que el estilo de desarrollo y el sistema de dominación determinan. Por lo mismo, es difícil precisar con exactitud cuáles fueron los antecedentes de una política pública. No se trata de seguir un razonamiento causal simplista de

² La literatura sobre el Estado mexicano, su naturaleza autoritaria y su funcionamiento interno, es abundante. Véanse algunos ejemplos recientes (Reyna, 1976:28-54; Grindle, 1977; Saldívar, 1981; Godau, 1982).

³ El término “medio ambiente”, que aparentemente en español constituiría una redundancia, ha sido consagrado por el caso en los últimos 15 años. Sin embargo, no es fácil dar una definición inequívoca que satisfaga a todos. Esto se debe fundamentalmente a que la naturaleza omnicomprensiva del tema al que se refiere toca múltiples elementos ideológicos y filosóficos que lleva a que diferentes autores con diferentes marcos conceptuales de referencia le otorguen distintos significados. La temática del medio ambiente es tratada multidisciplinariamente y según la disciplina desde donde se brinda una definición es el sesgo que ésta contiene. El más frecuente es el de confundir “medio ambiente” con el mundo físico-natural y sus interacciones, que estudia la ecología. En este trabajo el concepto se orienta a la relación entre naturaleza y sociedad, principalmente en lo que se refiere a los efectos negativos del segundo sobre el primero. En la actualidad hay intentos promisorios para definir conceptualmente los alcances del tema y del término. Entre aquellas publicaciones recientes en español, conviene ver la introducción de la obra de Sunkel, Gligo (1980), el bosquejo de Sachs (1982) y el glosario de Sánchez Guiza (1982).

acciones y reacciones entre intereses fácilmente identificables. Se trata más bien de un complejo de circunstancias y acciones que, consideradas por sí solas, son la condición necesaria pero no suficiente para la inserción de una política pública. Sin embargo, tales circunstancias representan un *contexto coyuntural aprovechable* para una iniciativa del Estado.

El llamado para proteger al medio ambiente y la búsqueda de una relación armónica entre sociedad y naturaleza surgieron en los años sesenta en los países industrializados. Los "límites al crecimiento" comenzaron a percibirse en términos de la capacidad muy visiblemente limitada del ambiente para absorber los crecientes desechos de la civilización industrial. La difusión de las proyecciones hacia futuros cada vez más amenazantes para la calidad de la vida, y hasta la vida misma, inició un proceso de concientización que desembocó en la obligación percibida por la mayoría de los gobiernos en estos países para proponer fórmulas políticas concretas de protección del medio ambiente. En resumen, puede decirse que fue un proceso de concientización "desde abajo"⁴ el que llevó a los gobiernos de los países industrializados a asumir la tarea de sanear y proteger el ambiente.

Por el contrario, en los países menos desarrollados las cuestiones ecológicas y la protección ambiental surgieron "desde afuera". El engranaje del sistema económico nacional con el global, así como su participación en los mismos organismos internacionales, obligaron a estos países a adoptar una política ambiental concebida y apoyada internacionalmente. Parecía que tanto los países pobres como los ricos estaban afectados de igual manera, quizás con la diferencia de que la pobreza resaltaba de manera más tajante el deterioro de la naturaleza. Cuando las Naciones Unidas lograron organizar la primera gran conferencia internacional sobre el medio ambiente en Estocolmo, en julio de 1972, también habían reconocido por primera vez una responsabilidad internacional para un desarrollo ecológicamente aceptable.

⁴ La primera advertencia sobre las amenazas de un medio ambiente cada vez más deteriorado comenzó probablemente con el libro de Carson (1962). Otros siguieron, como el muy aclamado Ehrlich (1968) y, en opinión del presente autor, uno de los relatos más impactantes sobre el medio ambiente es el de Commoner (1971). En la esfera oficial, el informe al Club de Roma *Limits to Growth* (1972) y el proyecto promovido por el gobierno de Jimmy Carter *Global 2000. Report to the President* (1980), tuvieron importantes consecuencias.

En esta conferencia, el énfasis principal se hizo en la urgencia de remediar los efectos del deterioro ambiental, o sea, en el aspecto tecnológico y práctico aplicable tanto a países del norte como a los del sur. En cuanto a la discusión de los orígenes del deterioro ambiental, era más difícil obtener un consenso. Por un lado, había una corriente neomalthusiana (que ya se había manifestado en otros foros, particularmente el *Draft Plan of Action*, preparatorio a la Conferencia Internacional de Población de 1974 y en la publicación del Club de Roma *The Limits of Growth* que tendía a atribuir el deterioro ambiental a la ecuación población-recursos, o sea, apuntando a los países del Tercer Mundo como responsables principales. Otros, sobre todo entre países del Tercer Mundo, responsabilizaban al modelo de desarrollo occidental, devastador de los recursos naturales no renovables y a la tendencia a exportar cada vez más frecuentemente las industrias contaminantes hacia los países del sur. De ahí las dificultades para llegar a un acuerdo más allá de las resoluciones de "hacer algo" para mejorar las condiciones ambientales de todos los países miembros.

No obstante, en Estocolmo se logró legitimar la idea de que proteger al medio ambiente era una condición cada vez más indispensable para sostener el desarrollo económico. Traducido a la jerga política, se aceptaba la problemática ambiental como señal de *progreso*. En el caso mexicano, esta constelación internacional tuvo un significado adicional, debido a la cercanía con Estados Unidos, donde se desarrolló un arduo debate público sobre una política ambiental nacional (*National Environmental Policy Act*) a fines de los años sesenta. La conferencia regional para la preparación de la reunión en Estocolmo se realizó en México en septiembre de 1971, lo cual reforzó en este país la legitimidad de la cuestión ambiental.

Los acontecimientos internacionales tuvieron obviamente su contrapartida, y en algunos casos sus antecedentes, en las actividades que cada país promovía internamente. En el México pos-revolucionario la cuestión ambiental se había limitado casi exclusivamente al área de la medicina laboral; con la creación en 1945 del Instituto Mexicano del Seguro Social se habían logrado importantes avances para mejorar las condiciones del trabajador mexicano. Sin embargo, no fue sino hasta los años cincuenta cuando algunos científicos comenzaron a ocuparse específicamente de problemas ambientales como la contaminación y la

erosión de las tierras, o a llevar a cabo estudios de impacto ecológico. Sin embargo, al carecer el tema de relevancia política, tales estudios no atrajeron la atención pública en forma prominente.⁵ Esta situación sufrió un leve cambio, cuando el 23 de agosto de 1965 se estableció la Asociación Mexicana contra la Contaminación del Agua y del Aire (AMCAA). Por primera vez existía un foro interdisciplinario, y sobre todo especializado que intentaba abiertamente salir del anonimato científico y llamar la atención sobre los problemas ambientales a futuro —asunto que hasta entonces no había figurado entre las preocupaciones de ningún gobierno del país.

Las cláusulas del acta constitutiva de esta asociación subrayaban que la cuestión ambiental representaba un problema de orden técnico. No obstante, también manifestaban una posición política, con el deseo explícito de colaborar con el gobierno para desarrollar directrices legales, administrativas y técnicas para una futura ley federal ambiental. Sin embargo, la postura técnica que adoptaron los bioquímicos, médicos, biólogos, físicos e ingenieros que se reunieron en ella limitó su papel político. Las interrogantes y las propuestas de los expertos no se dirigían a cuestiones fundamentales del deterioro ambiental, o sea sus orígenes socioeconómicos, sino más bien a las posibilidades técnicas de disminuir los efectos nocivos de la contaminación. Como ejemplo, citaremos que en los primeros estudios exploratorios que se realizaron sobre la contaminación atmosférica en la ciudad de México, se manejaron indicadores derivados de la concentración industrial y las consecuencias más obvias de la hiperurbanización que padecía la metrópoli. Las propuestas de la asociación se vieron reducidas a la instalación de filtros para las industrias y los vehículos automóviles sin que se tomara una postura definida frente a la compleja interrelación de los factores políticos, sociales y económicos que habían generado tales condiciones. Aunque la asociación tuvo poca influencia en la vida pública, por lo menos estableció el precedente de la existencia de un *gremio formal*. Este último, más que actuar sobre el proceso político, comenzó a forjar con sus actividades un grupo de expertos que en algún momento —políticamente apropiado— podía constituir un factor disponible con reconocida competencia técnica.

⁵ Véase Gómez Pompa (1983:25-29).

Los esfuerzos de la AMCAA fueron acompañados de acciones aisladas en el seno gubernamental. Por primera vez se estableció un modestísimo departamento en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con dos ingenieros sanitarios y un presupuesto de 1.5 millones de pesos. Su tarea fue elaborar normas y criterios para determinar el grado de contaminación del agua. El logro de este primer paso metodológico se fijaba para la etapa final del gobierno en turno del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Posteriormente, se formularían estudios más amplios de las reservas acuíferas de México, proyecto que también se formulaba con miras al siguiente régimen.

