



## LA DISPUTA POR EL TERRITORIO Y SU ORDENAMIENTO EN CUERNAVACA (PARTE 1)

Raúl García-Barrios

*Dedicado a Flora Guerrero, con cariño*

El artículo analiza el conflicto ocurrido en Cuernavaca (ciudad de la eterna primavera) en 2011-2012 en torno al programa de ordenamiento ecológico del territorio municipal. Dicho enfrentamiento “corona” diez años de conflictos socio-ambientales regionales entre dos concepciones distintas sobre la relación que debemos guardar con el medioambiente. El caso ahora se debate en las calles, auditorios, medios de comunicación y tribunales. El artículo está dividido en dos partes, de las cuáles aquí solo resumo la primera. En esta parte describo el problema y atiendo a cuestiones de carácter teórico, construyendo un marco de interpretación. Llevo a cabo una extensa revisión (multidisciplinaria) de hechos y teorías para explorar la naturaleza de la debilidad institucional que el gobierno mexicano se ha auto-infringido en las últimas décadas y sus consecuencias en la estructura legal-constitucional y la función pública. Concluyo que con este proceso se ha violentado el derecho humano a las premisas de coordinación, participación y cooperación necesarias para construir un medioambiente sano para todas las personas. En vez de garantizar este derecho cooperativo universal, la autoridad abre o cierra estratégicamente los campos de negociación y mercadeo de la aplicación de la Ley en función de diversos factores, entre ellos el poder relativo de los actores involucrados. El artículo atraviesa la perspectiva internacional, nacional, regional y local para estudiar los factores que afectan la dinámica de estos campos de disputa por el territorio y su sustentabilidad. Como veremos, el resultado de esta dinámica conflictiva será importante no solo para el futuro de la ciudad sino también para la aplicación de la Ley ambiental en todo el territorio nacional, pues las decisiones que tomen los jueces concretarán una respuesta jurisprudencial a las siguiente pregunta: ¿Hasta dónde y cómo debe la sociedad intervenir en las decisiones públicas para proteger sus propias condiciones de vida y seguridad? *Palabras clave: ordenamiento ecológico, conflicto ambiental, territorio, legislación ambiental, participación social*

- \* Raúl García-Barrios es investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Con formación de biólogo y economista, desde hace tres décadas realiza investigación sobre las dinámicas sociales e institucionales del manejo de recursos naturales en regiones rurales y urbanas de bajos recursos. Desde hace una década ha estado involucrado en la exploración de nuevos modelos de intervención universitaria en la solución de los problemas ambientales mexicanos, siendo su principal área de acción el estado de Morelos. Actualmente pertenece a la Unión de Científicos Comprometidos con al Sociedad y promueve la formación de la Red Mexicana de Justicia Ambiental.

*The article examines the conflict occurred in Cuernavaca (City of Eternal Spring) in 2011-2012 caused by the ecological ordering program of the municipal territory. This confrontation "crowns" ten years of regional socio-environmental conflicts between two different conceptions of the relationship with the environment. The case is now being debated in the streets, auditoriums, media and courts. The article is divided into two parts, but here I summarize only the first. In this first part I describe the problem and deal with theoretical issues, building a framework of interpretation. I carry out an extensive (multi-disciplinary) review of facts and theories in order to explore the nature of the institutional weakness that the Mexican government has self-inflicted in recent decades and its consequences in the legal-constitutional structure and its own function. I conclude that this process has violated the human right to the premises of coordination, participation and cooperation necessary to build a healthy environment for all people. Instead of guaranteeing this universal cooperative law, the authority strategically opens or closes the fields or bargaining and marketing of the application of the Law on the basis of several factors, including the relative power of the actors involved. The article goes through international, national, regional and local levels to study the factors affecting the dynamics of these fields of dispute over the territory and its sustainability. As we shall see, the result of this conflicting dynamics will be important not only for the future of the city but also for the implementation of environmental law in the whole country, because the decisions made by the judges will materialize a jurisprudential answer to the following question: How far and how should society participate in public decisions to protect their own living conditions and security? Keywords: environmental planning, environmental conflict, territory, environmental law, social participation.*

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Morelos, cuna de Emiliano Zapata y el agrarismo mexicano, es también tierra de enfrentamientos socio-ambientales.<sup>2</sup> Esto no sólo por el agudo deterioro de sus ecosistemas, sino porque en el estado actúan importantes fuerzas interesadas en la protección y auto-gestión medioambiental. Estas fuerzas expresan la voluntad de varios pueblos, organizaciones civiles y grupos académicos por evitar que se desarrollen proyectos públicos y privados real o potencialmente dañinos a la salud y el patrimonio natural y cultural. Desde hace más de una década la disputa por el medioambiente ha invo-

1 Agradezco profundamente, sin atribuirles ninguna responsabilidad por los errores y omisiones que persistan en este texto, a Dolores Carrillo, Luis García Barrios, Fernando Jaramillo, Luis Tamayo y Helena Cotler por sus valiosos comentarios, que fueron imprescindibles para aclarar las ideas y enriquecerlo.

2 Entre los principales ocurridos en la última década están la defensa del Casino de la Selva, el cierre del tiradero de basura a cielo abierto de Tetlama, la defensa de la Barranca de los Sauces, la oposición y final cierre del relleno sanitario de Loma de Mejía, la defensa del Manantial Chihuahuita, la oposición al Libramiento Norponiente de Cuernavaca, la oposición a la Carretera Toluca-Tres Marias, la oposición a la Gasolinera Milenio 3000, la regulación de la Expansión de la Cementera Moctezuma, la construcción del Parque Ecológico Tlaltenango y la defensa de los Bosques del Cerro de la Tortuga. Algunos de estos conflictos son descritos en Hernández-Navarro (2011).



lucrado a decenas de localidades y ejidos campesinos e indígenas, comunidades populares urbanas y miles de miembros de las clases medias y empresariales.

En 2011 ocurrió en Cuernavaca, la capital de Morelos, un hecho profundamente perturbador. Los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal, y con la participación plena de la autoridad ambiental (CEAMA y SEMARNAT)— se aliaron con el propósito de modificar apresuradamente el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) del municipio y permitir una nueva oleada de inversiones privadas y públicas de alto impacto ambiental. Ello ocurrió después de sólo dos años de la publicación del POET en el periódico oficial “Tierra y Libertad” y provocó un nuevo conflicto abierto entre las dos visiones rivales sobre cómo debe conducirse la gestión del territorio y sus recursos naturales. El caso ha sido debatido en las calles, auditorios y medios de comunicación de Cuernavaca, y llegó a los tribunales, después una petición ciudadana de suspensión administrativa y una demanda de amparo. Ambas fueron otorgadas a la ciudadanía, pero la segunda fue revocada sin motivo legal suficiente.

El desenlace final de este nuevo enfrentamiento definirá el futuro de la ciudad de la eterna primavera, cuya población (338 650 habitantes según el censo de 2010) y área urbana podrían duplicarse en las próximas tres décadas en caso de prosperar las modificaciones propuestas por la alianza gubernamental. Sus efectos también podrán sentirse en el ámbito del análisis y aplicación de la Ley, pues las decisiones tomadas por los jueces concretarán una respuesta jurisprudencial a las siguiente pregunta: ¿Hasta dónde y cómo debe la sociedad (*vis a vis* el gobierno y las fuerzas fácticas) intervenir en las decisiones públicas para proteger sus propias condiciones de vida y seguridad de largo plazo? Si de acuerdo al Art. 39 de la Constitución, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno: ¿Es legítimo y sensato que en el marco establecido por nuestras leyes y normas el pueblo exija una participación más directa y profunda (por ejemplo, a través

de la formación de comisiones ciudadanas ejecutivas) en el diseño y aplicación de los instrumentos de la política ambiental que afectan inmediatamente su calidad de vida, sobre todo si el gobierno ha fracasado sistemáticamente —por incapacidad, interés o perplejidad— en aumentar la seguridad socio-ambiental en los territorios municipales y estatales?<sup>3</sup>

Las respuestas a estas preguntas tienen profundas consecuencias jurídicas y organizacionales. El Art. 4 de la Constitución Mexicana reconoce el derecho de toda persona al medioambiente sano para su bienestar y desarrollo. Este derecho es interpretado como un *derecho cooperativo* en el sentido de que la cooperación social condiciona este derecho, de tal manera que de no darse esa cooperación sencillamente no se dará el derecho (Ocaza, 2011). Podría argumentarse entonces que el gobierno solo está obligado a actuar conforme al derecho si el resto de la sociedad coopera para construirlo; de no ser así ¡el gobierno no tiene obligación alguna! La conclusión parece radical y absurda, pero he sido testigo numerosas veces, en varias mesas de diálogo y negociación, del uso de variantes de este argumento por parte de las autoridades mexicanas para evitar las exigencias de los ambientalistas. La interpretación correcta, a mi parecer, es que la ciudadanía tiene el derecho a que existan las premisas para alcanzar el derecho cooperativo, es decir, las condiciones de coordinación, participación y cooperación necesarias para construir un medioambiente sano para todas las personas. Este es el derecho que el gobierno viola en México, pues a pesar de que existen procedimientos legales para ampliar la participación ciudadana en la pro-

3 Defino la Seguridad Medioambiental como la condición en que se encuentra una sociedad capaz de hacer un uso de los ecosistemas acuáticos y terrestres para satisfacer crecientemente el conjunto de sus necesidades básicas (entendidas éstas en su sentido amplio, ver MaxNeef, 1980) sin aumentar la vulnerabilidad y conflictividad de los individuos y grupos humanos y no humanos. En México la Seguridad Medioambiental encuentra soporte legal en los derechos humanos ambientales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), especialmente en el Art. 1, 2, 4 y 27, así como en los tratados internacionales de los que México es parte. Este soporte, sin embargo, presenta dos problemas: a) es un primordio todavía débil, insuficiente y contradictorio, por ejemplo, el derecho al medioambiente sano adecuado para el bienestar y el desarrollo sancionado en el Art. 4 de la CPEUM es vago y permite interpretaciones diversas y contradictorias entre sí. b) Los principios derivados de este concepto débil no son aplicados plena e indiscriminadamente en todo el territorio nacional, por las razones que se explican en este ensayo.



tección al medioambiente, es común que las autoridades violenten los procedimientos e incumplan con las normas que garantizan la efectividad cooperativa de esta participación, y que la ciudadanía tenga que recurrir constantemente, con altos costos y pocos éxitos, a los procedimientos administrativos y judiciales para protegerse de sus actuaciones más nefastas.

Las preguntas también remiten a problemas profundos —de carácter social, económico y político y ético— al involucrar algo tan vital como la relación con nuestro medioambiente inmediato y las posiciones diferentes y rivales que distintos grupos sociales adoptan al responderlas. El propósito inmediato de este ensayo es entender la naturaleza de esta rivalidad y sus consecuencias. Para ello debemos explorar no sólo algunos elementos del extenso campo de lo legal-constitucional que conforma en sentido ideal lo que la sociedad ha llegado a reconocer históricamente que se debe a sí misma, sino también y más profundamente las corrientes de sentido que dinamizan los procesos de la vida económica y social mexicana y que tienen en lo legal-constitucional una (más bien suelta) segunda piel.

Aunque este ensayo está inspirado en los hechos ocurridos de Cuernavaca, su propósito principal es general y de carácter teórico y reflexivo. En Cuernavaca existen insuficiencias importantes en la oferta de los bienes y servicios públicos necesarios para satisfacer los requerimientos mínimos del derecho al medioambiente sano adecuado que nos otorga la Constitución Mexicana.<sup>4</sup> Pero las fallas

4 Recientemente fue reformado el Art. 4 constitucional, que ahora señala: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley... Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. Las reformas y adiciones de referencia, quedan incorporadas al capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, por lo que a su vez es aplicable lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución, el cual reconoce los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano además de considerar que las autoridades, cada una en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que a su vez

de las instituciones encargadas de la gestión medioambiental no son exclusivas de esta ciudad sino generales para todo el país (Sarukhán, 2008.)<sup>5</sup> De hecho, estas fallas tienen causas muy profundas radicadas en las dinámicas económicas, sociales y nacionales imperantes en las últimas décadas. Muchos autores han señalado y discutido diversos problemas del ejercicio de la autoridad ambiental, expresados en su descoordinación con otros sectores, corrupción, falta de prevención, etcétera (Ortiz, 2011). La autoridad ambiental ha señalado en múltiples foros tres factores con los que trata de distribuir la responsabilidad de esta situación con otros actores sociales y así mitigar la suya propia. El primero es que la situación hídrica actual es un reflejo de viejos rezagos y equivocaciones de pasadas administraciones. El segundo es que cuenta con recursos escasos debido a la ausencia de crecimiento económico suficiente, que es responsabilidad de todos. El tercero es que el esfuerzo público no tendrá éxito mientras que la sociedad mexicana no entienda la gravedad del problema medioambiental y coopere, en consecuencia, con el gobierno.

