



## **III Congreso Internacional de Posgrados en Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionales**

..

**Tema: La Administración y los Estudios Organizacionales en el Contexto Latinoamericano.**

Mesa 6: Políticas públicas: enfoques organizacionales

Ponencia: Capacidades institucionales y construcción social de la política Ambiental en México.

Germán Vargas Larios \*

26 a 29 de agosto de 2014.  
Porto Alegre y São Leopoldo – Brasil

---

\* Profesor del Posgrado en Estudios Organizacionales (PEO).  
Área de Investigación: Economía Institucional, Estado y Gestión Social  
Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAMI)  
México  
Área de Investigación: Economía Institucional, Estado y Gestión Social  
Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAMI)  
México  
\* Profesor del Posgrado en Estudios Organizacionales (PEO)  
Área de Investigación: Economía Institucional, Estado y Gestión Social  
Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAMI)

## **Capacidades institucionales y construcción social de la política Ambiental en México.**

**Germán Vargas Larios \***

### **Resumen**

En esta ponencia se plantea el proceso de formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas como una practica social bajo la perspectiva del nuevo institucionalismo y los estudios organizacionales con el propósito analizar los procesos dinámicos en la que los actores construyen y hacen posible la acción social o colectiva.

Este planteamiento contrasta con el enfoque de las Políticas Publicas que en su expresión mas actual del Management Publico, en los hechos, han mostrado inoperancia y falta de efectividad. En cuanto a las causas de este fenómeno, el Informe Brundtland señala la imposibilidad de los Estados-Nación para asumir los compromisos que le representa las dimensiones del deterioro ambiental, por consecuencia, el imperativo de impulsar un *compromiso social*, de tal manera que sea por medio de la unión Estado-sociedad que se pueda hacer frente al reto ambiental (Lezama, 2010). Lo anterior contrasta con la administración pública cuya lógica sectorial se contrapone a esas características señaladas en general para la política pública, y en particular, para la política ambiental.

En este marco, la idea central de la ponencia, es que la política pública se construye socialmente, por lo tanto, el diseño, la implementación y su evaluación tiene que ser de esta misma naturaleza. Éste enfoque se aplica a la evaluación de la capacidad institucional de las entidades federativas en el país, en la implementación de políticas ambientales y se concluye que para que ésta sea efectiva, deberá tender hacia su construcción social, en todas las etapas y fases que comprende la política pública.

Palabras clave: Institución, organizaciones, actor y construcción social

---

\* Profesor del Posgrado en Estudios Organizacionales (PEO)  
Área de Investigación: Economía Institucional, Estado y Gestión Social  
Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAMI)

## Introducción

En esta ponencia se plantea el proceso de formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas como una práctica social bajo la perspectiva del nuevo institucionalismo y los estudios organizacionales con el propósito analizar los procesos dinámicos en la que los actores construyen y hacen posible la acción social o colectiva. La adopción de este enfoque obedece a la convicción de que dicho proceso no puede reducirse a concepciones gerenciales que la ven como un terreno propicio para el especialista y los expertos sino como un campo específico del estudio de los procesos sociales y dinámicos en los que se sitúan las políticas públicas, donde la agenda el diseño, implementación y evaluación mas que un metodo de técnicas del management y verificación de proyecciones, es la valoración de las causas, o mas precisamente, de las condiciones o circunstancias sociales en que los resultados de la acción tienen lugar o se construyen.

Este planteamiento contrasta con el enfoque de las Políticas Publicas que en su expresión mas actual del Management Publico, en los hechos, han mostrado inoperancia y falta de efectividad. A este respecto, el Informe Brundtland señala la imposibilidad de los Estados-Nación para asumir los compromisos que le representa las dimensiones del deterioro ambiental, por consecuencia, el imperativo de impulsar un *compromiso social*, de tal manera que sea por medio de la unión Estado-sociedad que se pueda hacer frente al reto ambiental (Lezama, 2010). En estrecha vinculación, en el citado informe también se señala la necesidad de hacer eficiente la gestión del medio ambiente, lo cual conduce al problema planteado desde los 50 por H. Laswell, en cuanto a reconocer en el planteamiento general de las políticas públicas, una realidad que en su propia naturaleza muestra su complejidad, su carácter integral y su interdependencia con fenómenos de orden natural y social, por lo tanto, el requerimiento de un enfoque interdisciplinario que convoque a todas las ramas del conocimiento, porque los problemas de la política no solo son políticos sino técnicos (H. Laswell, 1952). Lo anterior contrasta con la administración pública cuya lógica sectorial se contrapone a esas características señaladas en general para la política pública, y en particular, para la política ambiental.

En este marco, la idea central de la ponencia, es que la política pública se construye socialmente, por lo tanto, el diseño, la implementación y su evaluación tiene que ser de esta misma naturaleza. Éste enfoque se aplica a la evaluación de la capacidad institucional de las entidades federativas en el país, en la implementación de políticas

ambientales y se concluye que para que ésta sea efectiva, deberá tender hacia su construcción social, en todas las etapas y fases que comprende la política pública.

### **Planteamiento General del Problema.**

Los problemas de contaminación en la Ciudad de México han llegado a niveles alarmantes. Entre 1979 y 1996 se pusieron en práctica programas oficiales pero los datos mostraron más bien un incremento: 5 millones de toneladas de sustancias emitidas al año. Ante esta situación, se tomaron medidas urgentes adicionales: se reformularon las gasolinas, disminuyendo la concentración de plomo pero al mismo tiempo el ozono empezó a emerger. Las medidas eran contingentes, parciales e insuficientes.

De acuerdo a datos de 1998, alrededor de dos millones de toneladas de sustancias son emitidas anualmente en la atmósfera metropolitana; el sistema de monitoreo gubernamental de la calidad del aire nos dice que las normas ambientales oficiales se violan más de 320 días al año, en lo que se refiere a la presencia de ozono y más de 150 días en partículas. El cuadro es más severo si se señala que, aparte de las sustancias oficialmente monitoreadas regularmente, existe un grupo de contaminantes llamados tóxicos a los que los programas oficiales no prestan mayor atención.

En 2002 por primera vez las autoridades gubernamentales decidieron dejar en manos de los expertos los problemas de contaminación. El nobel mexicano de química, Mario Molina, realizó un estudio sobre las causas y consecuencias de la contaminación del aire en la Ciudad de México y a partir de este diagnóstico se emitieron más de 70 recomendaciones. Sin embargo, esto no significó un cambio en la situación y dimensiones del problema ni se ha traducido necesariamente en acciones concretas. Se tienen estudios detallados sobre la composición química de las sustancias; de sus reacciones en la atmósfera conforme a condiciones meteorológicas y también de sus efectos en la salud humana.

No obstante, no hay elementos para afirmar que la política ambiental constituya en la práctica una prioridad en las acciones del gobierno que se manifieste tanto en la

cobertura de las políticas ambientales como en sus presupuestos correspondientes, mas allá del discurso y declaraciones del gobierno mexicano en foros internacionales.

**El problema:** ¿Por qué las políticas ambientales no están a la altura de las dimensiones del problema de contaminación?

Cuales son los factores que impiden que las políticas ambientales no tengan el peso que debieran tener ante la magnitud alcanzada en los problemas de contaminación y las consecuencias que implican para el desarrollo y bienestar social así como en la salud y calidad de vida de la población.

Entre las posibles respuestas, cabe destacar el predominio de los aspectos físico, químico y técnicos, como generalmente se exponen los problema de contaminación del aire en los programas públicos de la zona metropolitana, lo cual hace difícil su comprensión y acercamiento con la población, en tanto parte afectada pero también como parte de la causa del problema. En suma, no esta contemplada la dimensión social del problema.

