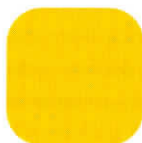
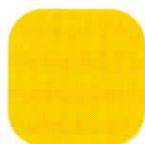
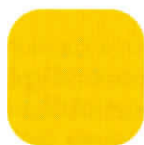


6

## **PERSPECTIVAS DE POLITICAS URBANO AMBIENTALES**



## 6. PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS URBANO AMBIENTALES

### 6.1 Contexto

Los enormes problemas que se han identificado en este Informe Geo de la Ciudad de México se relacionan con la conformación de la agenda pública urbano ambiental y, en forma muy esquemática, se resumen en:

- los procesos de irreversibilidad por la pérdida de capital natural y la degradación de sus servicios ambientales; así como por los impactos de estos procesos en nuevos y más altos riesgos que aumentan las situaciones de vulnerabilidad de diversos segmentos de la población;

- los riesgos derivados de ocupaciones inadecuadas del territorio y de factores técnico ambientales;

- las afectaciones cotidianas a la salud y a al bienestar social por contaminación del aire, problemas de acceso y disponibilidad del agua, falta de áreas verdes, excesivos tiempos en los traslados y malas condiciones en el transporte, e invasión y deterioro de los espacios públicos;

- y las mayores presiones a futuro derivadas de las tendencias en la dinámica poblacional; en la ocupación desordenada del territorio; en la demanda de agua; y en el consumo de energía.

En el contexto de estas problemáticas, en este Informe se documentó la existencia de una serie de posibilidades, condicionantes e impedimentos para el despliegue de políticas públicas urbano ambientales más efectivas, y para una mayor evolución en temas, prioridades y enfoques de la agenda urbano ambiental.

Al respecto, cabe señalar que más que una revisión de programas o proyectos gubernamentales, más bien, se busca una ponderación de las políticas públicas urbano ambientales en el DF; bajo el entendido que el nivel de políticas y su carácter de públicas, exige abordar:

- la plataforma jurídica que las sustenta y la aplicación de la legislación;

- el diseño institucional y los instrumentos que definen las capacidades de gestión y los alcances de las políticas;

- la conformación de la agenda pública urbano ambiental que implica una constante revisión de prioridades y ampliación de temas;

- la generación de información y conocimiento para un adecuado diseño de normas, instrumentos y de las mismas políticas;

- y la base social que respalda activamente las políticas y que es finalmente, el principal calificador de su carácter público.

Estos dos últimos aspectos remiten a cuestiones de información y conocimiento al interior del gobierno y hacia la ciudadanía; de *visibilidad* pública de los riesgos y afectaciones a la calidad de vida ambiental; y de formas de participación social.

Sin duda, la capacidad de respuesta a los problemas ambientales ha mejorado en forma relativa, con avances importantes en el marco jurídico y en algunas políticas ambientales. Estas últimas caracterizadas por mejoras graduales y fragmentadas en la gestión pública y por la renovación incipiente de algunos enfoques que guían su diseño de éstas y la conformación de la agenda pública urbano ambiental.

De esta forma, la capacidad de respuesta se visualiza como un proceso dinámico que tiende a elaborar mejores políticas ambientales, y una agenda pública ambiental más completa, que exprese cabalmente los principales problemas urbano ambientales de la Ciudad de México.

Las perspectivas de la capacidad de respuesta ubican como principal destinatario al Gobierno del Distrito Federal; ya que es en este ámbito donde las recomendaciones que se perfilan pueden tener una recepción adecuada para su canalización a las instancias

correspondientes de responsabilidad pública. Esto no significa limitarse solamente a las acciones del Gobierno del Distrito Federal, pero sí acotar este Informe *GEO Ciudad de México* al ámbito de sus responsabilidades públicas y de sus posibilidades de desplegar relaciones intergubernamentales, principalmente con el Gobierno del Estado de México y con el Gobierno Federal.

Cabe enfatizar que a lo largo de este Informe ya se han presentado algunas perspectivas de políticas públicas para temas específicos, con énfasis en los referidos directamente a la calidad de vida ambiental, como es el caso de la contención de la degradación de los servicios ambientales, del manejo del recurso agua, de la evolución de las políticas de calidad del aire, y de una nueva política de áreas verdes urbanas, entre otros.

