

Acción Pública Urbano-ambiental. Conceptos para su Análisis y un Estudio de caso de las Políticas Urbano-ambientales: La Ciudad de Aguascalientes (1990-2002) ¹

Dr. Carlos Gil García ²

RESUMEN

El trabajo discute conceptos para el análisis de la acción pública urbano-ambiental en México, al tiempo que analiza el caso de las políticas urbano-ambientales en la ciudad de Aguascalientes, en el periodo 1990-2002. El objetivo del trabajo es analizar las relaciones entre los diferentes elementos que articulan el medio ambiente urbano desde las políticas públicas y mostrar como evidencia el caso de la ciudad de Aguascalientes, en un periodo de doce años.

ABSTRACT

This article focuses on policies concepts on about urban environment in Mexico. The article examines the case of the city of Aguascalientes, during the period of 1990-2002. The main purpose is to analyze the relationship between the various concepts articulating urban environment from public policies, using evidence from the city of Aguascalientes during a period of twelve years.

Recibido 16 de Mayo de 2007, Aceptado 14 de Junio de 2007

Palabras clave: acción pública, políticas públicas, medio ambiente, ciudad.

Key words: policies, public policy, urban environment, city.

¹ Este estudio de caso integra una parte de una tesis doctoral sobre la acción pública urbano-ambiental, que analiza dos ciudades: Lyon en Francia y el presente caso.

² Profesor-investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, coordinador de la Maestría en Gobierno y Gestión Local del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública. Tel. (771) 71 72 000, ext. 5202 ó 5216. correo electrónico: cgilgarcia@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo mostrar la evolución de la acción pública urbano ambiental en la ciudad de Aguascalientes en un periodo de doce años. Nuestra investigación detalla cómo las políticas ambientales de este municipio afectaron y transformaron a la organización del gobierno en el periodo estudiado. Uno de los ejes clave del estudio es que se muestran tres dinámicas sobre las que la acción pública local puede ser abordada (Borraz, 1999): i) la dinámica de los problemas; ii) la dinámica del territorio; y iii) la dinámica de las organizaciones. A su vez, estas tres dinámicas están condicionadas por un espacio temporal específico, donde la discusión de la cuestión urbano-ambiental es generada e integrada como asunto de la agenda de gobierno.

La importancia de la temporalidad en este estudio tiene una doble intencionalidad: por un lado, se intenta entender el desarrollo de las políticas públicas en un periodo de doce años, que representa cuatro gestiones locales, en las que a su vez se identifican estas dinámicas y sus características. Por el otro, se intenta "traducir" las políticas públicas ambientales del terreno de la producción (o hechura), al terreno de los efectos (o de su evaluación). Es en este último plano en que puede ubicarse el proceso de evaluación de la política ambiental de la ciudad de Aguascalientes. Como P. Duran (1999) afirma, la evaluación de las políticas públicas tiene una doble tarea: por un lado, la producción de conocimiento, en que las discusiones de los expertos y el debate político se integran para evaluar el "producto de las políticas"; por otro

lado, la corrección de sus objetivos, intentando con ello que las políticas generen procesos de aprendizaje, capaces de modificar y readecuar sus tareas.

El componente medio ambiente puede ser observado como uno de los temas que, junto al del agua, la seguridad y la gestión del territorio, comienza a recibir una mayor atención dentro de las agendas de gobierno local en México y sobre el que constantemente se diseñan políticas. Es importante agregar que en el tema ambiental los estudios de caso en gobiernos locales urbanos apenas comienzan su proceso de acumulación (Trujeque, 2001; Bassols y Melé, 2001; Jiménez y López, 2002; Ugalde, 2001; Cabrero, 2002). Las experiencias son variadas pero pocas de ellas han sido "seguidas" en el tiempo para evaluar los efectos sobre el conjunto del espacio urbano.

El trabajo está estructurado en dos apartados. El primero realiza un análisis del concepto *acción pública urbano-ambiental*, colocando un énfasis particular en sus componentes y en su aplicación. El segundo recupera y analiza la evidencia acumulada para el caso.

