

## Capítulo XI Políticas Públicas, Políticas de Estado y Ecología

Fernando Pérez Correa<sup>134</sup>

### Introducción

La ecología (Garrido *et al.*, 2007) ha sido afectada por una diversidad de factores determinantes, algunos de los cuales no están vinculados ni con políticas públicas ni con políticas de Estado, al menos no directamente. Tal es el caso de la demografía, la consecuente ocupación de la tierra para empleo, educación, salud, alimentación, seguridad, recreación, infraestructura, y caminos; la extensión de las manchas urbanas; la expansión de la demanda de servicios; en fin, el desbordamiento resultante del consumo de energía, agua. En 1910, la población de México era de 15.2 millones de habitantes; actualmente es de 121.8 millones. Es difícil, aunque no imposible como vamos a verlo de inmediato, encontrar una variable tan poderosa de deterioro del equilibrio ecológico y la devastación de los recursos naturales que la expansión demográfica y sus consecuencias.

En efecto, de la aparición hipotética del ser humano, hace 2.5 millones de años, al registro, al iniciar el siglo XX, de una población de mil millones de personas, hubieron de transcurrir, en consecuencia, dichos 2.5 millones de años. (Barahona, 2011). Ahora bien, en los últimos 115 años, la población humana creció en más de mil millones de personas, a pesar de las grandes guerras, hambrunas y epidemias (United Nations, 2015). Como consecuencia, la curva de crecimiento del consumo de territorios, agua, energía y alimentos ha crecido de forma brutal, hasta extremos que amenazan hoy gravemente la sustentabilidad. Acaso por eso, aunque no parezca ser así a primera vista, las políticas demográficas del último siglo hayan contribuido deliberadamente a alcanzar los ritmos de expansión de la población humana. Conviene indicar, en contrapartida, que el desarrollo científico y tecnológico, la expansión del sector secundario y terciario de la economía, de los servicios de salud han arrojado también como resultado un dramático crecimiento de la esperanza de

<sup>134</sup> Abogado, filósofo y politólogo. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina. Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

## Fernando Pérez Correa

vida que, en muchos países rebasa ya los 70 años. En contraste, recordemos, que según cálculos de la *Encyclopedia Britannica*, la esperanza de vida en la Grecia clásica y en la antigua Roma era de 28 años.

Sin embargo, los factores determinantes en el presente están dados en una buena medida por una mezcla bienhechora de factores tales como los avances de la ciencia, la seguridad social, la medicina, el control de las enfermedades; en fin, la disposición no sólo de bienes de sobrevivencia sino, sobre todo de desarrollo, salud y participación en el bienestar. No obstante, admitamos también que la distribución social de la calidad de vida contemporánea se hace en términos brutalmente desiguales. De hecho, la distancia entre los niveles de vida y de satisfacción de las necesidades básicas, que se registra entre las naciones contemporáneas más prósperas, y en contraste con las más pobres es de una insondable profundidad.

Hay naciones cuyas poblaciones luchan hoy por la supervivencia, mientras otras lo hacen, por vencer el tedio. La “sociedad de la abundancia” supone una disposición de recursos que no están distribuidos con equidad ni en términos globales, ni regionales, ni nacionales. México ofrece un caso significativo de paradojas y contrastes. Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, el país ocupa el lugar 71 de 187, muy lejos de Noruega, Australia, Suiza, Países Bajos y Estados Unidos, que ocupan los cinco primeros lugares. Destaquemos que, en particular en América, el IDH ubica en los cinco primeros lugares a Estados Unidos, Canadá, Chile, Cuba y Argentina. Ahora bien, si nos limitamos a comparar los índices registrados por los países de América Latina, México se ubica en el octavo sitio, por debajo de Chile, Cuba y Argentina, aunque por arriba de Brasil y Perú (Programa de las Naciones para el Desarrollo, 2015).

### Políticas públicas y desafíos nacionales

¿Cómo han evolucionado las políticas públicas para superar los tremendos desafíos que la problemática ambiental produce? Olvidemos nuestras glorias pasadas y recordemos que México ha experimentado varias décadas de desarrollo económico modesto, a partir de la devastadora crisis de final de sexenio de López Portillo. Crecimiento anual del PIB: Miguel de la Madrid, 0.18 por ciento; Carlos Salinas, 3.91 por ciento; Ernesto Zedillo, 3.39 por ciento, Vicente Fox, 2.03 por ciento y Felipe Calderón, 2.04 por ciento. En

## **Políticas Públicas, Políticas de Estado y Ecología**

contraste, durante los sexenios anteriores a 1976, aunque posteriores a 1940, la tasa de crecimiento rebasaba el 6 por ciento.