Considerando todo lo anterior a continuación se presenta una perspectiva global de las políticas urbano ambientales del DF, centrada en algunas recomendaciones básicas y reflexiones sobre la necesidad de cambios de fondo en el enfoque, diseño y aplicación de políticas públicas.

## 6.2 Aplicar como un criterio rector de las políticas: eficacia para mejorar la calidad de vida ambiental

Las perspectivas de las políticas públicas que son responsabilidad del Gobierno del DF y que se relacionan con los problemas urbano ambientales, necesariamente tienen que abordarse con un criterio básico: *su eficacia para mejorar la calidad de vida ambiental de la ciudadanía.*

En otras palabras, los avances, limitaciones e imperativos para una mayor evolución de las políticas en el DF, deben ponderarse desde la óptica de que la finalidad última de la respuesta pública a la problemática urbano ambiental, debe ser congruente con el legítimo derecho que tienen todos los mexicanos –garantía constitucional– de gozar de condiciones ambientales adecuadas y de exigir el respeto a este derecho.<sup>1</sup>

Este criterio tiene que aplicarse a las dos componentes de la calidad de vida ambiental, es decir, al conjunto de riesgos a que está sometida la ciudadanía, y al

conjunto de afectaciones crónicas y cotidianas a su salud y bienestar social.

Además, este criterio de eficacia, en el caso de México, y desde una perspectiva ambiental, está enmarcado por un propósito de equidad aplicable a toda estrategia de desarrollo urbano, a saber:

*Lograr una reducción gradual de las desigualdades en la calidad de vida ambiental existentes entre diferentes segmentos de la población del DF., derivadas de su lugar de residencia, trabajo y trayectorias y tiempos de traslado; y de sus condiciones socio económicas.*

Como ya se analizó con anterioridad, tanto los estratos sociales de la población, como los tipos de riesgos y las intensidades en afectaciones, presentan distribuciones espaciales diferentes en el territorio del Distrito Federal. De forma tal que, el propósito central de la estrategia de desarrollo urbano también debe expresarse en una reducción gradual de las desigualdades en las condiciones ambientales imperantes entre las delegaciones y colonias que conforman el DF.

## 6.3 Asumir una visión territorial y de interdependencia y corresponsabilidad en la gestión ambiental de la ZMCM:

Los principales problemas referidos a la calidad de vida ambiental presentan claramente un carácter metropolitano, no siempre reconocido, que expresa la funcionalidad y pautas de ocupación territorial de la metrópoli; así como las responsabilidades, jurisdicciones e intereses involucrados.

Durante décadas los esfuerzos por planear la metrópoli con la coordinación de las entidades involucradas han resultado poco fructíferos. Iniciativas recientes muestran que tanto las autoridades del DF como del Estado de México, han comenzado a incorporar una visión territorial de la problemática ambiental que contribuye a ubicar y dimensionar el carácter metropolitano y aún regional de muchas de las problemáticas urbano-ambientales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y brinda apreciaciones transectoriales que ayudan a resolver las inercias y limitantes de los enfoques y

<sup>1</sup> Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Entre los estudios e informes revisados, destaca el ensayo de Alfonso Iracheta Cenecorta: "Estado de México: La otra cara de la megaciudad. Un posfacio al libro de Peter Ward, México megaciudad: Desarrollo y política, 1970-2000" (en prensa).

políticas inherentes a una gestión pública tradicionalmente sectorizada.

Actualmente el Gobierno del DF es el de mayor responsabilidad en asumir plenamente esta visión metropolitana en su gestión, con la finalidad de: lograr acuerdos precisos en enfoques y responsabilidades compartidas; introducir eficaces mecanismos de coordinación metropolitana; e, inducir mayor coherencia en las políticas públicas ambientales conducidas por el Gobierno del DF.

Esta mayor responsabilidad por parte del DF, se desprende de que:

i) sus entidades gubernamentales (con vinculaciones con varios centros públicos de investigación) presentan una mejor capacidad institucional y técnica para diseñar reformas en la gestión pública;

ii) del hecho de que todo su territorio de gestión está inmerso en la ZMCM, a diferencia del Estado de México.

iii) y de su ampliadas capacidades y posibilidades para interactuar con el Gobierno Federal, entre otras razones porque el DF todavía es el núcleo central de la economía nacional y sede de los poderes federales.