1 El medio ambiente en las ciudades urbanas: una aproximación a sus conceptos de análisis

Diversas discusiones en torno al concepto medio ambiente como agente de planificación en las ciudades llaman la atención sobre su carácter omnicompreensivo y, sobre todo, relacional (hombre-medio ambiente). La categorización del desarrollo de la planificación medioambiental hace referencia a los "complejos factores biofísicos y psico-sociales sobre los cuales el hombre y las sociedades se encuentran en interacción constante y directa" (Caldwell, 1995). A partir de esta relación podemos observar que el medio ambiente es entendido como un conjunto de planes y no como un conjunto de interacciones. Esto último muestra que gran parte

de las acciones encaminadas a la construcción del medio ambiente tiene una fuerte carga racional-planificadora de corte urbano. De este modo, la evolución de la categoría *medio ambiente urbano* ha venido desarrollándose desde la construcción del espacio urbano.

Abordar el estudio de esta relación requiere la comprensión de tres factores en los que el desempeño de las organizaciones en las ciudades contribuye a la construcción del concepto *medio ambiente urbano*: a) esta categoría representa las políticas, los métodos y los procesos a través de los cuales el hombre construye su medio ambiente; b) es una etiqueta para ayudar al hombre en sus esfuerzos por contar con cierta influencia sobre el medio ambiente, y c) sugiere la oportunidad de tratar al medio ambiente de forma "comprehensiva" o que se pueda enfocar en sus componentes.³ De este modo, el concepto medio ambiente cuenta con al menos cuatro diferentes registros de análisis:

- i) El registro de construcción social, el cual indica que el concepto medio ambiente no es, en sí mismo, una categoría "natural". Esto significa que el entorno del ser humano no está dado a priori, sino al contrario, es construido socialmente, lo cual lleva a concebir a elementos como la ecología, el medio y el ambiente, como interpretaciones generadas de una necesidad del individuo, por recrear su contexto y, a través de ello poder modificarlo.⁴
- ii) Su registro como agente de planificación, donde él puede ser racionalmente planificado, y, de lo que es posible derivar orientaciones a futuro. En este sentido, una de las firmes interpretaciones está en su lógica de derecho y de normatividad institucional.⁵
- iii) Su registro como espacio institucionalizado, en respuesta a la necesidad de encauzar y orientar los conflictos (especialmente aquellos que tienen referencia al ámbito de regulación económica, control de polución y pago de externalidades negativas sobre el medio ambiente, causadas, la mayor parte, por contaminación industrial) en torno al debate medioambiental. Todo ello a través de una lógica de "regulación transversal" donde esta categoría entra en relación de conflicto y negociación con el resto de los cuadros institucionales existentes en un plano territorial.⁶

³ Cf. Caldwell (1995).

⁴ Cf. Lascoumes (1994).

⁵ Cf. Ugalde (2001); Bassols y Melé (2001) para el caso Mexicano, en ambos se puede observar esta tendencia del enfoque del Estado de Derecho que regula, a través de la negociación, los conflictos que surgen en el plano ambiental en la escala local de gobierno.

⁶ Cf. Godard (1993), Larrue (2000), Bassols y Melé (2001); Romi, (1998), Lascoumes y LeBourhis (1997).

iv) Finalmente, aparece el registro proteccionista, en donde la lógica tiene sus bases en la interpretación del medio como agente integrado a la vida de los individuos, por lo cual es necesario proteger y explotar los "recursos naturales" de forma racional. La mejor expresión en este tipo de registros es observada en organizaciones proambientalistas y de protección ambiental institucionalizadas.⁷

1.1 Medio ambiente: dimensiones y criterios

Otra contribución importante de estas ideas en el proceso de construcción del concepto medio ambiente y de las políticas públicas, es que éste puede ser apreciado en tres dimensiones que pueden percibirse de forma relacional, problemática y curativa. De forma particular, podemos desprender el proceso mediante el cual los individuos construyen su noción de medio ambiente en tres criterios: a) el criterio de tiempo, que hace referencia al medio ambiente en tanto elemento temporal, al cual se le agrega una cierta capacidad valorativa en su construcción de antes y después; b) el criterio comunitario, que opone la visión individualista a la colectivista, y c) el criterio normativo que opone dos fuentes de reglamentación para expresar las reivindicaciones y resolver los conflictos: una es un criterio de ley natural; la otra apela a las reglas del origen humano (más pragmáticas que simbólicas) (Lascoumes, 1994). El medio ambiente

⁷ Cf. Lascoumes (1994).