Estas circunstancias han aconsejado o, mejor aún, impuesto un reto tremendo y fallido a las políticas públicas, alcanzar las tasas de crecimiento que cumplan con ciertas condiciones básicas: reducir la desigualdad y reactivar la economía, objetivos que, como sabemos, desgraciadamente no han ocurrido. Al contrario, México registra hoy el restablecimiento de niveles de desigualdad superados en el pasado, mientras, en contrapartida, las circunstancias y los hechos nos han obligado a reconocer el inexorable deterioro de la calidad de la convivencia social; la devastación de la capacidad del Estado para impulsar y conducir la reanimación de la economía; mientras que el Estado de Derecho ha sido gravemente lastimado por acciones públicas y sociales indeseables, y la corrupción ha hinchado sus velas en la administración pública, en la gestión legislativa e incluso en la provisión de justicia; peor aún, la violencia se ha ensañado con diversos grupos sociales, para colmo devastados por la escasez de oportunidades y los atractivos de la economía informal, y simultáneamente heridos por el estallido de la violencia como instrumento de planteamiento y solución de conflictos y discrepancias.

En este contexto, se imponen verdaderas políticas de Estado como una respuesta inaplazable que debiera conducir a impulsar un proceso sostenido y equitativo de recuperación. Sin embargo, las dificultades de la coyuntura económica y los reiterados testimonios de corrupción, criminalidad, violencia y descomposición no han sido contenidos por políticas públicas acreditadas por su eficacia y su potencial, ni han permitido retomar la vía del desarrollo compartido. Peor aún, no parece estar en vías de articularse un proyecto nacional alternativo, mientras las reformas constitucionales se traducen ya en iniciativas de renuncia a la conducción pública del aprovechamiento de los recursos naturales.

### **Sobre la minería en México**

Me permito ilustrar este proceso invocando un caso paradigmático: el acelerado desarrollo de la minería, conducido por las más desconcertantes políticas públicas en la materia. Las bases de este proceso hacen manifiesta una viva tensión entre el marco constitucional y legal en el que debe desenvolverse el impulso a este sector productivo, y el conjunto de medidas que revelan la

## Fernando Pérez Correa

renuncia a alcanzar una recuperación en beneficio de la Nación, fundada en el despliegue bienhechor y a largo plazo de un sector productivo, público y social.<sup>135</sup>

La minería contemporánea ha conocido, en algunos países, un proceso sostenido de rechazo a diversas formas bárbaras y depredadoras de producción, como las que ilustra muy señaladamente la explotación minera a cielo abierto, que implica el uso masivo de agua<sup>136</sup> y cianuro para la obtención de un producto, rentable sólo si se hace abstracción de los costos a largo plazo. Esta variante ha generado en diversos países, un firme rechazo a la destrucción de los suelos, arroyos, cañadas, sierras, bosques y paisajes, resultado inevitable de un procedimiento de explotación que consiste en la remoción y desecho de los suelos orgánicos, la extracción y pulverización de la roca, y el uso masivo del cianuro para congregarse y acumular las partículas de oro liberadas así, y objetivo prioritario del proceso.

Como es ampliamente sabido, este procedimiento provoca daños masivos e irreparables a la naturaleza. Los suelos orgánicos son arrojados a las barrancas y arroyos, que inmediatamente obstruyen y, mezclados y cubiertos por los desperdicios de rocas y grava que son desechadas, destruyen de igual forma,

<sup>135</sup> En el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, se lee: “La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía mexicana, esto se refleja en que la inversión en el sector registró un máximo histórico de 25,245 millones de dólares (mdd) durante el periodo 2007-2012. Se alcanzó en 2012 el más alto valor de producción minero-metalúrgica registrado, con 21,318 mdd. México es el primer lugar como país productor de plata en el mundo, el quinto lugar en plomo, el séptimo en zinc y el décimo en oro y cobre. En 2012, se generaron más de 328,000 puestos de trabajo formales de manera directa en el sector minero. Adicionalmente, se estima que se crearon 1.6 millones de empleos de manera indirecta. La industria minera es la cuarta fuente generadora de ingresos al país, por encima del turismo y por debajo de las exportaciones automotrices, la industria eléctrica y electrónica y el petróleo. Entre los principales retos del sector destacan el mantener el dinamismo y la competitividad del mismo en un ambiente de volatilidad en los precios internacionales; beneficiar y respetar los derechos de las comunidades o municipios donde se encuentran las minas, así como aumentar los niveles de seguridad en éstas.” Gobierno de la República, 2013: 80-81.