De este modo, puede afirmarse que la relevancia o irrelevancia del problema no esta en función de la magnitud del daño que provocan o de la veracidad de su existencia física, tampoco si el diagnóstico ha sido formulado con la mayor precisión técnica sino de la manera en que son internalizados por la sociedad en los ámbitos normativos, cognoscitivos y simbólicos (Lezama, 2008)

De acuerdo a estos planteamientos, tanto el problema como la política pública (acción) para su enfrentamiento pueden reconstruirse socialmente. Los problemas y políticas ambientales pueden reconstruirse socialmente a partir de las formas en que los diversos actores sociales perciben los problemas ambientales. Esta dimensión no esta presente en los programas Públicos, y quizás, por eso fracasan. No hay actores en el análisis, si acaso se hace referencia a grandes concentraciones de personas o de vehículos como “causas sociales”: “la contaminación del aire en la zona metropolitana del DF se origina por su gran concentración demográfica, de automóviles y de la industria”. La investigación a partir de la cual se elaboró esta ponencia, incorpora un capítulo donde se registró

la diversidad subjetiva de los problemas que perciben los tres principales actores del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) que se analiza: Autoridades Estatales Ambientales (AAEs), Delegaciones de la SEMARNAT y Usuarios de los Servicios Ambientales .

Por otra parte, el enfoque tradicional de las políticas públicas que se expresa en esta forma de abordar el problema contrasta con el carácter eminentemente social que debiera prevalecer si tenemos en cuenta que la naturaleza de las políticas públicas deriva justamente del hecho que se trata de acciones que se efectúan en nombre de y para la sociedad.<sup>1</sup> Sobre este concepto de políticas es necesario hacer algunas precisiones, lo cual, se efectúa en el siguiente apartado, después de abordar el concepto de desarrollo institucional que proponemos como enfoque de análisis del proceso de construcción social de las políticas públicas.

### **Concepto de Desarrollo Institucional y Políticas Públicas**

Nuestro propósito en este apartado es plantear los conceptos de desarrollo institucional y el de política públicas, de forma articulada, considerando que el primero tiene que ver con el institucionalismo, viejo o nuevo, que hoy se presentan como una nueva forma de mirar los comportamientos económicos y sociales; por consiguiente, consideramos que proporciona el marco adecuado para el análisis de las políticas públicas y su evaluación como un proceso de “construcción social”. Pero, que es lo que se entiende o significa la palabra “institución”, cual es el concepto que debe manejarse, porque son muchas las acepciones y palabras que están relacionadas, por ejemplo, algunas empresas pueden llegar a ser consideradas verdaderas instituciones como los hospitales y universidades,

---

<sup>1</sup> En los cincuentas, Harold Laswell (1952) en un ensayo clásico propone la “Orientación a las Políticas” como síntesis de una visión política y técnica para el estudio de las políticas públicas, destacando dos orientaciones, una que se refiere a una ciencia que descubre y resuelve problemas basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias (Pardo, 2000:32) y la otra orientación fundamental, es que dicho enfoque se encaminaba a la realización de los valores de la democracia en la sociedad (citado por Roth: 2010:24-25). A esta segunda orientación nos referimos cuando definimos a la política pública como una acción de y para la sociedad. A este respecto H. Laswell afirma que la realización de los valores de la democracia significa “hacer lo que la sociedad quiere que se haga”. Este es el concepto de política pública que aquí se propone para una sociedad democrática.

algunos contratos, como el matrimonio, son verdaderas instituciones, las iglesias, los sistemas educativos y la familia también merecen este calificativo (Del Castillo, 1996).

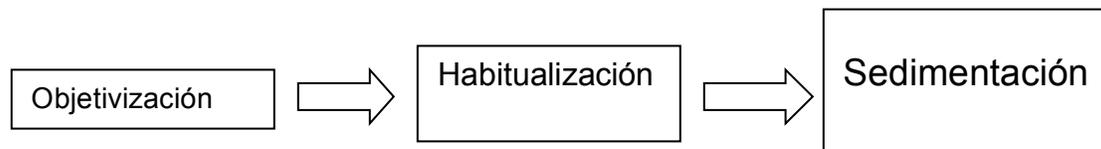
No es lugar aquí para hacer todo un desarrollo del institucionalismo, solamente hay que circunscribirse a formular aquellas ideas que sean útiles a los fines de la evaluación de una política pública como la contenida en el PDIA, en cuanto a su eficacia para impulsar el desarrollo institucional requerido en el proceso de descentralización de las funciones ambientales. De esta manera, en los ejemplos enunciados de la empresa, hospitales, el matrimonio, la familia, etc. como verdaderas instituciones, quedan latentes algunos elementos en común, como sería la idea de reglas de comportamiento, de contratos, valores, símbolos, etc. presentes todos ellos en nuestro relacionamiento e interacción social. Una Institución implica, en cierta manera, una regla de comportamiento social, pero ésta por si misma no define a una institución, el contrato es un elemento quizá imprescindible desde la perspectiva de los institucionalistas económicos, los valores y los símbolos, elementos intangibles que no se ven pero que definitivamente se hacen sentir en los comportamientos individuales o colectivos, y en este sentido operan como una suerte de reglas de comportamiento individual y colectivo, como una conectividad entre ambos niveles del comportamiento social.

Con la reseña anterior es claro que hay toda una diversidad de instituciones pero todas ellas tienen la particularidad de definirse como determinantes o móviles del comportamiento social. Si reconocemos esta cualidad, las instituciones pueden caracterizarse por dos factores: por su extensión y por su intensidad. La extensión tiene que ver con su grado o alcance, de su influencia, de manera, que si construyéramos con estos dos factores un sistema de ejes cartesianos, se tendría que la extensión estaría representada por el eje horizontal, donde, en el extremo izquierdo, se ubica al individuo para mostrar una extensión mas bien escasa o nula, y en el extremo derecho, lo colectivo, es decir, cuando las instituciones son de alcances extensos, son de una amplitud colectiva o social.

La intensidad estaría representada por el eje vertical, de suerte que en la parte superior, en la superficie, tendríamos instituciones poco intensas, superficiales, como serían las instituciones regulativas de corte económico. En la medida que nos desplazamos a la zona inferior del eje vertical, se encuentran instituciones más intensas o profundas, como las instituciones de corte normativo y cognitivo que se desenvuelven más bien en el terreno de las profundidades del individuo, en la zona de los valores, de los símbolos, los ritos y la cultura.

Estos aspectos de la extensión y la intensidad son fundamentales en el discernimiento de las instituciones. En el plano epistemológico expresan las orientaciones de las corrientes institucionalistas que pueden identificarse por su cercanía o lejanía que va del individualismo metodológico al colectivismo metodológico. Pero, lo importante para nuestros fines es su aplicación práctica. En este sentido, en relación con la intensidad de las instituciones, se han desarrollado esquemas muy interesantes que ilustran con claridad su naturaleza, como se aprecia en el siguiente esquema:

**Figura 1. Intensidad de las Instituciones**



Fuente: Del Castillo (1996)

En la construcción de las instituciones hay un primer momento en el que se configuran o nacen, se objetivizan. Posteriormente las instituciones, como reglas sociales, se repiten cada vez más hasta ser habituales, los comportamientos se contemplan como algo cada vez más frecuente y común. Hay una última etapa, cuando la institución se sedimenta, esto es se permea o interioriza en el individuo, aquí se está en presencia de una institución intensa, profundamente arraigada en el individuo, en tal grado que forma parte de su cultura, de su esquema de valores, es decir, de aquellas normas que aunque no son enteramente visibles tienen un peso determinante en el comportamiento individual y colectivo (Del Castillo, 1996).

En este esquema que se ha formulado a partir de la diversidad de expresiones del institucionalismo<sup>2</sup> se puede contemplar con particular claridad el largo camino que queda por recorrer en el desarrollo institucional requerido para proteger el medio ambiente, se puede decir que las normas en este campo no se han “institucionalizado”, están apenas en un período de gestación todavía incipiente, conforme al esquema de arriba, el momento de objetivización de las normas ambientales como instituciones, si acaso, apenas ha culminado. En el análisis comparativo por entidad federativa que presentamos mas adelante, se puede observar que el reconocimiento institucional de la atención del medio ambiente en el país, tiene lugar hasta los recientes años de los noventas, y si bien, actualmente, en la mayoría de los Estados hay un reconocimiento pleno, de primer nivel institucional, de la prioridad ambiental, aún no se refleja dicha prioridad en el plano del impacto ambiental, es decir, existe la institución, normas y disposiciones pero aún no se revela como un factor habitual de comportamiento, por lo tanto, son magros los logros en la conservación del medio ambiente.