⁸ Cf. Gunderson (1993).

⁹ Cf. Aguilar (2002) tratando los procesos de construcción de identidad en dos municipios mexicanos; Jiménez-Domínguez y López Aguilar (2002) que exploran la relación entre identidad y sustentabilidad en dos barrios de la Ciudad de Guadalajara, en el Estado de Jalisco, México y; Corral Verdugo (2002) explorando la creación de un modelo de competencia proambiental en dos Ciudades del Estado de Sonora, en México. Todos estos estudios exploran los diferentes procesos de construcción de identidades locales y la relación que ellas tienen con respecto a la acción colectiva relacionada a la protección del medio ambiente. Por otra parte, Kahn Jr. y Lourenço (2002) realizaron un estudio donde preguntaron a niños de entre 10 y 14 años de tres Ciudades y países diferentes (Houston, EUA; Lisboa, Portugal y la Amazonia Brasileña) las consecuencias morales del deterioro ambiental, encontrando semejanzas en las respuestas así como una sorprendente tendencia de los niños por juzgar e involucrarse en cuestiones de protección de medio ambiente.

es pensado aquí como una colectividad de problemas.

1.2 Medio ambiente y la elección económica

Una de las aproximaciones más extendidas en la categorización del medio ambiente tiene una estrecha relación con la noción de riesgo y de las alternativas que hacen las naciones en sus procesos de política, enfocados la mayor parte del tiempo al ámbito económico. Así, si bien podemos estar de acuerdo cuando hablamos de la inexistencia de una sociedad sin riesgo, es importante tomar en cuenta que la visión económica del medio ambiente es una de las aproximaciones importantes en la categorización de la política (*policy*) del medio ambiente.⁸ Las actitudes de los políticos en la resolución de conflictos ambientales a partir de una visión de costo-beneficio (en el caso, por ejemplo, de permitir que una industria genere polución pero que produzca empleos en el corto plazo vs. los efectos en la salud pública de la comunidad, en el largo plazo) toman en cuenta que "el crecimiento económico en lugar de ser percibido como un beneficio que mitiga los costos del daño ambiental, es observado como un costo en sí mismo a su vez responsable de otro costo (la degradación ambiental) [...] el crecimiento económico como enfoque de política pública puede crear tensiones que pueden generar un conflicto, deteriorando un espacio mucho más gravemente de lo que se hubiese deteriorado en la ausencia de tal crecimiento" (Gunderson, 1993: 114).

1.3 Medio ambiente: identidad y espacio

Desde otro punto de vista, la categoría medio ambiente adquiere una relación importante desde la construcción de la identidad que los individuos profesan desde su espacio territorial y sus interacciones con él. Se puede observar que existen diferentes valores omnicomprendidos que los individuos aplican a la categoría medioambiental y a las prioridades en las que colocan al medio ambiente como parte de su vida cotidiana.⁹ Ciertos autores (Corral Verdugo, 2002) van más allá de la búsqueda de la identidad como productora de una acción colectiva proambiental. Bajo el argumento de que los procesos de construcción de identidad del ciudadano con su entorno son procesos no automáticos y en ocasiones ambiguos,

es necesario contar, además de ello, con ciudadanos competentes (instruidos) en labores proambientales. Se destacan así las atribuciones con las que los individuos cuentan: habilidad y motivación para participar en actividades proambientales. Sumados a estos dos requisitos es necesario contar con un tercero, que de cierta forma "detona" tales habilidades: una exigencia o requerimiento ambiental que sea necesario actuar. Sin este tercer factor, las habilidades y motivaciones proambientales de los individuos se toman en simples destrezas latentes.

1.4 Medio ambiente y percepción de la política

Queda, finalmente, el terreno en el que los habitantes perciben la acción de gobierno. Se asume que toda acción pública requiere un proceso de retroalimentación sobre sus resultados para así poder ser reconsiderada y mejorada. La tarea de analizar los resultados de la acción de gobierno es hecha, por lo general, a través de indicadores de desempeño y procedimientos que califican el cumplimiento (plazos y logros planteados desde el inicio) de una política. En síntesis, la acción de gobierno es recuperada a través de sus resultados, desplazando, la mayor parte del tiempo, los efectos de sus acciones sobre los problemas que intenta resolver, sobre la organización social en la cual se sostiene y sobre el territorio en el cual está siendo implantada.