Si bien la fuerza *empírica* de estos factores es fácilmente reconocible, ninguno brinda una explicación causal suficiente, pues son reflejo de causas más profundas. Aquí argumentaré que expresan la *debilidad institucional que el gobierno mexicano en su conjunto se auto-infringe estratégicamente* desde hace tres décadas para maximizar las oportunidades de importación de inversión extranjera directa en un ambiente

---

impacta en sus deberes de prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a tales derechos. Agradezco a Raúl Herrera haberme dado la noticia de este hecho.

- 5 “El capital natural de México representa un gran potencial para el desarrollo y la generación de beneficios para toda la población. A pesar de ello, históricamente hablando, las políticas de explotación de los recursos naturales en el país no han favorecido la conservación de ese capital ni su uso sustentable, ni tampoco han mejorado el bienestar social” (Sarukhán, 2008, p. 9). El sentido de estas palabras es claro y correcto, si bien en este caso el uso del término “capital natural” es, históricamente hablando, incorrecto. La naturaleza no constituye capital sólo por ser un “*stock*” cuyo flujo de servicios es real o potencialmente productivo al combinarse con otros factores de producción. Se constituye en capital cuando su reproducción (los procesos con los que los ecosistemas y la biodiversidad se reconstituyen) está capitalizada, es decir, depende de inversiones de capital que permiten su rehabilitación continua con propósitos de realizar ganancias productivas o valorizaciones de los acervos en el presente o el futuro. En México esto (afortunadamente) está todavía lejos de ocurrir a pesar de los esfuerzos neoliberales.



económico global dominado por el consenso de Washington. Esta debilidad ha tenido profundas consecuencias en la función pública. Discutiremos en este ensayo dos de ellas:

1. La autoridad ambiental mexicana está impedida para diseñar y conducir una coordinación honesta y efectiva de las visiones, voluntades e intereses de los distintos sectores socioeconómicos, transformar positivamente los conflictos socioambientales o cumplir con sus obligaciones de Estado para con la participación social y los derechos humanos y sociales establecidos por el derecho nacional e internacional.
2. La autoridad abre o cierra campos de negociación y mercadea la aplicación de la Ley y el Derecho en función de los intereses y el poder relativo de los actores involucrados, de tal manera que sólo una acción civil poderosa y decidida podrá abrir esos campos e impedir que la política pública favorezca la captura del proceso político por fuerzas regionales o locales directamente ligadas a los intereses del capital privado corporativo y el abandono del interés por la participación ciudadana.

Como autor directamente involucrado en los hechos que aquí se narran, he hecho un importante esfuerzo por adoptar una diversidad de puntos de observación, muchos de ellos externos a mí mismo y críticos de mi práctica personal cotidiana.<sup>6</sup> El lector debe prepararse para “navegar” conmigo de modo *sui generis* por varias ramas del conocimiento teórico y práctico de la ética, derecho, política, economía y ciencia ambiental.

He dividido este ensayo en dos partes debido a su longitud. La primera parte atiende a cuestiones de carácter teórico para construir un marco de interpretación; a partir de este marco, la segunda describe con detalle la situación en Cuernavaca. En el siguiente

---

6 Creo que la mejor forma de lograr este propósito es reconocer la mezcla de tradiciones de pensamiento que han informado durante años mi propio trabajo, y utilizar los recursos que éstas me brindan para interpretar otras tradiciones y establecer un diálogo fructífero y crítico con ellas, ejerciendo de este modo la disciplina, la inter/transdisciplina y la inter/translocalidad. Esto no significa, como el lector podrá constatar, que mi intención sea adoptar una posición neutral privilegiada, lo que a mi parecer no sólo es una imposibilidad epistemológica sino una incoherencia ética.

Apartado 2 define el contenido y funciones del POET según la Ley Mexicana, haciendo énfasis en el papel que éste instrumento de política ambiental juega en la defensa del derecho humano al medioambiente adecuado y la protección de la propiedad social original de la Nación. Este análisis contrasta profundamente con el que realizo en el Apartado 3, más extenso y complejo, dedicado a entender la función paradójica del ordenamiento ecológico y otros instrumentos de desarrollo sustentable. La paradoja, como veremos, surge en el contexto de la estrategia económica y política que el gobierno mexicano ha adoptado para maximizar el flujo de inversión externa directa como vía para enfrentar las presiones internacionales asociadas con el Consenso de Washington. Este apartado constituye el núcleo teórico del ensayo; ahí se define en qué consiste esta estrategia y las distintas modalidades que ha adoptado en nuestro país, haciendo surgir todo tipo de dilemas y contradicciones en el funcionamiento del gobierno.

## 2. El POET como instrumento del derecho humano al medioambiente sano adecuado y la propiedad social originaria de la tierra

El Ordenamiento Ecológico del Territorio es un instrumento de la política ambiental pública. Su posición entre otros instrumentos similares puede apreciarse en el Anexo 1, tomado de CEPAL (2000). La forma y propósito de estos instrumentos se describen jurídicamente en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), y encuentran su soporte constitucional en el Derecho Humano al Medio Ambiente Adecuado para el Bienestar y el Desarrollo (Art. 4 constitucional).

La CEPAL representa correctamente el Ordenamiento Ecológico como “el cimiento de la política ambiental”. Existen por lo menos dos motivos para ello, y para comprenderlos debemos partir de los derechos que establece la Constitución Política de la República Mexicana.



## 2.1 La propiedad social originaria y el derecho al medio ambiente adecuado

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propiedad originaria de los recursos, bienes y servicios del territorio natural es de la Nación y ésta podrá “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. Señala, además, que el Estado tiene el *derecho* (facultad) de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Para ello, el Estado cuenta con los instrumentos de política ambiental, que tienen como propósito fundamental cumplir con el derecho de todos los mexicanos a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo y el bienestar, lo que está íntimamente ligado al buen funcionamiento y el mantenimiento de la estructura y composición de los ecosistemas y las comunidades biológicas.

Los derechos mencionados obligan al Estado a garantizar su cumplimiento,<sup>7</sup> y ello debe lograrse a través de la organización eficiente, equitativa y sustentable de la cooperación social. Esto se

7 La responsabilidad del Estado mexicano de garantizar el medioambiente adecuado está establecida desde hace un par de décadas en los acuerdos internacionales firmados por el gobierno federal y en la LGEEPA. Sin embargo, hasta hace unos meses la Constitución mexicana no establecía claramente esta obligación. La carencia quedó subsanada a partir del 10 de junio de 2011 con la reforma del artículo 1º de la Constitución Mexicana que elevó a rango supra-constitucional (ver Clavero, 2011) todos los derechos humanos reconocidos en la misma Constitución y los Tratados Internacionales. El artículo en cuestión quedó redactado como sigue: “Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

debe a que, como señala Corzo (2010), el derecho a un medioambiente adecuado es un derecho cooperativo en el sentido de que la cooperación social condiciona este derecho, de tal manera que, de no darse esa cooperación, sencillamente no se dará el derecho. Por ejemplo, en lo que se refiere a los recursos hídricos, el Art. 88 de la LGEEPA establece que corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, y hace responsables de la preservación y el aprovechamiento sustentable del agua, así como de los ecosistemas acuáticos, a los usuarios y a quienes realicen obras o actividades que afecten dichos recursos.

Por estos motivos, Carmona (2003) reconoce tres principios básicos en el aprovechamiento del agua, que sin duda pueden extrapolarse al manejo sustentable de los ecosistemas en general:

... un principio general que tiene como base la corresponsabilidad del Estado y la sociedad... una responsabilidad compartida que significa un compromiso conjunto, solidario y subsidiario... [otro que] ... vincula el aprovechamiento sustentable con la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua y la capacidad del acuífero [y un tercero, de carácter jurídico, que ] ... establece la responsabilidad de los usuarios de los recursos naturales (en particular el agua).

A lo anterior podemos añadir un cuarto principio que se desprende directamente de la rectoría constitucional del Estado en el desarrollo nacional, y en lo particular de la obligación de la autoridad de dar directrices, fomentar y apoyar la organización de la sociedad con fines de sustentabilidad. Este principio establece que para cumplir con su obligación de prestar el derecho al medio ambiente adecuado, el Estado debe garantizar un proceso cooperativo también adecuado.



## 2.2 Funciones del POET

El POET es el único instrumento de planeación, proyección y regulación de la normatividad mexicana diseñado explícitamente para generar un modelo de ordenamiento y manejo integral del territorio que satisfaga el derecho cooperativo al medio ambiente a través de los mecanismos de regulación de la propiedad establecidos por el Art. 27 constitucional. La ley reconoce cuatro tipos de POET: nacional, regional, local y comunitario, que difieren en cuanto a la aplicación de dos criterios: (i) los actores políticos competentes para su elaboración y vigilancia, y (ii) su propósito y carácter. La clasificación correspondiente se muestra en el Cuadro 1.

	Inductivo	Regulatorio
Estatatal-Federal	Regional-Nacional	
Municipal		Local
Comunitario-Privado	En función de los acuerdos y/o contratos adoptados por los usuarios asociados	

Cuadro 1. Clasificación de los Programas de Ordenamiento Ecológico en México.

La elaboración de los POET nacional y regional corresponde a la competencia de los gobiernos federal y/o estatal. Tienen como función indicar las tendencias más favorables de uso y aprovechamiento del territorio y sus recursos en esas escalas, pero sin vincular firmemente derechos u obligaciones al modelo, ya que su propósito último es servir como referencia ideal o punto (más o menos) fijo a la libre y voluntaria coordinación entre sectores, actores y autores.<sup>8</sup>

8 Como veremos más adelante con detalle, la ordenación territorial es un resultado metodológico de la teoría contemporánea de la gobernanza, e incluye la gestión y administración de las relaciones de cooperación estratégica público-privadas-comunitarias, el uso de los mecanismos del mercado para asignar recursos y productos y los métodos descentralizados de organización del poder público y la burocracia. Por ser parte de esta teoría está sujeta a sus supuestos. Uno de ellos es que todos estos procesos requieren de la intervención del Estado o la acción colectiva para resolver diferentes dilemas de coordinación entre sectores, autores y actores, pues de otro modo no se alcanzará la convergencia negociada de sus intereses y las voluntades para negociar la distribución de los beneficios. El propósito de los programas re-

En cambio, la elaboración y puesta en marcha de los POET locales es competencia exclusiva de los municipios<sup>9</sup> y, a diferencia de los anteriores, constituyen modelos cuyo propósito es *regular y controlar* los usos del suelo y las actividades productivas en las áreas municipales no urbana o urbanizable, de acuerdo con la vocación del suelo y los usos originarios, con el fin de preservar el medio ambiente, incentivar la gestión sustentable de los recursos naturales y dar protección a los ecosistemas (Azuela, 2006). Finalmente, los POET comunitarios son acuerdos de carácter privado que expresan la voluntad de los titulares de derechos de la tierra sobre el modo de manejar sustentablemente el territorio que poseen en conjunto, y son tan vinculantes como lo sean los acuerdos o contratos establecidos (en el marco de la Ley) entre los poseedores. Hasta ahora son realizados por comunidades indígenas y ejidos que basan sus propósitos de ordenación en la autonomía que les confiere la Constitución, las leyes agrarias y sus propios usos y costumbres.<sup>10</sup>

En resumen, los distintos tipos de POET no son redundantes, ya que cada uno tiene funciones distintas. El POET local es el único modelo de ordenamiento que puede desarrollar y establecer las regulaciones vinculantes necesarias y por ello realizar integralmente las facultades constitucionales del Estado respecto a la propiedad privada en función del interés público. Es un error profundo, por

---

gionales es promover esa coordinación en un territorio geográfico amplio (un estado político, una cuenca hidrográfica, una región productiva, etc.) Sin embargo, de acuerdo a la misma teoría, la coordinación entre agentes no es suficiente para alcanzar acuerdos eficientes, pues existen diversos tipos de fallas institucionales (de mercado y Estado) que pueden y deben ser mitigadas o eliminadas mediante la regulación pública. Como dichas fallas adoptan una forma específica en la escala local, la aplicación de los instrumentos debe concretarse también en esta escala para evitar sobre-generalizaciones distorsionantes. De ahí la necesidad de un POET local regulatorio.

- 9 Aunque en el caso de que en el municipio haya áreas naturales protegidas de carácter federal o estatal el municipio tiene obligación de invitar a los gobiernos correspondientes como participantes en su elaboración y seguimiento. Este fue el caso del POET de Cuernavaca, pues parte de su territorio está contenido en el área natural protegida “Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin”.
- 10 Sólo en el caso de que el territorio municipal corresponda con el territorio agrario (como sucede en muchos de los municipios oaxaqueños) coincidirán el interés privado y consuetudinario con el interés público municipal. En los demás casos, podrá existir un conflicto de intereses, que de acuerdo a la Ley debe resolverse a favor del interés público (Azuela, 2000).



lo tanto, sostener que los POET locales no son necesarios cuando los gobiernos estatales y federal han elaborado los POET regionales. Quienes así argumentan o bien no comprenden la división de competencias públicas de acuerdo a los principios de la gobernanza moderna o bien son opositores crípticos a los propósitos de la descentralización política y la participación ciudadana efectiva pues, como veremos a continuación, ambas son afectadas negativamente por este argumento.