Una segunda iniciativa fue emprendida por el Departamento del Distrito Federal (DDF) para atacar el cada vez más agobiante problema de la contaminación del aire. Una reducida delegación de ingenieros fue enviada a Estados Unidos con el propósito de estudiar métodos para diagnosticar el grado de contaminación del aire. También en este caso se pretendía elaborar una base técnica para acciones y decisiones posteriores en materia ambiental. Al final del periodo sexenal se constituyó una Oficina de Control de Contaminación Ambiental (OCCA), iniciándose así los primeros pasos que más tarde fueron aprovechados por el gobierno posterior.

En las actividades preparatorias de la campaña del candidato a la presidencia Luis Echeverría Álvarez, el tema de la protección ambiental ocupó un lugar modesto frente a las preocupaciones que despertaba la profunda crisis política y económica por la cual atravesaba el país. En esta ocasión, el partido oficial organizó una reunión sobre el medio ambiente para reflexionar acerca de una posible iniciativa de ley. En esta reunión participaron algunos expertos de la AMCAA. Esta iniciativa, aunque fuera motivada políticamente, comenzó a fijar públicamente un problema latente, concediendo cierta legitimidad a las alarmantes preocupaciones de los expertos. En particular, se logró apuntar las deficiencias del Código Sanitario vigente para combatir el severo problema de la contaminación.

Otras gestiones aisladas contribuyeron a establecer las condiciones iniciales para que se actuara en materia ambiental. Un factor favorable fue el cambio de sexenio, el cual por tradición incorporaría nuevas prioridades gubernamentales y, por ende, nuevas iniciativas políticas. La necesidad de renovación y también la oportunidad de establecer un perfil para el nuevo equipo

gubernamental constituirían factores adicionales a favor de una política ambiental explícita y formalizada. Una vez establecida su relevancia política, económica y social, el asunto ambiental tendría que traducirse en una intervención del Estado que conduciría, como paso fundamental, a la adopción de una definición operativa del problema ambiental.

La definición de la política ambiental

Las crecientes preocupaciones que surgieron dentro y fuera de México desde los años cincuenta acerca del deterioro ambiental cimentaron un contexto en el cual se requería una respuesta concreta. Sin embargo, faltaba una definición del problema que sobrepasara las meras especificaciones técnico-científicas de la cuestión ambiental, y que involucrara a los actores y los condicionantes estructurales de la formación social mexicana. Contrariamente a lo que sugiere la literatura de corte racionalista sobre políticas públicas, no hay un paso inmediato ni necesario entre la identificación de un problema y una discusión programática, y el suministro de recursos para llevar a cabo determinada política. Es a partir de un complicado *proceso* definitorio que un *problema* público se convierte en un *proyecto* del Estado, que a la vez salvaguarda el imperativo del *status quo* político y abre posibilidades de cambio. En este aspecto reproductor, el Estado inicia un nuevo proyecto dentro de las condiciones fijadas por el sistema de dominación y las formas de acumulación establecidos, situación por la cual toda política pública constituye un compromiso negociado. Es por ello que la pregunta acerca de la acción del Estado y el proceso de su desenvolvimiento son fundamentales para ubicar los antecedentes de una política pública.

A finales de los años sesenta, México atravesaba una severa crisis estructural. La vieja fórmula del desarrollo estabilizador había propiciado grandes desigualdades: el estancamiento del empleo, la muy desigual distribución del ingreso y el costo agobiante de una industrialización cada vez menos costeable con la simple fórmula de sustitución de importaciones. A esto se sumaba un cuestionamiento fundamental respecto de la legitimidad política del régimen, simbolizado en los sucesos de Tlatelolco. El "milagro mexicano" comenzaba a desvanecerse. Se requerían nuevas fórmulas, ideas e impulsos para renovar el pacto revolucionario de la clase gobernante. Fue una coyuntura fértil para

que se aceptaran nuevas iniciativas que prometieran romper con lo que parecía anunciar un desarrollo estancado. Tales iniciativas, además, debieran tener efectos benéficos adicionales, como una mejor imagen para el equipo presidencial entrante, o la oportunidad de manifestar una postura política internacionalmente explotable. Las características de la política ambiental mexicana correspondieron a estas y otras exigencias.

Cuando la nueva administración del presidente Luis Echeverría Álvarez sube al poder el 1 de diciembre de 1970, quedaban pocas dudas acerca de la conveniencia de alguna acción gubernamental en materia ambiental. Hasta el ciudadano más ignorante entendía la necesidad de un cambio, sobre todo si vivía en la ciudad de México, donde los automovilistas ocasionalmente tenían que encender las luces de sus vehículos en pleno día para encontrar el camino entre las pesadas nubes del *smog* urbano. Sin embargo, en los círculos oficiales, existían muchas dudas acerca de cómo debería concebirse una política ambiental para que tuviera suficiente efecto y produjera resultados rápidos.

Era obvio, desde el inicio, que el simple hecho de legislar sobre el medio ambiente tendría un enorme potencial de conflicto cuyas consecuencias eran difíciles de prever en toda su magnitud. La producción industrial sería afectada, al igual que los asentamientos humanos, la estructura socioeconómica rural, el sistema educativo y el desarrollo regional, entre otros. En pocas palabras, tal legislación generaría suficiente impulso para modificar los cánones del desarrollo nacional vigentes hasta ese momento. Lo anterior causaría malestar y resistencia entre todos aquellos intereses privados y públicos que acordes con el sistema tradicional habían encontrado su acomodo. Incluso una política de protección ambiental dedicada únicamente al combate de la contaminación hubiese tenido un fuerte impacto. Se afectaría al ciudadano automovilista, quien tendría que someter su vehículo a periódicas revisiones, al industrial, que seguramente vería disminuir sus ganancias, y al agricultor, quien se opondría a romper el círculo vicioso entre mejores cosechas y cada vez mayor uso de fertilizantes y pesticidas. Todos ellos y otros más tendrían que someterse a notables cambios en nombre del bien común, concepto demasiado ambiguo para ser de alguna utilidad política. En resumen, existían pocas bases comunes sobre el contenido y alcance de una política ambiental.

Las asociaciones que engloban a la industria privada, se

mostraron particularmente interesadas en las primeras gestiones estatales y entraron desde un principio en los preparativos para definir una política ambiental. En particular, la Canacintra destacó con contribuciones propias como conferencias y estudios piloto (*v. gr.* la contaminación por ruido). Si bien estos trabajos aparentaban apoyar el proyecto del Estado, también es cierto que influían en el rumbo de las decisiones estatales. Sin embargo, esta influencia no fue unitaria de parte de cada uno de los intereses involucrados. Por ejemplo, la industria pesada, con su potencial contaminador, tenía mucho más interés en los planes gubernamentales que la industria farmacéutica, la cual no tenía por que temer los nuevos reglamentos ambientales. Lo novedoso y a la vez complejo de la política ambiental era suficiente para proyectar un panorama poco alentador para tales grupos. El Estado no podía ignorar la resistencia potencial por parte de la gran mayoría de los sectores organizados de la sociedad civil, en caso de que sus acciones se dirigieran a combatir alguna norma o algunos intereses especiales.

El reconocimiento de este potencial de conflicto llevó al Estado a precipitar una definición simplificadora del problema ambiental que se redujo al denominador común más pequeño de todas sus facetas: la salud. En un proceso simplificador de dos etapas, la política de protección ambiental se vio reducida al problema específico de contaminación que, a su vez, se derivaba de una problemática de salud pública.⁶ Con esta definición el Estado logró obtener por lo menos dos ventajas. Primero, nadie podía oponerse al propósito de mejorar la salud de los mexicanos. Este giro definitorio facilitó la adopción de una política novedosa y compleja, aunque potencialmente conflictiva, porque la asentaba sobre una base legítima. En segundo lugar, la perspectiva limitada a la salud posibilitaba dar un contenido sumamente restrictivo al propósito particular de "sanear" dicho ambiente, lo cual permitía pactar con los intereses establecidos, incluyendo los del aparato estatal. En cuanto a quién llevaría la batuta en esta política, sería uno de los organismos más débiles de la burocracia estatal, en recursos, prestigio e importancia: la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

Esta restricción conceptual no fue azarosa. Por el contrario,

⁶ Esta visión del problema se puede discernir claramente en el testimonio que dejó el primer jefe de la SMA, Vizcaíno Murray, (1975).

había plena conciencia de las complejas relaciones entre medio ambiente y subdesarrollo. El mismo Presidente deliberaba públicamente sobre el precio que México debería estar dispuesto a pagar por su modernización, añadiendo que esto, sin embargo, no debería significar el descuido ambiental "sin límite". En resumen, la posición del Estado era reducir la protección ambiental a un problema esencialmente de salud pública, definición que se dirigía exclusivamente al consumo interno.

En cuanto a los beneficios políticos derivados de este proyecto, eran muy prometedores. Este se enmarcaba dentro de una situación internacional que permitía una nueva proyección de México entre las naciones del Tercer Mundo. Prometía realzar la posición de un Presidente que visualizaba importantes cambios en la postura internacional de México. En este sentido, la política ambiental mexicana representaba un foro más para *denunciar* las trampas del subdesarrollo (en un momento en que el modelo mexicano estaba estancado) y, además, encabezar el diálogo Norte-Sur (en un momento de nuevos brotes de conflictos internacionales). Este elemento voluntarista aceleró el proceso de adopción de esta política pública que se formalizó en el corto lapso de tres meses, tiempo que tenía en el poder la nueva administración. No hay prueba más fehaciente del potencial político que se le asignaba.