<sup>136</sup> Con relación al derecho al agua, es preciso señalar que la Constitución Mexicana “confiere a ‘toda persona (... el) derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; y que ‘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.” Nótese que según la norma para garantizar este derecho, las autoridades (federales, estatales y municipales) están obligadas a garantizar ‘el acceso y uso equitativo y sustentable (al agua)’, precisamente mediante “la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”. Esto es, el texto constitucional subraya la importancia de la participación para alcanzar los fines y usos de los recursos naturales.” Más aún, “las bases constitucionales y legales de las tierras y aguas constituyen hoy la fuente de regulación de los derechos de la Nación, la sociedad, las comunidades indígenas, los pueblos similares y los sectores sociales, sin cuya observancia las políticas y sus efectos serían inconstitucionales e ilegales. Es indispensable aplicarlas leal y firmemente y, desde luego, promulgar una legislación que no las distorsione.” (Pérez Correa, 2014: 135).

## Políticas Públicas, Políticas de Estado y Ecología

barrancas y cañadas. El resultado es indignante: la topografía regional es alterada en su conjunto. Las filtraciones producen daños de consecuencias impredecibles en el subsuelo y en los mantos; y en conjunto, se genera un cambio ecológico global que perturba el flujo normal de aguas y nutrientes indispensables para la preservación de la vida en las superficies intermedias y bajas de las sierras. El proceso genera consecuencias, reiterémoslo, dañinas hasta extremos imprevisibles.

Este gran negocio nacional tiene su origen en la decisión de favorecer a toda costa la dinámica económica, la apertura de empleos y la expansión de un sector productivo que supuestamente pudiera convertirse en crucial. ¡Sueños de humo! Las empresas que están realizando este trabajo, son fundamentalmente extranjeras, en particular provenientes de Canadá, Estados Unidos, China, Japón, Australia y Reino Unido, y una media docena de empresas de países con participación no significativa (Secretaría de Economía, 2010). Destaquemos que, de las cerca de 300 empresas establecidas, 205 son canadienses, 46 norteamericanas, 10 chinas, seis de Japón, seis de Australia, y cinco del Reino Unido. Estas empresas emplean maquinaria pesada para generar oquedades que pueden ser de varios centenares de metros de ancho y también varios centenares de metros de profundidad, de suerte que concluyen su trabajo, años después, con la escena sobrecogedora ofrecida por una gigantesca tumba de grava, desechos y aguas contaminadas. Para ejemplificar el estado de la minería en México, revisemos el número de títulos de concesión expedidos en nuestro país (Cuadro 1), así como las hectáreas del territorio nacional afectadas (Cuadro 2).

**Cuadro 1. Títulos de concesión para explotación minera expedidos en México**

Año	Número de concesiones
2014	885
2013	965
2012	904
2011	1546
2010	1761
2009	1030
2008	1552

### Fernando Pérez Correa

2007	2267
2006	1691

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Administración Minera de la Secretaría de Economía.  
 Disponible en <http://www.siam.economia.gob.mx>.

### Cuadro 2. Territorio concesionado para explotación (nacional y estatal)

	Hectáreas concesionadas	% del total
Nacional	51 994 312.7	26.5
Sonora	11 176 429.3	62.3
Zacatecas	4 550 509.5	60.4
Aguascalientes	322 940.6	57.5
Coahuila	6 213 305.7	41.0
Baja California	2 715 934.0	38.0
Sinaloa	1 944 608.2	33.9
Michoacán	1 973 418.3	33.7
Durango	3 756 914.0	30.5
San Luis Potosí	1 778 732.1	29.1
Jalisco	2 013 440.5	25.6
Oaxaca	2 395 673.1	25.6
Guerrero	1 604 140.8	25.2
Nuevo León	1 611 682.6	25.1
Tlaxcala	100 070.5	25.0
Puebla	817 148.4	23.8
Nayarit	656 650.4	23.6
Colima	130 618.3	23.2
Guanajuato	658 392.1	21.5
Chihuahua	4 263 632.7	17.2
Querétaro	181 010.6	15.5
Chiapas	1 126 305.8	15.4
Hidalgo	309 851.6	14.9
México	235 452.5	10.5
Baja California Sur	650 443.9	8.8

## Políticas Públicas, Políticas de Estado y Ecología

Tamaulipas	551 605.5	6.9
Morelos	20 954.0	4.3
Veracruz	159 198.3	2.2
Yucatán	51 515.9	1.3
Tabasco	2 203.0	0.1
Quintana Roo	2 415.0	0.1
Campeche	1 216.0	0.0
Morelia*	17 856.7	-
Estado de México*	30.1	-

Fuente: Secretaría de Economía, Coordinación General Minera, citado en Núñez Rodríguez *et al.* (2010): 53-54.