En este contexto se ubica la necesidad de reactivar la planeación regional en la gestión gubernamental, para poder analizar y responder al carácter metropolitano y aún regional de los procesos que ocurren en la Ciudad de México y su entorno; en particular, la previsible mayor expansión espacial del fenómeno metropolitano y su desborde hacia la región centro del país, que en un futuro cercano llegara a consolidar la etapa de gestación de una megalópolis que involucraría a seis entidades federativas: Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala con sus propias conurbaciones.

La activación de una planeación regional innovadora que concrete políticas territoriales específicas, acentúa la necesidad de activar formas institucionales de cooperación, acuerdo y gestión de políticas y

proyectos conjuntos entre los distintos ámbitos de gobierno involucrados. La evolución hacia formas efectivas de cooperación tiene que, por supuesto, madurar primero en el ámbito de la ZMCM, para poder pasar a diseñar y sustentar mecanismos institucionales regionales a escala de la megalópolis.

En pocas palabras, después de varias décadas de abandono gubernamental, es primordial *reactivar* las prácticas y nuevos enfoques de la planeación territorial<sup>3</sup>, como instrumento de atención a la problemática tan compleja de la metrópoli y la incipiente megalópolis del centro de México. Precisamente, y como ya se mencionó, en esta reactivación el Gobierno del DF tiene un papel protagónico que desempeñar.

### Remontar las tradicionales y poco efectivas formas de coordinación entre gobiernos

El punto de partida para coordinar y orientar los esfuerzos de las partes involucradas, es contar con acuerdos fundamentales, respaldados en fórmulas legales y mecanismos institucionales que garanticen eficacia y continuidad. Aunque parezca paradójico, es que existen valiosos y abundantes fundamentos jurídicos para alcanzar acuerdos con estas características, que enfatizen una ordenación urbana equilibrada y efectiva, y una protección ambiental de alcances metropolitanos.

Un denominador común en la concurrencia intergubernamental ha sido la falta de articulación territorial en la ejecución de programas e instrumentos, especialmente los programas de planeación urbana y ordenamiento, y también los instrumentos de impacto ambiental y permisos de uso del suelo y construcción. Esta falla recurrente expresa las profundas limitaciones de las actuales fórmulas de coordinación metropolitana; e, inclusive la ausencia de políticas claras en los municipios conurbados y en el mismo DF.

Esta apreciación coincide con el diagnóstico del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito

3 El enfoque territorial ha evolucionado fuertemente en los últimos años, en particular en las siguientes vertientes que están vinculadas con la revisión de los procesos de política pública:

i) El énfasis en el capital social y el tejido institucional, en su sentido amplio de reglas formales e informales; lo cual permite abordar la complejidad de la planeación y regulación de un territorio en el que se mezclan diferentes órdenes de gobierno, diversas problemáticas en los derechos de propiedad y usos del suelo y una compleja diferenciación socio espacial de la población.

ii) La gestión local y los problemas de insostenibilidad ambiental, es decir, aquellos que presentan rasgos de irreversibilidad en la degradación de servicios ambientales básicos para la ciudad, combinados con crecientes y nuevos riesgos y situaciones de vulnerabilidad, y con una alta diferenciación espacial en calidad de vida ambiental entre la población.

iii) Y la convergencia entre el enfoque territorial y los asociados en ecología del paisaje, ecosistema urbano y servicios ambientales; en todos ellos están presentes los procesos de urbanización y su vinculación con el medio rural.

Federal 2001-2004 (en revisión desde hace más de dos años en la Asamblea Legislativa), donde se afirma:

*“Uno de los problemas fundamentales de la política urbana...ha sido la ausencia de un proyecto urbano, con líneas estratégicas claras que integren lo económico, lo social, lo ambiental y lo territorial, con una visión de mediano y largo plazos, que sirva de sustento a las políticas y acciones de corto plazo. El reto es construir una gestión ambiental bajo un enfoque de desarrollo sustentable congruente con el marco normativo-programático; una gestión descentralizada con perspectiva regional con un creciente y estable respaldo financiero, basada en la corresponsabilidad y con capacidad institucional de respuesta a los asuntos públicos en materia de medio ambiente y recursos naturales. Es decir, construir una gestión con sentido estratégico que logre combinaciones sinérgicas entre el uso de instrumentos económicos, la aplicación de los instrumentos tradicionales de tipo normativo y regulatorio, la planeación del desarrollo urbano y el fomento a una cultura ambiental sustentado en el fortalecimiento de las capacidades de los agentes sociales y privados”.*

Por todo lo anterior y por la misma persistencia -y previsible incremento- en riesgos y afectaciones a la calidad de vida ambiental de los pobladores de la metrópoli, es imperativo incursionar en innovaciones profundas en el diseño de políticas compartidas y con fórmulas estables de coordinación política-administrativa, más allá de los tradicionales intentos de coordinación<sup>4</sup>.