Para concluir con este concepto se puede entonces afirmar que el desarrollo institucional como aquí se ha descrito, es un referente adecuado para evaluar los progresos las políticas públicas como las contenidas, en el caso mexicano, en el Programa de Desarrollo Institucional ambiental (PDIA)<sup>3</sup> para el fortalecimiento de las funciones ambientalistas a las autoridades locales. Se trata, no, de una movilización de grandes recursos o el despliegue espectacular de flamantes oficinas. Es algo mas complejo, se trata de mover voluntades y despertar conciencias, de lograr instituciones intensas y extensas, para que la norma

---

<sup>2</sup> Para una revisión de estas corrientes y su sustento metodológico véase la excelente obra de Ibarra Eduardo: (2009); “Estudios Institucionales: su caracterización y problemas”.

<sup>3</sup> Programa del gobierno priista de Ernesto Zedillo Ponce de León diseñado, en su último año de esta gestión, por la ecologista Julia Carabias, Secretaria de la SEMARNAP y continuada en los dos regímenes panistas subsiguientes de 2000-2006 y 2006-2012. Los cambios de visión y enfoque de este programa, como se destaca mas adelante, son evidentes: inicia como programa de desarrollo institucional, se politiza en el período de Vicente Fox (2000-2006) al subordinarlo o condicionarlo con los objetivos de la descentralización ambiental, desviando o, inclusive distorsionando los objetivos originales; ante los precarios resultados en el régimen de Felipe Calderón pierden prioridad o se abandonan la políticas de descentralización, por lo que, aparentemente, puesto que no media una definición oficial, se retorna a los objetivos originales del PDIA; y, finalmente en el presente régimen de regreso del PRI a la Presidencia de la República con Enrique Peña Nieto, el programa diluye su importancia y se habla incluso de su desaparición.

ambiental se adopte en el esquema de valores fundamentales del individuo y al mismo tiempo tengan un alcance amplio en el comportamiento colectivo y social.

Desde este punto de vista, el impacto del PDIA tiene que medirse por el cambio en el marco jurídico, y mas importante, en la gestión o formas de implementación de las leyes y reglamentos que de ella emanen, la capacidad técnica y calidad de la información e infraestructura tecnológica de la gestión ambiental, son ingredientes importantes en el proceso de crear confianza y credibilidad en la ciudadanía, y de esa manera, avanzar en la aceptación de la normatividad ambiental no como algo obligatorio, sino como referente natural, cotidiano, del comportamiento individual y colectivo, esto es, llegar a la etapa de sedimentación, cúspide del desarrollo institucional, indispensable en la “construcción social” de una política ambiental.

### **El Concepto de Políticas Públicas.**

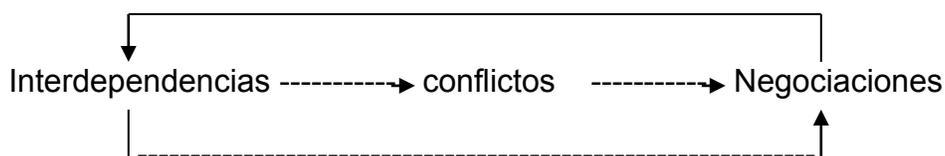
En cuanto al concepto de políticas públicas y su evaluación, después de revisar los modelos burocrático y tecno-sistémico, se concluye que el modelo pluralista es adecuado para la evaluación de las políticas públicas en cuanto que es consistente con un gobierno de redes o de gobernanza. Dicho modelo puede construirse a partir del reconocimiento de tres premisas ampliamente corroboradas en diversos estudios de la administración pública:

- La formulación de una política es compleja y ambigua: cuando los objetivos carecen de una definición clara, la formulación (diseño) no siempre precede a la ejecución de una política, con frecuencia emerge cuando se desarrolla la acción;
- La experiencia demuestra que los programas innovadores concitan conflictos, entre los individuos, las organizaciones o los grupos de interés;
- La posición formal en la jerarquía de una organización, o la estructura de un programa, constituye solo uno de los múltiples factores que determinan el reparto del poder.

Como podemos apreciar a través de estas premisas, en el modelo se asigna un lugar privilegiado a la naturaleza de las interacciones en el seno de la organización

y entre organizaciones. Como señala Elmore (1997) una organización es un espacio permanente para negociar; y entonces, de la posibilidad de que se preserven las negociaciones depende que la organización subsista. Así, la organización puede verse esencialmente como un proceso de negociaciones:

**Figura 2. Modelo Pluralista**



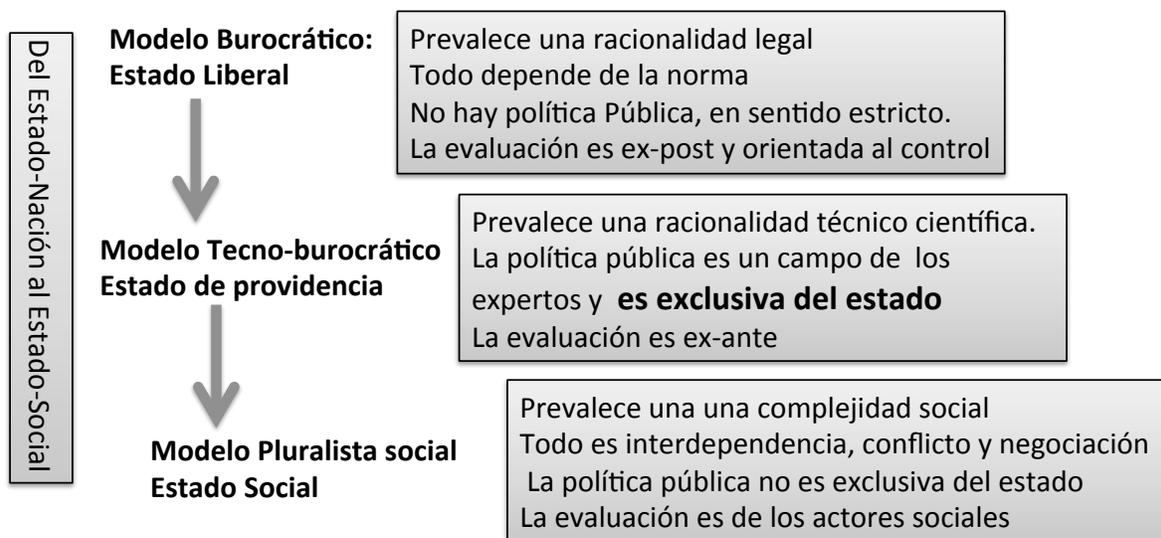
Fuente: Monnier, 1995.

La toma de decisión política en este modelo debe considerarse como la resultante de un proceso de convergencia y de ajuste mutuo entre actores sociales, que de un lado, defienden sistemas de valores diferentes, y de otro lado, disponen de una autonomía relativa y de poder propio. Entonces la decisión se asienta en un compromiso negociado, excepcionalmente en un consenso. La evaluación en este modelo no se pronunciara sobre el éxito o fracaso de una acción comparando los resultados finales con las declaraciones de intención iniciales. La acción será juzgada positiva o negativamente por una u otra parte en virtud de que se hayan satisfecho sus intereses específicos de los actores en el marco de la acción realizada después de la negociación.

Para concluir, se puede decir que este último modelo de gestión pluralista permite reflejar mejor la realidad de la acción de los poderes públicos ya que se apoya en el principio de que la decisión es fruto de una cadena de negociaciones intra e inter-organizacionales<sup>4</sup> que la acción puede ser producto de interacciones entre actores sociales y, en este contexto, la política expresa un compromiso temporal<sup>5</sup>. Por otra parte, es importante señalar que este gobierno de redes, o de negociaciones inter e íntra organizacionales se debe observar bajo una perspectiva de tendencias en las formas de gobierno hoy condensadas en el concepto de gobernanza y que esquemáticamente se ilustra a continuación:

<sup>4</sup> No debe olvidarse que un gobierno se puede definir como una organización de organizaciones.

