

Opción, Año 32, Especial No.13 (2016): 900-920
ISSN 1012-1587

La regulación de la participación social en las políticas públicas medioambientales

Miriam Carrillo Ruiz

miriam.carrilloruiz@correo.buap.mx

Hilda Gabriela Hernández Flores

hgabriela.hernandez@correo.buap.mx

Edith Molina Carmona

edith.molina@correo.buap.mx

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Resumen

La presente investigación documenta, a la luz de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en México, el cabal cumplimiento de los diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia ambiental, centrándose en la regulación de la participación social en atención a los problemas del medio ambiente. Analiza tanto el ámbito municipal como el estatal, para identificar a través de un análisis comparativo, la correspondencia entre la normatividad vigente, los instrumentos jurídicos internacionales y el grado de armonización legislativa entre la normatividad internacional y nacional vigentes atendiendo a una política ambiental que fortalezca la relación entre gobierno y sociedad civil.

Palabras Clave: derechos humanos; participación social; políticas públicas; política ambiental, armonización legislativa.

The regulation of social participation in environmental public policy

Abstract

This research reviews the compliance with international legal instruments on environmental matters, in the light of the Constitutional Reform of Human Rights in Mexico, focusing on the regulation of social participation to solve environmental challenges. On one hand, the international legal instruments are analyzed in both the state and municipal level to identify the correspondence between instruments and the current regulations, by means of a comparative analysis; on the other hand, the extent of harmonization among international legislation and current domestic regulations is discussed, as a function of an environmental policy that strengthens the relationship between government and civil society.

Keywords: human rights; social participation; public policy; environmental policy; legislative harmonization.

1. INTRODUCCIÓN

En México, el tratamiento de las políticas públicas, ha implicado diversos enfoques y abordajes, llegando incluso a profundizarse sobre los problemas de aplicación e interpretación del propio concepto, dado que fue un término acuñado en Estados Unidos de Norteamérica, en un contexto lingüístico y en una cultura política muy diferente a los existentes en los países latinoamericanos.

De tal forma, resulta pertinente precisar que al hablar de políticas públicas no únicamente se consideran las acciones gubernamentales, si bien dentro de lo “público” se hallan éstas, también se encuentra y es de gran relevancia la participación social.

Para Rodríguez (2013: XXVI), “desde la perspectiva social la política pública tiende a concebirse como una acción que involucra

activamente a los actores sociales, como intervención gubernamental que promueve la participación social”.

La participación social en las políticas públicas constituye un elemento fundamental, más aun tratándose de la atención y solución de los problemas medioambientales.

En la protección del medio ambiente se requiere una participación de corresponsabilidad entre la autoridad y la sociedad civil... reconocer los intereses difusos de la sociedad en la protección ambiental para, de esta forma, garantizar una participación social más efectiva e incluso reconocer mayores acciones a la sociedad civil en la vigilancia y aplicación de la normatividad ambiental (Ojeda, s/f: 17).

De ahí que el interés e hilo conductor de la primera parte de esta investigación, sea revisar a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la regulación de la participación social en las políticas públicas medioambientales en el ámbito nacional, estatal y municipal. Para posteriormente, realizar un análisis entre lo establecido en estas políticas públicas y su correspondencia con la normatividad vigente.

Para lograr los objetivos del estudio se recurre a la hermenéutica jurídica. Se siguieron los pasos de la investigación documental, se utiliza el método deductivo y sistemático, esto porque se parte de los documentos nacionales, se continúa con los estatales y se llega a cuestiones específicas del municipio de Puebla, agrupando en un todo coherente, los componentes de la situación analizada.

Los documentos analizados son: la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley Para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable de Puebla y del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, poniendo énfasis en las disposiciones que reglamentan la participación social en la política pública medioambiental. A partir

de esta revisión hermenéutica se procedió, a tratar de identificar si el Plan de Desarrollo del Estado de Puebla para el periodo 2011-2017 y el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 cumplen en su descripción con lo establecido en las normativas previamente señaladas.

