
El Sector Ambiental en México

Miguel Angel Gil

En México el desarrollo económico y social moderno se inicia en la década de los 40, bajo un modelo de industrialización que aceleró la explotación creciente de los recursos naturales y la degradación del ambiente.

Las profundas transformaciones que significaron un gran crecimiento de la capacidad productiva del país, tuvieron también efectos negativos al causar la aparición de diversos desequilibrios. La creciente urbanización ha producido una gran concentración de la actividad económica que ha propiciado profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Uno de los problemas del proceso de urbanización seguido es la concentración demográfica en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad y cos-

tos en la prestación de servicios han alcanzado niveles muy elevados. Mientras que al mismo tiempo, ha aumentado la dispersión de poblaciones de tamaño demasiado pequeño y que dificulta la introducción de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación y abasto. El equilibrio ecológico se ha roto en muchos espacios y regiones y, en general, el medio se ha deteriorado.

Dentro de este modelo de desarrollo la política sanitaria, sustentada en el Primer Código Sanitario expedido en 1891 y en las reformas constitucionales de 1908 y ante todo las de 1917 que otorgaron facultades al Congreso en materia de salubridad general, fue orientada a proveer de medios para el control sanitario de los factores ambientales que de manera endémica impedían el desarrollo regional del país.

Institucionalización de la Gestión Ambiental

No obstante que la historia de la salubridad en México descansa fundamentalmente en actividades de prevención y control sanitario, la regulación sanitaria ambiental ha sido un capítulo incomprendido. Las tareas del Departamento de Salubridad, desde su creación en 1925, se encaminaron a la organización de la infraestructura sanitaria nacional con un fuerte énfasis en el saneamiento ambiental. Ya es ampliamente reconocida la importancia del esfuerzo descentralizador del gobierno federal en materia de salubridad general, sin el cual no hubiera sido posible establecer las bases para conformar un sistema nacional de salud.

La inversión pública federal registró un monto proporcionalmente importante y sostenido en obras sanitario asistenciales, incluidas las de equipamiento básico de las localidades rurales y dentro de ellas las de abastecimiento de agua para uso y consumo humano, las de saneamiento de vivienda y aquellas destinadas a la disposición apropiada de desechos y excretas.

A raíz de la reforma administrativa del gobierno federal, en la década de los 70, desaparecieron la capacidad normativa y las acciones de control de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), en materia de ingeniería sanitaria de obras públicas relacionadas con el abasto de agua potable y con la disposición de excretas; al transferirse dichas facultades a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, las que posteriormente

fueron compartidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). A partir de ese momento las acciones para proveer de agua potable y dotar de servicios de saneamiento básico a las mayorías marginadas, se vieron severamente disminuidas. Al crearse en 1971 la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA) se desdibujó en forma interna y prácticamente se desarticuló y desapareció la capacidad de regulación y control sanitario de la SSA para insumos, productos, establecimientos y servicios de alto riesgo a la salud en el habitat humano y en el ocupacional, al no ser definidas estas atribuciones en la reglamentación interna de la SMA. De hecho fue al margen de la SMA y sin vinculación programática con ella que se condujo el control sanitario de alimentos, bebidas y medicamentos.

Parte importante del esfuerzo de reorganización gubernamental, en esa década, se orientó a impulsar los procesos de planeación por sectores de la Administración Pública federal entre los cuales destaca, por su participación multidisciplinaria, el Plan Nacional de Salud 1974-1976. El Plan fue constituido por 20 programas, entre ellos el de higiene, saneamiento y mejoramiento del ambiente con el objeto de prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua, el suelo y la originada por agentes específicos que puedan afectar la salud pública o los sistemas ecológicos; asimismo con el propósito de contribuir al saneamiento básico de los asentamientos humanos y lograr el control sanitario de los alimentos, desde su producción hasta su consumo.

El programa de higiene, saneamiento y mejoramiento del ambiente estaba predestinado al fracaso ya que dependía para su

ejecución de un comité central coordinado por representantes de 10 dependencias y 4 entidades de la Administración Pública federal, además de 31 entidades federativas y 2 cámaras industriales. Los programas institucionales nunca fueron formulados, excepto los de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente que se encontraban en operación, aunque desvinculados, dentro de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia; aun si hubieran sido elaborados no podrían haberse coordinado, ya que el mismo Plan Nacional de Salud fue conocido por las instituciones involucradas avanzado el año 1975; y las metas previstas para 1983 no fueron tomadas en cuenta por el siguiente régimen de gobierno.