Puede afirmarse que, resumiendo el argumento presentado acerca de los antecedentes sobre la protección ambiental en México, se adoptó internamente una postura tibia ante cualquier oposición, mientras que externamente la postura era agresiva en cuanto a relacionar el problema ambiental con los orígenes del desarrollo. La política ambiental mexicana, internamente restrictiva y externamente expansiva, contaba ya con una definición, aunque extremadamente ambigua, en cuanto a las modalidades de su instrumentación.

El contexto jurídico-administrativo de la política ambiental

Junto con el contexto coyuntural y la definición operativa inicial de una política pública, sus antecedentes jurídico-administrativos forman el tercer elemento de lo que podría llamarse su acomodo organizativo. La acción del Estado busca un punto de articulación en el aparato burocrático que haga funcional la ten-

sión fundamental entre el estilo de desarrollo y el sistema de dominación.⁷ Esta cuasi instrumentación afina los criterios bajo los cuales el proyecto del Estado debe formularse, y finalmente llevarse al cabo.

Cada nueva iniciativa del Estado significa un trastorno para su organización burocrática, trátase de la creación *ab novo* de nuevas responsabilidades, de la modificación de competencias técnico-administrativas, de una redistribución de recursos, o de una realineación burocrática. Por lo tanto, la introducción de una nueva política provoca necesariamente un proceso de acomodación organizativo en la totalidad del aparato estatal, independientemente de la finalidad que proyecte dicha iniciativa. El caso de la política ambiental en México ilustra bien este punto.

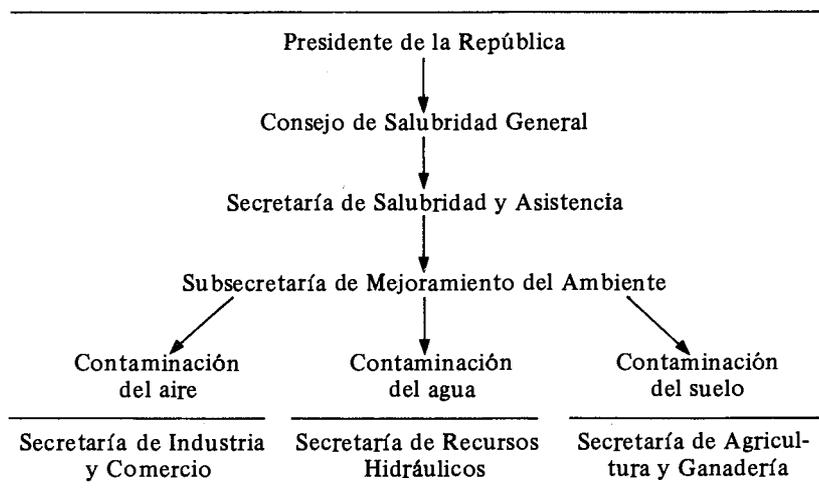
La fórmula legal que se adoptó para que la política ambiental se limitara al ámbito de la salud fue una modificación a la Constitución con la cual se instauraba el así llamado Consejo de Salubridad General (CSG). Previendo el potencial de conflicto que entrañaba la nueva política, el Presidente justificó el arreglo en los siguientes términos: la política general de protección del medio ambiente tendría que ubicarse en las más altas esferas del sistema burocrático, es decir, tendría que depender directamente del presidente, solamente un proyecto centralizado y unitario —de acuerdo al argumento— podría tener cierto éxito, considerando el traslapamiento de las jurisdicciones local, estatal y federal; incluso la simple tarea de juntar la información necesaria para diagnósticos básicos de la situación ambiental tendría que vencer tantos obstáculos burocráticos que sólo la autoridad del Presidente podría garantizar su cumplimiento. En otras palabras, el planteamiento normativo de la política ambiental se hizo en términos implícitamente más amplios que una mera definición de salubridad, con lo cual se corría el riesgo de despertar resistencias entre los intereses potencialmente afectados.

Como consecuencia de lo anterior, la solución burocrática propuesta para resolver el problema ambiental iba a abarcar metas formales que difícilmente podían cumplirse en la práctica. Si bien era cierto que la política ambiental se colocaba en un nivel de prioridad inusitada y estaba respaldada por el prestigio

⁷ Probablemente el relato más lúcido hasta ahora sobre esta compleja relación es el de O'Connor (1973). Para el caso de América Latina, véase por ejemplo Cleaves (1974).

personal del Presidente, también lo era que su instrumentación burocrática contenía el germen de conflictos futuros. La SSA —una de las secretarías más débiles en cuanto a recursos y peso político— iba supuestamente a coordinar acciones que implicarían manejar a través de una subsecretaría a las tres poderosas secretarías de Industria y Comercio, Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería (véase la figura 1). En otras palabras, un nuevo organismo sin experiencia previa y con facultades meramente normativas iba a enfrentarse a formidables protagonistas en cuanto a competencia técnica, prestigio y peso político.

Figura 1

Jerarquía burocrática de la política ambiental en México

Nota: La conexión entre el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salubridad y Asistencia se refuerza por el hecho de que el secretario funge simultáneamente como presidente del Consejo.

Compartir una política significa compartir poder. Por lo tanto, era previsible que las “nuevas áreas de competencia” no iban a quedar fácilmente bajo el control de la SSA ni de su órgano ejecutivo, la Subsecretaría del Medio Ambiente (SMA). De

hecho, la SMA no contribuyó a mitigar esta difícil situación con ideas propias, sobre el papel que desempeñaría en el futuro. Con su creación, el 14 de enero de 1972, a escasos 10 meses de haberse formulado la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (en lo sucesivo Ley Federal Ambiental), traslucieron los planes de la SSA. La Ley definía áreas de contaminación tales como aire (capítulo 2), agua (capítulo 3) y suelos (capítulo 4), que por el modo de su tratamiento definitorio, suponían una estructura burocrática correspondiente. Sin embargo, esto hubiera significado para la SMA compartir competencias y probablemente someterse ante los demás organismos involucrados. Las indicaciones de la Ley Federal Ambiental, que ostentaban una responsabilidad conjunta entre la SMA y los tres ministerios competentes en las distintas áreas de contaminación, se interpretaron como una competencia por parte de la SMA para coordinar los otros organismos. De esta manera, la misión general de coordinar la política de protección ambiental se convertía en un intento de centralizar la instrumentación de esta política desde un principio, no solamente para definir un lugar propio para la SMA, sino además para dar prominencia a la lucha contra la contaminación como prioridad política.

Para cumplir con su mandato oficial la SMA creó cinco áreas administrativas diferenciadas por función: las áreas de estudios, planeación, coordinación, implementación y control. Con este planteamiento organizativo, la SMA proyectaba una concepción de una política ambiental comprensiva, integral y, sobre todo, centrada en la Subsecretaría. La renuncia a seguir las indicaciones de la Ley, en cuanto a una separación administrativa por áreas de contaminación, se basaba en la creencia de que el arreglo adoptado sería el más adecuado para evitar los conflictos que seguramente surgirían con aquellos organismos con los cuales la SMA tendría que "coordinarse".

En cuanto a la futura efectividad del organismo, la Ley no proporcionaba un panorama alentador, pues adjudicaba un papel esencialmente normativo a la Subsecretaría. Aparentemente se temía una sobrevaloración de la SSA a través de su órgano ejecutivo ante las demás secretarías, si por encima de la "coordinación" de la política ambiental se le hubiera dado funciones generales de poder para castigar y sancionar. Aunque finalmente se le concedió un limitado poder de sanción, se enfatizaba su papel esencialmente preventivo para no complicar la situación

entre todos los organismos involucrados (en cambio, la SRH sí disponía de amplias facultades de sanción).

En resumen, la situación que antecede inmediatamente a la puesta en marcha de la política ambiental contenía una contradicción de fondo. Por un lado, la SMA pretendía y hasta exigía llevar la lucha contra la contaminación bajo su dominio, y por el otro, este organismo no disponía de un arreglo administrativo adecuado ni de una definición precisa de su competencia. Es importante subrayar que tales condiciones no fueron producto de la ignorancia acerca de las implicaciones posibles de esta política. Surgieron de las transacciones y concesiones que el sistema de poder hacía necesarias para que pudiera establecerse un mínimo equilibrio entre las fuerzas en juego.

La instauración de la política ambiental

Una vez legitimada, operativa y organizativamente instaurada, la política ambiental en México podía comenzar su larga marcha por las instituciones hasta obtener voz y voto dentro y fuera del seno estatal. Este proceso de una lenta institucionalización puede dividirse en diferentes etapas que concuerdan con los periodos administrativos de los presidentes Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), respectivamente.

En la primera fase se trataba primordialmente de asentar los elementos legales y organizacionales de una nueva política que tenía que luchar por establecer un espacio propio entre los sectores establecidos del aparato burocrático. Esta lucha se expresó a través de intensos conflictos de competencia técnico-administrativa. Con la agudización de la crisis económica en 1974 comenzaron a sentirse presiones adicionales que finalmente determinaron que fallara el primer intento de asentar firmemente esta política.