Las categorías que se buscó identificar fueron: a) Participación Ciudadana: aquí se consideran los factores de inclusión social que los Programas de Desarrollo contemplan principalmente respecto al fomento y llamado a la participación ciudadana. En este caso se considera la intervención de la ciudadanía como fuerza colaborativa de trabajo y las líneas de comunicación y retroalimentación que el gobierno estatal propone con la sociedad. b) Disposiciones legales: en esta categoría se consideraron los elementos que vinculan a los Planes de Desarrollo y sus acciones en materia de cuidado y preservación del medio ambiente con las obligaciones y responsabilidades que las leyes en el ámbito nacional establecen para el Gobierno Federal, Estatal y Municipal para llevar a cabo una mejor administración, mejores líneas de acción, evaluación, difusión e integración que garanticen un trabajo pertinente y planificado en el Estado y la garantía de la atención de las problemáticas ambientales a partir de la participación ciudadana.

Las categorías mencionadas fueron evaluadas a partir de una rúbrica que presenta criterios y estándares ligados a los objetivos de la investigación y que fueron usados para evaluar los planes de desarrollo.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La llamada reforma constitucional en materia de Derechos Humanos es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, elevó a rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A partir de dicha reforma, se ha configurado todo un andamiaje jurídico conocido como el bloque de constitucionalidad, en el que predomina el espíritu garantista del Estado Mexicano al reconocer, no solo la

competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino la obligatoriedad de su jurisprudencia; lo anterior constituye todo un parámetro para el control de constitucionalidad y convencionalidad en México.

De igual forma, con la aprobación de dicha reforma se reconocieron en el texto constitucional principios relevantes como: el pro-persona y el de interpretación conforme.

Es en el párrafo segundo del artículo 1º. Constitucional que se establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Lo anterior supone vías sobre todo para los operadores jurídicos, pues la inclusión de la cláusula de la interpretación conforme, significa reconocer la naturaleza jurídica de los derechos fundamentales contenidos en la Norma Fundamental como pisos mínimos, los cuales para Caballero (2015:109), “pueden ser ampliados a partir de la interpretación incorporando en sus contenidos todo un sistema de reenvíos hacia otros ordenamientos”. Es decir, la reforma constitucional en materia de derechos humanos obliga a los operadores jurídicos a interpretar de la manera más amplia, incluyendo no solo los tratados internacionales en materia de derechos humanos sino la consideración de todo el bloque constitucional, favoreciendo en todo momento y tiempo la protección de la persona humana.

Asimismo, es en el párrafo tercero de este artículo 1º de la Norma Fundamental que se establecen obligaciones para los servidores públicos quienes deben: “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”. De ahí que esta reforma sea una modificación trascendente, progresista y de gran impacto en el actual sistema jurídico mexicano.

3. LA NORMATIVIDAD NACIONAL EN MATERIAL AMBIENTAL

En la última década del siglo pasado el derecho humano a un ambiente sano, empieza a configurarse tanto en el ámbito internacional como en el nacional. A consecuencia de la Conferencia de Estocolmo que concluyó con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972) misma que establece 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo, así como un plan de acción con 109 recomendaciones, la mayoría de los países introduce en sus Cartas Constitucionales el reconocimiento del derecho a un ambiente sano; en este contexto, aunque tardíamente México a través de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, al párrafo quinto del artículo 4º Constitucional, reconoce jurídicamente este derecho, al establecerse: “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.”

Es importante considerar que antes de incluirse el derecho a un ambiente sano en nuestro texto constitucional se aprobó una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, tuvo su origen en una iniciativa por parte del Ejecutivo a principios de noviembre de 1987, la misma formó parte del perfeccionamiento a la legislación ambiental, iniciada con la reforma a los artículos 27 y 73 constitucionales en este mismo año. Para Brañes (2010), “la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del ambiente en su conjunto”. Teniendo esta Ley dos características desde el punto de vista jurídico; la primera, se trata de una ley reglamentaria de todas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente. Y la segunda, se considera una “ley marco”. Éstas leyes “se superponen