Asimismo, se requiere de nuevas figuras jurídicas y mecanismos institucionales específicos, como es el caso del asociacionismo entre municipios y delegaciones, para lograr una efectiva coordinación y ejecución a nivel local.

Al respecto, la última reforma al artículo 115 Constitucional establece, entre otras disposiciones legales, que:

*“los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales de los Estados respectivos. Asimismo,*

*cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de la forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado o el propio municipio”.*

Entre otros especialistas, Nazzif y Ziccardi<sup>5</sup> visualizan para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, posibilidades importantes derivadas de la última reforma al Artículo 115 de la Constitución de relación intermunicipal y entre gobiernos.

Este activo jurídico debiera contemplarse en esperadas reformas al Gobierno del Distrito Federal, para crear nuevas figuras jurídicas orientadas a alentar y normar las asociaciones y otras formas de concurrencia compartida entre las Delegaciones, y entre éstas y los municipios conurbados.

### Alentar una mayor corresponsabilidad de los poderes legislativos en consolidar una gestión urbano ambiental para la ZMCM

La finalidad de una mayor corresponsabilidad de los poderes legislativos de la Federación, del Estado de México y del Distrito Federal, consiste en trabajar sobre el disperso, fragmentado y aún contradictorio universo de disposiciones legales existentes en los tres ámbitos de gobierno. Lo cual presupone, entre otras cosas, definir legalmente y con precisión las responsabilidades y atribuciones: qué corresponde a cada ámbito de gobierno. Y así, sentar la plataforma jurídica para una gestión urbano ambiental de alcances metropolitanos y más descentralizada.

La homologación y creación de leyes y normas diversas y de definición de responsabilidades y atribuciones, es una tarea cuya promoción y orientación es una responsabilidad que recae, en primer lugar, en el Poder Legislativo Federal; ya que el problema rebasa jurisdicciones de los otros órdenes de gobierno y es relativamente común en otras regiones del país en donde se asientan las principales metrópolis; además de que muchos de los temas ambientales involucrados son también de competencia del orden federal. El Congreso Legislativo del Estado de México y la Asamblea Legislativa

4 En este sentido, es claro que pensar en un gobierno metropolitano único es no solo impráctico, y ajeno al actual contexto político; también es contrario a los nuevos enfoques e innovaciones institucionales en la gestión metropolitana, que se están debatiendo y adoptando en varios países.

5 En su ponencia “Gobierno de la Ciudad Capital” presentada en el segundo Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos locales de México (IGLOM).

del DF siguen en el orden de responsabilidad, esta última con especial énfasis por el hecho de que todo el territorio del Distrito Federal está inmerso en la metrópoli.

#### **6.4 Adoptar en la gestión urbano ambiental una visión integral de todo el territorio bajo jurisdicción del Distrito Federal**

Los relativos avances en el ámbito jurídico contrastan con la persistente fragmentación y sectorización<sup>6</sup> en el *arreglo* institucional a nivel central y de delegacional, en la distribución de atribuciones y en la misma gestión pública de instrumentos y programas.

En este ambiente institucional prevalecen las ausencias en políticas, y sus rezagos e inconsistencias respecto a la variedad de instrumentos normativos. Asimismo, surge en la gestión pública un exagerado énfasis en la multiplicación de programas y proyectos para todo tipo y tamaño de problemas; y una atención dispersa a problemáticas puntuales urbano ambientales.

De esta forma, aparentemente la gestión pública abarca todo, mantiene una agenda casi exhaustiva; pero en términos de políticas públicas, éstas resultan ser escasas y poco eficaces para mejorar la calidad de vida ambiental.

Un punto de partida clave es acabar con la crónica segmentación de estrategias de desarrollo para el territorio del DF: una de desarrollo rural para el *Suelo de Conservación*; y una de desarrollo urbano para el resto del territorio del DF. Ambas estrategias se expresan en el manejo diferenciado en los derechos de propiedad y los instrumentos de ordenamiento, en el estilo de gestión e interacción con la ciudadanía y en la distribución de responsabilidades entre instancias gubernamentales.