La segunda fase terminó a principios de 1982, cuando la segunda versión corregida de la Ley Federal Ambiental fue expedida por el Congreso de la Unión. En este lapso de cinco años se intentó, por segunda ocasión, renovar la política ambiental bajo el liderazgo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. De nuevo surgieron conflictos que finalmente obstaculizaron seriamente la efectividad de las acciones —por lo menos en la forma explícitamente expuesta—. Con el colapso de la economía me-

xicana en 1982 también se dio por terminada una política ambiental que desde hacía años no arrojaba otro resultado que —como argumentaremos— un programa tendiente a “legalizar” la contaminación del medio ambiente.

La tercera etapa empezó con extensos cambios burocráticos, quitando al sector de salud pública la responsabilidad principal en la lucha contra la contaminación. La nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) encabezaba la política ambiental. Es todavía demasiado pronto para juzgar el mérito de esta medida. Sin embargo, puede suponerse, con base en experiencias pasadas, que este cambio administrativo no puede producir por sí solo resultados diferentes a los del pasado.

PRIMERA FASE: 1972-1976

Los primeros pasos concretos para poner en práctica una política de protección ambiental, concebida básicamente como lucha contra la contaminación, incluyeron tres metas fundamentales destinadas a legitimar, de manera rápida y eficiente, la competencia burocrática de la SSA y su organismo ejecutor, la SMA. Dado que la industria privada iba a ser el punto focal de las “atenciones estatales”, se requería un esfuerzo extraordinario para conquistar su colaboración. Se trataba, en primer lugar, de formular una estrategia de “guante blanco” que introdujera gradualmente las modificaciones más importantes en el tratamiento de desechos, aguas negras y humos. Para esto se tenía que contar con una industria dispuesta a proporcionar ayuda y adoptar una actitud por encima de cálculos puramente económicos. Entre 1972 y 1974 se organizaron encuentros periódicos con representantes de las diversas ramas industriales entre las más contaminantes, con el objeto de afinar posibles medidas contra los efectos más nefastos de esta contaminación.

Una segunda meta era establecer un fundamento informativo que permitiera diagnosticar los problemas ambientales del momento y su evolución posterior. Se elaboraron cuestionarios que se distribuyeron en industrias y comunidades para obtener una idea más precisa de la extensión del problema que afrontaba la SMA. La recolección de información fue muy veloz en cuanto a la contaminación del aire, ya que existía un reglamento con las especificaciones del caso. Para documentar con pruebas fehacientes la seriedad de las intenciones estatales en este

rubro, mencionaremos que después de nueve meses de la instauración de la SMA ya se habían registrado 12 800 plantas y talleres industriales de los cuales 8 300 supuestamente ya no emitían contaminantes. Mientras el ministerio se mantuvo en la etapa de establecer un sistema de información, contó con todo el apoyo activo de aquellos intereses que en un futuro próximo tendrían que ser afectados. No obstante, en esta etapa todos los actores involucrados esperaban importantes ventajas por el mero hecho de adquirir un mejor conocimiento de la situación: de ahí la buena disposición hacia los esfuerzos cooperativos.

En tercer lugar, la SMA comenzó a ocuparse del problema metodológico de determinar los grados de contaminación. Mientras no existieran los reglamentos para los renglones de agua, aire y suelo, no se tenía una base adecuada para llevar a cabo una política de protección ambiental *integrada*. Sin embargo, la elaboración de estos mismos documentos suponía un proceso político. Citemos, por ejemplo, el caso de la contaminación del aire, donde confluyeron elementos de oportunidad política disfrazados de factibilidad técnica y de necesidad ambiental para desembocar en un reglamento efectivamente negociado. En la SMA se razonaba que el problema descansaba principalmente en la nube de humo y polvo que cubría la ciudad de México, debido a la creciente cantidad de vehículos automóviles y la extrema concentración industrial.

La percepción de la contaminación como resultado de tales causantes convirtió el combate contra los humos y los polvos en principal palanca de acción de la nueva política. En cambio, la discusión respecto de los gases tóxicos, en su mayoría invisibles, tuvo poco vigor, y después pasó al olvido. A pesar de que los gases constituían un problema de salud pública mucho más severo que los humos y polvos, la política estatal se dirigió a combatir estos últimos por la sencilla razón de que "a simple vista" se podrían obtener resultados mucho más rápidos. Al mismo tiempo, con esta notable omisión se lograría reducir la resistencia previsible por parte de los industriales, al igual que la del automovilista que no se vería obligado a instalar filtros anticontaminantes en su carro, o la de Pemex que no tendría que producir gasolina sin plomo.

En cuanto al reglamento de contaminación por ruido, se efectuaron maniobras semejantes, como resultado directo de la injerencia de la industria automotriz. La mejor señal de la gra-

vedad del problema se demuestra con el hecho de que este reglamento se aceptó finalmente en 1976, después de cuatro años de discusión. En cuanto al reglamento contra la contaminación del suelo por el uso de sustancias tóxicas, el abuso de pesticidas y la eliminación de desechos sólidos, hasta la fecha no existe. Únicamente existe el reglamento para la contaminación del agua, elaborado por la SRH, en este caso a la altura de las normas internacionalmente aceptadas.

En resumen, la SMA consideraba una política de protección ambiental integrada y, sobre todo, centralizada en sí misma, la cual tarde o temprano iba a invadir las áreas de competencia técnico-burocráticas de sus "homólogos" en el aparato estatal. Por otro lado, la SMA tendría que acomodarse al "imperativo" del crecimiento económico y a todo lo que con este nombre atentara en contra de la naturaleza. Dotado de pocos recursos (50 millones de pesos en 1972) y restringido a un papel esencialmente normativo, este organismo propuso planes muy por encima de sus posibilidades.

Si consideramos ahora el aspecto interburocrático de la primera fase de instrumentación, comprobamos que el conflicto central se dio entre la SMA y la SRH sobre la cuestión del agua. Con el vencimiento del reglamento contra la contaminación del agua en marzo de 1973, surgieron los desacuerdos latentes entre estos dos organismos. La competencia técnica claramente establecida de la SRH en materia de política hidráulica se enfrentaba a la pretensión política de la SMA de controlar todos aquellos puntos que estuvieran conectados con la protección ambiental. Así, se desarrolló una riña burocrática sin que se logaran cambios ni se resolviera la pugna a favor de uno u otro contendientes. La situación llegó a tal grado que cada organismo finalmente se dedicó a lo "suyo", siguiendo una especie de división de la responsabilidad administrativa.

La competencia de la SRH abarcaba todo lo que involucraba el manejo, la conservación y el tratamiento del agua. Como la SMA lo hizo para el caso de la contaminación del aire, la SRH instaló un sistema de información para diagnosticar las dimensiones de la contaminación del agua. Se sostuvieron reuniones con la industria privada y las comunidades; se iniciaron "pláticas" con las grandes empresas públicas como Pemex y CFE, y se mandaron cuestionarios a todos aquellos organismos que de alguna manera pudieran ser identificados como contaminadores.

Se pensó en utilizar los resultados de la encuesta para la formulación del Plan Nacional para la Prevención y el Control Total de la Contaminación de Aguas que se presentó (incompleto) en marzo de 1974. Era un plan flexible que preveía varias etapas para combatir la contaminación del agua. En términos generales, proponía sustituir la práctica de deshacerse de las aguas negras sin costo alguno por la de tratarlas, incurriendo en un costo *adecuado*. Los resultados de la encuesta fueron decepcionantes. De las 300 000 fuentes contaminantes o más que se pensaba registrar, se obtuvieron datos a marchas forzadas de sólo 12 000 en la ciudad de México y 4 500 en la provincia; o sea, alrededor de 5% del total. Algunas grandes empresas públicas y el DDF, entre otras agrupaciones “fuertes”, ni siquiera se tomaron la molestia de regresar los cuestionarios. Aunque fueron advertidos que sufrirían sanciones, esto hizo poca mella. Sin embargo, la SRH declaraba, “ganando de las malas noticias algo bueno”, que se había registrado de todos modos 60% de los desagües, medidos en términos de su *volumen*. Pero este anuncio no podía encubrir el fracaso en el intento de conocer la verdadera extensión de la contaminación del agua.⁸

Los resultados obtenidos por la SMA sobre la contaminación del aire, como ya se mencionó, fueron semejantes. En su intento por instalar un sistema de información sobre la extensión de la contaminación, se registró casi la totalidad de las plantas industriales y artesanales sumando 341 000 en toda la República. Sin embargo, la discrepancia entre planes y realidad sobresalió cuando se enviaron los cuestionarios para obtener información más detallada. En junio de 1974, la SMA señalaba que de las 3 000 fábricas más contaminantes del país, únicamente 2 000 habían respondido, y de “mala” forma, a las exigencias de la secretaría al regresar cuestionarios incompletos o hasta falsificados.⁹ Se aplicaron fuertes sanciones sin suscitar mucha reacción por parte de los afectados. Como en el caso del agua, hubo poca colaboración entre las empresas públicas y por parte del gigante DDF.