En el caso de la percepción de las políticas por parte de sus receptores inmediatos (los ciudadanos), contamos con una enorme fuente de inconsistencia en su desarrollo. J. L. Marie (1999) explica que la percepción que el ciudadano tiene de las políticas atraviesa por una serie de escalas a las que es necesario atender:

- a) La escala de percepción de la política por medio de la predisposición. En ella, el ciudadano percibe una política desde la perspectiva que éste tiene de su gobierno. Aquél simplemente no percibe la política o no se entera de ella porque considera que al gobierno no le importa su bienestar personal.
- b) La escala de percepción de una política de forma estrecha; en donde toda la acción del gobierno es percibida sólo en aquello en lo que realmente le interesa al ciudadano, dejando a un lado potenciales beneficios colaterales de una política.

- c) La escala de percepción de una política de forma temporal; en la cual un ciudadano evalúa la calidad de la política sólo al momento en que utiliza un servicio. Un ciudadano difícilmente se interesa por la estructura de una política o si tiene o no un sentido específico su diseño. Su tiempo y sus actividades se lo impiden.

2 El terreno de las políticas públicas ambientales en Aguascalientes

Aguascalientes es una de las ciudades que cuenta con una de las mejores estructuras urbanas de México (Enríquez Aranda, 2001; Ortiz Garza, 1997 y 2001, Bassols, 1997). Sus sistemas de planeación datan de 1943, iniciando con proyectos integrales de colonias y zonas especializadas, representan un trabajo pionero en materia de planeación urbana local en México.

Las características de estos planes han estado enmarcadas por su enfoque técnico. Cada uno de los diagnósticos que se han elaborado para la ciudad ha sido evaluado desde 1980 hasta la actualidad, lo cual habla de un importante esfuerzo, poco observado en municipios mexicanos, por fortalecer el carácter institucional de la planeación del desarrollo urbano local. Los planes estratégicos de desarrollo urbano, han servido como las guías principales del crecimiento de la ciudad. Las estrategias planteadas han correspondido, en diversos momentos, ha buscar un equilibrio entre el espacio, la población asentada y la infraestructura, todo ello tratando de aprovechar al máximo las características del territorio en el cual se inserta la ciudad.

2.1 La evolución de la agenda ambiental de la Ciudad de Aguascalientes en la planeación urbana (1980-2000)

En lo relacionado a la evolución de la agenda urbano-ambiental en la ciudad de Aguascalientes, se pueden desarrollar dos análisis distintos: el primero se refiere a los tres planes de desarrollo urbano creados para el ordenamiento y crecimiento urbano de la ciudad. Cada uno de ellos incluye el tema ambiental como una variable interna a la planeación de la ciudad, subordinada a los requerimientos de uso de suelo, de infraestructura para el desarrollo económico y equipamiento y servicios básicos de la ciudad. El segundo análisis es en términos de la tarea de gobierno

(sus planes de desarrollo municipal, sus políticas y el perfil que éstos tienen en materia ambiental) de las cuatro administraciones que comprende el periodo de estudio. En cuanto a la planeación a largo plazo, el principal rasgo en cada uno de los planes es su discurso rector: una tendencia a la visión del medio ambiente concebido como:

- a) Un eje de protección y preservación del entorno; destacando en particular la situación del agua (su conservación y "reúso").
- b) Eje de acción de políticas de mejoramiento de la imagen urbana y del mejoramiento de los servicios de recolección, tratamiento y depósito de basura y de desechos sólidos industriales.
- c) Un eje de una incipiente articulación del desarrollo sustentable de la ciudad.

Es importante destacar que en la elaboración de los planes se percibe un eje dirigista por sobre el resto de la planeación. Los planes de desarrollo municipal han contado con un componente ecológico y ambiental sustentado en la protección y cuidado de los recursos naturales. De forma importante, resalta la atención que se da a la protección y cuidado del agua, que es uno de los asuntos prioritarios y sobre el que se detallan acciones de política a seguir en cada uno de los planes elaborados. De igual forma, los marcos jurídicos y normativos han desempeñado un rol clave en la gestión urbano-ambiental de la ciudad. En la década de 1980, el plan es impulsado por el gobierno del estado, que otorgan al municipio un papel de receptor y adaptador de la acción pública urbano-ambiental. Para la década de 1990 la proyección de la planeación es desplazada del ámbito estatal al local, siendo efectiva ya la presencia de una organización administrativa ambiental diseñada por el municipio.