Con una perspectiva ecológica del concepto de saneamiento y con el propósito de lograr una acción integral, se crea en 1978 la **Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental** "para conocer de la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente". El acuerdo señalaba como funciones principales de la Comisión la de formular un programa quinquenal de actividades, así como la de establecer las bases de coordinación entre las once dependencias que la integraban y las bases de cooperación con los estados, municipios y organizaciones internacionales.

La Comisión elaboró el Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México (D.O. 7.12.79) que prevé acciones para el trienio 1980-82, dentro del marco de referencia de los planes nacionales

de desarrollo urbano y de desarrollo industrial, y bajo los lineamientos del Plan Global de Desarrollo; asimismo preparó el Programa Integral de Saneamiento Ambiental.

Hasta el año de 1982, las acciones de saneamiento se condujeron por la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la SSA, con una clara orientación hacia los efectos ambientales en la salud pública aunque sin establecer diferentes campos de actuación del saneamiento ambiental. Además las áreas de saneamiento y las de control sanitario de la Secretaría trabajaban en forma independiente. Mientras que en el período 1971-1976 la Subsecretaría se manejó por medio de un consejo técnico, con funciones normativas, de la coordinación y de consulta. A partir de 1977 el Reglamento Interior de la SSA establece 8 direcciones generales: de Efectos del Ambiente en la Salud, de Mejoramiento del Ambiente, de Programas Especiales de Saneamiento, de Saneamiento Atmosférico, de Saneamiento del Agua, de Investigaciones y Normas Sanitarias de los Alimentos, de Sistematización y Análisis Ambiental y de Promoción del Saneamiento Ambiental. Una estructura administrativa de esta magnitud daría lugar a la consolidación de la gestión ambiental y al fortalecimiento del equipamiento urbano, que ya daba muestras de insuficiencia por los elevados niveles de concentración demográfica. Sin embargo, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la SSA tuvo dificultades de conceptualización y programación coordinada con dicha dependencia al separarse e independizarse las funciones de saneamiento básico y de salud ambiental a cargo de la SSA. Esto ocurrió como consecuencia de las definiciones que en materia de atribuciones de la SSA

había prescrito la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En 1983 se crean las direcciones generales de Saneamiento Básico y Ocupacional, y de Investigación de los Efectos del Ambiente en la Salud adscritas a la Subsecretaría de Salubridad. A partir de la promulgación de la Ley General de Salud que distribuía competencias entre la federación y gobiernos locales para integrar un Sistema Nacional de Salud y que, en consecuencia modificaban sustancialmente la estructura orgánica de la SSA, en adelante Secretaría de Salud, el Reglamento Interior de 1984 de esta Secretaría elimina casi todos los incisos de saneamiento básico señalando simplemente "acciones de apoyo de saneamiento básico". Reubica a la Dirección General de Saneamiento Básico Ocupacional, con la denominación de Control de la Salud Ambiental y Ocupacional, en Subsecretaría de Regulación Sanitaria; y la de Investigación de los Efectos del Ambiente en la Salud en la Subsecretaría de Investigación y Desarrollo, perdiendo su verdadero propósito que era dictaminar los riesgos a la salud en el área de saneamiento básico y control sanitario.

Lo que fracturó definitivamente la congruencia y unidad de criterios en la materia fue la compactación administrativa de 1985 que eliminó de la estructura administrativa de la SSA la áreas de saneamiento básico y de investigación de los efectos del ambiente en la salud. En consecuencia, las atribuciones reglamentarias en estas materias fueron sensiblemente disminuidas y sus muy limitados recursos transferidos a las direcciones generales de Control Sanitario de Bienes y Servicios, de Investigación y Desarrollo Tecnológico y de Regulación de Servicios de Salud.

La desarticulación interna de las funciones ambientales en la SSA llegó a ser tan grave que:

- El estudio de los riesgos ambientales se efectuaba como ejercicio de investigación en salud, desvinculados de la vigilancia epidemiológica y de los procesos de gestión administrativa para el control sanitario de los riesgos identificados, sin traducirse en el establecimiento de medidas de seguridad en el control sanitario ambiental.
- La regulación sanitaria de la contaminación del agua para uso y consumo humano, o la del ambiente con respecto a contaminantes de naturaleza física, como radiaciones, se encontraba repartida entre dos direcciones generales.
- El proceso de regulación y control sanitario de los riesgos ambientales para la salud de los trabajadores en el habitat de trabajo, se encontraba dividido, ya que una dirección general realizaba el estudio y la calificación de los riesgos ambientales laborales, otra se encargaba de la regulación sanitaria de los establecimientos de trabajo y en otra se ejercía el control sanitario ocupacional.
- Era evidente la limitada capacidad de diálogo y de coordinación intersectorial que tenía la SSA con otras dependencias involucradas en la gestión ambiental, tales como la SEDUE y la SARH.