⁸ Estos y otros datos que documentan una franqueza inusitada en informes oficiales, se encuentran en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Subsecretaría de Planeación, Dirección General de Protección y Ordenación Ecológica, “Evaluación de las políticas y acciones implementadas para prevenir y controlar la contaminación del agua en México.”

⁹ Conferencia de prensa del Secretario de la SSA, doctor Jiménez Cantú, *Tiempo*, 24 de junio de 1974.

Ante la imposibilidad de exigir cumplimiento, la SMA optó por una estrategia de propagación de avances, donde había retrocesos, y de convertir fracasos en éxitos. Es así como, al principio de su gestión, se informó en el Segundo Informe de Gobierno de 1972 que gracias a la cooperación de la industria, el índice de contaminación del aire había bajado en un 30%, “logro” que nadie podía creer, ni siquiera la propia Subsecretaría. Esa estrategia de presentar “resultados” se modificó con motivo de la postura renuente cada vez más notoria de los afectados. En un Informe de Labores del 13 de febrero de 1975, la SMA señalaba que de las 72 084 fuentes estacionarias de contaminación del aire en el Valle de México, 2 927 eran responsables de 71% del deterioro ambiental. Este diagnóstico esclarecía, como ningún otro, las raíces de su fracaso. Esto planteaba un dilema para la SMA: si quería demostrar *políticamente* el éxito de sus proyecciones, tendría que atacar a las fuentes contaminantes pequeñas, abandonando así cualquier esperanza de llevar a cabo una lucha efectiva contra la contaminación del aire pues ésta tendría que dirigirse contra los “colosos”, aparentemente impugnables.

La discrepancia radicaba entre lo que la SMA estimaba su “quehacer” y la realidad política y económica del país. Detrás de las manifestaciones verbales de apoyo y colaboración por parte de las empresas más contaminadoras había una estrategia de no colaboración con los esfuerzos de la SMA. Un ejemplo extremo ilustra lo anterior. El 25 de febrero de 1974, a dos años de haberse establecido la Subsecretaría, se llevó a cabo una reunión para evaluar la posición del sector privado ante el problema de la contaminación. En esta sesión, la SMA señaló que hasta esa fecha las ramas más importantes de la industria habían aportado 1 631 millones de pesos para el mejoramiento del ambiente y que en los siguientes tres años se planeaba gastar 2 792 millones de pesos. En esta misma ocasión, se declaró que el sector público destinaría la fabulosa suma de 24 mil millones de pesos en favor de la protección ambiental. Pemex y la CFE iban a encabezar la lista con contribuciones de 4 500 y 1 700 millones de pesos respectivamente.¹⁰ Obviamente estas declaraciones nunca se materializaron, y menos aún en un contexto de crecientes dificultades económicas.

¹⁰ Reunión “La empresa nacional ante la contaminación” del 25 de febrero de 1974.

Los efectos drásticos del aumento en el precio del petróleo en 1973 se hicieron sentir en México, que hasta entonces importaba todavía algunas cantidades de crudo. Las dificultades económicas que comenzaron en los países industrializados afectaron también a México a partir de 1974, precisamente cuando la fase operativa de la política ambiental iba a realizarse. Las tasas de crecimiento económico se quedaron por debajo de lo esperado. El gobierno trató de mantener cierta estabilidad productiva recurriendo a fuentes externas de financiamiento. El creciente disimulo del sector privado ante la necesidad de nuevas inversiones agravó la situación. Las severas presiones causadas por el creciente desempleo, las fuertes tendencias inflacionarias y una ascendente sobrevaloración de la moneda nacional crearon condiciones amenazantes para el crecimiento económico, desplazando las metas de estabilidad política y justicia social.

En tales circunstancias, era obvio que no podía pretenderse que la protección ambiental ocupara un primer lugar entre las prioridades del gobierno. La creación de empleos y conservación del nivel de vida tendrían la preferencia sobre el cielo despejado y los ríos cristalinos. Esta situación, crítica para la política ambiental, empeoró con la postura ambigua del Presidente; por un lado declaraba que la política ambiental era una de las prioridades más caras de su gobierno, y por el otro, continuaba enfatizando la necesidad de incorporarla al proceso de industrialización. Asimismo, el instrumento que favorecía para combatir la contaminación industrial era una política de desarrollo regional cuyo objetivo primario fuera la desconcentración del Valle de México. Esta falta de apoyo del primer mandatario, aunada al deterioro de las condiciones en las que podía desarrollarse la nueva política, desembocaron en una virtual suspensión de los grandes proyectos para la lucha contra la contaminación. No obstante, al final del sexenio quedaron antecedentes que si bien no señalaban el éxito de esta política, por lo menos establecieron ciertos avances en el proceso de su institucionalización.

Durante ese primer periodo se logró establecer cierto nivel de concientización del problema entre la población. De hecho, uno de los pocos éxitos concretos logrados fue introducir la cuestión ambiental como materia de enseñanza en las escuelas primarias del Distrito Federal, tarea en la que la SMA se enfrentó con poca resistencia. Las actividades de la SMA lograron despertar el interés y el apoyo directo de la ciudadanía en repetidas ocasiones.

Por primera vez se presentaron a la luz pública una serie de escándalos ambientales como el envenenamiento de ríos enteros causado por Pemex o la negligencia en el manejo de sustancias tóxicas en fábricas y comunidades. Ahora existía un organismo formalmente encargado de registrar estos sucesos contra la ley y la naturaleza. Incluso se sancionaron a 3 mil infractores y se obtuvo un monto de 10 millones de pesos, suma auténticamente simbólica. En estas circunstancias, la política de protección ambiental en la primera fase de institucionalización significó una *denuncia* pública de la contaminación. Quedaba la esperanza de que con este logro, más bien “propagandístico”, al menos, se habían asentado antecedentes que el próximo equipo gubernamental ya no podría ignorar.

SEGUNDA FASE: 1976-1982

Las condiciones para reactivar la política de protección ambiental en la segunda fase de su institucionalización fueron extremadamente desfavorables. En su forma original, como política centralizada e integral, el proyecto de la SMA se había tornado inefectivo y políticamente injustificable. Si se sumaban las dificultades económicas que habían culminado con la primera devaluación del peso mexicano después de décadas de estabilidad monetaria, no parecía haber tierra fértil para la lucha contra la contaminación. La solución que finalmente se había adoptado de una división fáctica de responsabilidades administrativas, se contraponía al intento formal de la ley. El régimen de López Portillo constituía una nueva oportunidad para corregir esos obstáculos y responder a la urgencia cada vez mayor de actuar sobre el creciente deterioro ambiental.

Fue la reforma administrativa el punto de arranque para una renovación de la lucha contra la contaminación en los primeros días del nuevo gobierno. La nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) unía bajo su tutela todo lo relacionado con el proceso de urbanización. De acuerdo con los programas de construcción y nuevos diseños de planificación para toda la República —los así llamados ecoplanes— se esperaba que este organismo tuviera una actuación más amplia en cuestiones ambientales. Una nueva Dirección General de Ecología Urbana subrayaba estas intenciones. Lo mismo podía suceder con la nueva Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

(SARH) que ahora tendría un peso decisivo en dos de las tres áreas identificadas por la Ley Federal Ambiental en relación con el agua y los suelos. Esta impresión fue compartida por la nueva secretaría. La antigua Dirección General de Usos de Agua y Prevención de la Contaminación se convirtió en una nueva Dirección General de Protección y Ordenación Ecológica.

En la SSA y su órgano ejecutor, la SMA, también se efectuaron cambios definitivos para reiniciar la política ambiental. A partir de las experiencias del sexenio anterior y la necesidad de hacer congruente la Ley Federal, se consumaron extensos cambios administrativos: se crearon dos direcciones para el mejoramiento de la calidad del aire y del agua, una dirección para los problemas de salud como consecuencia directa de la contaminación, así como las usuales unidades administrativas de control y prevención de la contaminación. También se creó una dirección más para información y publicidad encargada de las campañas de concientización ambiental. Con estos cambios la SMA renovó su pretensión de “manejar” en su seno la política contra la contaminación, confirmando la definición de la cuestión ambiental como un problema básicamente de salud pública. Como puede apreciarse, la constelación de poder no se había inclinado favorablemente hacia la SMA, a pesar de las reformas administrativas. Por el contrario, el grupo de organismos gubernamentales involucrados en la política ambiental no solamente había aumentado de peso con la inclusión de la SAHOP, sino que además se había robustecido por la unión entre los antiguos socios, la SRH y la Secretaría de Agricultura, ahora la SARH. Con esto, las posibilidades de seguir promoviendo una política de protección ambiental centralizada y encabezada por la SMA se vislumbraban más remotas que en el periodo gubernamental anterior.