### 3. El POET y la complejidad político-económica de la descentralización

El ordenamiento del territorio es el instrumento de política ambiental diseñado específicamente para lidiar con la complejidad socio-ecológica en el contexto económico y político moderno (Busquets & Cortina, 2009). Constituye uno más de los instrumentos que desde la teoría de la gobernanza descentralizada, es decir, de la perspectiva político/legal contemporánea, fue diseñado para redistribuir los recursos y el poder público “hacia abajo y hacia lo local” con los propósitos de facilitar la cooperación y participación ciudadana al ponerla en contacto con autoridades más próximas a su cotidianidad, permitir un mejor flujo de información económica y política, evitar el desvío de recursos públicos al mejorar la evaluación y asignación ciudadana de las responsabilidades públicas y facilitar la acción colectiva y el gobierno sustentable de los bienes públicos y de propiedad común. Para lograr estos propósitos, el POET local debe elaborarse con un enfoque interdisciplinario, sistémico, abierto e integral, y su viabilidad operativa de corto y largo plazo depende de una disciplina científica, técnica y administrativa altamente desarrollada, participativa y democrática.

La pregunta que trataremos ahora de contestar es: ¿Existen en México las condiciones para desarrollar un ordenamiento territorial que cumpla con estas características? Si algo ha caracterizado a los gobiernos mexicanos durante las últimas tres décadas es su estricto apego al decálogo del Consenso de Washington: disciplina fiscal, re-

ordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización del comercio internacional, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad (Ortiz Flores, 2007). Este apego, ¿ha facilitado o perjudicado la gobernanza descentralizada y el ordenamiento territorial? En teoría debería haberlo facilitado, pues la gobernanza política y el decálogo económico son las dos caras de la misma moneda arrojada al aire hace tres décadas por la “Troika Internacional”.<sup>11</sup>

### 3.1 Supuestos de la teoría de la gobernanza

La ordenación ecológica debe responder a los supuestos de la teoría de la gobernanza en cuanto al papel de la intervención pública y la acción colectiva en la coordinación y regulación de la cooperación. Santos y Rodríguez-Garavito (2005, p. 8) han resumido algunos supuestos básicos de esta aproximación (como antecedente para una crítica severa):

- a. Los intereses de los “*stakeholders*”<sup>12</sup> (usuarios, sectores, autores o actores interesados, como sea que se les quiera llamar) se forman discursivamente y no a partir de su posición en el campo social y económico. La definición de sus intereses, propósitos y medios se lleva a cabo durante su intervención en los procesos deliberativos característicos de las instituciones de la gobernanza (consejos participativos, asociaciones de desarrollo, etc.)
- b. El uso de conocimiento local brinda ganancias en eficiencia política y económica; la descentralización y democratización de las instituciones es necesaria para devolver autoridad a la escala local e involucrar a todos los “*stakeholders*” relevantes.

---

11 Me refiero a la tríada Fondo Monetario/Banco Mundial/ Organización Mundial del Comercio.

12 “*Stakeholder*” es un término norteamericano utilizado ampliamente en varias lenguas para señalar cualquier parte interesada (del inglés *stake*/apuesta, y *holder*/poseedor). De acuerdo a la wikipedia, se puede definir como cualquier persona o entidad que es afectada o concernida por las actividades o la marcha de una organización; por ejemplo, los trabajadores de esa organización, sus accionistas, las asociaciones de vecinos afectadas o ligadas, los sindicatos, las organizaciones civiles y gubernamentales que se encuentren vinculadas, etc. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Stakeholder>, consultada en febrero 2012).



- c. Las asimetrías en el poder entre los “*stakeholders*” no son tan profundas como para evitar la colaboración horizontal entre ellos. Así, las visiones socio-legales modernas rechazan las visiones estructuralistas y populistas que establecen un contraste radical entre los sectores, autores y actores poderosos (p.ej., las corporaciones y los gobiernos) y las “víctimas” débiles (p.ej., los trabajadores, los campesinos, los pobres, los sindicatos, etc.).
- d. No es necesaria, por lo tanto, ninguna discusión sobre las precondiciones para conducir la gobernanza —p.ej., la redistribución del poder relativo entre los “*stakeholders*”—, ya que cualquiera que sea el punto inicial en cuanto a los intereses, valores o instituciones, estos pueden ser transformados positivamente a través de un proceso de deliberación adecuado, por lo que el éxito de la gobernanza dependerá más bien de particularidades ajenas a estos factores.<sup>13</sup>

En García-Barrios (2008a, pp. 58-60) analicé las características de los procesos de deliberación/cooperación de la gobernanza del desarrollo sustentable. La esencia de mi crítica radica en la forma estratégica que adopta la cooperación en la teoría de la gobernanza moderna. Efectivamente, como indican Santos y Rodríguez-Garavito (*op. cit.*), bajo esta perspectiva las asimetrías de poder no son un factor que limite la convergencia de intereses de las partes que cooperan, y el motivo es que éstas no buscan construir o realizar conjuntamente un bien común, sino sólo utilizarse mutuamente como medios adecuados para alcanzar los propios fines particulares. De esta manera, el beneficio alcanzado por la cooperación no constituye un bien común, sino sólo un excedente que debe ser repartido entre las partes a través de un procedimiento de negociación establecido antes de iniciar (*ex ante*) el intercambio o producción. Las partes, por lo mismo, se relacionan entre sí sin exigencias éticas que excedan el respeto a los derechos de propiedad ajena y la búsqueda de eficiencia.

13 Por ejemplo, el carácter y nivel educativo de los funcionarios de gobierno participantes o de los voceros de los distintos grupos, y de su capacidad de dominar su protagonismo egolátrico, es decir, de aprender a hablar, callar y escuchar de acuerdo a las “leyes” del *self-management* y la comunicación apropiados, descritos en una infinitud de libros, libretos, manuales y panfletos organizacionales.

Coincido con Santos y Rodríguez-Garavito (*op. cit.*) cuando señalan que esta aproximación socio-legal tiene la importante virtud de permitir la reconexión de lo legal con lo político-económico y convertir “el análisis legal en parte de la nueva imaginación institucional”.<sup>14</sup> Esta virtud determina un cierto potencial para construir nuevos espacios de deliberación pública en contextos económicos y políticos específicos; por ejemplo, si se cumplen ciertas condiciones tanto estructurales como subjetivas, este potencial puede dar lugar a acuerdos políticos y transformaciones institucionales favorables a la expresión de los intereses de las minorías más vulnerables o las visiones de futuro más abiertas y humanitarias. Esta interacción, sin embargo, podrá rebasar con muchas dificultades el estrecho campo de la cooperación y la negociación estratégica, por lo que los acuerdos a que dé origen generalmente quedarán inscritos en sus límites.<sup>15</sup>

El POET local de Cuernavaca fue resultado de aprovechar este potencial en un contexto específico y de corta duración en que dichas precondiciones se cumplieron parcialmente. A partir de 2007, un conjunto de líderes conocedores del formato discursivo de la gobernanza, con facultades y fuerzas provenientes de una alianza de amplios grupos surgidos de los sectores campesino-popular, ambientalista y académico; y forjada al calor de siete años de trabajo autogestivo comunitario y enfrentamientos socio-ambientales re-

---

14 Unger, 1996, p. 25, citado por *ibidem*.

15 La cooperación estratégica puede dar lugar a una sociedad eficiente (en el sentido de Pareto, es decir, una sociedad en que las interacciones conduzcan a resultados ganar-ganar), pero no digna (en el sentido kantiano) ni amistosa (en el sentido aristotélico) ni amorosa (en el sentido que da al término Levinas). Es claro que las deliberaciones de la gobernanza conducirán a que algunas de las partes involucradas intenten rebasar los límites de la cooperación estratégica y exploren los niveles éticos superiores para desarrollar, por ejemplo, aplicaciones nuevas de las nociones de derecho humano o justicia socio-ambiental. Ciertamente, este es un camino posible para avanzar en el desarrollo de otros modelos de cooperación, y en la obra citada discuto esta posibilidad, pero presento una crítica de los procedimientos de comunicación apresurada que los “gobiernos facilitadores” de la deliberación utilizan para limitar o impedir el despliegue de los elementos y significados más profundos de las prácticas sociales y tradiciones de cada comunidad (en el sentido de Alasdair MacIntyre), erosionando profundamente las precondiciones para la formación de un concepto de bien común.



gionales, decidimos<sup>16</sup> que era un buen momento para aprovechar estratégicamente este potencial e impulsar un POET local que respondiera a las necesidades más apremiantes de protección y restauración medioambiental en el municipio.

En las siguientes secciones describiré los logros, avances, limitaciones y fracasos de esta estrategia. Pero ahora analizaré los factores —algunos estructurales y otros circunstanciales— que permitieron la creación de una oferta de apertura a la participación ciudadana por el lado del gobierno, y de una demanda de la ciudadanía organizada por participar en foros y comisiones públicas prescritas por la ley. También señalaré los factores que, cuatro años después, han determinado el colapso de este potencial de la gobernanza. Veremos que en este colapso de nuevo influyeron algunos factores circunstanciales, incluyendo las dificultades deliberativas surgidas por la creciente rivalidad y rispidez en el trato entre los sectores involucrados (es decir, la muy humana irracionalidad comunicativa); sin embargo, argumentaré que las causas determinantes involucraron procesos socio-políticos mucho más profundos.

### 3.2 *Gobernanza a la neo-mexicana*

De acuerdo al principio de subsidiaridad, la descentralización implica la transmisión de obligaciones, poder y recursos del Estado desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales y de ahí hacia los gobiernos municipales y la ciudadanía.<sup>17</sup> En México, más adelante

16 Me incluyo en el grupo de líderes pues, en mi calidad de participante en los foros de consulta y luego como representante de la UNAM en el Consejo Ejecutivo del POET, intervine directamente en su elaboración y en brindar a los demás sectores de la alianza información científica relevante y asesoría ética y política para reafirmar sus posiciones en los debates.

17 La descentralización descansa en el principio de subsidiaridad, pero hay varias interpretaciones más o menos rivales de este principio, todas ellas activas en las distintas expresiones de la estrategia descentralizadora mexicana (ver <http://es.wikipedia.org/wiki/Subsidiaridad>, consultada en febrero 2011). Desde la perspectiva de la administración pública, el principio dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema; desde la teoría política señala que ninguna agencia pública debe hacer lo que una agencia privada puede hacer mejor; desde la perspectiva de la participación social supone el reconocimiento de la autonomía de cada colectivo de la estructura para establecer sus objetivos y decidir los procesos con que intentar alcanzarlos, pero también im-

calificaremos con cuidado esta denominación, el gobierno es cada vez más débil, pero la debilidad no ha afectado de la misma manera a todos sus sectores y niveles, por lo que ha cambiado la correlación de fuerzas entre ellos. En lo que concierne a su capacidad de intervención en los asuntos medioambientales, en muchos casos los gobiernos de los estados han aumentado su papel de mediadores de los procesos de coordinación pública entre los municipios y la federación, y asumido entre sus competencias algunas funciones federales (p.ej., las acciones relacionadas con la explotación, uso y aprovechamiento del agua, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente), así como algunas funciones municipales (p.ej., la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, manejo de residuos sólidos y saneamiento). Para el gobierno federal, este esquema ha resultado apropiado al permitirle transferir responsabilidades importantes a los estados, “adelgazar” su estructura y concentrarse en sus funciones normativas. En teoría el esquema también puede ser provechoso para la población de usuarios al acercar la toma de decisiones a un ámbito político más cercano.

Lo anterior ha contribuido a la noción compartida por numerosos comentaristas y autores sobre el creciente poder y autonomía relativos de los gobiernos estatales frente al ejecutivo federal, que explican por la reforma política y el aumento de los estados gobernados por partidos políticos ajenos a la presidencia. Este recién adquirido poder, sin embargo, es limitado e inestable, pues los gobiernos estatales carecen de los medios fiscales para construir un presupuesto autónomo, y su ejercicio depende casi en su totalidad de las transferencias de recursos desde el gobierno federal. El monto y carácter de las transferencias federales está mediado por muchas

---

plica diálogo y participación de todos los miembros (individuales y colectivos) del grupo social en la definición de los objetivos globales, en el diseño de las estrategias para conseguirlos, en su ejecución y en su evaluación, así como el respeto de los instrumentos de autorregulación y cor-reglamentación; finalmente, desde la doctrina social católica indica que todas las formas de sociedad,—de la familia al Estado y el orden internacional— deben estar al servicio de la autonomía y dignidad de la persona humana, por lo que ninguna forma social debe tratar de proveer “el bien común” o “bienestar social” a sus expensas.



variables caracterizadas por una gran incertidumbre, entre ellas de manera dominante la variable política (partidocrática). Ya que las transferencias no tienen por ley carácter obligatorio sino se hacen por convenio de coordinación que refleja usos y costumbres, los modelos legales y técnicos adoptados son influidos en cierta medida por el balance nacional de poderes entre los partidos y la adscripción partidaria del gobierno estatal y su poder relativo (económico y político). Esto ha provocado una enorme variedad de formas de relación entre los órganos de gobierno, dando lugar a la evolución de una estructura institucional sumamente heterogénea y compleja.