2.2 Las principales líneas de las políticas ambientales de la ciudad de Aguascalientes

Para las diversas gestiones del municipio de Aguascalientes, se puede contar con un hilo conductor en los procesos de políticas de corte urbano-ambiental: primero, que éstas no han contado con un respaldo importante en términos del diseño de las políticas públicas; segundo, la dinámica de la política ambiental en la ciudad está enfocada al eje proteccionista; tercero, el apoyo en materia de planeación urbana ha servido para integrar la variable medioambiental a la planeación. De igual forma, en la evolución de cada gestión, se observa una tendencia particular al tratamiento de los asuntos de corte ambiental. Por ejemplo, en los periodos anteriores a 1996, se observa una subordinación de las políticas locales hacia aquellas del estado. Los planes 1980-1994 y 1994-2010, fueron promovidos por la escala estatal de gobierno, si bien para 1994 la presencia del ayuntamiento en la elaboración de los mismos fue mucho más importante.

La alternancia política trajo consigo un cambio notable en la formulación de las políticas. Las gestiones 1996-1998, 1999-2001 y 2002-2004, muestran una independencia progresiva del gobierno local frente al estatal. De igual forma, se hace notable una tendencia a la gestión del gobierno de corte empresarial. Dato importante es que en el Plan Municipal de Desarrollo (ver infra), tanto su contenido como sus discursos cuentan con este perfil.

La evolución de la administración ambiental muestra que en los cuatro trienios estudiados ha existido siempre la variable ecológica y de medio ambiente en los diversos planes y acciones de cada gestión. El denominador común de esos gobiernos ha sido el incremento paulatino de las áreas de gestión y administración del medio ambiente. El siguiente cuadro muestra la organización de la estructura administrativa de corte ambiental en el municipio de Aguascalientes en el periodo estudiado.

| Periodo | Departamentos de Asesoría | Departamentos de línea funcional | Subdepartamentos de gestión ecológica y ambiental |
|-----------|--|---|---|
| 1990-1992 | Coordinación de Gestoría y Audiencia Pública, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Solidaridad Vecinal y Coordinación Rural (4). | Dirección General de Gobierno, Tesorería General, Dirección General de Administración para el Desarrollo, Dirección de Obras Públicas, Dirección General de Servicios Públicos de Edificación, Dirección General de Servicios Públicos de Infraestructura Urbana, Dirección General Administrativa. (7) | Dirección de áreas Verdes y Reforestación. (Subordinada a la Dirección General de Servicios Públicos de Infraestructura Urbana.) |
| 1993-1995 | Coordinación de Gestión Social, Contraloría Municipal, Coordinación de Sistematización Administrativa (4). | Dirección General de Gobierno, Dirección General de Finanzas Municipales, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Servicios Públicos, Dirección General Administrativa, Dirección General de Programación y Desarrollo Social (6). | Departamento de Ecología. (Subordinado a la Dirección de Desarrollo Urbano.) |
| 1996-1998 | Contraloría Municipal, Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas, Secretaría Particular, Coordinación de Asesores (4). | Dirección General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Administración, Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Servicios Públicos y Ecología, Secretaría de Desarrollo Empresarial (8). | Departamento de Ecología. (Subordinado a la Secretaría de Servicios Públicos y Ecología.) |
| 1999-2001 | n.d. | n.d. | Dirección de Ecología y Salud (Subordinada a la Secretaría de Servicios Públicos y Ecología.) |

| | | | |
|-----------|--|--|---|
| 2002-2004 | Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes, Contraloría Municipal, Coordinación de Asesores, Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas, Comité Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, Coordinación de Delegaciones y Promoción Rural (5). | Dirección General de Gobernación, Secretaría de Finanzas Públicas, Secretaría de Administración, Secretaría de Servicios Públicos y Ecología, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Urbano, Instituto Municipal de Planeación. | Dirección de Ecología y Salud. (Subordinada a la Secretaría de Servicios Públicos y Ecología.) |
|-----------|--|--|---|

Cuadro 1. Evolución de la estructura administrativa del Ayuntamiento de Aguascalientes (1990-2002).