<sup>5</sup> Tampoco debe olvidarse que la política es ante todo el arte de negociar.



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a estas tendencias de un Estado-Nación a un Estado Social podemos finalmente plantear que nuestra concepción de las políticas públicas que se perfiló en el modelo pluralista se remite a una práctica que comienza a tener lugar a mediados de los noventas del siglo que acaba de transcurrir, ante los escasos resultados de la nueva Administración Pública que se gestó en el marco del neoliberalismo. En esta nueva concepción se empieza a abandonar planteamientos demasiado centradas en el mercado o en el estado y gobierno para sustituirlos por redes de política como una nueva forma de gobierno y conducción social: la gobernanza (Prats, 2005: 67-68). Estas redes se comienzan a vislumbrar como el nuevo andamiaje institucional de articulación entre las jerarquías administrativas, los actores sociales y la lógica del mercado. De este modo, se comienza a construir un camino alternativo al Top Down de las políticas, tanto en su diseño como, sobre todo, en la implementación planteada por los modelos tradicionales dominantes (Roth, 2010:40; citado por Vargas et al, 2014). Es en esta última evolución y tendencias en el conocimiento de las políticas públicas donde podemos ubicar el planteamiento en esta ponencia del estudio de las capacidades institucionales ambientales de los estados en el marco de la construcción social de política ambiental.

No obstante, bajo esta perspectiva de tendencias, donde los tres modos de gestión pública, el burocrático y técnico-sistémico conjuntamente con el pluralista, aquí expuestos, mas que presentar una evolución lineal y mecánica donde el ascenso de un modelo a otro es bajo una evolución secuencial, tiene que observarse de una manera compleja donde lo fundamental es la coexistencia, la combinación o hibridez de los modelos. De este modo y con el reconocimiento de que en la práctica se siguen utilizando ampliamente todos estos modelos, en ocasiones una administración se perfila por alguno de estos modelos, y en otros casos puede apoyarse en los tres a un tiempo, aunque surjan contradicciones. Por lo tanto, en esta investigación se mantuvo la premisa que la formulación, ejecución y evaluación de una política pública tendrá que oscilar alrededor de estos tres modelos si se quiere una visión integral del desempeño público.

De este modo, en los resultados de la investigación se presentan los que provienen de indicadores paramétricos, tanto funcionales como de estructura institucional, complementados con indicadores cualitativos producto de una encuesta efectuada a los tres actores principales del PDIA: autoridades ambientales estatales, delegaciones y promoventes (usuarios de servicios ambientales).

Como se aprecia, tanto en el concepto de desarrollo institucional como en los modelos de evaluación si bien incorporan variables funcionales están presente parámetros relativos a variables de la estructura institucional que reflejan el posicionamiento de la prioridad ambiental en los estados, esto es, indicadores que abordan el entorno social y político de los programas. Adicionalmente, los resultados de la encuesta de percepción de los actores proyectan algunos elementos culturales y cognitivos del comportamiento organizacional. De este modo, en las conclusiones, se destaca que el principal desafío en el PDIA lo constituye precisamente la ausencia de incentivos en los actores para un mejor desempeño y, en buena medida, esta falta de incentivos esta asociada a las tareas aún pendientes de descentralización que no permiten la necesaria autonomía en los estados para que a su vez propicien una mayor interacción con

la comunidad para la toma de decisiones y ejecución de los programas en materia ambiental.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que ésta investigación es un primer intento de aplicación de un enfoque y una metodología cercana a las propuestas de Harold Laswell de ver a las políticas públicas como una ciencia que hace posible los valores de la democracia. En este sentido, también es un esfuerzo por aproximarse a una perspectiva organizacional para el estudio de las políticas públicas como resultado de la interacción de actores y organizaciones. Desde esta última perspectiva, se ha extendido una visión en que las investigaciones tienen que ser de orden cualitativo, de preferencia bajo una orientación constructivista o interpretacionistas que mantenga distancia con una orientación positivista y funcionalista.

En esta investigación, en cierta medida, se comparte la visión anterior, sin embargo, se utilizó un marco teórico metodológico abierto, híbrido o triangular, lo cual hace necesario algunas precisiones. Fundamentalmente aclarar que la decisión de adoptar este marco metodológico fue consistente con las necesidades del estudio de las políticas públicas, como acciones que reclaman al mismo tiempo estudios micro-sociales pero que se articulen en un contexto social específico. En suma, un enfoque teórico metodológico que al mismo tiempo que nos permita analizar sus procesos como organización de cuenta de su impacto en el medio social, donde si bien, es indispensable profundizar sobre el móvil organizacional, este debe articularse con un sentido social, en el marco de una teoría de la sociedad, del estado y del cambio social.

El concepto de desarrollo institucional y sobre todo el tema de la evaluación, sin duda, surge del Management y de la Gerencia Pública, para ser precisos, de los requerimientos del Banco Mundial para el otorgamiento de sus financiamientos de proyectos de desarrollo social ante las dificultades de su operación y precariedad de sus resultados. Sin embargo, como se plantea en el conjunto de la ponencia, siempre asociado con el proceso de descentralización política, el concepto del desarrollo institucional se amplía y se ve enriquecido con elementos de orden

económico, social, político y hasta culturales. Es bajo esta perspectiva como los estudios organizacionales ofrecen un amplio potencial para el estudio de las capacidades institucionales de los estados y en general para el análisis de las políticas públicas (De la Rosa, 2008; De la Rosa, Ramírez y Vargas, 2011).

### **Metodología para la evaluación del desarrollo institucional de las Autoridades Ambientales**

Así, con base en el marco teórico propuesto y la definición de fortalecimiento de capacidad institucional planteada previamente, se formularon componentes de la de evaluación para:

- ✓ Disponer de un marco normativo adecuado para el ejercicio de las atribuciones en materia ambiental; de igual manera,
- ✓ disponer de recursos humanos calificados y en la cantidad adecuada;
- ✓ disponer de una estructura administrativa funcional para la atención pública;
- ✓ disponer de una infraestructura operativa suficiente y desconcentrada;
- ✓ disponer de la información y la infraestructura tecnológica necesaria.

Para tal efecto, se propusieron en los siguientes indicadores cualitativos y cuantitativos de evaluación:

### **Componentes de valoración cuantitativa y cualitativa del INCI**

<b>COMPONENTE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>	<b>TIPO DE INDICADOR</b>	<b>INDICADOR</b>	<b>FINALIDAD</b>
Marco normativo	Cualitativo	Análisis del marco normativo jurídico	Determinar, para cada entidad federativa, en qué grado su marco normativo es adecuado para ejercer las atribuciones en materia ambiental.
Recursos humanos	Cualitativo	Recursos humanos calificados disponibles/ Recursos humanos calificados necesarios	Determinar, para cada entidad federativa, el déficit en recursos humanos
Estructura administrativa	Cualitativo	Nivel jerárquico, naturaleza administrativa y calidad de la estructura orgánica de la dependencia ambiental estatal	Determinar, para cada entidad federativa, el nivel y calidad organizativo de su dependencia encargada de la gestión ambiental

Infraestructura operativa desconcentrada	Cualitativo	Numero de trámites ambientales su tienen su origen en localidades diferentes a la sede de la AAE / Numero de tramites que se atienden en localidades diferentes a la sede de la AAE 1/	Determinar, para cada entidad federativa, en qué grado ha desarrollado su infraestructura operativa para desconcentrar la atención a la ciudadanía.
Información especializada	Cualitativo	Disponibilidad de información especializada para la gestión de atribuciones ambientales, según tipo de trámite que se solicite descentralizar 2/	Determinar, para cada entidad federativa, en qué grado dispone de la información especializada que requiere para los trámites que solicita descentralizar.

1/ Para este efecto, se solicitará evidencia documental o comunicado por escrito del titular de la dependencia ambiental estatal manifestando lo procedente.

2/ Para este efecto, se requerirá el apoyo de SEMARNAT para definir los requerimientos de información especializada por trámite descentralizable.