Esta segmentación de estrategias ha sido fallida en sus dos vertientes: primera, la importante derrama de recursos públicos en el *Suelo de Conservación* no ha generado una dinámica de desarrollo rural; más aún, los resultados productivos, salvo en algunos cultivos, son crecientemente negativos y la

tensión de las actividades primarias sobre los ecosistemas sigue avanzando hacia una situación de irreversibilidad. Y en la vertiente urbana, continúa y en forma más acelerada la inadecuada ocupación territorial de zonas ambientalmente sensibles y de alto riesgo para la ciudad, como es el caso de sitios privilegiados de recarga del acuífero y barrancas; lo cual marca severas ineficacias en los programas e instrumentos de planeación urbana.

Un cambio de fondo que termine con la segmentación de estrategias de desarrollo para el DF, y encamine a una gestión pública integral para todo el territorio del DF, exige necesariamente: *diseñar y aplicar políticas territoriales diferenciadas para el Suelo de Conservación, en función de la dinámica de la ciudad.*

El énfasis total en que la gestión del *Suelo de Conservación* se subordine y sea consistente con la regulación y dinámica de la ciudad, es totalmente congruente con las disposiciones constitucionales del artículo 27 que estipula que los asentamientos urbanos deben contar con reservas territoriales, apartar zonas de bosques y abastecimiento de agua necesarias para el sustento y expansión de cada asentamiento; y resguardar el equilibrio ecológico<sup>7</sup>.

Un nuevo modelo de gestión pública basado en políticas territoriales diferenciadas, significa una real valoración de los servicios ambientales; y una gestión efectiva en las zonas de mayor tensión entre valor de uso y valor de cambio de la tierra. *Esta diferenciación de políticas no significa una gestión territorial fragmentada; por el contrario, se sustenta en una visión global de la interacción territorial urbano-rural.*

La conformación de este nuevo tipo de gestión pública permitirá abordar el tema de la política agraria en la zona, en especial en lo que se refiere a la consolidación de los derechos de propiedad: la finalidad es una aplicación focalizada y con garantías de una estrategia activa y transparente de reconocimiento y consolidación de derechos de propiedad, que sea plataforma para alentar la multiplicación de formas asociativas y contractuales entre diversos agentes económicos, no gubernamentales y, especialmente, con entidades

6 Por ejemplo, en el territorio del *Suelo de Conservación* tienen injerencia nueve instituciones federales, 14 locales incluidas la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial y las delegaciones. Además intervienen la Asamblea Legislativa, la Cámara de Diputados y los tribunales de justicia.

7 "...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." (Art. 27 Constitucional)

académicas ya involucradas en la preservación, restauración y manejo sustentable de los recursos naturales.

Este tema recurrentemente marginado de la agenda, es condición prácticamente indispensable para una activación económica y social del territorio del Suelo de Conservación en sinergia con los ordenamientos urbanos.

En este proceso de reforma de la gestión resultan indispensables los fondos generados vía instrumentos económicos como los que apunta la legislación ambiental federal y local, para proteger y restaurar servicios ambientales; y cuyo fundamento esencial, como ya se mencionó, está en la Constitución.

Considerando la deteriorada interacción gobierno-sociedad que prevalece en el *Suelo de Conservación*, es importante incorporar en esta reforma de la gestión pública la formación de un *organismo público no gubernamental* (OPNG) encargado de dar credibilidad y garantías de que por un lado, los aportes de la ciudadanía se traduzcan en efectiva protección de los servicios ambientales; y por otro lado que los recursos para la reactivación del territorio del *Suelo de Conservación* significaran opciones económicas, ingreso estable y bienestar social para poseedores y pobladores rurales.

En la instrumentación de esta reforma, cabe marcar que el principal problema no se ubica en los instrumentos normativos urbano ambiental, está en la falta o falla de políticas que enmarquen y orienten estos instrumentos y sus interacciones. Baste mencionar

tres ejemplos de políticas difusas estrechamente ligadas y dependientes de estos instrumentos: las erráticas políticas en torno a poblados rurales y asentamientos irregulares; la débil política agraria en el Suelo de Conservación; y la casi inexistente política de protección y restauración de los servicios ambientales que brinda el Suelo de Conservación, desde una perspectiva de desarrollo urbano.