Fuente: Elaboración propia. Para los periodos 1990-1992, 1993-1995, 1996-1998, tomado de Cabrero y Vega, (1999:22) Para los periodos 1999-2001 y 2002-2004 se tomó de los informes de gobierno y planes de gobierno.

Los aspectos de evolución de la política ambiental en la ciudad de Aguascalientes estuvieron marcados, desde 1993, por la creación de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento, que sirvieron de forma primordial a los asentamientos humanos (ver Cuadro 1). Sin embargo, es a partir de esta fecha cuando la política ambiental es fortalecida, creando para ello una dirección de ecología sin vínculos con la planeación urbana. Durante este periodo cambia de igual forma la 'nomenclatura' de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico para transformarse en la Dirección de Ecología y Medio Ambiente.

Para el periodo 1996-1999, la dirección cambia de nueva cuenta de nombre, por el de Secretaría de Servicios Públicos y Ecología, continuando con las labores que anteriormente tenía asignadas, sobre todo en acciones encaminadas a la reforestación de la ciudad, el reciclaje de agua, etc. Durante este periodo, una de las líneas de acción en las que más se hizo énfasis fue en la educación ambiental, creándose la Escuela Municipal del Medio Ambiente, uno de cuyos objetivos era sensibilizar a la población sobre el medio ambiente y la importancia de su protección. La experiencia de la Escuela Municipal del Medio Ambiente comienza en el periodo 1993-1995 cuando inicia la capacitación. En estos años la organización de esta dirección se transforma de una área fundamentalmente normativa a una área más operativa. La Dirección de Ecología, adscrita a la Dirección de Servicios Públicos, se dedica a regular los servicios ambientales.

Durante el periodo 1996-1999, la ciudadanía demanda una mayor presencia en materia ambiental, con lo que se le da un mayor énfasis a la gestión ambiental, impulsando su planeación sobre bases distintas, esto es, desde los procesos de protección del medio ambiente y sobre la base de la explotación racional de los recursos del territorio municipal. Es en 1996 cuando se crea un comité municipal de ecología y ambiente con el objetivo de consensar todas las políticas ambientales entre la ciudadanía y el gobierno.

Para 1999, la Dirección de Ecología y Salud sufre nuevos cambios, y se encarga de nuevas funciones, en particular de lo relacionado con la salud. La labor no es proveer de equipamiento de salud al municipio, sino de acciones de prevención, de promoción y de saneamiento básico. Se tiene así todo lo concerniente a la protección ambiental y de salud (Dirección de Ecología y Salud). De nueva cuenta, este giro hace que aumente su tamaño y de cierta forma su importancia. Las líneas de la dirección, sin embargo, no son diferentes a las anteriores, se mantiene la posición de la educación ambiental, en el manejo de la basura y de su tratamiento. En cuanto a la participación ciudadana, existe una serie de efectos negativos entre los que se destaca la escasa participación social en las acciones llevadas a cabo por la dirección y el gobierno en los procesos de actividades pro ambientales tales como: la concientización y el aprendizaje del cuidado y protección del entorno.

Para el periodo 1999-2001 la Dirección de Ecología y Salud se mantiene y fortalece, articulando a su vez nuevos objetivos, por ejemplo en

lo relacionado con el tratamiento de desechos sólidos, a través de buscar alternativas sustentables y compatibles, como es la separación de desechos, el compostaje y, sobre todo, colocando un énfasis en la solución de problemas de años anteriores.