Lo anterior no ha impedido a los gobiernos estatales aumentar su influencia económica y política y, en muchas ocasiones, la impunidad con que toman decisiones. Como parte de su “adelgazamiento”, el gobierno federal ha desechado su facultad de exigir a los estados el cumplimiento de la normatividad y, sobre todo cuando existe convergencia en la adscripción partidaria, ha abandonado sus instrumentos de comando y control a favor de una política de intervención “blanda” o incluso “de voltear la mirada” ante la falta de cumplimiento.

La situación de los municipios es todavía más compleja y heterogénea. Como parte de la descentralización, éstos se han visto en la necesidad de elaborar estrategias para *negociar* con los estados los recursos necesarios para cumplir con sus funciones en condiciones más o menos difíciles y que pueden o no concluir en acuerdos de coordinación y mezcla de recursos dedicados a estudios, proyectos y obras. Es en estas negociaciones donde principalmente se forma y expresa la maraña legal y administrativa mexicana, y donde queda en entredicho la voluntad política de los gobernantes de establecer las condiciones institucionales adecuadas para cumplir con los principios básicos de la descentralización.

Cabrero (1999) ha señalado que el federalismo mexicano ha significado la subordinación de ámbitos locales de gobierno al plano federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello, el retraso de una maduración con unidad nacional, como sistema de-

mocrático, como sistema de equilibrios, de instituciones, y de pesos y contrapesos. En mi caso, agregaría que la ausencia de un principio nacional unificador —un modelo mínimo de virtud nacional, acordado y compartido por toda la clase política, que pueda servir de soporte y guía al sistema de balance de poderes para construir (o reconstruir) la nación— ha provocado que la competencia de los partidos haya cobrado una ferocidad absurda y degradante de los valores culturales mexicanos de solidaridad y mutua ayuda. Pero este modelo de nación y virtud nacional no puede ser construido mientras persista la estrategia que las fuerzas hegemónicas de este país han elegido desde hace tres décadas para insertarnos en el modelo de cooperación estratégica global. El federalismo centralizador es, por su capacidad efectiva de integración socio-política, profundamente débil e incapaz, y la subordinación al plano federal de estado y municipios es, a lo sumo, un proceso imperfecto, inestable y continuamente contestado.

Este estado de cosas no puede más que desembocar en profundos problemas de coordinación en la estructura pública. En lo que respecta a nuestro tema, la gobernanza ambiental, no sólo muestra fallas sistemáticas de coordinación intersectorial —parece imposible construir una política ambiental duradera que rebase los ciclos políticos tri-anales y sexenales—, sino que persisten incoherencias legales profundas. Por ejemplo, en cuanto al ordenamiento del territorio y regulación de su uso, el municipio cuenta con dos instrumentos legalmente inconexos: el POET local y el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) —un instrumento más laxo, menos democrático y menos participativo—. Cada uno de estos instrumentos de planeación cuenta con su propia Ley y su propia institucionalidad,<sup>18</sup> y raramente coinciden en su aplicación. En general, los procesos de elaboración de cada instrumento son completamente independientes y también sus resultados, y la brecha entre ellos y los conflictos que esto genera, aunque no necesariamente son planeados, definitivamente son aprovechados con inteligencia por la autoridad municipal (o en su

<sup>18</sup> La LGGEPA y la Ley de Asentamientos Urbanos, respectivamente. La vigilancia normativa del primero es realizado por la SEMARNAT y del segundo por la SEDESOL.



caso, por las autoridades estatales y federales que la dominan) para “negociar” la aplicación de uno u otro de acuerdo a las circunstancias.

Lo paradójico de todo lo señalado antes es que, bajo circunstancias específicas, la descoordinación entre las distintas oficinas públicas, niveles de gobierno y partidos políticos puede borrarse casi por arte de magia. Coordinar a los sectores públicos para la construcción del POET de Cuernavaca llevó casi siete años. Coordinarlos para su destrucción, unas semanas. Lo mismo ocurre con una gran cantidad de proyectos públicos “estratégicos”: construcción de carreteras, desarrollos inmobiliarios, desarrollos mineros, mega-plantas de tratamiento de aguas residuales, etc. Es muy sencillo encontrar cientos de ejemplos, en Morelos y en todo México, donde las dificultades de coordinación pública disminuyen dramáticamente cuando los proyectos se alinean con la estrategia económica dominante, y aumentan cuando los proyectos públicos no son sostenidos por grupos corporativos de importancia o, por que debido a la presión de la resistencia o participación ciudadana, se apartan de la misma. En el primer caso, los proyectos pueden contar también con una continuidad admirable, trascendiendo el ciclo político como si este no existiera. Un ejemplo claro de esto es el proyecto de libramiento nor-poniente de Cuernavaca, proyecto público-corporativo que ha sido detenido varias veces por la ciudadanía organizada para revivir en la agenda federal como un Ave Fénix, trienio tras trienio, sexenio tras sexenio.

Lo anterior apunta a la tesis central de este ensayo: la falta de coordinación y continuidad de la política pública (y por ello el nivel de gobernabilidad) son fenómenos endógenos, es decir, no son en lo fundamental producto de rezagos basados en equivocaciones pasadas, recursos públicos escasos o falta de comprensión de la ciudadanía. Estos factores tienen un importante papel (¿quién lo duda?), pero también son resultado de las mismas causas de fondo que explican la descoordinación y discontinuidad cuando estas se presentan. De ahí que sea difícilísimo erradicarlas sin extirpar de raíz

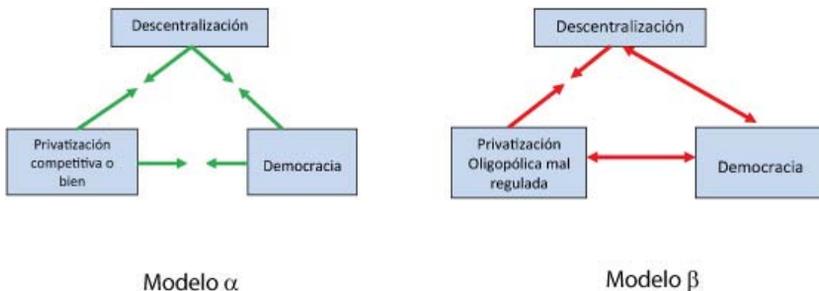
dichas causas de fondo, y esto requiere de una participación ciudadana más directa y profunda.

### 3.3 La gobernanza mexicana situada entre dos modelos extremos

Para entender las fallas endógenas de gobernanza es necesario describir cómo es la relación en México entre la descentralización, el crecimiento económico y la democracia. Hago hincapié que me referiré en este ensayo al término democracia como democracia directa o fuerte (Barber, 2004), rebasando así la noción de democracia representativa.

Los funcionarios públicos mexicanos de todos los niveles han aprendido a operar sus competencias en una continua fluctuación entre dos modelos alternativos y rivales de esta relación (ver Figura 1). En el primer modelo, que denominamos modelo  $\alpha$ , el gobierno tiene el poder (y la voluntad) para cumplir con sus responsabilidades constitucionales: ejerce su fuerza antimonopólica y regulatoria, promueve el proceso de descentralización tanto de responsabilidades como de recursos y facilita la participación ciudadana (individual u organizada) activa en los procesos de toma de decisión en las diversas escalas de la vida política. En este caso la relación entre los factores es positiva y sinérgica.

Figura 1. Dos modelos de descentralización





En el modelo  $\beta$ , en cambio, existe conflicto entre la dinámica económica buscada y la democracia, lo que implica una gestión peculiar del proceso de descentralización. La ausencia de regulación del poder monopólico corporativo debido a la debilidad o falta de voluntad del gobierno y su incapacidad para movilizar a la sociedad provoca la mayor concentración del capital privado, la captura del proceso político por fuerzas regionales o locales, la alineación del proceso de descentralización de acuerdo a los intereses corporativos y el abandono del interés por la participación ciudadana. Este modelo sólo encuentra su lógica (y débil fundamento ético) cuando se le entiende como una respuesta a las presiones internacionales para continuar con el ajuste estructural permanente del déficit de cuyos efectos negativos sólo puede salirse con la confianza y buena voluntad de las corporaciones para maximizar la inversión extranjera directa (Thete, 2009).

¿Cuál de estos modelos se aplica en México? La respuesta a esta pregunta no es sencilla. Los dos modelos representan los dos extremos de un sinfín de formas intermedias de organizar local o regionalmente las instituciones de la gobernanza, por lo que esta puede adquirir un grado considerable de complejidad (y por lo mismo de confusión y controversia). En México se aplican ambos modelos y sus combinaciones en diferentes circunstancias. Una explicación completa, de índole nacional, sobre cuándo y cómo rebasa los alcances de este ensayo; aquí sólo tengo espacio para exponer algunas ideas muy generales pero pertinentes para el propósito de entender lo ocurrido en Cuernavaca.

### 3.4 ¿El que a buen árbol se arrima...?

Los últimos treinta años han sido testigos de la tercera gran transformación de las dinámicas de la economía capitalista mundial y el surgimiento de la que se ha llamado economía global de la información y el conocimiento (Hobsbawn, 1994; Castells, 2006; Dabat y Rodríguez, 2009). Reflejando la ideología subyacente al “Consenso de Washington”, el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2000)

pudo festejar por años los explosivos avances de bienestar que en teoría debían ocurrir en los países no desarrollados a partir de cuatro componentes principales de este proceso: (a) el aumento del comercio y las transacciones internacionales, (b) el aumento del flujo de capitales: inversión extranjera directa, inversión en portafolio y deuda bancaria; (c) el aumento de la migración y (d) el aumento de la diseminación de las tecnologías de la información (computadoras y telecomunicaciones). En teoría estos cambios, ofrecerían nuevas oportunidades de desarrollo a los países atrasados, cuyo acceso dependía de sus propios méritos para competir por ellos en un ambiente de plena libertad.

Este nuevo y excesivo optimismo liberal —por lo nuevo, neoliberal— fue puesto en duda, sin embargo, por autores que desde hace años señalaron la presencia de un creciente estancamiento de la economía real y un aumento de las fuerzas destructivas compensatorias para mantener en aumento las tasas de ganancias, en particular, la corporativización, monopolización y financierización crecientes de la economía (Bellamy-Foster, 2009). Tras treinta años de “grandes esperanzas neoliberales” y con la perspectiva que brinda la historia, sabemos que “la economía de la euforia” resultó en el super-ciclo de la deuda, cuyas recurrentes “crisis” afectaron desde el inicio de la década de los ochentas a México y otros países latinoamericanos y luego de manera sucesiva y cada vez más abarcadora a todas las naciones del mundo, y que ha terminado definitivamente en la gran crisis financiera de Estado Unidos en el 2007-2008 y de Europa en 2011-2012 (Mauldin & Tepper, 2011).

México ha sido un jugador importante pero fracasado en la competencia neoliberal. A pesar de ser el primer país del mundo que sufrió en 1982 los efectos del super-ciclo de la deuda, y haber tropezado en 1994 por segunda vez con el mismo problema, ha persistido con un afán casi neurótico en mantenerse en “la libre competencia por los flujos externos de capital”. En su intento por maximizar por esta vía la inversión externa directa para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo —y alimentando nuestro siempre activo carácter nacional de ser más papistas que el Papa cuando se trata de



convencer a los poderosos que somos amistosos y fieles y dignos de estar bajo su buena sombra— nos ha convertido en el país con mayor número de tratados de libre comercio del mundo, es decir, en un “paraíso de la libertad” de las corporaciones multinacionales (CM). En nuestro país las CM no sólo han contado por tres décadas con un amplio acceso a los recursos productivos (naturales y humanos) a bajos y decrecientes costos (considérese la nueva ley de minería y el hecho de que 29% del territorio nacional ha sido concesionado a empresas transnacionales del ramo), sino a exenciones fiscales exageradas, ausencia casi total de regulaciones al monopolio (a pesar de las leyes existentes), un mercado interno considerable, acceso geográfico inmediato al mercado más grande del mundo, un mercado bursátil amplio y (más o menos) profundo para la inversión de portafolio, capacidad absoluta de repatriación de ganancias y la casi total ausencia de obligaciones de transferencia tecnológica. En todos estos ámbitos el gobierno mexicano se ha despojado a sí mismo estratégicamente de mucho o poco poder residual que algún día tuvo, permitiendo que la fuerza del Estado sea capturada y desviada para usarse con funciones y fines distintos a lo establecido por los principios, derechos y garantías consagrados por la Constitución Mexicana. Para el lector interesado, la economía política y las consecuencias estructurales de esta captura son analizadas brevemente en el Anexo 2. De este análisis se concluye que el “buen” árbol puede sofocar con su sombra a la plántula a sus pies o atraer contra ella rayos y centellas.