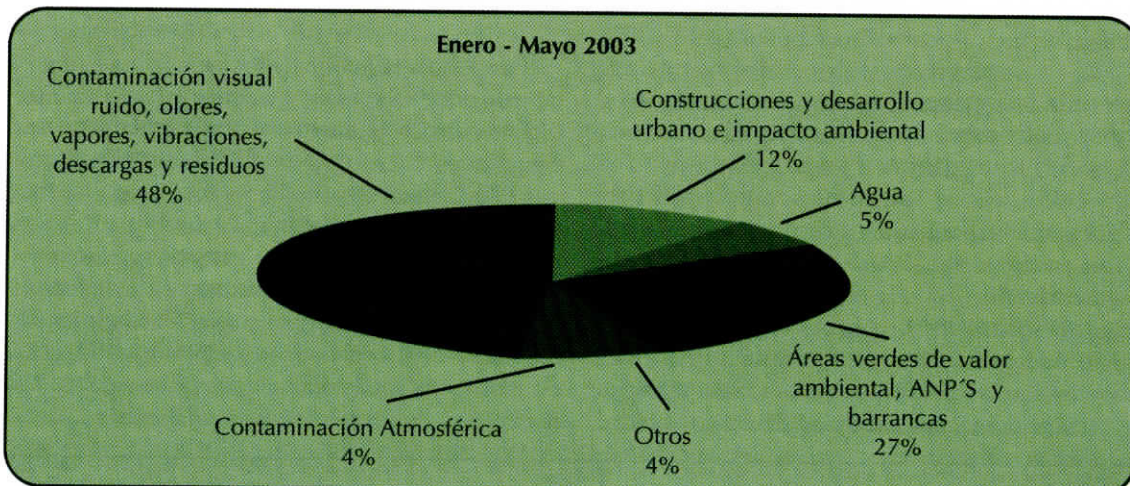
De aquí la imperiosa necesidad de que la aplicación de un efectivo ordenamiento territorial en las nueve delegaciones con *Suelo de Conservación* no se visualice como el simple ensamble jurídico o programático de los dos instrumentos: Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico. Resulta indispensable identificar y consolidar las políticas (existentes y por definir) que están vinculadas y dependen de estos instrumentos, para poder lograr congruencia y eficacia en las políticas públicas.

En síntesis, se trata de construir y aplicar un modelo de gestión pública integral de todo el territorio bajo jurisdicción del DF.

## 6.5 Mejorar sustancialmente el cumplimiento de la legislación ambiental en el DF

El interés por una correcta aplicación de la legislación ambiental debe ser igualmente compartido por la sociedad en general ya que es la única forma

**Gráfica 6.1 – Principales motivos de denuncia ciudadana en materia ambiental**



Fuente: PAOT, Sistema de registro de atención de denuncias

de hacer valer su derecho a un medio ambiente adecuado. Para que la ciudadanía cumpla con esta responsabilidad es necesario que existan los canales adecuados para su participación en la tarea de cumplir y hacer cumplir la ley; así como el acceso a la información para que los ciudadanos estén conscientes de la situación imperante.

Un medio de gran valor para lograr la efectividad de los derechos ambientales ante la ineficiencia e ineficacia de esta joven legislación ambiental y de ordenamiento urbano, es la denuncia ciudadana. El nivel de conformación de una cultura ambiental y el grado de interés y disposición de los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos, se puede ver reflejado en los contenidos e intensidad de la denuncia.

Ante el peligro de que las denuncias ambientales tiendan a multiplicarse y dispersarse en las ventanillas de las cuatro autoridades con atribuciones para recibir denuncias, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (que está pasando por un complejo proceso de construcción institucional que definirá los alcances de su gestión pública), debe consolidarse como la autoridad ambiental receptora y canalizadora de este tipo de denuncias; y, darles una mayor proyección por la vía de sus atribuciones para emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y recomendaciones de política al gobierno del DF, de forma tal que el análisis de las denuncias, y las investigaciones de oficio sobre problemas ambientales y de ordenamiento se conviertan en un insumo importante para los procesos legislativos y de política.

Además, la actual ineficiencia e ineficacia de la legislación ambiental exige el desarrollo de nuevas normas que complementen las existentes y faciliten el despliegue y articulación de políticas.

### **Alentar la generación de conocimiento e información y hacer efectivo el derecho ciudadano a su acceso**

El cumplimiento de la legislación está vinculado a una mejor generación de información y conocimiento científico ya que el conocimiento parcial y fragmentario de los problemas ambientales impiden el adecuado diseño de normas e instrumentos, acordes con las políticas y con su criterio básico: eficacia para mejorar la calidad de vida ambiental.