a la legislación ambiental preexistente, modificándola mediante reglas generales sobre la materia, a cuyas prescripciones quedan por lo habitual subordinadas las reglas especiales contenidas en los ordenamientos preexistentes, en el sentido de que se aplican sólo de manera supletoria” (Brañes, 2010). Esta ley respondió en gran medida a que hasta ese momento la legislación ambiental se caracterizaba por ser eminentemente sectorial y reduccionista, para superar esta situación se expiden las llamadas “leyes marco” incorporando a la legislación ambiental una visión holística y sistémica. Regulando como su nombre lo indica, temas ambientales de manera general; encargándose por supuesto, de precisar que sólo en el caso de que no se considere una reglamentación sobre la materia en esta ley, se aplicarán los ordenamientos preexistentes. Lo anterior, para garantizar la prevalencia sobre las reglas preexistentes en la materia.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) fue reformada en el año de 1996, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, siguiendo la Exposición de Motivos de la iniciativa. Para Brañes (2010), las principales modificaciones estuvieron orientadas a cambiar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres órdenes de gobierno, adecuar los instrumentos existentes en política ambiental e incorporar otros, así como ampliar los espacios de participación social.

4. REVISIÓN NORMATIVA EN EL ÁMBITO NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Es así, que para el cumplimiento de los objetivos de la presente investigación, en los puntos 4.1. 4.2. y 4.3. se realiza una revisión normativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), de la Ley Para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable de Puebla y del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, poniendo énfasis en las disposiciones que reglamentan la participación social en la política pública medioambiental. Y en los puntos 5 y 6 se

realiza una revisión de los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal para verificar la correspondencia entre la normatividad y lo establecido en la política en materia ambiental.

4.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En el Artículo 1° de la LGEEPA, se explicita su carácter de ley reglamentaria. En su fracción II, se establece que será en esta Ley donde se determinan las bases para definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación. De igual forma, en su fracción VII, se enuncia que será en este ordenamiento en donde se establecerán las bases para garantizar la participación corresponsable de las personas ya sea en forma individual o colectiva, tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente.

Es en la fracción XXIV del artículo 3° de la LGEEPA, que se considera al ordenamiento ecológico como el instrumento de política ambiental. Es en el artículo 5 de esta Ley, donde se reglamentan las facultades de la Federación en materia ambiental, siendo prioritariamente **la formulación y conducción de la política ambiental nacional**, la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección de ambiente en jurisdicción federal, **así como la promoción de la participación de la sociedad en la materia**. Este es uno de los preceptos que se consideran de suma relevancia en la investigación debido a que, por un lado, es una ley que define los principios de la política, así como sus instrumentos; y por el otro, establece que **la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental** es una Facultad de la Federación.

En el artículo 7 del multicitado ordenamiento jurídico, se determinan las facultades de las autoridades estatales, siendo prioritariamente **la formulación, conducción y evaluación de la política pública ambiental, la aplicación de los instrumentos de**

política ambiental; así como, la conducción de la política estatal de información y difusión. Es en la fracción XV de este artículo, que se establece la facultad de los Estados para **la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental.** Es en este artículo 7, que se transfiere a los Estados, las facultades referidas.

En este mismo orden de ideas, es en el artículo 8 de la LGEEPA, que se establecen las obligaciones de las autoridades municipales; corresponde a los Municipios, **la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal,** así como, **la política municipal de información y difusión de la política ambiental municipal.** Por supuesto, le corresponde también a los Municipios **la aplicación de los instrumentos de política ambiental, previstos en las leyes locales,** así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico en las zonas de jurisdicción municipal que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados.

Es en el artículo 10, del ordenamiento en comento, que se establecen las facultades de los Congresos Locales, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la expedición de las disposiciones legales necesarias para que se cumplan lo previsto en la Ley General.

En el Capítulo III del Título I, relativo a la Política Ambiental del ordenamiento en comento, se establece en su artículo 15, lo siguiente:

ARTÍCULO 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:
XV.- **Las mujeres** cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el

desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

Esta disposición, contenida en la fracción XV de este artículo 15, eminentemente discriminatoria, en una sociedad en la que prevalezca la equidad, es deseable y por ende trascendente la participación de hombres y mujeres de manera equitativa, ya que el actual texto le impone una carga de responsabilidad mayor a la mujer que al varón. Sin que exista una justificación clara, de por qué se hace un señalamiento específico hacia la mujer.

Es en el artículo 18 de la LGEEPA, en donde se establece **la obligación del Gobierno Federal de promover la participación de los distintos grupos sociales** en la elaboración de la política pública. De igual forma en el artículo 20 del ordenamiento en comento se establece que la Secretaría (SEMARNAT) deberá **promover la participación de los grupos y organizaciones sociales en la formulación, expedición y evaluación de la política pública medioambiental**, siendo esta disposición de absoluta relevancia.