Para fines ilustrativos, solo haremos referencia a los indicadores cualitativos, en cuanto a los de naturaleza cuantitativa es importante señalar que se refiere a los supuestos impactos directos del gasto público y en la investigación se integró en un índice global de aprovechamiento de los subsidios del PDIA (IGAS) por entidad federativa. De igual modo, a partir de los indicadores cualitativos, se propuso integrar el un Índice de Nivel de Capacidad Institucional (INCI).

Con base en la experiencia del evaluador y de los responsable del programa, se definió una estructura de puntajes y ponderadores:

**Cuadro 1. Ponderadores de los Capítulos del INCI.**

INDICADOR	PUNTAJE	PONDERADOR
Marco normativo	Adecuado: 8.1 a 10 Parcialmente adecuado: 6.1 a 8 Inadecuado: 0 a 6.0	0.20
Cantidad de recursos humanos calificados	“”	0.15
Nivel de calificación de los recursos humanos	“”	0.15
Procedimientos documentados	“”	0.15
Información especializada	“”	0.10
Infraestructura tecnológica especializada	“”	0.10
Estructura administrativa	“”	0.10
Infraestructura operativa desconcentrada	“”	0.05
Sumatoria		1.00

De tal forma que:

$$\text{INCI (por entidad federativa)} = \sum_{i=1}^n (I_i) (P_i)$$

Donde:

INCI = Índice del Nivel de Capacidad Institucional por entidad federativa

I = Calificación del Indicador  $i$

P = Ponderador del Indicador  $i$

Las entidades federativas cuyo INCI fluctuó entre 0 y 6.0 se considerarán con una capacidad institucional baja; aquellas cuyo INCI fluctuó entre 6.1 y 8.0 se considerarán con una capacidad institucional media; y aquellas cuyo INCI fluctuó entre 8.1 y 10 se considerarán con una capacidad institucional elevada.

Entre los parámetros mas importantes para valorar la capacidad institucional, sin duda, es el relativo al marco normativo por el que las organizaciones responsables de la gestión ambiental adquieren el estatuto de "Autoridad", por esta razón, en la estructura de ponderadores del INCI se ubica en la cúspide con un peso relativo 0.20 valor que es superior a todos los demás ponderadores. Antes hemos señalado, que la gestión ambiental no es un capítulo de naturaleza gerencial que pueda realizar cualquier agencia del sector privado ni su desempeño es factible a partir de criterios mercantiles, empresariales o del Management. También hemos adelantado en los modelos de Administración Pública la necesidad de recurrir a los tres modelos (Burocrático, Tecnocrático y Plural) en una suerte de combinación de todos ellos.

La gestión ambiental requiere, entonces, de criterios que van mas allá de la eficiencia y efectividad, aunque no necesariamente esta dissociada de ellos, antes bien, los hemos definido como condiciones necesarias pero que requieren ser complementadas con factores del campo institucional, esto es, de los móviles de comportamiento humano, social, y son tanto de orden formal como informales, de orden económico pero también político y cultural. En ésta investigación, como primer intento, solo se incorporaron los elementos de orden jurídico que de acuerdo a autores como J Pratts (1998) constituyen el "*ius cogens*", el factor determinante, junto al orden institucional informal, del sistema de incentivos y constricciones.

El análisis se hace a partir de un modelo de legislación, modelo ideal, como régimen especial para cuestiones propias de la función pública. Sobre este modelo son necesarias algunas precisiones:

- i. Modelo ideal —no en sentido de irreal o no dado, sino, con el sentido de “deseable”—, basado en normas existentes en los distintos ordenamientos locales.

La construcción de este modelo parte de la hipótesis de trabajo de que actualmente la consolidación del derecho ambiental en México es impulsada por los órdenes locales. El enunciado de esta hipótesis no desconoce que el origen y la formación inicial de este derecho son predominantemente federales, sin embargo, esta implícita la presunción, del avance de las legislaciones estatales, en cierta medida autónomo, después de este impulso federal inicial, como mas adelante señalaremos.

- ii. Los criterios para el análisis se han propuesto a partir de la revisión de la legislación de las siguientes Entidades Federativas: Baja California; Coahuila; Distrito Federal; Estado de México; Morelos; Nayarit; Oaxaca; Querétaro; Quintana Roo; Sinaloa; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Veracruz; Yucatán; Zacatecas (criterios tomados de Vargas, et al, 2014).

A partir de estas consideraciones, para los efectos de operar categorías y parámetros de valoración y análisis de la capacidad de las Autoridades Estatales para la regulación ambiental, en el territorio de su jurisdicción, se procedió a la definición de los ámbitos de normatividad. Es de hacer notar, que utilizamos el termino de *regulación* y no el de *gestión* ambiental, pues de lo que se trata no es de medir la capacidad gerencial sino de la capacidad institucional como autoridades en materia ambiental. Los ámbitos son:

- a. Presupuestos fundamentales que rigen la función pública de los Estados;
- b. Régimen de la organización básica para la administración pública ambiental;
- c. Régimen del ejercicio de la función pública con objetivos ambientales;

- d. Legislación propiamente ambiental; y
- e. Normas de los aprovechamientos o actividades vinculadas con los recursos naturales, principalmente de regulación y control de las actividades de los particulares.

En cada uno de los cinco ámbitos, se identifican criterios o principios necesarios para la calidad de la función en materia de regulación ambiental tomando en cuenta los contenidos y requisitos que definen las actuaciones legítimas y óptimas en lo relativo a la pertinencia de las competencias federal, estatal y municipal; y por otra parte, la preservación de la defensa de los derechos e intereses de los gobernados. La ausencia o existencia de estos elementos, califica la plenitud y solidez de los textos normativos y en este sentido se definen como los criterios o requisitos a observar en la Ley. De esta manera, para su mayor ilustración, estos campos normativos y los criterios y requisitos pueden ordenarse en una matriz como la siguiente:

**Cuadro 2. Ámbitos de Regulación y criterios para su ponderación**

PRESUPUESTOS FUNDAMENTALES CONSTITUCIÓN LOCAL	RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN	RÉGIMEN DEL EJERCICIO CON ORIENTACIÓN AMBIENTAL	LEGISLACIÓN PROPIAMENTE AMBIENTAL	LEYES CUYO OBJETO IMPACTA EN LA CALIDAD O CONDICIONES DEL
1 Desarrollo sustentable (DS)	1 Secretaría	1 régimen de dominio público	1 Actualidad en la Ley ambiental	1. Normas relativas a recursos naturales o actividades que les impactan.
2 Derecho a un medio ambiente adecuado	2 Coordinación entre dependencias (convergencia normativa)	2 Expropiación y modalidades a la propiedad privada.	2 cobertura y alcances de la actualización por capítulos.	2 Ley de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial y su impacto en la protección
3 Competencia de la legislatura local en el medio ambiente	3 Equidad de la prioridad ambiental respecto a secres y dependencias	3 Administración ambiental y planeación del desarrollo	3 Articulación del conjunto de reformas y actualizaciones	3 Vinculo de las leyes fomento económico con la protección ambiental
4 Facultad del Ejecutivo para celebrar convenios con la Federación	4 Previsión para el ejercicio de facultades que derivan de convenios (delegación del Ejecutivo)	4 La protección ambiental en las adquisiciones		4. Fomento del turismo en relación con la protección ambiental
5. Bases de atribuciones públicas	5 Diferenciación entre unidades de gestión y de autoridad (PROFEPA)	6 Programas para ahorro y uso eficiente de los recursos naturales		
6. Bases de los derechos y deberes de los particulares				

Fuente: Elaboraciones Propias a partir de la revisión de leyes, reglamentos y textos normativos del gobierno federal y de 15 estados.