El gobierno mexicano ha perdido casi por completo el (mediano) prestigio que algún día tuvo entre la ciudadanía como garante de sus derechos y proveedor de bienes públicos realmente significativos para la población. Más aún, en un acto insólito de sometimiento a los dictados de la “Troika Internacional” ha permitido e incluso inducido la construcción de una imagen pública muy deteriorada sobre su ineficiencia a priori como provisor de bienes y servicios públicos sancionados por el derecho constitucional, y al tiempo ha inducido y profundizado al máximo el fracaso del Estado para proveer los mismos a través de un recorte sistemático y pro-

fundo del presupuesto asignado y la descoordinación de los sectores legalmente responsables. Como resultado, la ciudadanía, que está sujeta a una propaganda que, dado el fracaso auto-inflingido del gobierno, su propia experiencia circunstancial corrobora, ha terminado convencida de que las dificultades de la provisión y protección de los bienes públicos se debe sólo a que son administradas por agencias públicas llenas de funcionarios públicos.<sup>19</sup> De esta manera se ha consolidado un conflicto de representación política de grandes proporciones. Finger, Allouche & Luís-Manso (2007) han señalado una contradicción básica entre los dos principios que animan a la descentralización: a) responder a las políticas internacionales de ajuste económico estructural a través reducir el déficit público; b) aumentar la participación ciudadana con el propósito de garantizar la asignación adecuada y legítima de los recursos públicos.<sup>20</sup> El primero atenta directamente en contra del segundo al reducir la inversión pública necesaria para lograr una convocatoria ciudadana amplia, movilizar el capital humano y social acumulado en la sociedad y coordinar las demandas y ofertas de recursos de los diferentes sectores sociales. Cualquier país sujeto al ajuste económico impuesto desde la Troika sufrirá de este problema. Sin embargo, en México, donde el ajuste económico permanente ocurre en el contexto de la captura y desviación del poder del Estado en favor de las elites corporativas, la contradicción ha adoptado una forma completamente distinta y especialmente perversa. ¡En nuestro país el modelo  $\beta$  se ha establecido como la referencia a la que el gobierno aspira en sus negociaciones con la ciudadanía! En otras palabras, en México los organismos públicos están obligados a ejercer sus competencias en

---

19 Este argumento es desarrollado extensamente por Kan & Minnich (2005), quienes presentan pruebas contundentes de la aplicación de la estrategia a lo largo y ancho del mundo neoliberal.

20 Vale la pena enfatizar que la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos no sólo es expresión de un deseo de los “softies” y “liberales progresistas”, sino una consecuencia directa de la pérdida de legitimidad de los instrumentos de comando y control por razones tanto prácticas (p.ej., los gobiernos carecen de información) como ideológicas (el gobierno debe a su vez ser controlado). En ese caso, la legitimación del poder del Estado exige la cooperación ciudadana, tanto en lo que respecta a definir y garantizar los derechos humanos como en ejercitar la política pública.



función de los intereses corporativos (y las autoridades ambientales son, en primer lugar, gerentes de estos intereses y no garantes de los derechos de los pueblos),<sup>21</sup> y ante las presiones de la ciudadanía por participar deben restringir al mínimo el costo presupuestal que ello puede implicar.

Esta contradicción tiene consecuencias profundas para el ejercicio honesto de la función pública al dar lugar a la sistematización de la simulación y la mentira gubernativa.<sup>22</sup> En todos los niveles del gobierno, generalmente ocupando puestos intermedios, existen funcionarios profundamente comprometidos ideológicamente con el modelo a que se ven sistemáticamente impedidos a ejercer su actividad profesional del modo en que fueron conceptual, técnica y éticamente formados. Para muchos de ellos la democracia hoy es fundamental, no sólo por ser un instrumento necesario para el desarrollo sino por ser un componente central del desarrollo; pero para la mayoría de sus jefes, la democracia es un bien que debe sustituirse en el presente por la “garantía” de mayor riqueza y bienestar económico en el futuro (García-Barríos, 2008a, 2008b). En esta situación, los primeros no sólo son obligados a “voltrear la mirada” o participar compulsivamente en los innumerables actos de corrupción que ocurren en el gobierno, sino que deben utilizar sus habilidades adquiridas para falsear hechos, derechos e ideas para adecuar el ejercicio de la función pública a “la realidad” del interés político/corporativo, y todo en función de la lealtad que deben a sus superiores, los “tomadores de decisiones”, quienes “representan” la soberanía del pueblo y ciertamente tienen el poder de negarles o hacerles extraordinariamente difícil la subsistencia cuando no cumplen con sus órdenes. Los innumerables dilemas que los funcionarios enfrentan en el ejercicio de sus funciones provocan en la mayoría de ellos niveles muy altos de inseguridad y temor. La disonancia cognitiva y moral a la que el funcionario honesto obligadamente es sujeto puede encontrar una solución falsa pero relajante a través de varios mecanismos

21 Agradezco esta sugerente frase a Fernanda Paz.

22 “México, país de mentiras” de Sara Sečhovich (2008) es el texto obligado en este sentido. Un texto importantísimo para entender la mentira y corrupción del sector hídrico mexicano es Ortiz Rendón (2011).

inconscientes de representación y atribución psicológica que lo adaptan al medio pero distorsionan la percepción de su actividad, del beneficiario legítimo de su actividad y de él mismo. Así, es común que el servidor público medio abandone cualquier pretensión de control sobre su propia actividad (el jefe manda, y al él le toca obedecer sin cuestionar), desprecie al pueblo al que se debe servir (por ignorante y fastidioso) o aumente su lealtad y complicidad con la clase política a la que, en última instancia, aspira a incorporarse (“el que no transa, no avanza”).<sup>23</sup>

Una de las distorsiones más profundas y significativas en la que desafortunadamente incurren los servidores públicos es atribuirse a sí mismos una autoridad tecnocrática<sup>24</sup>. Esta atribución puede describirse aproximadamente como sigue:

Si bien la soberanía radica en el pueblo, es evidente que éste no puede ejercer directamente las funciones de autoridad y coordinación pues carece de las capacidades (información, formación, actitudes, disposiciones, etc.) necesarias para comprender y muchos menos manejar satisfactoriamente los complejos problemas involucrados en la administración de los recursos y bienes públicos. Estas capacidades sólo se encuentran en nosotros, la pareja “tomador de decisiones/ burócrata experto”, quienes además de representar al pueblo democrática y legítimamente, comprendemos mejor que éste cómo definir e integrar sus verdaderos intereses y los procedimientos y medios más adecuados para alcanzar el máximo bienestar social. Cuando, por motivos de corrupción, nos desviamos de este propósito, la doctrina judicial-administrativa sabe y puede utilizar los principios, procedimientos y recursos necesarios para derivar y ejercer las sanciones adecuadas cualquiera que sea la desviación de la que se trate.

Al experimentar esta distorsión cognitivo-moral, los funcionarios del gobierno (y a sus expertos acompañantes) se crean a sí mismos

23 Los procesos psicológicos involucrados en esta degradación han sido ampliamente analizados en el extraordinario libro de Zimbardo (2008), *El efecto Lucifer: el porqué de la maldad*, dramatizado recientemente por Arien Brody y Forest Whitaker en la película “El experimento Stanford”.

24 Ver García-Barrios (2008b) para una discusión a detalle de este principio de autoridad y sus limitaciones técnicas y éticas.



una posición de privilegio que en realidad no podrían justificar objetivamente —pues ni el pueblo es ignorante, ni los expertos conocen el sistema con la certeza que pretenden, ni los funcionarios cuentan con un mandato ético claro hacia el cual conducir a la sociedad o con los instrumentos políticos o económicos para controlar el sistema como quieren hacernos creer, ni la doctrina jurídica cuenta con un sistema axiomático del que puedan deducirse conclusiones legales legítimas para cualquier situación—.<sup>25</sup> Sin embargo, el espejismo de la autoridad tecnocrática y la posición privilegiada que este “otorga” a los funcionarios es reforzada por la atribución de competencias que les otorga la Ley mexicana, por lo que ésta puede constituirse en cristalización jurídica de mitos y espejismos que emanan desde las fuentes modernas del poder y son sostenidos por la estructura formal-especular de la sociedad capitalista moderna. En adelante me referiré a estas distorsiones como “Atribución Especular de Autoridad” (AEA) y “Atribución Especular de Posición” (AEP).

### *3.5 Reacciones ciudadanas y tácticas gubernamentales*

Por todo lo descrito arriba, la ciudadanía y muchos servidores públicos comparten un desprecio mutuo que es consecuencia, en última instancia, de estrategias económicas y políticas diseñadas desde muy lejos de su realidad. En los ciudadanos se expresan dos reacciones contradictorias ante la política pública. Por un lado, amplios sectores de la sociedad, en el ánimo de mejorar sus condiciones económicas y políticas (pues persisten en creer que “el que a buen árbol se arrima, buena sombra le cobija”, siendo el buen árbol los Estados Unidos y su modo de gobierno), siguen creyendo esperanzados y optimistas que existen beneficios potenciales de reducir al máximo las funciones del gobierno y privatizar los bienes y servicios públicos a favor

---

<sup>25</sup> Es decir, en la sociedad moderna no pueden cumplirse los supuestos sobre los que debería descansar la democracia representativa y del utilitarismo tecnocrático, por lo que éstos son necesariamente disfuncionales. En los poquísimos casos en que opera debidamente (p.ej., en los países escandinavos) estas instituciones formales se complementan con diversos mecanismos de deliberación y participación ciudadana y acción colectiva que las regulan y estabilizan.

de las corporaciones privadas. Por otro lado, un sector igualmente amplio ha cobrado conciencia de las contradicciones inherentes a estas promesas. Este sector rechaza las políticas de privatización y exige un aumento de la participación ciudadana directa en la toma de decisiones para evitar la colusión privada-pública y el aumento de la corrupción. “sin control”. La agresividad social de las políticas implicadas por las estrategias neoliberales y los conflictos que esta ha generado en la sociedad ha ido poco a poco fortaleciendo la segunda posición. Hasta hace algunos años existía en el país un correlato no perfecto entre las regiones geográficas del país y estas posiciones: el norte dominado por la primera, el sur por la segunda.<sup>26</sup> En la actualidad la posición del norte de nuestro país pudo

---

26 Las dos posiciones ciudadanas descritas tuvieron una importante expresión en Cuernavaca con la privatización del servicio de manejo de residuos sólidos a favor de la empresa “PASA de Cuernavaca A.C.” A partir de la crisis de la basura u “octubre negro”, ocurrida en el 2006 tras el cierre forzoso del tiradero de Tetlama, y en la que decenas de miles de toneladas de basura fueron depositadas en la calle por más de un mes, la población cuernavaquense recibió con beneplácito la decisión de la autoridad municipal de contratar por veinticinco años a esta corporación. Si las cosas se hubieran mantenido en ese estado probablemente habrían sido favorables tanto para el gobernante como para la empresa: habrían recibido un apoyo irrestricto de la ciudadanía y el rumbo de la historia política local habría sido distinto. Sin embargo, en la agenda de ambos estaba aliarse colusivamente para ganar privilegios y rentas extraordinarias en sus respectivas áreas de operación. Efectivamente, el gobernante —cuyo propósito implícito era acceder a la gobernatura del estado— decidió que a partir de la nueva relación con la empresa era posible crear y controlar un espacio político regional basado en el manejo metropolitano de la basura; por su lado, la empresa encontró que esto le podría beneficiar ampliamente al permitirle establecer precios monopólicos en el manejo de los residuos y acceder en el largo plazo al control económico de toda la basura del estado. Para lograr estos fines, sin embargo, debían tener desde el primer momento control total —político y económico— sobre el territorio en que se construyera el relleno sanitario regional destinado a estos propósitos, lo que sólo sería posible si éste era construido en los terrenos municipales. Por ello, ambas partes seleccionaron como sitio la Loma de Mejía, área situada al poniente de la ciudad y perteneciente al ejido de San Antón, al que le ofrecieron una importante renta por la ocupación de los terrenos. Esta decisión desataría un movimiento muy intenso de protesta ciudadana debido a dos factores: 1) Loma de Mejía está situada entre las barrancas de Cuernavaca, patrimonio ecológico y paisajístico fundamental para la ciudad y bajo la protección de un movimiento autogestivo comunitario que buscaba en esos años su restauración y conservación; 2) el sitio no cumple con prácticamente ninguna de las especificaciones establecidas por la norma ambiental establecida por la SEMARNAT para estos propósitos, por lo que constituye un claro riesgo a la salud y los ecosistemas. Estos factores no impidieron que algún grupo académico apoyara el proyecto y todos los organismos públicos estatales y federales involucrados lo aprobaran oficialmente (con excepción de la CONAGUA, que emitió una débil declaración señalando que el sitio no era adecuado). Con un altísimo costo político, el gobierno pudo finalmente construir el



haber cambiado dramáticamente por el profundo deterioro social y político que ha creado la guerra contra el narcotráfico.