\*Error de origen.

Este método de explotación minera, rechazado en su territorio por los países de origen de las más importantes empresas extractoras de minerales (Resolución del Parlamento Europeo, 2010), es además inaceptable por razones constitucionales:

1. Las sierras de México son la base de sustentación de incontables comunidades indígenas protegidas por la Constitución. Recordemos que el artículo segundo constitucional establece: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: (...) V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución; VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.”

### Éste es un mandato constitucional

Las sierras de México no son terrenos baldíos, libres: representan el sustento, como lo dijimos arriba, de las comunidades indígenas protegidas por la

## Fernando Pérez Correa

Constitución. Recordemos, además, de nueva cuenta el mandato del artículo 27 constitucional. El texto aborda una cuestión esencial: el reconocimiento a los derechos de pueblos y comunidades sobre la tierra, como también, el establecimiento del régimen jurídico, nótese la expresión, “de concesión de tierras y aguas a los particulares”, y reconoce, en contraste, (no concede) la propiedad de los ejidos y las comunidades y la personalidad jurídica de dichos colectivos. En fin, hace obligatoria la salvaguarda de sus tierras. Queda así expresamente establecida por el artículo 27 la protección constitucional y legal a “la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. Por otra parte, en el mismo tono, el mismo texto añade que “la ley (...) protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores”. Desde luego, simultáneamente, el texto constitucional mexicano afirma la soberanía del Estado nacional sobre su territorio. Se trata de un derecho reivindicado frente a otros Estados.

### Conclusión

En suma, una política pública que ignora el texto constitucional y, a la vez, abre la puerta a intereses extranjeros para apropiarse, a costos económicos, sociales y, sobretudo ecológicos, de un patrimonio reconocido doblemente como indígena, no puede ser una política pública bienhechora. De toda evidencia tampoco es una política ecologista, sino una que agrava las desigualdades sociales y degrada el medio ambiente, particularmente las zonas que habitan y ocupan la población socialmente deprimida.

Se requiere un esfuerzo que equilibre el desarrollo económico con la sustentabilidad, tarea no menor que requiere el concurso de todos los actores: gobierno, sociedad y empresa, sin ello, las directrices de política pública no alcanzarán su objetivo: el beneficio colectivo. Es decir, se hace urgente la sustitución de políticas públicas, pensadas en la resolución de problemas inmediatos o de la coyuntura, por políticas de Estado que consideren y atienden las grandes líneas del desarrollo y las preocupaciones de la sociedad, de forma transversal, que superen, a su vez, la dimensión temporal de los gobiernos.



## Políticas Públicas, Políticas de Estado y Ecología

### REFERENCIAS

- Barahona, A. (2001). “Origen y evolución del ser humano” ¿Cómo ves? Revista de Divulgación de la Ciencia de la UNAM, (32) julio.
- Garrido, F. *et al.* (2007). *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*. España: Icaria Editorial-Fundación Gondwana.
- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- Núñez Rodríguez, V. R. *et al.* (2013). Las mineras en México: ¿desarrollo para quién? *El retorno del desarrollo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco: 47-68.
- Pérez Correa, F. (2014). Bases constitucionales de la gestión del agua en México. En Pérez Correa, F. Coord., *Gestión pública y social del agua en México*. México: Secretaría de Desarrollo Institucional, Universidad Nacional Autónoma de México: 123-135.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (2015). *Panorama General. Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajando al servicio del desarrollo humano*. Estados Unidos.
- Resolución del Parlamento Europeo (2010). *Prohibición general del uso de las tecnologías mineras a base de cianuro en la Unión Europea*. 5 de mayo.
- Secretaría de Economía (2010). *Portafolio de proyectos mineros*. México: Coordinación General de Minería.
- United Nations (2015). *World Population Prospects*, Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.