En el artículo 20 BIS 5, se determina que será en las leyes estatales donde se establecerán los procedimientos para la formulación, evaluación y modificación de la política pública medioambiental. **Es en la fracción VII** de esta disposición que se regula que para la elaboración de la política pública, las leyes locales establecerán los mecanismos **que garanticen la participación de los diversos grupos sociales interesados**. Los cuales, deberán incluir por los menos, procedimientos de **difusión y consulta pública** de los programas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, contiene una reglamentación específica para las áreas naturales protegidas, en donde en diversas disposiciones se establece también, la importancia de incentivar la participación social, así como la trascendencia en la construcción de consensos. Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que

correspondan; así como invitar a **representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto que en cada caso se trate. De tal forma que se de participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.**

Es de manera específica en el **Título Quinto de la LGEEPA**, que se destina a la regulación de **la participación social y al Derecho de la Información Ambiental**, así como a la denominada **consulta pública**, en su artículo 157, se plasma, una clara obligación para el Gobierno Federal de promover la participación de la sociedad en la política pública medioambiental en sus diversas etapas, esto es en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. También en este ordenamiento se determinan los mecanismos de consulta a la sociedad en general, al establecerse la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, la existencia de convenios de concertación con los diversos sectores sociales para la protección ambiental, específicamente para la protección de área naturales protegidas, así como la concertación de acciones e inversiones para garantizar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el cuidado ambiental, esto es en el artículo 158 fracciones I, II y VI.

Es en el artículo 159 de la Ley en comento, en donde se establece como obligación para la Secretaría, la integración de órganos de consulta, que aglutinen a diversos sectores sociales, los cuales tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en política pública medioambiental, los cuales podrán emitir opiniones y observaciones.

En conclusión, es en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), donde se establecen las bases para definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, también señala las bases que se deberán establecer para garantizar la participación corresponsable

de las personas ya sea en forma individual o colectiva, tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente.

4.2. LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE NATURAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE PUEBLA

El ordenamiento jurídico Estatal revisado, lo fue la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable de Puebla publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 18 de septiembre de 2012, en el propio apartado de los Considerandos de esta Ley, se dice:

“En este nuevo ordenamiento, se establecen las orientaciones y principios de la nueva política ambiental, fundada en estándares nacionales e internacionales; involucrando tanto al Gobierno del Estado, a sus Municipios y a la sociedad en general, como corresponsable en la preservación y restauración del medio ambiente.

Que esta tarea, coincide con la de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,...

De igual forma, se enuncia que la única forma de preservar el patrimonio de las generaciones venideras, será cuando se cuente con una participación real de sus habitantes, pues gobernantes y gobernados deben comprometerse y obligarse. Que proteger el medio ambiente, preservar los recursos naturales y revertir el deterioro ecológico solo se logrará involucrando y haciendo participe a todos los sectores de la sociedad. Es por esto, dice la Ley que se establece un capítulo especial denominado “De la Participación Social e Información Ambiental”.

Es en el Título Sexto, del Capítulo IX de la Ley Para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable de Puebla, en su artículo 156, que se obliga a los gobiernos estatal y

municipal para promover la participación en las diversas etapas de la política pública medioambiental.

Posteriormente, en el artículo 157 se determina que será la Secretaría (La Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla) quien deberá realizar una serie de acciones para la intervención de los diversos sectores sociales, tales como: convocar a los diversos sectores de la sociedad, la celebración de convenios, así como la concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado, esta disposición es muy similar al artículo 158 de la LEGEEPA.

4.3. CÓDIGO REGLAMENTARIO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA

Finalmente, en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, se prevé en el Capítulo 8, la regulación de los denominados Consejos de Participación Ciudadana y se define a éstos como:

“Órgano consultivo auxiliar del Municipio que coadyuva con el Ayuntamiento y promueve la participación y colaboración de los habitantes del Municipio de Puebla en los programas, acciones y actividades que propicien el bien común, conforme a los principios democráticos constitucionales.”