En estas circunstancias se creó la **Comisión Interna del Programa de Salud Ambiental y Ocupacional** (1985-1988), como mecanismo de apoyo a la coordinación de 9

unidades administrativas de la SSA competentes en la materia. En 1987 la Comisión formula el Programa Integral de Fortalecimiento Municipal en Saneamiento Básico, Salud Ambiental y Control Sanitario. La Comisión fue substituida el año siguiente por la Dirección General de Salud Ambiental, Ocupacional y Saneamiento Básico, de nueva creación, aunque sin posibilidades de trabajar por carecer de presupuesto. Es así como hasta 1989 las funciones de saneamiento ambiental, en lo correspondiente a la salud humana, intentan retomar el cauce iniciado por la SSA en 1971, compartiendo responsabilidades con la SEDUE (ahora SEDESOL) y con la SARH, entre otras dependencias de menor incidencia en el sector, y con los gobiernos de las entidades federativas.

El Reglamento Interior de la SSA publicado el 31 de diciembre de 1992 concentra las funciones ambientales en la Dirección General de Salud Ambiental, para los efectos de las atribuciones contenidas en el artículo 118 de la Ley General de Salud, fracciones I, II, III, IV, V, VII, y en la **Dirección General de Medicina Preventiva** para apoyar el saneamiento básico y ocupacional.

El Sector Ambiental

En 1983, a partir de la promulgación de la **Ley Federal de Protección al Ambiente**, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente se fusiona con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para constituir la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, ampliando con ello la perspectiva de

protección ambiental hacia la preservación y restauración del equilibrio ecológico. A dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres con que cuenta la geografía nacional y contrarrestar los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial. Se estructura en materia ecológica con 6 direcciones generales, que se reducen a 4 en 1985, con fines de regulación ecológica, prevención y control de la contaminación, conservación de los recursos naturales y promoción ambiental.

El proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental continuó con la creación de la **Comisión Nacional de Ecología (CONADE)**, con carácter intersecretarial y con la función de analizar y proponer prioridades en materia ecológica que requieran instrumentación sectorial. La CONADE se convirtió en foro de consulta y en un órgano de coordinación interinstitucional y de concertación internacional, publicando el informe bianual de la situación ambiental en el país. En el mismo año de 1985 el Reglamento Interior de la SEDUE crea como órgano desconcentrado el **Instituto SEDUE** destinado a la integración, desarrollo, promoción y coordinación tecnológica y científica en las materias competencias de la misma Secretaría.

No obstante estos avances, se hizo evidente que la ley de la materia entonces en vigor, aún no ofrecía el apoyo necesario para enfrentrar integralmente la problemática ecológica, ya que la legislación en su conjunto mantenía un fuerte carácter centralizador y una marcada tendencia a regular por separado el aprovechamiento de cada uno de los recursos naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial del 28 de enero de 1988, a diferencia de la Ley anterior determina los criterios para la descentralización de la gestión ambiental al definir los mecanismos de concurrencia de los tres ámbitos de gobierno. Además se caracteriza y difiere de las legislaciones ambientales de otros países por requerir la realización de estudios de impacto ambiental a proyectos públicos y privados, así como estudios de riesgo para cierto tipo de instalaciones y actividades. Asimismo, hace explícito que el principio de desarrollo sustentable debe guiar la política ambiental.

Este nuevo ordenamiento da facultades a los estados y municipios para prevenir y controlar la contaminación ambiental, para participar en la prevención y control de la contaminación de las aguas, en la creación de zonas de reserva de interés estatal o municipal y en el establecimiento de sistemas de evaluación de impacto ambiental en las materias que no sean de jurisdicción federal.

Es por ello que la estructura gubernamental para la gestión ambiental fue modificada: a partir del 25 de mayo de 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transforma en Secretaría de Desarrollo Social y su competencia en materia ambiental se distribuye por una parte, en el Instituto Nacional de Ecología con atribuciones de planeación, normatividad y de investigación, y por otra, en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a efecto de vigilar el cumplimiento de la Ley, por medio de sus reglamentos y normas técnicas ecológicas.

En el ámbito de la federación, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre otras, las atribuciones siguientes:

- Formular y conducir la política nacional de ecología.
- Aplicar, en la esfera de su competencia, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida y vigilar su observancia.
- Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la Administración Pública federal, según sus respectivas esferas de competencia.
- Programar el ordenamiento ecológico general del territorio del país en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo Federal con las autoridades locales, según sus respectivas esferas de competencia. Al ordenamiento ecológico hay que concebirlo como el instrumento de planeación, que permita conciliar el crecimiento socioeconómico con las actividades productivas, para mantener la calidad ambiental y para usar racionalmente los recursos naturales.
- Evaluar el impacto ambiental, de las actividades productivas que le señala la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud, en lo referente a la salud humana.