En no pocos temas ambientales, la ausencia de conocimiento o la insuficiente o equivocada consideración de los datos científicos y sociales que están involucrados en el problema ambiental impiden tanto la evolución de políticas como el despliegue de acciones efectivas para mejorar la situación ambiental de los ciudadanos, contener una determinada situación o proteger determinado recurso.

Asimismo, la generación de conocimiento y el acceso a información permite identificar vacíos en la legislación, promover nuevas leyes, mejorar las existentes e incluir o excluir leyes, normas o reglamentos; promover la producción industrial limpia; generar cambios en las prácticas sociales: como transitar del consumismo al consumo responsable, e investigar sobre problemas de salud pública generados por exposición a sustancias tóxicas, entre otros.

Los esfuerzos compartidos entre gobierno y entidades públicas de investigación, son los puentes para poder producir las pruebas necesarias y demostrar los nexos entre las acciones realizadas y los efectos indeseables provocados.

De hecho y en contraste con otros ámbitos de la vida urbana donde han madurado visiones y políticas, en materia urbano ambiental la información y el conocimiento resultan ser absolutamente indispensables para el cumplimiento de la ley y para el proceso de políticas públicas en todas sus fases: de diagnóstico, adopción de enfoque, diseño de instrumentos, deliberación pública, asignación de prioridades en la agenda ambiental, distribución transversal de responsabilidades y conformación de la base social que respalde y comparta la misma política.

El derecho a la información<sup>8</sup>, en materia ambiental y de salud y las especificidades sobre el alcance y contenido de este derecho y sus titulares se encuentran en la Ley General de Salud (Título Sexto) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (capítulo IV del Título V). En el caso del Distrito Federal esta garantía se plasma en el artículo 18 de la Ley Ambiental.<sup>9</sup> Actualmente el reto en esta materia debe ser vincular la información ambiental con la información de salud, a fin de mostrar la situación e interdependencia de los fenómenos ambientales y de salud humana.

8 Artículos 6 y 8.

9 Fracción IV: Es deber de las autoridades ambientales del Distrito Federal garantizar el acceso de los ciudadanos a la información sobre el medio ambiente y la participación corresponsable de la sociedad en general, en las materias que regula la presente Ley



Hacer accesible la información ambiental a la ciudadanía significa activar la misma participación ciudadana; abrir opciones para mejorar las condiciones de su salud y la prevención y respuesta ante emergencias ambientales; y, capacitar a la sociedad en las áreas más críticas.

Debe ser una prioridad de gobierno trabajar en esta área no sólo por ser un derecho de los ciudadanos sino porque además facilita la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía en temas ambientales que afectan su salud. El estado de la información ambiental en México, en su sentido más amplio ha avanzado, sin embargo los temas pendientes en este campo son muchos y no menores; por ejemplo,

i) Ante la ciudadanía e inclusive ante varias instancias gubernamentales locales y federales, no son *visibles* los ya comentados servicios ambientales que brinda el Suelo de Conservación, su carácter estratégico y su acelerado proceso de degradación. Sin esta *visibilidad* no hay política pública y no hay respaldo ciudadano a las medidas más básicas relacionadas con detener la invasión de la mancha urbana, el desborde los poblados rurales y el crecimiento *hormiga* de los asentamientos humanos.

ii) La nueva Ley de Aguas no contempla brindar a los ciudadanos información sobre la situación de sobreexplotación de los acuíferos, y de la calidad del agua; sin esta información actualizada y complementada con datos sobre la desigualdad en el consumo, es casi imposible el despliegue de una campaña efectiva de divulgación y educación ambiental que fomente las prácticas de ahorro en el uso del agua, y sobre todo, conveza a la ciudadanía para que respalde medidas de fondo y proyectos costosos.

iii) El abatimiento de los “picos” en los niveles de contaminación y en consecuencia, la muy esporádica declaratoria de contingencia ambiental por contaminación atmosférica, ha generado una percepción sesgada en la ciudadanía y en el mismo gobierno, que no hace *visible* en todas sus dimensiones la persistencia del problema de salud pública que significa la exposición crónica y casi cotidiana –más del 80 % de los días por año– a niveles de contaminación que duplican la norma.