Combinadas con los compromisos internacionales del gobierno mexicano con la Troika Internacional en materia de gobernanza descentralizada, las dos reacciones ciudadanas ha forzado a los débiles gobiernos mexicanos de todos los niveles a instaurar campos de formación y negociación de intereses económicos y políticos amplios y flexibles. Por default los funcionarios públicos son obligados (sin aceptarlo explícitamente) a tratar de adoptar el modelo  $\beta$ , y la normatividad mexicana les brinda muchísimos recursos jurídicos para hacerlo. Más aún, la AEA y la AEP descritas arriba son perfectamente coherentes con la lógica de la captura y desviación del poder del Estado, pues permite a quien la detenta distribuir la información relevante y las expectativas de ganancia y costo entre los distintos grupos ciudadanos, y de esta manera estimular o disuadir sus pretensiones y reclamos en los términos más favorables a los intereses políticos y corporativos.<sup>27</sup> Se podría argumentar, y con cierta razón,

---

relleno tras dos años de intensa resistencia ciudadana, pero sólo para que éste fuera cerrado al cabo de otro año por el rechazo de la nueva administración municipal (de origen PRIísta) a mantener el convenio con PASA en los términos colusivos que la anterior administración (de origen PANista) había establecido en su momento, que se reflejaban en los altos costos del servicio y el hacerse ciego al incumplimiento de varias cláusulas del contrato. De nuevo la administración de la basura pasó a manos del ayuntamiento, que ha hecho tal desastre con ella que nuevamente la ciudadanía está bajo la sensación contradictoria de que, al ser incapaces tanto el poder público como el poder privado de controlar la medida de su ambición, el problema de la basura constituye una tragedia sin solución.

- 27 Un botón a manera de muestra. La NOM-SEMARNAT-O83, después de describir cuidadosamente “las especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial”, establece, en el punto 10.5.7: “En caso de no cumplir con algún punto contenido en esta Norma, se deberá demostrar ante la autoridad competente que con la aplicación de obras de ingeniería, tecnologías y sistemas, se obtengan efectos que resulten equivalentes a los que se obtendrían del cumplimiento de lo previsto en esta Norma”. Como cualquier cláusula de sustitución tecnológica (que en lo general sólo tiene lugar en la mente de los economistas neoclásicos), el propósito de esta disposición es brindar flexibilidad a los inversionistas. Sin embargo, en los hechos resulta un cheque en blanco para la colusión y la corrupción, como quedó demostrado en el caso del relleno sanitario de Loma de Mejía mencionado arriba. El problema es que la competencia a la que se alude es sólo legal y no técnica. De hecho, no existe ningún motivo por el que los funcionarios competentes que deben ser convencidos por las “demostraciones de equivalencia” presentadas por la empresa sean capaces de entender en qué consiste “esa demostración” y mucho menos de evaluar su cohe-

que estas atribuciones no corresponden a la gobernanza moderna, sino a una tradición administrativa anterior, ajena y aún opuesta, derrocada por la experiencia legal.<sup>28</sup> En favor de este argumento, recordemos que la gobernanza supone que el uso de conocimiento local brinda ganancias en eficiencia política y económica, y que es contraria a que el gobierno genere asimetrías profundas en el poder entre los “*stakeholders*” que puedan impedir su participación y colaboración horizontal. Por lo mismo, exige a los legisladores establecer la normatividad que obligue a los funcionarios a rendir cuentas claras a la ciudadanía tanto en los procedimientos utilizados como en sus resultados.

Sin embargo, por su origen contradictorio y negociado, la práctica de la gobernanza debe ser obligadamente flexible y adaptable, y esto es admirablemente aprovechado por el gobierno mexicano para reforzar el AEA y la AEP. Por ejemplo, si tomamos el concepto de participación ciudadana, la Ley de nuestro país admite las siguientes formas descritas por Cotler & Claire (2009):

- Participación pasiva. La ciudadanía sólo se recibe información, y no incide en las decisiones o en su implementación.
- Participación suministrando información. La ciudadanía responde encuestas sin mayor flujo de información.
- Participación por consulta. Cuando los ciudadanos son consultados sus puntos de vista, pero sin mayor incidencia futura.

---

rencia técnico-científica. En el caso de Loma de Mejía, a pesar de que se demostró concluyentemente —en una reunión plenaria del Consejo Consultivo Científico-Tecnológico con más de 110 expertos asistentes— que la manifestación de impacto ambiental era dolosa y el sitio no cumplía con los criterios establecidos por la norma para la elección del sitio, las “autoridades competentes” se declararon “por consenso convencidas” que las “demostraciones de equivalencia” presentadas por la empresa en la manifestación de impacto ambiental eran adecuadas, a pesar de que esas demostraciones jamás cumplieron con los criterios mínimos exigidos por la metodología técnico-científica. ¡No es lo mismo afirmar desde el poder que demostrar!

28 Ver Kennedy (2006) para un análisis de gran visión de la evolución del pensamiento jurídico en el siglo XIX y XX.



- Participación por incentivos. Los ciudadanos reciben algún incentivo y aportan trabajo o recursos, pero no tienen mayor incidencia.
- Participación funcional. Las personas forman grupos de trabajo; se restringen a actividades de monitoreo y ajuste en las actividades.
- Participación interactiva. Se toma parte de las actividades de formulación, implementación y evaluación, hay procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Auto-desarrollo. Los grupos toman iniciativas sin esperar la intervención de agentes externos, que sólo utilizan como asesores o como socios.

De estas formas de participación las primeras cuatro suponen una ciudadanía con escaso conocimiento y poder (es decir, que corresponde a la imagen adoptada por la mayoría de los funcionarios públicos como resultado de su disonancia cognitiva y moral). En un contexto de restricción presupuestal sujeta a la obligación de ahorrar recursos financieros y humanos, estas primeras cuatro formas no sólo permiten sino que estimulan y justifican a los tomadores de decisiones y sus expertos a asumir sin mayor cuestionamiento el AEA y la AEP. Por ello en general resultan incompatibles con el ejercicio del modelo  $\alpha$  de gobernanza, y como mantienen y permiten el potencial de manipulación de la información, las expectativas y los incentivos por parte de los funcionarios públicos y sus expertos acompañantes, son absolutamente coherentes con el modelo  $\beta$ .

La participación interactiva (deliberativa y negociadora), por otra parte, no es compatible con el AEA y la AEP al operar bajo el supuesto de un mayor conocimiento, poder y capacidad de organización de los ciudadanos, quienes cuestionarán legítimamente la posición privilegiada de los “tomadores de decisiones” y sus “expertos”. En consecuencia, implica un mayor control sobre la manipulación de la información, las expectativas y los incentivos, y por ello mayor poder de negociación sobre la distribución de los beneficios de la participación. Sin embargo, en este caso la ciudadanía no operará

como una comunidad sino como un colectivo de individuos autónomos interesados, es decir, en función de la convergencia de sus intereses, creencias y actitudes individuales. Esta forma de participación no es incompatible por tanto con el modelo b de gobernanza, pues un gobierno colusivo con suficientes recursos podrá garantizar la participación de (al menos una parte de) algunos miembros de la sociedad al ofrecerles estímulos y ganancias en función de su poder relativo.

Sólo la última forma de participación (auto-desarrollo), por su carácter contra-hegemónico, es incompatible con el ejercicio del modelo  $\beta$ . Esta forma de participación puede ser conducida por comunidades bien constituidas que cuentan con los recursos de poder (tierra u otros recursos reproducibles, un sentido de identidad y pertenencia compartido, autonomía política, noción firme de bien común, etc.) para rechazar con firmeza el ejercicio de los mecanismos con que las colusiones político/corporativas se apropian de (el término actual es capitalizan) los recursos naturales, humanos, cognitivos, morales y espirituales de los pueblos. Los gobiernos tendrán que necesariamente aproximarse a estas comunidades ejerciendo el modelo a.

La incorporación a las leyes de todas estas formas de participación ciudadana es imprescindible para el gobierno mexicano por razones de legitimidad histórico-política —tanto nacional como internacional—. El gobierno debe permitir la libre operación de las corporaciones y al mismo tiempo impedir que en la nación y el resto del mundo prospere la imagen de que el nuestro es ahora un gran país “bananero”. Como lo señaló recientemente el presidente Calderón en protesta por la demanda levantada por miles de ciudadanos en su contra frente al Tribunal Internacional de Justicia de la Haya,

... es fundamental evitar cualquier daño ulterior a la (cada vez más deteriorada) imagen de nuestro gobierno como democrático y fuerte y capaz de inducir y conducir procesos de desarrollo, bienestar y seguridad en favor de todo el pueblo mexicano.



Como veremos, la legislación mexicana ambiental también está llena —después de cientos de reformas de la constitución y las leyes secundarias— de recursos jurídicos para alcanzar cualquiera de estos propósitos en función de las condiciones particulares. ¡De ahí el porqué es una maraña jurídica extraordinaria (Gutiérrez y Emmanueli, 2010)!

Esta flexibilidad no significa que los gobiernos cuenten con el poder para efectivamente resolver, controlar, mitigar o transformar los conflictos sociales creados por la política económica o ambiental neoliberal. Como hemos señalado, la captura y desviación del poder del Estado debilita a los gobiernos al impedirles jugar con efectividad el papel de garantes del derecho, por lo que en general no son capaces de regular los intereses económico/políticos corporativos ni tampoco las resistencias de los demás sectores sociales. Su debilidad intrínseca y compromiso críptico con el modelo  $\beta$  les impide diseñar y conducir una coordinación honesta y efectiva de las visiones, voluntades e intereses de los distintos sectores socio-económicos, transformar positivamente los conflictos socio-ambientales o cumplir con sus obligaciones de Estado para con la participación social y los derechos humanos y sociales establecidos por el derecho nacional e internacional. No pueden, por ello, satisfacer de manera sostenida los principios de corresponsabilidad del Estado y la Sociedad, ni establecer una base de compromiso conjunto, solidario y subsidiario que les permita garantizar un proceso socio-cooperativo que fomenta y apoye la organización de la sociedad.

De esta manera, por decisión estratégica del gobierno el derecho cooperativo al medioambiente adecuado es prácticamente letra constitucional muerta y sólo le ha podido insuflar nueva vida la acción ciudadana constituyente, es decir, aquella que define y adopta reglas y hábitos que, estando o no articuladas con el resto de las leyes, son convenientes para el bienestar y seguridad de la sociedad. Encontramos ejemplos claros de esto en Oaxaca, Michoacán y Guerrero, en comunidades poseedoras de tierras, aguas y bosques que han sabido utilizar la apertura económica para construir importantes empresas comunitarias y planes de manejo territorial de largo

plazo (Bray y Merino, 2004; De la Tejera y García-Barrios, 2008). Estas y otras comunidades cuentan con la fuerza y autonomía para establecer acuerdos favorables más permanentes con los gobiernos, y así, cuando la combinación de intereses y poderes sea el propicio, el gobierno *puede* (así lo marca la Ley explícitamente) abandonar la posición de AEA y AEP, abrir espacios más o menos serios de negociación, y en circunstancias excepcionales incluso patrocinar procedimientos realmente apegados al modelo de gobernanza  $\alpha$ , lo que “cacareará” al mundo como un logro de la democracia mexicana.

En la mayoría de los casos, sin embargo, el gobierno no tolera la autonomía política y económica ciudadana (o la formación de poder popular). Cuando se encuentra bajo una fuerte presión social, el gobierno busca interpretar la normatividad vigente (o sus omisiones) para negar su competencia en los asuntos tratados, tratando de diferir la solución de los conflictos o trasladarlos a otros sectores gubernamentales; si ninguna de estas táctica funcionan intenta establecer acuerdos que en su opinión podrán ser revertidos en el futuro cuando cambie la correlación de fuerzas a su favor. Es de esperar entonces que los costos para las organizaciones ciudadanas de establecer acuerdos constituyentes con estos gobiernos sean excesivamente altos y que los resultados positivos sean muy inestables, y que solo se puedan perpetuar con un esfuerzo continuo e intenso de las mismas organizaciones.