No obstante, en los primeros pasos de la SMA no se manifestaba preocupación alguna ante estas nuevas condiciones. Al término de los estudios para definir las dimensiones de la situación ambiental en toda su extensión, el nuevo equipo trató de ganar la iniciativa con una gama de acciones. Dejando a un lado la política de “guante blanco” se les advirtió a los propietarios de las 76 mil plantas industriales y talleres enlistados por la SMA que tendrían que responder a los reglamentos del aire, agua y ruido, o en su defecto, contar con graves sanciones. Simultáneamente a este enérgico replanteamiento de la política ambiental, la Subsecretaría realizó en breve lapso nuevos programas que

promovían su liderazgo entre los organismos partícipes. El programa para mejorar la calidad del agua potable se planeó conjuntamente con el DDF. En esta forma, la SMA comenzó a invadir el terreno de competencia técnica de la SAHOP. Por otro lado, inició proyectos con esta Secretaría con el fin de planear un programa de acción conjunta e inmediata para el tratamiento de desechos sólidos en áreas urbanas. Dentro de la propia Subsecretaría se hicieron gestiones para combatir la contaminación de alimentos.

Sin embargo, estas iniciativas, más que señalar algún progreso en la protección ambiental, indican intentos para demostrar la competencia técnico-administrativa de la SMA frente a los demás organismos públicos. Precisamente por que no podía forzar una "colaboración", trataba de comprometer a sus "competidores" en programas específicos para después poder exigir el liderazgo en tales proyectos. Pero este nuevo intento hacia una mayor institucionalización se derrumbó por las circunstancias de la recuperación económica que no proporcionaron los recursos necesarios ni el tan importante apoyo político en la cumbre del poder. La crisis de 1976 había impuesto otras prioridades, como el aumento de la producción, la ampliación de las inversiones, la construcción de viviendas, o la creación de empleos, sin dar mayor importancia a sus consecuencias ambientales. La empresa paraestatal Pemex se embarcó en un gigantesco programa de expansión con miras a encabezar la recuperación económica. Durante todo el sexenio se convirtió en el peor contaminador, sin sufrir sanción alguna. El imperativo económico se impuso ante la prioridad ecológica. En esta situación de absoluta insignificancia del componente ambiental, la SMA dio marcha atrás y trató de llevar a cabo una política de protección ambiental que se adheriera estrechamente a la primera edición de la Ley Federal Ambiental, o sea, definiendo la contaminación como un problema de salud.

Ahora la SMA promovía una salud pública "acondicionada ambientalmente". En lugar de seguir atacando la contaminación industrial, la Subsecretaría repentinamente declaró a la contaminación fecal como uno de los problemas ambientales más graves del país. A mediados de 1977 se multiplicaron las noticias sobre las amenazas a la salud pública en el D.F., en donde se depositaban diariamente toneladas de materia fecal, causando una gran variedad de enfermedades con altos costos para la sociedad. Con

este giro, la SMA se dirigía a una clientela poco organizada que además iba a beneficiarse directamente de sus acciones. Por otro lado, definía una tarea que realmente competía a la SSA y a los demás organismos del sector salud. Se podía esperar cierta disposición para colaborar por parte de tales socios sin que se disputara inmediatamente el liderazgo de la SMA. Sin embargo, las acciones no pasaron de actos publicitarios y grandes enunciados políticos para llegar a un programa integral que controlara el problema.¹¹

En las otras áreas, la SMA siguió una estrategia tendiente a *minimizar* el daño ambiental de la industria, los asentamientos humanos, los transportes y la actividad particular de Pemex. Por ejemplo, podemos citar las declaraciones de la SMA, según las cuales la calidad del aire en el Valle de México había experimentado una notoria mejoría, las cuales fueron rotundamente negadas por el jefe del Centro de Medición y Diagnóstico de Policía y Tránsito en el D.F., quien hablaba de la urgencia de tomar medidas enérgicas para controlar “una nube tóxica de más de 2.5 millones de toneladas de hidrocarburos, 300 000 toneladas de monóxido de carbono y 30 000 toneladas de óxido de azufre”; todo esto producido por 1.6 millones de vehículos y una enorme concentración industrial.¹² Grupos civiles como la Asociación de Padres de Familia comenzaron a manifestar su preocupación ante la postura oficial, señalando que la ciudad de México era “la ciudad más venenosa del mundo”.¹³ Pero la SMA ya no podía reaccionar por cuenta propia. Sólo intentó rescatar la lucha contra la contaminación, todavía bajo, su mando mediante una realineación burocrática.

En una junta de evaluación de labores en mayo de 1978, la SMA admitió que la política ambiental era tan compleja que requería del apoyo de todo el sector público. Señaló que centrar esta política en una base eminentemente normativa le restaba

¹¹ La razón es muy sencilla: aunque el diagnóstico de los efectos de la contaminación fecal sea un asunto médico, su prevención no está en manos del aparato institucional de salud sino bajo la responsabilidad del DDF, a quien le compete la instalación de alcantarillado y drenaje, así como la recolección de la basura. La política de equipamiento urbano, a su vez, como la mayoría de los aspectos preventivos de la salud, está totalmente desvinculada de la de saneamiento del medio ambiente.

¹² *Tiempo*, 19 de marzo de 1979.

¹³ *Tiempo*, 10 de septiembre de 1979.

efectividad y fuerza. Solamente un claro reparto de responsabilidades técnico-administrativas podía garantizar una colaboración fructífera. Asimismo, era conveniente reconocer la situación económica y política, ya que las experiencias anteriores indicaban la necesidad de un tratamiento más práctico. Con la aceptación de todos los presentes se declaró que la difusión de los diferentes grados de contaminación debería estar de acuerdo con los recursos disponibles. Además debía aceptarse temporalmente un desequilibrio ecológico, aun si éste implicara cierto riesgo para la salud pública. Con estos argumentos se propuso la creación de una comisión intersecretarial que reuniera bajo un solo techo los organismos más importantes en la lucha contra la contaminación.

Con el apoyo personal del presidente José López Portillo, la comisión se creó en escasos tres meses, y empezó a funcionar a partir del 25 de agosto de 1978. Entre sus primeras tareas se encontraba la elaboración de un plan quinquenal con planes y objetivos fijados anualmente, además de estudios especiales que requerían la colaboración de varias agencias estatales. Pasaron tres meses más antes que comenzaran sus actividades, una clara indicación de las dificultades que enfrentaba para lograr definir una plataforma común. En la sesión inaugural, el secretario de la SSA aseguró que la política de protección ambiental ya estaba por encontrar la forma burocrática adecuada. Esta adecuación consistiría en que "habrán de mantenerse los nexos de comunicación e información para tomar decisiones programáticas, *cada quien en su debida competencia*, todos en una sola dirección y en un solo sentido". Con esta declaración se demarcaban las líneas de una futura política ambiental descentralizada que por un lado aparejara los recursos de los diferentes organismos y por el otro asentara una base institucional suficientemente amplia para los proyectos requeridos —siempre y cuando la SSA estuviera dispuesta a ceder en sus pretensiones hegemónicas.

Las actividades de la comisión pronto se volvieron un reflejo de las disputas de competencia que habían surgido en años anteriores. En los meses siguientes cada uno de los miembros expuso su punto de vista sobre la problemática ambiental sin que se acordara nada concreto. Se establecieron subcomisiones para ventilar problemas específicos como el de la espectacular catástrofe petrolera del Ixtoc I en el Golfo de México. Después de las primeras sesiones, delegados de menor rango y menor poder

decisorio empezaron a participar en las discusiones. Fue solamente en el caso de la contaminación del aire que, a raíz de una iniciativa personal del Presidente, se elaboró un “Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México”. Sin embargo, este programa solamente representaba un resumen de estudios parciales producidos anteriormente y tampoco dio lugar a ninguna acción concreta. Las presiones económicas para alcanzar una plena recuperación impedían cualquier intervención para el mejoramiento ambiental. La absoluta falta de recursos básicos para los proyectos de la SMA representa el mayor testimonio para documentar la postura real del Estado. Se contaba con una aceptación mínima acerca de lo que podía ser “manejable” en materia ambiental, sin obstaculizar la recuperación económica.

Tampoco ayudaban las declaraciones públicas, como por ejemplo la del secretario de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), quien aseguraba que “no debería exagerarse el problema de la contaminación ni buscarse como solución un equilibrio ecológico”. En este sentido se seguía una política sin base, sin apoyo y sin recursos, pero con muchos participantes que no querían imposiciones sobre sus mandos técnico-administrativos. La comisión intersecretarial seguía discutiendo, la SMA “coordinando”, y las demás secretarías marchando con sus proyectos particulares.

Cuando a mediados de 1980 cambió el titular de la SSA, otros cambios de personal siguieron en el equipo de la SMA. Muchos funcionarios salieron y algunos encontraron lugar en la SARH. El nuevo jefe de la SMA, Manuel López Portillo, pariente del Presidente, trató de enderezar la situación en el corto plazo que quedaba del sexenio. En un nuevo intento de recuperar el mando de la política ambiental, propuso una ley federal ambiental “corregida” que incorporara las experiencias del pasado. En el anteproyecto a esta ley, se enfatizaban tres aspectos: en primer término, se afirmaba que las fallas en la política de protección del ambiente a lo largo de los 10 años transcurridos eran resultado de una debilidad política de la SMA, debido a que las competencias burocráticas entre los diferentes organismos no se habían especificado con claridad. Correspondía a la SMA, *en cada caso*, especificarlas y determinar las líneas generales de las acciones correspondientes. Al segundo punto correspondía una ampliación de los factores ambientales cubiertos por la ley; se inclu-

yeron la contaminación de alimentos, así como aspectos de la radiación artificial. Por último, se requería poseer facultad de decisión para la aplicación de sanciones, fundamentadas además en el principio de obligar al infractor a remediar las causas de su infracción. También se consideraba un fuerte aumento en las multas, hasta de 2 millones de pesos por infracción, lo cual representaba un avance en comparación con las sumas, entre 100 y 5 mil pesos, anteriormente vigentes.