Dentro de este mismo ámbito federal cabe destacar, como lo señala la Ley General de Salud, la competencia del Consejo de Salubridad General para dictar medidas que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud. La Ley General de Salud otorga igualmente facultades a la Secretaría de Salud para realizar diversas actividades ante situaciones que causen o puedan causar riesgos o daños a la salud de las personas, así como la promoción y apoyo al saneamiento básico en lo relativo al abastecimiento de agua potable; a la disposición apropiada de desechos sólidos, líquidos y excretas; al saneamiento de la vivienda y de los establecimientos ocupacionales; al manejo comunitario de los alimentos; y al control de la fauna nociva. Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales establece que la Comisión Nacional del Agua es la responsable de la prevención y control de la contaminación de las aguas. Mediante esta ley se redistribuyeron las facultades en la materia entre la SEDESOL, a quien compete fijar los criterios ecológicos para las condiciones de descarga, y la SARH, responsable de otorgar o revocar los permisos de descarga de aguas residuales en cuerpos receptores que sean bienes nacionales y vigilar, por lo que toca al agua, el debido cumplimiento de las leyes en materia ecológica.

La nueva Ley Forestal, publicada el 22 de diciembre de 1992, establece que la SARH deberá determinar, en coordinación con la SEDESOL, los criterios para delimitar los

distintos tipos de zonas forestales en que se dividirá el territorio nacional. Asimismo, señala que corresponde a la SARH, formular y organizar, en coordinación con la SEDESOL, un programa permanente de forestación y reforestación para rescatar zonas erosionadas, que involucre al gobierno federal, a los gobiernos estatales y municipales, así como a empresas, organismos e individuos, nacionales y extranjeros, interesados en el rescate ecológico. Con base en el inventario forestal nacional y el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, la SARH y la SEDESOL, junto con el Consejo Técnico Consultivo Forestal deberán llevar a cabo la clasificación de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal para delimitar sus usos y destinos, considerando primordialmente los criterios de conservación, producción y restauración. Agrega además que el Ejecutivo Federal, con base en los estudios que elaboren la SARH y la SEDESOL, podrá declarar áreas naturales protegidas para asegurar la conservación de los ecosistemas.

De esta forma, el sector ambiental mexicano queda constituido por el Consejo de Salubridad General, por las secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y por la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México, sin menoscabar la importancia de las acciones de otras dependencias y entidades de la Administración Pública federal, incluidas en el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente.

El sector, así definido, requiere para su integración de una concepción diferente del

quehacer gubernamental. La sectorización a que dio lugar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1977, estableció las bases para una programación formalmente articulada de la acción pública federal por medio del presupuesto. Sin embargo, esto no ha sucedido a pesar de los múltiples convenios y comités establecidos entre dependencias y entidades, y de ambas con los gobiernos de las entidades federativas.

El proceso de fortalecimiento del federalismo, iniciado igualmente en 1977 con el fallido programa de descentralización territorial de la Administración Pública federal, fue nuevamente impulsado con los mecanismos de programación sectorial de mediano plazo instalados a partir de 1982, con base en las modificaciones y adiciones a los Artículos 25, 26, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, entre otros efectos, permitan la implantación de un sistema nacional de planeación y la concurrencia de la federación y de los estados en los programas nacionales de desarrollo.

El sector salud es ejemplo de esfuerzo y recientemente lo ha impulsado el sector

educativo. La Ley General de Salud distingue ámbitos de competencia entre la federación y los estados, y establece las bases para constituir un sistema nacional de salud en donde intervienen, además del sector salud, los sistemas estatales de salud, las empresas proveedoras de insumos para la salud, las empresas proveedoras de servicios de salud, los organismos sociales de prestación de servicios y los instrumentos respectivos de regulación. El sector salud se define en forma muy limitada en el Programa Nacional de Salud.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no determina las bases para conformar un sistema nacional de gestión ambiental, pese a su naturaleza multidisciplinaria y a su vocación descentralizadora. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente sólo señala la estrategia intersectorial para la participación coordinada de 13 dependencias y la banca de desarrollo en la consecución de metas ambientales. Salvo la voluntad política y las prioridades que marca el Ejecutivo Federal, no hay elementos orgánicos que posibiliten una acción institucional integrada como lo reclama la materia ambiental.