En este arreglo matricial, los requisitos antes señalados en los distintos ámbitos de regulación se presentan debidamente ordenados conforme al nivel o jerarquía normativa. Así, en la columna 1 de las Constituciones estatales (Presupuestos Fundamentales) primer nivel en la jerarquía normativa, se asigna como criterios de ponderación la previsión del desarrollo sustentable y el derecho que en esta materia le asiste al ciudadano, al mismo tiempo que en el ordenamiento se establece si tiene facultades, y en que grado, el congreso local para legislar en la materia y del ejecutivo para delegar. De la observación de estos requisitos en el cuerpo normativo depende la calificación que se otorgue, como se presenta en el siguiente cuadro de valores:

**Cuadro 3. Cuadro de Valores**

<b>VALORES</b>	<b>(1) PRESUPUESTOS FUNDAMENTALES (CONSTITUCIÓN LOCAL)</b>	<b>(2) RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN</b>	<b>(3) RÉGIMEN DEL EJERCICIO CON ORIENTACIÓN AMBIENTAL</b>	<b>(4) LEGISLACIÓN PROPIAMENTE AMBIENTAL</b>	<b>(5) LEYES CUYO OBJETO IMPACTA EN LA CALIDAD O CONDICIONES DEL ENTORNO</b>
<b>Muy Adecuado (MA)</b>	<b>6 Criterios</b>	<b>4 Criterios</b>	<b>6 Criterios</b>	<b>3 Criterios</b>	<b>4 Criterios</b>
<b>Adecuado (A)</b>	<b>4 Criterios</b>	<b>3 Criterios</b>	<b>4 Criterios</b>	<b>2 Criterios</b>	<b>3 Criterios</b>
<b>Parcialmente adecuado (PA)</b>	<b>2 Criterios</b>	<b>Algún Criterio</b>	<b>2 Criterios</b>	<b>1 Criterio</b>	<b>Algún Criterio</b>
<b>Inadecuado (I)</b>	<b>1 o Ningún Criterio</b>	<b>Ningún Criterio</b>	<b>1 o Ningún Criterio</b>	<b>Ningún Criterio</b>	<b>Ningún Criterio</b>

Fuente: Elaboraciones Propias a partir de la revisión de leyes, reglamentos y textos normativos del gobierno federal y de 15 estados

Siguiendo con la columna 1, en el cuadro se asigna una valoración de Muy Adecuada cuando se cumple totalmente con los 6 factores, si se cumplen al menos 4 es Adecuada, si solo dos, Parcialmente adecuada; y si no se cumple con ningún criterio, será entonces Inadecuada. Con estos criterios, en el capítulo siguiente de Resultados Generales se presenta un cuadro de indicadores sobre los resultados obtenidos para los 24 y 28 estados que participaron en el PDIA en

los años 2006 y 2012 respectivamente. Debido a que se requieren promedios, se han asignado los valores de 10, 8, 6 y 4 para calificar de muy adecuado hasta inadecuado las distintas situaciones jurídicas del medio ambiente en los estados.

## **RESULTADOS GENERALES.**

Es necesario advertir que el diagnóstico y resultados generales que se presenta no puede tomarse como la situación que prevalece actualmente en el conjunto de las Autoridades Ambientales Estatales (AAEs) y, mucho menos, como una situación reconocida oficialmente. Aun cuando originalmente es resultado de información proporcionada por las propias Autoridades Ambientales de los estados y se publico posteriormente en la pagina Web de SEMARNAT<sup>6</sup>, en su mayoría no se compulso posteriormente con dichas Autoridades. Así, aun cuando hacemos referencia a períodos recientes (hasta 2012) la información mas completa y consistente que se dispone proviene de los períodos 2005 y 2006. Por último, la capacidad institucional implica una dimensión administrativa, es condición necesaria pero su efectividad depende del reconocimiento institucional y social, dado su carácter de actos de autoridad, por ello, su evaluación integral, requiere de la consideración simultánea de estas dos dimensiones, como se aprecia en el cuadro siguiente:

### **Cuadro 4. Autoridades Ambientales: Calificación integral, 2006-2012**

---

<sup>6</sup> De donde principalmente hemos extraído la información para la elaboración de este libro, por lo tanto, los contenidos que aquí se presentan provienen de la publicación de los informes de 2003 a 2006, 2007, 2008, 2009 y 2011.

ESTADOS	Áreas Funcionales							Estructura Institucional			Calificación	
	Impacto Ambiental	Licencia Ambiental	Ordenamiento Ecológico	Áreas Naturales Protegidas (ANPs)	Vida Silvestre	Inspección y Vigilancia	Capítulo Forestal	Supraestructura	Evolución Institucional de Aut. Ambientales	Marco Jurídico	Calificación ponderada 2012	Calificación ponderada 2006
Edo. de México	6.6	6.8	6.8	6.9	4.2	6.7	0.0	9.0	5.9	8.9	7.1	6.8
Tabasco	5.65	5.94	7.79	6.51	4.98	5.77	5.50	9.80	6.30	6.53	6.6	4.7
<b>Michoacan</b>	<b>7.2</b>	<b>5.2</b>	<b>6.3</b>	<b>6.7</b>	<b>4.4</b>	<b>6.3</b>	<b>7.7</b>	<b>10.0</b>	<b>9.1</b>	<b>7.1</b>	<b>6.5</b>	<b>5.7</b>
<b>Chiapas</b>	<b>6.75</b>	<b>7.16</b>	<b>8.54</b>	<b>8.11</b>	<b>5.39</b>	<b>5.97</b>	<b>0.00</b>	<b>9.60</b>	<b>6.64</b>	<b>7.24</b>	<b>6.5</b>	<b>3.2</b>
<b>Baja California</b>	<b>6.1</b>	<b>6.2</b>	<b>7.9</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>	<b>6.6</b>	<b>5.6</b>	<b>8.0</b>	<b>7.0</b>	<b>7.5</b>	<b>6.5</b>	<b>6.1</b>
Queretaro	6.48	5.42	7.86	6.37	5.78	4.04	0.00	9.00	5.90	7.45	6.4	nd
<b>Zacatecas</b>	<b>5.60</b>	<b>4.59</b>	<b>0.00</b>	<b>5.18</b>	<b>6.83</b>	<b>6.52</b>	<b>0.00</b>	<b>8.20</b>	<b>3.80</b>	<b>7.86</b>	<b>6.2</b>	<b>5.6</b>
Quintana Roo	6.58	4.95	7.73	5.67	3.98	4.88	0.00	9.60	7.51	7.87	6.2	4.0
Jalisco	6.13	7.18	7.74	5.14	0.00	6.61	0.00	9.80	6.80	7.54	6.2	4.8
San Luis Potosi	6.50	5.55	5.61	5.63	4.14	7.23	5.85	9.20	3.60	6.66	6.2	nd
Hidalgo	6.9	6.6	7.2	6.6	0.0	0.0	0.0	8.8	8.8	8.0	6.0	6.3
Veracruz	6.53	4.86	6.06	6.77	5.23	5.45	7.06	8.40	0.51	8.44	5.9	5.6
Coahuila	6.0	3.7	5.3	6.5	6.6	6.0	4.6	7.0	3.9	9.4	5.9	6.1
<b>Campeche</b>	<b>4.85</b>	<b>3.94</b>	<b>8.29</b>	<b>6.37</b>	<b>5.63</b>	<b>6.23</b>	<b>0.00</b>	<b>7.20</b>	<b>6.73</b>	<b>6.44</b>	<b>5.8</b>	<b>5.5</b>
Puebla	5.35	6.38	6.82	6.08	0.00	4.98	5.89	8.20	6.61	7.36	5.8	4.1
<b>Chihuahua</b>	<b>6.78</b>	<b>6.41</b>	<b>6.37</b>	<b>4.31</b>	<b>4.93</b>	<b>5.15</b>	<b>6.90</b>	<b>8.00</b>	<b>3.80</b>	<b>4.92</b>	<b>5.8</b>	<b>5.3</b>
Nayarit	6.40	6.63	6.96	4.38	0.00	5.75	0.00	9.20	4.40	7.79	5.6	4.1
Colima	5.34	5.54	7.79	5.01	0.00	5.49	0.00	9.40	8.95	8.46	5.5	4.0
<b>Aguascalientes</b>	<b>6.7</b>	<b>4.7</b>	<b>5.6</b>	<b>5.9</b>	<b>0.0</b>	<b>6.0</b>	<b>0.0</b>	<b>8.4</b>	<b>4.1</b>	<b>6.6</b>	<b>5.4</b>	<b>5.8</b>
Guanajuato	5.73	6.29	6.83	4.77	0.00	5.73	0.00	8.80	6.75	7.47	5.3	5.3
<b>Sonora</b>	<b>6.75</b>	<b>6.15</b>	<b>8.21</b>	<b>5.88</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>1.00</b>	<b>9.00</b>	<b>6.71</b>	<b>0.00</b>	<b>4.9</b>	<b>3.9</b>
Sinaloa	5.1	6.3	4.7	4.2	0.0	4.4	0.0	7.6	5.6	5.7	4.7	5.6
Durango	6.00	4.75	6.29	5.46	0.00	6.02	0.00	9.00	6.25	5.88	4.6	5.6
Nuevo León	5.68	6.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.20	6.50	7.32	4.1	nd
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.60	0.00	4.0	5.3
<b>Oaxaca</b>	<b>5.43</b>	<b>5.58</b>	<b>6.52</b>	<b>6.18</b>	<b>0.00</b>	<b>4.88</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.06</b>	<b>7.64</b>	<b>3.8</b>	<b>2.9</b>
Guerrero	5.34	4.21	3.94	3.84	0.00	4.04	2.85	0.00	4.05	0.00	3.0	4.5
Morelos	5.82	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.60	3.95	0.00	2.2	1.5
<b>Promedio Simple</b>	<b>5.9</b>	<b>5.2</b>	<b>5.8</b>	<b>5.1</b>	<b>2.4</b>	<b>4.7</b>	<b>1.9</b>	<b>8.4</b>	<b>5.8</b>	<b>6.7</b>	<b>5.4</b>	<b>4.90</b>
<b>Prom. Ponderado</b>												