La reacción ante el citado proyecto de ley no se hizo esperar en el Congreso de la Unión. Todas las secretarías afectadas se opusieron, y su acción efectivamente tuvo la fuerza suficiente como para modificar las pretensiones de la SMA. La SARH, que en cierta medida era la más afectada, logró ubicar el privilegio de "coordinación" en su seno administrativo. Se convirtió en la protagonista principal en la lucha contra la contaminación del agua, dejando a la SMA en "segundo lugar". Las otras secretarías no fueron tan afortunadas, y tuvieron que aceptar la dirección de la SMA. La propuesta de incluir el principio de reparación de daños ambientales por el causante fue rechazada como resultado de las presiones de la industria privada. Sin embargo, el monto de las sanciones se aceptó, e incluso se agravó con castigos de hasta 10 000 veces el salario mínimo vigente. Asimismo, la ampliación de la cobertura por la ley se aceptó sin oposición. El 22 de diciembre de 1981 la Ley Federal Ambiental reformada entró en vigor. Quedaba sólo un año para que la SMA hiciera realidad las buenas intenciones de la nueva Ley.

En ese mismo año se intensificó la crisis económica más profunda en la historia moderna de México. El país se encontró en virtual bancarrota con una deuda externa que sobrepasaba los 80 000 millones de dólares (la mitad del producto nacional bruto), además de una incontrolable inflación oficialmente declarada a 98.8% y tasas de desempleo y subempleo cercanas al 60%. Lo anterior era el resultado de una política económica que había optado por la "administración de la abundancia" y pensaba elevar a México al exclusivo club de los países industrializados del Occidente. Naturalmente, esa catástrofe tuvo graves repercusiones sobre la política de protección ambiental.

Esta coyuntura podría haberse considerado como una oportunidad para manifestar una mayor militancia, cuando menos verbal, por parte de una Subsecretaría apoderada de nuevas competencias y con fuerza ejecutora incrementada. Pero desafortu-

nadamente, el caos en que terminó el régimen no lo permitió. Sin embargo, le quedaba aún a este organismo cierta fuerza para *denunciar* las infracciones contra la naturaleza y para crear precedentes que quizás desembocarían en el futuro periodo gubernamental en una renovada política ambiental. La SMA amenazaba con el cierre de fábricas y el cobro de multas por millones de pesos. Los descubrimientos de escándalos ambientales llenaban las páginas principales de la prensa nacional. Ni siquiera se respetaban las empresas públicas “intocables”, como la gigantesca Pemex; en este caso particular, se descubrió que la empresa petrolera había provocado una catástrofe ecológica en el sureste del país. La SMA mostraba que las condiciones atmosféricas en el Valle de México se habían deteriorado de tal manera que la carga contaminante en periodos de 24 horas excedía los 800 microgramos por m³ en áreas como la periferia norte de Naucalpan, siendo el máximo tolerable de 260 microgramos por m³, de acuerdo con las normas de medición estadounidenses. Específicamente se lamentaba que “el equilibrio ecológico en el Valle de México estaba amenazado por 5 000 industrias de alto potencial de contaminación, 7 000 industrias de mediano potencial y miles de pequeños talleres”.¹⁴ Fue en este ambiente de advertencias y amenazas de castigo que finalizó el segundo intento de llevar a la práctica una política de protección ambiental efectiva. No se requerían más pruebas para reconocer que abordar el problema desde el aspecto de la salud pública no era el camino adecuado, conclusión que se aceptó para la renovación de esta política en el siguiente sexenio.

TERCERA FASE: 1982-1984

La problemática ambiental fue uno de los temas que se ventilaron en las discusiones preparatorias a la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. Se reconoció explícitamente que había sido inadecuada la manera en que esta política se había instrumentado hasta entonces, y que no debiera reducirse a un problema de salud pública. La futura política tendría que definirse en función del uso racional de los recursos naturales y centrarse en la planificación económica, que de acuerdo al caso especificaría la relevancia del factor ambiental en las decisiones. Ade-

¹⁴ *Tiempo*, 15 de marzo de 1982.

más, sería en las grandes aglomeraciones urbanas, donde los daños potenciales son mayores, que se pondría el énfasis principal de las futuras acciones.

A partir de estos planteamientos, el proceso de institucionalización de la política ambiental sufrió importantes modificaciones. Como consecuencia de la reforma administrativa que marcó el principio del sexenio, la nuevamente creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) fue el organismo encargado de llevar la lucha contra la contaminación, dejando a cargo de la SSA sólo algunos aspectos de la protección ambiental (vgr.: la Dirección General de Saneamiento Básico de la Fauna Nociva).

Estos cambios son demasiado recientes para que puedan interpretarse sus consecuencias. La Secretaría se encuentra aún en la etapa de “despegue” y cuenta con experiencia limitada para manejar una política integral de protección ambiental. No obstante, juzgando por las experiencias pasadas, es probable que tendrá dificultades muy similares a las enfrentadas por la desafortunada SMA. La razón principal está dada por el carácter multisectorial de la política ambiental, mismo que tiende a crear luchas territoriales interburocráticas en el periodo inicial de instrumentación de un nuevo arreglo administrativo. Por lo tanto, la división formal del trabajo, por más cuidadosamente definida que aparezca (lo cual no fue el caso para la SMA), no puede impedir el proceso de práctica política que determina de facto la interpretación de los textos. Al igual que la SMA, la SEDUE se encuentra ante la obligación de definir un *modus vivendi* con dependencias que poseen dos atributos claves —tradición y experiencia— y emprende un ambicioso programa frente a una coyuntura económica desfavorable que difícilmente le permitiría adoptar una política de “mano dura” frente a las industrias contaminadoras.

Conclusiones

El breve recorrido por las diferentes peripecias de la política ambiental mexicana nos invita a reflexionar sobre la naturaleza de la organización política mexicana en un contexto de acciones concretas.

Un primer punto, que confirma lo que ya se había observado en otros países del Tercer Mundo, es el relativo vacío político en el que se gestan las decisiones públicas (Kaufman Purcell,

1977; Grindle, 1981). Está claro en el caso estudiado que hasta 1972 no existía un debate público en México sobre el deterioro del medio ambiente. Por consiguiente, el Estado no asumió la responsabilidad de lanzar una nueva ley para satisfacer a demandas políticas internas. Por la misma razón, también es cierto que no hubo evidencia de *lobbying* en contra de la creación de esta nueva legislación por parte de los intereses potencialmente afectados por ella, como había sido el caso, por ejemplo en Estados Unidos, cuando se presentó el *National Environmental Act* ante la Cámara de Representantes. Mínimamente existía en el país un grupo de profesionistas independientes dispuestos a ofrecer sus servicios como expertos al gobierno, en caso de que éste emprendiera alguna acción pública, pero sin vínculos con movimientos populares o acciones partidarias.

Por consiguiente, la Ley de Protección Ambiental surgió a raíz del movimiento internacional (que sí tenía contraparte en las políticas nacionales de los países desarrollados) que conformó una coyuntura favorable para una discusión global en la cual México —una de las más avanzadas naciones del Tercer Mundo— no podía dejar de participar.

No obstante, si la política ambiental surgió “de la nada” en términos nacionales, esto no significa la ausencia de participación política en torno a ella, sino que tal participación se pospone a una fase posterior del proceso de formación de esta política. Hemos visto cómo algunos protagonistas de la industria nacional se interesaron por participar en la fase de instrumentación inicial, en un intento que puede interpretarse como un proceso de cooptación. Posteriormente, los “problemas” que surgen en la fase de institucionalización son el reflejo burocrático de la interacción entre el aparato ejecutor de la política y los actores afectados, cuyos esfuerzos se dirigen a lograr cambios en la política que atenúen los efectos sobre sus intereses particulares.

Otro aspecto muy importante a señalar en la fase de gestación de esta política es la definición que se adoptó del problema ambiental como problema de salud, a pesar de que el planteamiento conceptual en Estocolmo había sido mucho más amplio. Esta definición inicial impartió a la acción estatal un *gestalt* ideológico que tuvo consecuencias prácticas muy distintas de las que se hubieran tenido con una definición más economicista y más globalizadora del factor ambiental. En la definición de deterioro del medio ambiente como factor dañino para la salud estaba

contenido implícitamente el tipo de acciones que serían adecuadas, así como el instrumental político-burocrático que se aplicaría. Ahí es donde cabe preguntarse hasta qué punto la política del medio ambiente, tal como se concibió en sus inicios, no estuvo estructuralmente limitada desde ese preciso momento para que su importancia fuera más simbólica que real. México no podía quedarse atrás de las demás naciones del Tercer Mundo, especialmente bajo el mandato de un presidente internacionalista, pero tampoco podía mostrarse demasiado amenazante para la comunidad inversionista internacional, que debía ser atraída por la estabilidad institucional, la mano de obra barata, los impuestos bajísimos, y . . . la relativa libertad de exportar las industrias “sucias”, prohibidas por las legislaciones nacionales de algunos países. Por consiguiente, es difícil pensar que el enfoque dirigido a la cuestión de la salud no haya sido una decisión estratégica para amortiguar las potenciales consecuencias internas, sin perder la iniciativa frente a la comunidad internacional.