En esta misma dirección, resulta indispensable conocer las ineficiencias de la economía pública local, para lo cual es necesario estudiar los fenómenos de contaminación del aire, congestión vehicular, crecientes tiempos de traslado, subsidios al consumo del agua y al transporte público, deterioro de zonas de la ciudad, entre otros, desde el punto de vista de las externalidades económicas y de las inequidades que expresan<sup>10</sup>.

La información y conocimiento que se genere será un insumo para reformular criterios y prioridades en las políticas, especialmente, en la orientación de las inversiones públicas; con miras a la reducción de las externalidades y el costo de la mitigación y de la compensación de los efectos de la contaminación y la congestión que deberían atender el principio del que contamina paga.

Más aún y a manera de ejemplo, los inventarios de emisiones y la congestión vial revelan la responsabilidad diferenciada de ciertos grupos sociales, pero el diseño de las políticas públicas de control las asumen como si fueran responsabilidades indiferenciadas.

## 6.6 Construir una estrategia de financiamiento para las políticas y proyectos urbano ambientales

La gestión pública en el Distrito Federal presenta severas limitaciones de recursos públicos en el corto y mediano plazo; y también presenta un proceso de ampliación y activación creciente de la demanda ciudadana para resolver los problemas y carencias más apremiantes.

En este contexto, se reduce enormemente la posibilidad de emprender cambios de fondo, como son: la instrumentación de grandes y costosos proyectos orientados a contener y restaurar la degradación de los servicios ambientales, y en particular, la sobreexplotación del acuífero; la renovación del parque vehicular y la rápida recuperación de la modalidad de autobuses en el transporte público; entre otros.

De aquí la relevancia de enfatizar y replicar la propuesta de creación de fondos especiales para

10 Una externalidad es un perjuicio o costo, o bien un beneficio o servicio no pedido, no ofrecido y no reconocido económicamente ni por parte del que lo produce ni por el que lo sufre (o disfruta). Una externalidad, por tanto, conduce a una discrepancia entre los costos que asumen los actores económicos y los costos sociales, esto es el costo real de una actividad cuando se reconocen todos los costos. Las externalidades pueden ser internalizadas mediante la mitigación, la reparación o la compensación.

la protección y restauración de los servicios ambientales; la modernización del transporte; la acelerada inversión en plantas de tratamiento; la masiva expansión de programas de ampliación, restauración o protección para áreas verdes y espacios públicos; el diagnóstico de suelos contaminados y los consecuentes proyectos para su remediación; y en particular, para la generación de información y conocimiento, que frecuentemente implica importantes costos.

### **A manera de corolario**

Las reflexiones y recomendaciones apuntadas en este *Informe GEO Ciudad de México*, conforman una plataforma básica de reformas para una evolución en las políticas urbano ambientales y en la agenda pública, en un claro sentido social, de mejora efectiva en la calidad de vida ambiental y de aporte a la construcción de ciudadanía. Al respecto, cabe recordar que son muy pocos los años de gobierno local y derechos ciudadanos completos.

En temas centrales como es la calidad del aire, el acceso al agua, los tiempos y la calidad del transporte, entre otros; en el Informe se concretaron recomendaciones de mejora para las actuales respuestas; y se perfilaron ampliaciones de la agenda urbano ambiental fundamentales, como son los temas de planeación urbana y riesgos; mayor integración de los aspectos ambientales con los de salud pública; y el resguardo del espacio público.

Las posibilidades de que estas mejoras se traduzcan en políticas públicas consolidadas dependen de que se emprendan las reformas mencionadas y cristalicen sus propósitos: una gestión con visión metropolitana; una estrategia integral de desarrollo para todo el territorio del DF; un mejor cumplimiento de la ley; una estrategia específica de financiamiento; y sobre todo, la aplicación de un criterio rector de las políticas: eficacia para mejorar la calidad de vida ambiental.

En los últimos años, se observa que en la Ciudad de México están presentes las condiciones para organizar cambios sociales e institucionales y enfrentar así el desafío de los problemas ambientales de la ciudad. La dimensión de protección del medio ambiente, de la calidad de vida, se integra cada día más con la necesidad de un desarrollo socialmente incluyente y de responsabilidad compartida entre los diferentes actores.

La Ciudad de México se presenta como un lugar privilegiado para buscar nuevas formas de inclusión social, y nuevas vías de acción democrática y participativa, basadas en una ciudadanía conciente de su derecho a un medio ambiente adecuado y de su corresponsabilidad en la gestión pública.