Se determina que serán los Consejos de Participación Ciudadana los órganos de consulta, promoción y gestión ciudadana, en la fracción IX del artículo 178 del ordenamiento en comento, se considera la existencia del Consejo de Participación Ciudadana de Medio Ambiente y Ecología.

Tanto en el artículo 181 y 182 de este Código Municipal se establece como se integrarán dichos Consejos, así como el mecanismo de postulación de ciudadanos como Consejeros a estos órganos de consulta, promoción y gestión ciudadana.

Posterior a la revisión de la normatividad existente en regulación de la participación social en materia ambiental, a continuación se presenta la exploración que se hace respecto a políticas públicas y participación social de los planes de desarrollo estatal y municipal de Puebla con la intención de conocer cómo la participación social es considerada dentro de los ejes ambientales propuestos por ellos.

5. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE PUEBLA 2011-2017

Este Plan es producto de un ejercicio democrático donde diferentes sectores de la sociedad aportaron diversas propuestas; está basado en una estrategia de “transformación” que tiene sentido social a través del **“Programa Oportunidades para Todos”** que pretende generar políticas públicas incluyentes para todos los sectores de la sociedad. Con él se busca la participación ciudadana y la rendición de cuentas (p. 3-4). El plan documenta que se conformó a través de 8 foros ciudadanos temáticos de consulta realizados entre los años 2010 y 2011 en diferentes municipios, resultado de ello, el Plan se sustenta en cuatro ejes que indica tienen una visión de sustentabilidad: 1. Más empleos y mayor inversión; 2. Igualdad y oportunidad para todos; 3. Gobierno honesto y servicio de la gente y política interior y 4. Justicia y seguridad.

El Plan cita que “no puede permitirse ser excluyente, ni puede provenir de un gobierno o de una sola fuerza política sino de toda la sociedad como fruto de la participación de todos” (p. 14). Para la atención de los rezagos del Estado basados en la participación ciudadana, la coalición política “Compromiso por Puebla” incluyó propuestas en torno a siete temas:

Desarrollo Humano y Bienestar Social, Economía Productiva y Competitiva, Democracia y buen Gobierno, Seguridad Pública, justicia y derechos humanos, Medio Ambiente Sano, Desarrollo Rural Sostenido y Sustentable, Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

5.1. CONTEXTO DEL PLAN ESTATAL EN REFERENCIA AL MEDIO AMBIENTE

Puebla es un estado que presenta problemas estructurales y desequilibrios regionales, al haber privilegiado el crecimiento sobre el desarrollo, lo que ha generado un déficit ambiental. El plan reconoce que se ha dado poco valor a las acciones encaminadas a proveer servicios ambientales, como la recarga natural de acuíferos, control de la erosión de suelos, oxigenación del ambiente, biodegradación de residuos entre otros y reconoce que se requiere reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y evitar el deterioro del medio ambiente, con el propósito de integrar la habitabilidad y la sustentabilidad del desarrollo urbano. En consecuencia, la política estatal en materia de ordenamiento territorial y en cuanto al agua y su disponibilidad en los mantos acuíferos es una prioridad para el desarrollo urbano y regional considerando la participación de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil, para impulsar un aprovechamiento adecuado y responsable de los recursos y fomentar en la población una cultura ambiental para impulsar estrategias enfocadas al cuidado y respeto al medio ambiente a través de la participación de toda la sociedad.

De las estrategias y los objetivos que establece el plan estatal en materia ambiental, las estrategias 6 y 8 y el objetivo 11, hacen énfasis en el sentido de la participación social:

Estrategia 6: “Convocaremos al ejercicio de la corresponsabilidad social, para fomentar el mayor aprovechamiento posible de nuestros residuos, mediante la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y la colaboración activa de la sociedad civil”

Estrategia 8: “Promoveremos la participación ciudadana en el cuidado y protección de los recursos naturales, a través del fortalecimiento social de los valores, conocimientos y habilidades en materia

ambiental, basados en el respeto a todas las formas de vida, propiciando la construcción de una sociedad sustentable”

Objetivo 11: “Fortalecer la participación de la sociedad organizada en los procesos de educación y sensibilización ambiental generando una fuerza multiplicadora del conocimiento base para la sustentabilidad”.

6. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE PUEBLA

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD), es el documento que integra las estrategias, las acciones y políticas públicas del Ayuntamiento de Puebla para el periodo 2014-2018. El documento tiene su origen en un ejercicio de interacción y diálogo entre la población y el gobierno lo que permitió establecer los programas y líneas de acción para el municipio de Puebla. La metodología que emplearon se basó en espacios de encuentro durante la campaña política y mediante foros de consulta efectuados en el mes de octubre del año 2013, previo a la toma de protesta del Presidente Municipal; así como en resultados de las consultas ciudadanas, en donde sociedad civil, empresarios, académicos y expertos, manifestaron sus opiniones para mejorar el municipio. El plan denominado “Puebla Ciudad de Progreso” articula cinco ejes de gobierno, que contiene estrategias y líneas de acción del Ayuntamiento para el periodo señalado: Eje 1. Bienestar Social y Servicios Públicos. Eje 2. Estabilidad Económica y Empleo. Eje 3. Desarrollo Urbano Sustentable y Crecimiento Metropolitano. • Eje 4. Protección y Tranquilidad para Todos, y Eje 5. Buen Gobierno, Innovador y de Resultados.

En palabras del gobierno, este plan permitirá la construcción de una Puebla ordenada, moderna y sustentable; una ciudad inteligentemente integrada con su entorno a través de esquemas que privilegien la planeación y la estructura, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los poblanos y dar lugar a la transformación positiva, desde la participación ciudadana y el gobierno.

6.1. Contexto del Plan Municipal en referencia al medio ambiente

El municipio presenta en su entorno metropolitano diversos problemas entre los que destacan: un territorio que carece de políticas incluyentes y sustentables, recursos insuficientes en relación con la demanda de servicios, falta de experiencias continuas de políticas transversales en materia de valoración del patrimonio, desarrollo turístico y desarrollo urbano-ambiental, pérdida de oportunidades en desarrollo sustentable.

A esta situación se suman los problemas emergentes metropolitanos: medio ambientales por la contaminación en sus suelos y del agua de manera crítica, asentamientos formales e irregulares con carencias de infraestructura, contaminación y deterioro ambiental, disminución de reservas territoriales urbanas con buena ubicación entre otros. De los objetivos y características que establece el plan municipal en materia ambiental, el objetivo 3 y la característica IV hacen referencia a la participación ciudadana:

Objetivo 3: asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal.

IV. Participativo, porque socializará las acciones propuestas e implementará con la comunidad tanto en su diseño, operación y evaluación.

7. CORRESPONDENCIA ENTRE LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA NORMATIVIDAD VIGENTE

En referencia a la categoría de **Participación Ciudadana**, se encuentra que esta es un elemento que se presenta en ambos planes de desarrollo, se mencionan algunas líneas de comunicación con la sociedad para informar sobre la problemática y sus soluciones o para fomentar una participación activa. El trabajo colaborativo estrecho para la solución medioambiental se contempla dentro del plan estatal, mientras que el plan municipal no lo hace. Por último,

ninguno de los planes contempla procesos de retroalimentación con la sociedad con el fin de evaluar los avances de las políticas públicas establecidas.

Con relación a la categoría de **Disposiciones Legales**, se observa que el Plan de Desarrollo del Estado de Puebla se apega a la perspectiva que el artículo 3° de la ley general tiene de los conceptos de Criterios Ecológicos y Ordenamiento, al igual que el plan municipal. Dentro de las líneas de acción y estrategias a implementar el Plan de Desarrollo menciona la participación, apoyo o se relaciona de alguna forma al Gobierno Federal; mientras que el plan municipal lo hace de manera indirecta. A pesar de que el Plan estatal de Desarrollo contempla la participación de la ciudadanía como actor aliado en la resolución y trabajo en pro de las problemáticas medioambientales que Puebla presenta, el Gobierno Federal hace promoción ocasionalmente a la participación de la sociedad en materia ambiental.

Ni el Plan Estatal de Desarrollo ni el Plan Municipal señalan la conformación de un Consejo Estatal de Áreas Naturales Protegidas; conformados por distintas personas de la sociedad (representantes ejidales, de comunidades, propietarios, poseedores y cuya persona sea necesaria) como parte de una Participación Ciudadana Activa. Tampoco agregan la integración de órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Por último, en la metodología del Plan de Desarrollo Estatal se señala la necesidad de la participación de las organizaciones obreras, empresariales, campesinas, productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales, privadas no lucrativas, etc. en la manifestación de sus opiniones y propuestas; mientras que el plan municipal lo hace de manera indirecta.