En resumen, como resultado del debilitamiento que inflinge en los gobiernos que la practican, la pragmática neoliberal necesita combinar los modelos  $\alpha$  o  $\beta$  de gobernanza y sus distintas modalidades para responder a distintos balances de las fuerzas involucradas en el campo social. Esto obliga a reformar la Ley para permitir al gobierno adoptar cualquiera de los modelos o su combinación en función de las circunstancias y caso por caso. Armado con una Ley de interpretación flexible, el gobierno la utilizará para abrir o cerrar los espacios de negociación de los recursos y proyectos públicos en función de las presiones sociales, sin por ello dejar de atender el objetivo de la estrategia global de crecimiento económico adoptada desde hace tres décadas.



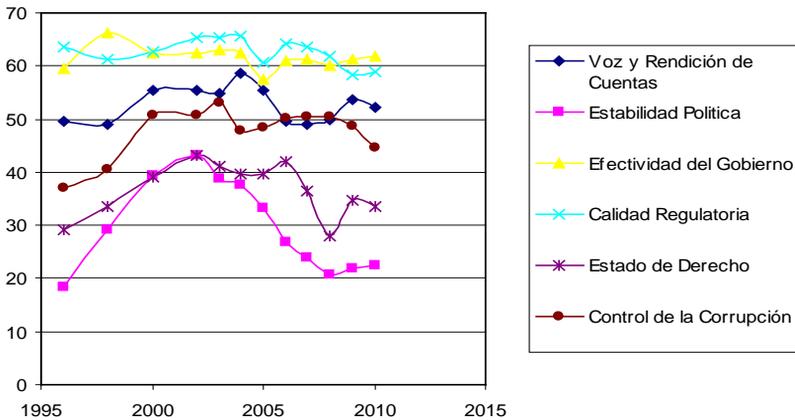
En el año 2000 la transición política significó para los mexicanos una ventana de “esperanza y optimismo democratizadores”, y por ello un aumento tanto de la oferta como de la demanda por realizar el potencial de la gobernanza. Esta etapa de la historia de México, sin embargo, no pasó de un lustro debido en mucho al fracaso rotundo de las administraciones PANistas en impulsar la democracia directa. Durante el gobierno de Fox quedaron cada vez más claras las dificultades inherentes al desarrollo de la democracia directa y participativa en el contexto del neo-liberalismo económico mexicano, y después de las elecciones de 2006 la esperanza de una democracia que pudiera rebasar la partidocracia prácticamente se desvaneció. En consecuencia, la oferta del modelo a disminuyó incluso en las áreas donde su demanda pudo consolidarse y la defensa de los espacios de acción ciudadana directa en la formación de la política pública pudo persistir. Este ascenso y descenso de la calidad de la gobernanza durante el periodo se refleja en los indicadores mundiales de gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés) diseñados por Kaufman, Kraay & Mastruzzi (2010) del Instituto Brookings y el Banco Mundial, cuya evolución en México de 1996 a 2000 mostramos en la Figura 2.

El POET local de Cuernavaca comenzó a ser elaborado en el año 2005, es decir, poco después que inició el descenso en México de la calidad de la gobernanza. Este descenso tuvo una expresión importantísima en Cuernavaca en la decisión unilateral del gobierno municipal de construir el relleno sanitario en Loma de Mejía y desechar la demanda de participación de ciudadanos y académicos independientes, dando lugar al enfrentamiento que hemos descrito más arriba. También en el periodo de descenso ocurrieron las luchas de los Trece Pueblos por la defensa de sus manantiales<sup>29</sup>. En el contexto de estas luchas los tres niveles de gobierno decidieron —tras una presión social considerable y varios años de negociaciones— incorporar en el POET local diversas innovaciones institucionales que garantizaran el ejercicio del modelo a de gobernanza ambiental

<sup>29</sup> Ver el Manifiesto de los Pueblos de Morelos (<http://www.ecoportall.net/content/view/full/71751/>)

en el municipio. La historia que se describe en la segunda parte de este ensayo, sin embargo, deja claro que incluso esta apertura más o menos forzada por la ciudadanía organizada alcanzó sus límites muy pronto, lo que ha llevado al gobierno a adoptar nuevas formas de autoritarismo y a la ciudadanía organizada a emprender nuevas formas de lucha por el medioambiente.

**Figura 2.** Evolución de los indicadores de gobernanza en México (1996-2010).\* Para una explicación del contenido conceptual de los indicadores, ver Kaufman, Kraay & Mastruzzi (2010)



\* Los autores incluyen la siguiente nota aclaratoria, que mantengo en el lenguaje original para evitar errores de traducción: “The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations.” Ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>



## Anexo 1

### Instrumentos para la política ambiental en México

México cuenta con un amplio conjunto de instrumentos de política ambiental. Cada uno de estos instrumentos tiene capacidades propias para afrontar los problemas y perseguir los objetivos ambientales de la sociedad. Su potencial va a depender de su generalidad o aplicación individual, del número de actores en los procesos que deben ser objeto de regulación, del tipo de productos y de actividades involucradas, de la naturaleza biofísica de los sistemas ambientales de que se trate, de las posibilidades técnicas reales de aplicación y fiscalización, del costo de administración y cumplimiento, y de condiciones socioeconómicas y regionales que rigen en cada caso. Cada instrumento tiene un ámbito particular de aplicación, y diferentes condiciones de alcance, eficacia, y costo/efectividad. No todo instrumento puede generalizarse para afrontar cualquier tipo de problema o para acceder a cualquier tipo de objetivos.

#### Áreas naturales protegidas.

La creación, financiamiento y administración de áreas naturales es un instrumento crítico para la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de un gran número de funciones ambientales vitales, así como para definir nuevos parámetros e instituciones para un desarrollo regional sustentable.

#### Regulación directa de vida silvestre.

La regulación directa de los recursos faunísticos y florísticos se da a través de instrumentos como los permisos, licencias y autorizaciones para colecta científica, aprovechamiento, comercialización, movimientos fronterizos, y producción.

#### Ordenamiento ecológico del territorio

El ordenamiento es un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente. El ordenamiento territorial permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, constituyendo el cimiento de la política ecológica.

#### Evaluación de Impacto Ambiental

La Evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta para generar información ambiental, y un proceso analítico para evaluar elementos más comprensivos de costo y beneficio social en cada proyecto de desarrollo. Esto permite proponer medidas técnicas para minimizar los primeros o ampliar los segundos de tal manera que el balance ambiental de un proyecto resulte lo más favorable posible.

#### Estudios de riesgo

Para la atención del riesgo ambiental existen los estudios de riesgo como instrumento de carácter preventivo vinculado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuando se trata de nuevos proyectos.

#### Normas oficiales mexicanas

La expedición de normas es uno de los pilares de la política ecológica, y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental.

#### Regulación directa de materiales y residuos peligrosos y riesgo

La gran diversidad de actividades industriales y de servicios que generan residuos peligrosos, y la heterogeneidad de los mismos dificulta el establecimiento de criterios claros de clasificación y por tanto, de manejo de los mismos. Esto, aunado al riesgo implícito y a sus efectos potenciales sobre la salud, ha hecho necesario establecer un sistema de permisos, autorizaciones y manifiestos que se diseñan específicamente para cada caso particular y que están previstos en la legislación.

#### Regulación directa de actividades industriales

A través de las Licencias de Funcionamiento contempladas en los reglamentos correspondientes, se establecen condiciones particulares de operación industrial con el fin de regular y minimizar las emisiones a la atmósfera de manera específica y de recabar información indispensable para la construcción de inventarios.

#### Autoregulación

La responsabilidad y los beneficios de los problemas ambientales no recaen exclusivamente en el ámbito gubernamental. En este sentido es importante fomentar el desarrollo de esquemas voluntarios que procuren el mejoramiento ambiental a través de la minimización de residuos e insumos y de cambios en procesos hacia tecnologías más limpias.

#### Auditoría ambiental

Las auditorías ambientales consisten en la revisión exhaustiva de las instalaciones, procesos, almacenamientos, transporte, seguridad y riesgo, entre otros aspectos, que permitan definir planes de acción que definan con plazos determinados, las obras, reparaciones, correcciones, adquisiciones y acciones necesarias emanadas del dictamen de la auditoría, estén o no normadas, para finalmente ser firmadas entre la autoridad y el empresario, y garantizar su cumplimiento mediante fianza.

## Anexo 2

La rendición y sometimiento de los mexicanos ante las fuerzas económicas y políticas externas ha sido un acto estratégico dirigido a maximizar una función objetivo (atraer la IED) bajo las restricciones específicas de negociación establecidas por el contexto internacional. En este sentido, coincido con Elizondo (2011, p.15) cuando señala que “lo que somos es fundamentalmente lo que hemos hecho y dejado de hacer”. La responsabilidad que implica el uso de la primera persona del plural en esta frase, sin embargo, debe ser debidamente asignada. En lo que se refiere al diseño e implementación de la política económica exterior, resulta por lo menos imprudente sugerir que la mayoría del pueblo mexicano pudo jugar un papel importante más allá de haber confiado en la globalización económica y otras promesas semejantes nunca cumplidas de sus gobernantes. Tomemos el caso de las clases medias. Ciertamente, al creer en estas promesas las clases medias participaron entusiastamente en el ciclo del endeudamiento mexicano (1978-1994) que dio lugar a las crisis de la deuda (1982) y la crisis financiero-económica (1994), y en una segunda fase (1995-2012) se sometieron al imperio del ajuste estructural, la estabilidad de los cementerios y el crecimiento mediocre. Quienes formularon estas promesas y diseñaron e implementaron estas políticas desde las más altas posiciones del gobierno o la academia, sin embargo, han jugado desde una posición estratégica mucho más elevada en la cadena de decisiones, obteniendo beneficios extraordinarios de la reacción de estas clases medias, por lo que han adquirido todavía más poder, riqueza y prestigio que ciertamente no corresponden a los méritos de sus aportaciones a la sociedad.

Pero, ¿cómo pudieron sostenerse estas promesas en México durante las tres décadas perdidas? Tras la crisis de la deuda y la “Gran moderación”, y el inicio de la “Gran recesión”, no es difícil entenderlo. La sociedad capitalista es maniaco-depresiva. En los momentos de bonanza y euforia, predomina un espejismo colectivo que alimenta un gran optimismo en el ser humano no precisamente como individuo virtuoso sino como especie oportunista: las acciones es-



peculativas de unos individuos crean oportunidades para las acciones especulativas de otros individuos, por lo que para todos existen las mejores expectativas de “alcanzar lo mejor de nosotros mismos”. Las tres décadas perdidas del neoliberalismo mexicano coinciden con la denominada “economía a la ricitos de oro” y el super-ciclo de la deuda (1982-2008), en la que este espejismo alcanzó sus niveles históricos máximos. En los países desarrollados, millones de individuos —proletarios de cuello blanco y azul— consideraron llegada su oportunidad de mejorar definitivamente su condición económica y social situando la base de su ingreso en la explosiva economía financiera, lo que condujo al espejismo colectivo de que por fin había concluido la lucha de las clases para ser sustituida por la alianza de todos y la cooperación estratégica. ¡Y las economías, en consecuencia, crecieron explosiva y maníacamente!

Pero no tanto como la deuda. Paradójicamente, el optimismo “a la ricitos de oro” se dio mientras caía la participación de las clases trabajadoras (sobre todo las de cuello azul) en el ingreso nacional de prácticamente todos los países desarrollados y aumentaba dramáticamente el desempleo estructural. En efecto, al empeorar la posición de la clase trabajadora en la distribución personal y funcional del ingreso, y debilitarse el papel del salario en la formación de la demanda agregada, el crecimiento tuvo que basarse en la disminución de las tasas impositivas a los ricos y el impulso a una burbuja en el mercado financiero basado en el creciente endeudamiento, la titulación de la deuda y la sobrevaloración de los activos fijos (casas y departamentos) en manos de las clases trabajadoras. Al estallar esta burbuja quedó claro que el resultado para los proletarios norteamericanos y europeos de “jugar al burgués especulador” fue, además de sindicatos débiles y bajos salarios reales, la acumulación de deudas impagables y la disminución de su riqueza relativa (Ver Heine, 2011, Bhaduri, 2011).

En su momento, primero en 1978-1982, y luego en 1990-1994, el gobierno y las clases medias mexicanas apostaron a un juego similar, perdieron y todos los mexicanos pagamos las consecuencias. Después de inutilizar nuestra posición como jugadores privilegiados

en el casino internacional que nuestras reservas petroleras y la frontera común con los Estados Unidos nos habían otorgado, y con el avance de China e India en el escenario internacional, el gobierno mexicano definió una nueva estrategia: refrendar nuestra lealtad al imperio y profundizar el ajuste estructural y las reformas de la estructura constitucional mexicana para brindar el máximo atractivo al inversionista corporativo extranjero (y nacional monopólico) en esta nueva fase de expansión especulativa y formación endógena de demanda efectiva basada en la deuda. Es decir, cerrada la posibilidad de jugar a la expansión de nuestra propia deuda, los gobiernos mexicanos buscaron por cualquier medio —acción y omisión— atraer el interés especulativo de las grandes fuerzas económicas que se regodeaban en la burbuja de la deuda.