Fuente: [www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones/PDIA](http://www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones/PDIA), 2006 y 2012.

Notas: Los índices INCI de los capítulos de áreas funcionales y estructura institucional corresponden a 2012

La calificación promedio del conjunto de los 28 estados que se registran en 2012 (24 en 2006) es de 5.4. Como puede apreciarse hay una variación hacia arriba de 0.4 en escala de uno a diez ya que este mismo indicador en 2006 se situaba en 4.9; y de 1.3 respecto al 2004. No obstante, los dos índices promedio, estrictamente, no son comparables, debido a la necesidad de compulsar esta información con los estados para su validación, proceso que solo fue posible para nueve estados, los cuales se resaltan en el cuadro con negritas.

Con todo, hay evidencia de un notable avance en la capacidad institucional de los estados, en el siguiente cuadro se puede apreciar el panorama que hoy presenta, en cuanto a la presencia de Secretarías del Medio ambiente en las entidades federativas:

**Cuadro 5. Evolución de las autoridades ambientales Estatales**

ESTADOS	AÑOS								Autoridad Ambiental
	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2010	2011*	
Jalisco	✓								S del Medio Ambiente para el D Sustentable
San Luis Potosí	✓								Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental
Durango		✓							S de Recursos Naturales y Medio Ambiente
Guerrero			✓						S de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Coahuila				✓					S de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Edo. de México				✓					S de Medio Ambiente para el D Sustentable
Querétaro				✓					S de Sustentabilidad Amb. y Reo. Territorial
Baja California					✓				Secretaría de Protección al Ambiente
Distrito Federal					✓				Secretaría del Medio Ambiente
Tabasco						✓			S de Rec. Naturales y Protección Ambiental
Campeche							✓		S de MA y Aprovechamiento Sustentable
Aguascalientes								✓	Secretaría del Medio Ambiente
Chiapas								✓	S del Medio Ambiente e Historia Natural
Hidalgo								✓	S del Medio A y Orde. namiento Territorial
Puebla								✓	S de Sustentabilidad Ambiental y Ord Territ
<b>Totales</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>15 Secretarías</b>

Fuente: Fuente: [www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones/PDIAyOE](http://www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones/PDIAyOE), 2011

Considerando este ámbito de la estructura institucional, se puede afirmar que el nivel alcanzado del INCI para 2012 es un reflejo del mayor peso que representa la presencia de 15 secretarías y que contrasta con las dos secretarías del medio ambiente que existían en 2002. No obstante, el índice general de 5.4 continúa siendo bajo, lo que si bien, hay mejoría en el plano de la estructura institucional, aún queda por avanzar en este terreno, apenas se llega a poco menos de la mitad de las entidades federativas cuya estructura institucional confiere un primer nivel de prioridad al medio ambiente. De igual modo, se puede afirmar que los avances en materia legislativa son mayores, sin embargo, poco se puede decir acerca de su impacto y aplicación real, lo cual, indica que hay debilidad en otros planos del INCI con los que definitivamente está conectado aunque no son de la misma naturaleza, específicamente lo que se refiere a los componentes funcionales, donde los avances parecen ser menores.

Los capítulos del bloque funcional de mayor debilidad son los relativos a vida silvestre (2.4)<sup>7</sup> conjuntamente con el capítulo forestal (1.9). Por el contrario, los mayores índices de capacidad institucional se registran en los capítulos de impacto (5.9) y licencia ambiental (5.2) conjuntamente con el ordenamiento ecológico (5.8), este último, en lo que estrictamente se refiere a la capacidad funcional de las autoridades locales. Conforme a estos resultados, se evidencia que el problema fundamental de la capacidad institucional de las autoridades ambientales se ubica sobre todo en la preservación de los recursos naturales.

Como complemento a esta evaluación centrada en el plano funcional y de las estructuras, los resultados relativos al individuo, al actor, en manos de quienes finalmente se les confía el destino de los programas públicos muestran una información valiosa, pero no por su precisión, sino por realidades que deja al descubierto, en ocasiones insospechadas por el analista, y son verdaderamente útiles en el terreno de la viabilidad de los programas públicas.

Con este propósito, el diseño de las preguntas para los actores del PDIA se dirige a calificar: el proceso de descentralización, los factores que verdaderamente impulsan el desarrollo institucional y la situación que respecto a ellos presentan las AAEs, las contribuciones del PDIA en el desarrollo institucional y finalmente las propuestas y compromisos para continuar y mejorar el PDIA.

Por razones de espacio solo destacaremos algunas diferencias de opinión entre los dos principales actores: AAEs y Delegaciones. Las respuestas en el caso de los funcionarios entrevistados de las Delegaciones presentan algunas diferencias interesantes, el 23% considera que el proceso de descentralización de la SEMARNAT constituye únicamente un proceso de desconcentración, mientras que la mitad del 77% que lo considera un programa de descentralización opina que su alcance es insuficiente. Aunque en lo general las respuestas tienen una orientación similar, son menores los porcentajes de respuesta en las Delegaciones que rechazan el término descentralización (23 vs 50%) o de igual manera, en la

---

<sup>7</sup> En varios estados hay una valoración de cero pero aquí no se debe interpretar, como en el caso del capítulo forestal, que no se envió información por parte de la autoridad ambiental estatal correspondiente sino que este capítulo no es atendido, con frecuencia, se argumenta que es porque no tienen atribuciones en esta materia.

proporción de las respuestas que no obstante, aceptar el termino de descentralización, consideran que su alcance es insuficiente.

Más allá, de que en cada actor hay valores e intereses diversos, se percibe que no hay un pleno consenso en las políticas de la descentralización, por parte de las Delegaciones. Cabe señalar, que se pudo constatar, en las entrevistas que se realizaron con diversas Direcciones Generales de la Subsecretaría de Gestión Ambiental, que esta percepción de debilidad en las capacidades institucionales es mayor en oficinas centrales.

Las diferencias de opinión entre las autoridades ambientales y la Semarnat son mas acentuadas en este terreno de la capacidad institucional de las AAEs, donde el 55%, mas de la mitad, opina que las AAE's no cuentan con la capacidad suficiente para asumir la descentralización. La disparidad de opiniones es particularmente acentuada en el factor recursos humanos, tanto en el ángulo de suficiencia como de calidad profesional, aunque de manera inversa; en el primer caso es alta la proporción de opiniones de las delegaciones que creen que es muy satisfactorio el tamaño de la plantilla de las AAEs, no así, en lo referente a su calidad profesional, donde se trasponen las proporciones y la opinión de las delegaciones es muy reducida y es alta la proporción de los entrevistados de las AAEs que piensan que son muy satisfactorios sus niveles de profesionalización.