8. CONCLUSIONES

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos es la parte fundamental del andamiaje jurídico que configura un

Estado garantista y amplía el abanico de derechos, incorporando los principios pro-persona y de interpretación conforme para la protección más amplia del ser humano. A partir de esta reforma, se elevan a rango constitucional, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo por supuesto los relativos al ámbito del derecho ambiental.

Nuestro país reconoce jurídicamente en su texto constitucional el derecho a un ambiente sano a través de una reforma constitucional al párrafo quinto del artículo 4º, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

Previo a esta reforma constitucional, se aprobó en nuestro país, una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En este ordenamiento legal, donde se establecen facultades y obligaciones concretas a la Federación, a los Estados y a los Municipios respecto a la planeación, formulación, implementación y evaluación de la política pública medioambiental. También es en este ordenamiento donde se regulan aspectos importantes respecto a la participación social; destacándose, los mecanismos de consulta a la sociedad en general en política medioambiental.

Es en la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo del Estado de Puebla, que se obliga a los gobiernos estatal y municipal a promover la participación social y a realizar diversas acciones para garantizar la inclusión de diversos sectores sociales en cada una de las etapas de la política pública ambiental. Finalmente es en Código Reglamentario para el Municipio de Puebla donde se reglamenta la creación de órganos de consulta ciudadana en materia de política ambiental.

Los planes de desarrollo estatal y municipal no dan muestra de una verdadera inclusión ciudadana para la resolución de la problemática ambiental. Aun cuando se hace toda una labor de consulta ciudadana para establecer la política pública, estos documentos no establecen canales ni procesos de retroalimentación a través de los cuales pueda incluirse de manera real a la sociedad.

La normatividad vigente nacional otorga facultades y obligaciones claras a los tres órdenes de gobierno, para la intervención e inclusión de los diversos sectores sociales; sin embargo, en la revisión de los planes si bien existe la consideración de la realización de foros de consulta para detectar necesidades y propuestas, no aparecen procedimientos claros que involucren a la sociedad en la formulación, conducción y modificación de la política pública en materia ambiental.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- AYUNTAMIENTO DE PUEBLA. Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018. (2014) Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018. Documento gubernamental.
- BRAÑES, Raúl. 2010. **Manual de derecho ambiental mexicano**. Ed. Fondo de Cultura Económica, Distrito Federal (México).
- CABALLERO, José Luis. 2015. **La cláusula de interpretación conforme** en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Distrito Federal (México).
- ESTRADA, Sergio. (s.f). “El Ordenamiento Ecológico en México”. **Revista de Administración Pública**. 19-28. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/87/trb/trb4.pdf>
- FOROS CIUDADANOS: <https://www.youtube.com/watch?v=t01p6xUXGRM>
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, (2011). Plan estatal de desarrollo 2011-2017. Documento gubernamental, recuperado de: <http://bit.ly/1MuHefD>
- MORALES, Julieta. 2013. “El derecho a un ambiente sano en México a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos 2011”, Perseo, Número 9. Recuperado de: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/el-derecho-a-un-medio-ambiente-sano-en-mexico-a-la-luz-de-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-2011/>

OJEDA, Ramón. (s/f). “Marco Jurídico de la Protección Ambiental”. **Administración Ecológica**. 13-18, Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/87/trb/trb3.pdf>

PROGRAMA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODOS:

<http://www.programassociales.org.mx/sustentos/Puebla579/archivos/Igualdad%20de%20Oportunidades%20para%20Todos.pdf>

RODRÍGUEZ, Francisco José. 2013. **Programas Públicos en México: Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso**, Ed. Académica Española, California (U.S.A.).



**UNIVERSIDAD
DEL ZULIA**

opción

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

Año 32, Especial N° 13, 2016

Esta revista fue editada en formato digital por el personal de la Oficina de Publicaciones Científicas de la Facultad Experimental de Ciencias, Universidad del Zulia.
Maracaibo - Venezuela

www.luz.edu.ve

www.serbi.luz.edu.ve

produccioncientifica.luz.edu.ve