La estrategia parecía por lo menos astuta, y una vez más los mexicanos creímos en las promesas de éxito, pero ¿cuáles fueron las consecuencias? Que México perdió su soberanía, su balance socio-político interno y también las bases económicas para su desarrollo sustentable autónomo futuro. Aunque difieren en las causas y en las soluciones, tanto los pensadores liberales (ver, p.ej., Elizondo, 2011) como los post-keynesianos (p.ej., Moreno-Brid y Ros, 2009) coinciden en que México se encuentra sumido en una grave situación estructural. Algunos de los elementos de esta situación son:

- La pérdida de un sentido de rumbo nacional por el sometimiento absoluto y a-crítico del gobierno mexicano a las políticas de ajuste económico sostenido dictados por el FMI y otras autoridades financieras internacionales por casi 30 años.
- El alto y sostenido flujo de la IED a México desde la firma del NAFTA hasta 2001, y su decaimiento posterior por la competencia internacional.
- El mediocre crecimiento económico durante tres décadas debido, entre otras causas, a la ausencia de sinergias entre el mercado accionario y la economía real (ver Brugger y Ortiz, 2012).



- La renuncia del gobierno nacional a defender los derechos de propiedad sobre los recursos nacionales estratégicos o negociar mejores condiciones para su transferencia al sector corporativo.
- La incapacidad estructural del gobierno mexicano de negociar mejores condiciones de transferencia de la tecnología desarrollada por las corporaciones privadas al sistema científico mexicano, deteniendo el crecimiento de largo plazo.
- La extensión y profundidad de la privatización de las empresas públicas mexicanas.
- El desmantelamiento de la estructura industrial y las ventajas comparativas adquiridas durante el periodo de sustitución de importaciones, suplantándolas por una estructura altamente intensiva en importaciones y carente de capacidad de establecer un crecimiento nacional guiado por exportaciones.
- El desmantelamiento de la agricultura nacional tradicional, la sociedad rural y la soberanía alimentaria.
- El aumento excesivo de las importaciones de alimentos, con el fin de abaratar al máximo la mano de obra industrial, lo que también implica la pérdida de soberanía en el salario nacional.
- La formación de un gran excedente de población económicamente activa incapaz de ser absorbida por la economía nacional, con el consiguiente flujo poblacional y de capital humano hacia Estados Unidos, lo que implica la pérdida de una parte importante de la soberanía demográfica.
- El crecimiento masivo del sector terciario creando sub-empleos (disfraces de desempleo) y provocando la caída del salario real. El porcentaje de personas jóvenes con niveles altos de educación (entre 10 y 12 años y más de 13 años) empleados en ocupaciones poco productivas del sector servicios (informal) aumentó de manera importante. Así, la caída de la productividad es una consecuencia endógena de la falta de crecimiento.

- La disminución del empleo en los sectores de alta productividad y la modernización de la capacidad productiva, y reducción del crecimiento de la demanda agregada. Las causas principales de esto son: (i) la drástica reducción de la inversión pública (México ocupa el último lugar en América Latina en cuanto a la relación inversión en infraestructura como fracción del PIB); (ii) la apreciación del peso durante casi todo el periodo, que sesga la inversión hacia los sectores comerciales y de servicios; (iii) el propósito explícito de eliminar todo tipo de incentivos industriales, incluyendo las medidas para promover la inversión doméstica tanto agregada como en sectores específicos; (iv) la falta de financiamiento adecuado para las actividades productivas: el crédito bancario privado ha disminuido notablemente, colocándose por debajo no sólo de los demás países de la OCDE sino de la mayoría de los países latinoamericanos; en consecuencia, el racionamiento y la discriminación crediticia han aumentado de manera importante y sostenida.
- El incremento de la brecha del ingreso per cápita de México y los otros países de la OCDE ha por un aumento significativo (de 35.6% a 81%) en la brecha en la productividad del trabajo. A pesar de que México es uno de los países del mundo en que la población trabaja más horas al día, la tasa de crecimiento del PIB por trabajador fue de -0.5 entre 1981-2006, y sólo creció lentamente (0.7) entre 1990-2006. La misma tasa fue de 3.2% en el periodo 1940-1981.
- La captura de la economía mexicana y la política de seguridad del gobierno federal por los intereses del crimen organizado (ver Hernández, 2010; Grupo Bourbaki, 2011).

Más allá de las tendencias ideológicas y la voluntad política de los gobiernos (que son siempre importantes), el elemento clave que determina la política pública en el contexto neoliberal es el poder residual o remanente que éste tiene después del ajuste económico estructural, la desregulación y liberalización de las instituciones económicas y la transferencia de propiedad o control de los negocios,



servicios e industrias del gobierno a la iniciativa privada. De este poder residual depende el que el gobierno pueda o no ejercer sus capacidades fiscales, financieras y regulatorias que le faculta la ley para complementar la inversión privada, realizar las transferencias de ingreso y regular el poder monopólico y la polarización de la riqueza que necesariamente emergerán de estos procesos. El gobierno mexicano tiene ahora un poder residual prácticamente nulo. Una expresión de ello es su incapacidad estructural e histórica de crear una base tributaria adecuada para su desarrollo. La misma OECD (2011) reconoce la necesidad de fortalecer esta base, pues la proporción de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México es de sólo 20%, muy baja desde una perspectiva internacional. Además, más de un tercio de estos ingresos depende del petróleo, lo que agrega volatilidad al presupuesto público. También carece de capacidad para regular el monopolio; el estudio mencionado señala que las familias mexicanas gastan, en promedio, cerca de una tercera parte de su presupuesto en bienes producidos en mercados monopólicos o altamente oligopólicos, y que la proporción es aún más alta para las familias de más bajos ingresos (para una discusión extensa, ver Elizondo, 2011). Finalmente, de acuerdo a los datos de la CIA, con un índice Gini de 51.7, México ocupa el 18° lugar mundial en cuanto a desigualdad del ingreso de las familias (ver <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>).

## Bibliografía

- AZUELA, Antonio, 2006, *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- BARBER, B., 2004, *Democracia fuerte: Política participativa para una nueva época*. Almuzara.
- BHADURI, A., 2011, *A contribution to the theory of financial fragility and crisis*. Cambridge Journal of Economics, 2011.

- BRAY, D.B. y L. MERINO, 2005, *La experiencia de las comunidades forestales en México: veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*. SEMARNAT/INE/CCMSS/FF.
- BRUGGER S. y E. ORTIZ, 2012, “Mercados accionarios y su relación con la economía real en América Latina”. *Revista Problemas del Desarrollo*, 168 (43), enero-marzo.
- BUSQUETS, J. y A. CORTINA, 2009, *Gestión del paisaje: manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Ariel Patrimonio.
- BÜTHE, T. & W. MATTLI, 2011, *The New Global Rulers: the Privatization and Regulation of the World Economy*. Princeton University Press.
- CARMONA, M.C., 2003, *Comentarios y concordancias de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=542>.
- CASTELLS, M., 2006, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI editores.
- CEPAL, 2000, *Instrumentos económicos para la regulación de la contaminación del agua* (versión preliminar). Documento de Trabajo, Dist. Int, LC./IN 137.
- CLAVERO, B., 2011, “México: reforma constitucional, derechos humanos y pueblos indígenas”. <http://liwenmapu.wordpress.com/2011/03/15/mexico-reforma-constitucional-derechos-humanos-y-pueblos-indigenas/>.
- CORZO, E., 2010, “El derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección)”. En Carmona-Tinoco & J. Ulises (coord.), *Derechos humanos y medio ambiente*. Instituto de Investigaciones <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2759/9.pdf>.
- COTLER, E. y G. CLAIRE, 2009, *Lecciones aprendidas del manejo de cuencas en México*. Instituto Nacional de Ecología.
- DABAT, A. y J. J. RODRÍGUEZ, 2009, *Globalización, conocimiento y desarrollo: la nueva economía global del conocimiento* (tomo 1). UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- DE LA TEJERA, B. & R. GARCÍA-BARRIOS, 2008, “Agricultura y estrategias de formación de ingreso campesinas en comu-



- nidades indígenas forestales”. En García-Barrios, R., B. de la Tejera & K. Appendini (coord.), *Instituciones y desarrollo: ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. CRIM/UNAM-COLMEX-UACH.
- ELIZONDO, M. C., 2011, *Por eso estamos como estamos: la economía política de un crecimiento mediocre*. Ed. Debate.
- FINGER, M., J. ALLOUCHE, and P. Luís-Manso, 2007, *Water and Liberalisation: European Water Scenarios*. IWA Publishing.
- Forum for a New World Governance (2011). “World Governance Index. Creative Commons.” ([http://www.world-governance.org/IMG/pdf\\_WGI\\_short\\_version\\_EN\\_web-2.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-2.pdf)).
- Fundación CIDOC-FDH, 2011, *El estado actual de la vivienda en México 2011*. Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C. y Sociedad Hipotecaria Federal.
- GARCÍA-BARRIOS, R., 2008a, “El desarrollo sustentable: el caos que surgió del nuevo orden ‘cooperativo’”. En GARCÍA-BARRIOS, R., B. de la Tejera & K. Appendini (coord.), *Instituciones y desarrollo: ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. CRIM/UNAM-COLMEX-UACH.
- y L. García-Barrios, 2008b, “La sociedad controlable, el bienestar y la sustentabilidad”. En: Astier, M (editora), *El Marco MESMIS para Evaluación de Sustentabilidad: reflexiones sobre sus avances y retos*. Ed. Mundiprensa.
- GRUPO BOURBAKI, 2011, “El costo de la guerra en México por la construcción del monopolio del narcotráfico (2008-2009)”. *Revista de Sociología de la Guerra, Cuadernos de Marte*, abril, 2011.
- GUTIÉRREZ, R. & M. S. EMANUELLI, 2010, “Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico”. En JIMÉNEZ B., M. L. TORREGROSA y L. ABOITES, *El agua en México: cauces y encauces*. Academia Mexicana de la Ciencia- CO-NAGUA.
- HEINE, 2011, “Distribution, ‘Financialisation’ and the Financial and Economic Crisis – Implications for Post-crisis Economic Policies”. Institute for International Political Economy Berlin Working Paper 09/2011. Online at <http://www.ipe-berlin>.

- org/fileadmin/downloads/working\_paper/ipe\_working\_paper\_09.pdf
- HERNÁNDEZ, A., 2010, *Los señores del narco*. Ed. Grijalbo Mondadori.
- HERNÁNDEZ-NAVARRO, L., 2011, *Siembras de concreto, cosechas de ira*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- HOBBSAWN, E., 1994, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*. Pantheon Books.
- IMF, 2000, “Globalization: Threats or Opportunity.” 12th April 2000, IMF Publications. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm>
- KAN, S. & E. MINNICH, 2005, *The Fox in the Henhouse*. Berrett-Koehler, Inc.
- KAUFMANN D., A. Kraay, and M. MASTRUZZI, 2010, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.” ([http://www.brookings.edu/reports/2010/09\\_wgi\\_kaufmann.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2010/09_wgi_kaufmann.aspx)).
- KENNEDY, D., 2006, “Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000”. In Trubek, D.M. & A. Santos (ed.). *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge University Press.
- MORENO-Brid, J.C. & J. ROSS, 2009, *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*. Oxford University Press.
- OCDE (2011), Estudios económicos de la OCDE, México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>
- OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Ostrom, Elinor, Cambridge University Press.
- ORTIZ Flores, E., 2007, “Políticas de vivienda en México: impactos y perspectivas (1992-2007)”. Manuscrito. Habitat International Coalition-México.
- ORTIZ Rendón, G., 2011, “Algunos apuntes sobre la corrupción en el sector agua. Centro Virtual de Información del Agua”. [http://www.agua.org.mx/index.php?option=com\\_conte](http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_conte)



nt&view=article&id=16523:algunos-apuntes-sobre-la-corrupcion-en-el-sector-agua&catid=1258:transparencia-y-rendicion-de-cuentas&Itemid=106.

- SANTOS, B. de S. & C. A. Rodríguez-Garavito, 2005, Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization. In Santos, B. de S. & C. A. Rodríguez-Garavito (ed.) *Law and Globalization from Below*. Cambridge University Press.
- SARUKHÁN, J., 2008, "Prefacio", en Sarukhán, J., J. Soberón, G. Halffter & J. Llorente-Bousquets (coord.), *Capital Natural de México*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- SEFCHOVICH, S., 2008, *México, país de mentiras*. Ed. Océano.
- THEDE, N., 2009, "Decentralization, Democracy and Human Rights: A Human Rights-based Analysis of the Impact of Local Democratic Reforms on Development". *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 10, No. 1, March 2009.
- TI, 2011, *Corruption Perception Index*. Transparency International.
- TRUBEK, D.M. & A. SANTOS, 2006, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge University Press.
- ZIMBARDO, P., 2008, *El efecto Lucifer: el porqué de la maldad*. Paidós.