Las dificultades que tuvo la SMA para obtener el apoyo presidencial a fin de emprender acciones vigorosas, así como la actitud de resistencia pasiva por parte de las industrias contaminadoras, constituyen las verdaderas evidencias de la capacidad de intervención del Estado en esta materia. Es en esta etapa que se desarrolló el verdadero proceso de negociación entre el Estado y los grupos afectados, donde el primero buscó obtener algunas concesiones, y los últimos utilizaron las armas a su disposición para frenar o desviar la ley. En este caso, las armas para combatir la ley estaban contenidas en los instrumentos de la política ambiental: un sector instrumentador sin poder real para imponer el cumplimiento, y con una larga historia de debilidad para imponer normas dentro de su propio sector. Un simple cálculo de costos y beneficios hacía evidente que para una empresa privada (hemos visto que las paraestatales *de facto* no estuvieron involucradas), era preferible pagar las levísimas multas que filtrar, reciclar, o aún peor, transformar radicalmente su proceso de producción o tener que trasladarse.

Quizás ahora podamos intentar dar una respuesta a la pregunta aparentemente elemental de si *mejoraron o no mejoraron los niveles de contaminación del aire, el agua y el suelo en algún punto del territorio nacional desde 1972*. Esto viene a plantear la pregunta “eficientista” de una relación tangible y medible entre metas y resultados presuntos. Es, además, una pregunta

que puede ser contestada con procedimientos técnicos de medición que han estado al alcance de los órganos ejecutores (primero la SMA y luego la SEDUE) desde un principio.

Después del análisis de los acontecimientos de la política ambiental que presentamos en este trabajo, es ahora posible documentar con elementos concretos por qué es incorrecta y engañosa esta pregunta, y *a fortiori* también la respuesta que puede obtenerse de ella.

En primer lugar, la preguntar eficientista es engañosa porque puede manipularse la definición de las metas; vimos que una manera de atenuar los conflictos previstos era reducir el universo conceptual de las acciones emprendidas. Así es como el medio ambiente se vio inicialmente reducido al factor contaminación. Más allá de tal reducción ideológica, que se fue paulatinamente corrigiendo, otra forma de disfrazar las metas por cumplirse era bajar los objetivos concretos correspondientes a un nivel fácilmente alcanzable (o ya alcanzado). Así es como, en materia de ruido, el volumen máximo de decibeles que se fijó (en colaboración con la industria automotriz), fue tan alto que era difícil rebasarlo aun en una terminal de camiones de transporte en pleno funcionamiento. Igualmente, el nivel de contaminación del aire considerado aceptable se fijó en un nivel mucho más alto que el aceptado en EUA, a pesar de que, como es sabido, la altura tiene efectos multiplicadores de la contaminación por la escasez de oxígeno que implica.

Estas son algunas de las maneras en las que pueden falsificarse las "metas". En cuanto a los medios, hemos visto cómo puede entorpecerse la acción al seleccionar mecanismos institucionales débiles.

Los responsables de la acción gubernamental se encontraban en una posición muy vulnerable, con altísimos riesgos de ser tachados de ineficientes y hasta deshonestos, tanto por su discurso programativo como por sus acciones, que podían ser juzgadas alternativamente como demasiado tibias o demasiado fuertes, según el punto de referencia adoptado (Estado o industria). En tales condiciones, una solución posible para protegerse de la ambigüedad era emprender acciones simbólicas: primero llevar a cabo "estudios preliminares", encuestas, o los famosos "ecoplanes" de la SAHOP; segundo, aplicar sanciones puntual y esporádicamente, sin atacar a los "gigantes", como por ejemplo el cierre de pequeñas fábricas provincianas.

En resumen, tanto las metas y los objetivos como los medios tienen una función simbólica ideológica que los hace aparecer débiles o inoperantes. La pregunta eficientista es, en definitiva, la menos iluminadora, porque parte de la premisa de que la ambigüedad o la ineffectividad se deben a la incompetencia técnica o administrativa, cuando en el caso presente procede de objetivos político-económicos contradictorios: por una parte, inspirar confianza a la inversión privada, y por otra, reglamentarla —disyuntiva eterna del desarrollo dependiente.

No obstante la aparente “mano suave” disfrazada de ineficiencia burocrática con que se manejó la política ambiental, no cabe duda que su puesta en marcha constituyó uno de los elementos que contribuyeron a generar el conflicto, primero latente y luego abierto, que enfrentó al presidente Luis Echeverría Álvarez con la iniciativa privada (quedando ilesas las empresas paraestatales).

En efecto, si se observan en conjunto las medidas emprendidas entre 1970 y 1976 para reglamentar la actividad industrial, se vuelve más comprensible la reacción violenta que tuvo la iniciativa privada: es el sexenio durante el cual se reglamentó la propiedad industrial (Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, Ley de Marcas y Patentes), se creó un órgano de política científica y tecnológica (CONACYT) y se afirmó el derecho del Estado a transformar la estructura de la propiedad fuera del marco restringido de la Reforma Agraria (Ley de Asentamientos Humanos). Es también el sexenio durante el cual la iniciativa privada creó un organismo —el Consejo Económico Empresarial— específicamente con el propósito de defenderse políticamente.

No nos incumbe juzgar si efectivamente tales instrumentos políticos perjudicaron o no a los intereses de la iniciativa privada (y hay amplias pruebas de lo contrario). La importancia de dar un contexto a la política ambiental radica en subrayar que las reacciones que suscitó no eran exclusivamente motivadas por una cuestión económica.

En conclusión, la cuestión ambiental ha ganado cierta legitimidad en México, parecida a la que goza la justicia social o la maternidad. De ahí a hacerse realidad, queda todavía un gran paso que no necesariamente podrá lograrse con la estrategia actual de acción burocrática paulatina, subterránea e incremental ni con los sabios consejos de los “expertos”. A pesar de que se

ha aceptado, en el discurso, que el desarrollo económico no es contradictorio con el respeto al medio ambiente, el cálculo microeconómico sigue resultando favorable a la contaminación, la erosión y la depredación. La prueba más contundente está en la forma en que en el país vecino se ha ido desmantelando la reglamentación del medio ambiente desde el triunfo del Partido Republicano. La solución puede estar en futuras movilizaciones populares provocadas por "serios accidentes" ecológicos (quizás en las centrales nucleares por construirse) capaces de actuar como imanes que polaricen la acción popular, o puede estar en una posición más "dura" por parte de regímenes futuros con respecto a la explotación industrial anárquica. Lo único que puede afirmarse es que en cualquiera de las alternativas que se presenten, será decisivo el elemento político, y marginal el tecnocrático.

Bibliografía

- BEST, Michael H. y William E. Connolly, *The Politicized Economy*, Lexington, D.C. Heath, 1982.
- CARSON, Rachel, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.
- CLEAVES, Peter, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*, Berkeley, The University of California Press, 1974.
- COMMONER, Barry, *The Closing Circle*, Nueva York, Alfred Knopf, 1971.
- EHRlich, Paul, *The Population Bomb*, Nueva York, Ballantine, 1968.
- EVERS, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979.
- GODAU S., Rainer, *La historia política de Las Truchas*, México, El Colegio de México, 1982.
- GÓMEZ P., Arturo, "La larga marcha de los ecólogos mexicanos", *Nexos*, vol. 6, núm. 69, septiembre, 1983, pp. 25-29.
- GRINDLE, Merilee S., *Bureaucrats, Politicians and Peasants*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- KAUFMAN Purcell, Susan, "Decision making in an Authoritarian Regime", en D. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1977.
- MÁRQUEZ, Viviane B. de, "Proceso organizacional y políticas estatales: un acercamiento metodológico", *Estudios Sociológicos*, vol. 2, núm. 4, enero-abril, 1984, pp. 51-70.
- O'CONNOR, James, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin, 1973.
- REYNA, José Luis, "Estado y autoritarismo", *Nueva política*, vol. 1, núm. 2, abril-junio, 1976, pp. 28-54.

- RIFKIN, Jeremy, *Entropy. A New World View*, Nueva York, Viking Press, 1980.
- SACHS, Ignacy, *Ecodesarrollo. Desarrollo sin destrucción*, México, El Colegio de México, 1982.
- SALDÍVAR, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano*, México, Siglo XXI, 1981.
- SÁNCHEZ, Vicente y Beatriz Guiza, *Glosario de términos sobre medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1982.
- STONE, Alan y Edward J. Harpham (ed.), *The Political Economy of Public Policy*, Beverly Hills, Sage, 1982.
- SUNKEL, Osvaldo y Nicolo Gliglio (comps.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- VIZCAÍNO M., Francisco, *La contaminación en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.