## **CONCLUSIONES**

A continuación se presentan, las conclusiones mas importantes de la Investigación, distinguiendo tres apartados: las del concepto y marco teórico de la evaluación; del contexto y marco institucional de la evaluación; y particulares del PDIA.

**De las estructuras jurídico institucionales de la evaluación.** Éstas se han conformado, desde sus primeras manifestaciones, bajo un proceso no exento de contradicciones, avances y retrocesos, debido a la complejidad de la acción pública. En este contexto, las iniciativas para incorporar la evaluación como

método de la gestión pública han tenido un alcance muy limitado, en particular, los resultados de la evaluación del período reciente (2007-2012) a cargo de CONEVAL, además de haber sido escasos, cancelaron o detuvieron los avances específicos, que aisladamente se habían logrado en la experiencia anterior (2000-2006) y se favoreció la uniformidad promovida por CONEVAL. De este modo, en nombre de la evaluación, se promueve alineación de proyectos y programas sectoriales, presuntamente, para la efectividad de los planes globales del desarrollo pero que, su efectividad, en la práctica, ha sido solamente para fortalecer el control de gasto y equilibrio fiscal de la SHCP que, en muchos aspectos, contraviene los propósitos del mejoramiento del desempeño de las dependencias públicas.

#### **Del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA).**

**Descentralización y desempeño del PDIA.** El PDIA se ha conducido privilegiando los aspectos administrativos, por encima de cuestiones jurídico-políticas en el marco de un proceso de descentralización concurrente, donde la transferencia de funciones no es definitiva, puesto que lo que se transfiere de la función es la ejecución, no la atribución, por lo tanto, la posibilidad de control y ampliación de los lazos de subordinación de los Estados a la Federación, esta latente, o mas precisamente, inalterada. Ante esta ambigüedad, la instrumentación del PDIA ha sido confusa y con resultados contradictorios en su desempeño y contribución al proceso de descentralización. Los funcionarios de las AAEs no tenían incentivo para el desempeño de funciones que aún no se les entregaban; mientras que los funcionarios de las delegaciones no tenían estímulo para el desempeño de funciones que posteriormente entregarían a las AAEs. Había una situación de incertidumbre, el peor de los mundos.

#### **Mayor desempeño en la estructura institucional que en el capítulo funcional.**

También como reflejo del desempeño confuso y efectos contradictorios del PDIA, en cuanto a los resultados específicos de la evaluación, cabe resaltar, por una parte, las buenas valoraciones en el bloque de estructura institucional en cuanto a la presencia de autoridades de primer nivel en materia ambiental así como en el

plano jurídico de normas, leyes y estatutos para la gestión del medio ambiente; y en contraste, una menor valoración en los factores administrativos de las AAEs, Esta situación muestra que los avances en la capacidad institucional solo se han dado en el plano formal de nuestras instituciones pero no en la aplicación efectiva de normas y disposiciones ambientales, en virtud de que no se han efectuado las reformas necesarias para el mejor desempeño de la Administración Pública Mexicana, esta es todavía una tarea pendiente.

**Situación actual y perspectivas del PDIA.** Por último, de mayor importancia, es repensar en el diseño general del PDIA. En primer lugar, modificar el enfoque funcionalista por un enfoque institucional y organizacional que precise mas la materia, objetos y sujetos a promover por el PDIA. De este modo, una reorientación fundamental es sustituir el enfoque eminentemente técnico por otro que, sin menoscabo de estos contenidos, los combine equilibradamente con un enfoque social, político y cultural, donde el PDIA promueva la difusión y participación de la comunidad como beneficiaria última de los programas de preservación ambiental. Si bien, las AAEs son los beneficiarios directos del PDIA, la valoración de las acciones de las AAEs se deben calificar a partir de su impacto en cuanto a la elevación del grado de conciencia de la comunidad y de su incorporación como actor activo de los programas ambientales. En este sentido los programas educativos y de información comunitaria son fundamentales.

En según lugar, escatar el papel activo de los beneficiarios últimos representados en la comunidad implica no solamente condiciones de voluntad en la cúspide burocrática sino sensibilidad para el cambio y entender que la efectividad de una política ambiental requiere de la mayor participación, responsabilidad y compromiso de los diversos actores: autoridades, organizaciones civiles y organizaciones empresariales. En lo que se refiere a las autoridades exige que el programa tenga en cuenta a los municipios que no obstante ser la autoridad en renglones tan cruciales como el uso del suelo, hasta hoy es un actor ausente en el PDIA. En la sociedad, se requiere mayor contacto, difusión y promoción con organizaciones civiles y empresariales, por supuesto, a través de autoridades estatales y municipales. Todo ello, implica llevar hasta sus últimas consecuencias

la descentralización, y promover mediante el PDIA, las capacidades institucionales necesarias para la conducción de una política ambiental desde una moderna visión del gobierno de redes, de gobernanza, donde el liderazgo de las AAEs se caracterice no por la capacidad de *imponer* sino de concertar *consensos* para la preservación del medio ambiente.

### **Bibliografía.**

- Aguilar, Luis (Comp.) 1996. El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de política Pública, Primera Antología, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar, Luis F. (1996); Hacia un nuevo Federalismo; en Arellano Cadena, Rogelio (comp.) "México, Hacia un Nuevo Federalismo"; Gobierno del Estado de Puebla y FCE, México.
- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*; FCE; México.
- Carmona, María del Carmen (2003) "Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente – Comentarios y concordancias- Ed. PROFEPA-UNAM., México.,
- Carrillo, Graciela (2002) "La Empresa Mexicana y los mercados ambientales en la globalización" en Revista de Comercio Exterior, Vol. 52 No.3 México.
- Chávez Presa, Jorge (2000); "Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. FCE. México.
- Crozier, Michel y Friedberg (1990); Actor y Sistema; FCE, México.
- De la Rosa, Ayuzabet (2008); "Algunas Aproximaciones al estudio de la Nueva Gerencia Pública desde una Perspectiva Organizacional: posibilidades y desafíos"; en Vargas, Germán, "Políticas Públicas de Nueva Generación: Una Visión Crítica"; UAM, México.
- De la Rosa, Ayuzabet; Ramírez Guillermo y Vargas, Germán (2011) "Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades: Caminando hacia el Eslabón Perdido"; en Revista Electrónica Forum Doctoral Numero 3. Edición Especial. Enero – Abril. Revistade la Red PILARES editada por el Doctorado en Administración de la Universidad EAFIT, Medellin Colombia.
- Del Castillo, Arturo (1996) "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos"; en Cuadernos de Trabajo, División De Administración Pública, CIDE, México.
- Elmore, Richard F. (1996); "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas" en Aguilar F. Luis; "La implementación de las políticas" Ant. t. 4; Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ibarra, Eduardo (2009); "Estudios Institucionales: su caracterización y problemas. La crisis de las instituciones modernas; Gedisa-UAM-BIP. Barcelona.
- Majone, G. (1997); Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas; FCE. México.
- Meny Y. y Thoenig, J. C. (1992); "Las políticas públicas" ; Ariel; Barcelona.
- Monnier, Eric (1995) "Evaluación de la acción de los poderes públicos" Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid España.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", en: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, RIAP, no 1, 1998: 21-68.

- Prats I Català, Joan (2005); “Construcción Social de la Gobernanza” en Vidal, José Ma. y Prats, Joan “Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno”; Ed. Colex-Inap; Madrid.
- Programa de Desarrollo Ambiental, Evaluaciones, 2002, 2003, 2004 2005, 2006, 2007, 2008, 2011 y 2012. [www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones/](http://www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones/)
- Roqué Fourcadé, Elsa (1996) “Reflexiones sobre la eficacia de las medidas ambientales”. Juridica, Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 26, México.
- Roth, André Noël (2010); “Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas”; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, D. F.: Porrúa, 1987, 22ª Edición. 649 P.
- Vargas, Germán et al (2008); “Metaevaluación de Programas sociales del PEC para el desarrollo rural sustentable”; CEDRSSA-Cámara de Diputados-UAM; México.