2.3 El terreno de las políticas públicas ambientales en la ciudad de Aguascalientes: modas y reajustes

Como determinamos en un principio, la formulación de políticas ambientales en la ciudad de Aguascalientes debe ser entendida en los registros de espacio institucionalizado, donde se resuelven conflictos y donde se distribuyen los productos de una política entre aquellos actores que lo requieren, en especial aquellos que están en el terreno de regulación de contaminación de industrias. También está el registro de la formulación de políticas ambientales ampliamente proteccionistas, dejando poco espacio a aquellas que cuentan como políticas no de productos, sino de efectos. En este sentido, en los procesos de política, en especial los desarrollados en los dos últimos planes de desarrollo urbano de la ciudad (1994-2010 y 2000-2020) y en los planes de las administraciones municipales de 1996-1998, 1999-2001 y 2002-2004, se encuentran los dispositivos que permiten observar un perfil de políticas ambientales enfocadas a la comprensión del medio ambiente a fin de modificarlo. De igual forma se ve un fuerte componente de orden normativo-legal (presente en todo el periodo de estudio) que orienta las políticas de resolución de problemas y de contención de potenciales conflictos ambientales. En este sentido, es importante remarcar que la vocación industrial de la ciudad, ha guiado políticas de planeación encaminadas a ordenar el establecimiento de la misma y promover prácticas e incentivos de protección del entorno.

En la ciudad de Aguascalientes observamos que la hechura de las políticas no es, de entrada, original. Éstas no fueron establecidas *a priori* sino *a posteriori* toda vez que la inserción del tema ambiental en la agenda política era propuesta ya fuera desde la escala estatal o federal, dejando al gobierno local, en un inicio, la figura de implantador y evaluador; aunque existen indicios de una mayor autonomía en el diseño de políticas por parte de la escala local en los últimos dos periodos de gobierno (1999-2001 y 2002-2004). Por otro lado, en la arena de ajustes

y negociaciones, los años 80 fueron decisivos en la ciudad, ya que entonces comenzó el giro fundamental hacia su actual vocación industrial y de servicios. Acorde a ello, las políticas urbano-ambientales han venido adaptándose, con el paso del tiempo, a las necesidades de crecimiento de la industria y de la población. Pese a ello, las políticas ambientales, en sentido extenso, no han logrado desprenderse de esta supeditación al desarrollo económico-urbano en Aguascalientes.

Por otra parte, las asociaciones que promueven, intervienen y crean espacios de concientización dentro de la hechura de las políticas ambientales, no tienen una presencia efectiva y continua en el caso. Si bien existen organizaciones de corte ambiental, éstas no han evolucionado (o no se les ha permitido evolucionar) a favor de nuevos espacios de acción colectiva o de organización pro ambiental en la ciudad. La gran parte de la actividad de organizaciones sociales queda supeditada a la acción de algunos de sus miembros y ello de forma cuasi institucional al momento en que ciertos ambientalistas se integran a agencias de gobierno de corte ambiental.

De igual forma, parece existir el sentimiento de que el gobierno utiliza el doble discurso de mayor participación ciudadana, pero sustentada en un mayor control de la misma a través de sus canales formales. Pese a todo, la evidencia muestra que la parte del asociacionismo y del activismo social y de las actitudes individuales pro ambientales, en el caso de la ciudad de Aguascalientes, no cuentan con una presencia clara durante el periodo de estudio.

Finalmente, es interesante observar que la acción de gobierno en materia ambiental parece girar sobre los mismos temas: la situación del agua, la reforestación de la ciudad, el tratamiento de la basura y materiales sólidos. Sin embargo, a ello deben agregarse nuevos focos de contingencia ambiental que afectan el actual desempeño de las políticas. Todo parece indicar que buena parte de estos nuevos conflictos ambientales está determinado por la falta de control, seguimiento y aplicación de los planes y las políticas. Se suma que la actitud pro ambiental entre los ciudadanos ha comenzado a deteriorarse y los procesos de aprendizaje surgidos de estas acciones parecen no ser los indicados; de igual forma, la existencia

de incentivos parece no ser suficiente entre los habitantes de la ciudad.

Una de las hipótesis planteadas por uno de los funcionarios entrevistados parece evidenciar la falibilidad de las políticas ambientales persuasivas en la ciudad. Al parecer, la alta efectividad por parte del gobierno local en cuanto a la cobertura de servicios públicos, como es el caso de la recolección y tratamiento de basura o el problema del agua en la ciudad, ha ocasionado que el ciudadano no se esfuerce en activar una actitud pro ambiental; por el contrario, parece ser que a mejor nivel de calidad de vida, a mayor cantidad de programas ambientales propuestos por el gobierno local, a mayor y mejor cobertura, recolección y tratamiento de basura, menor es el incentivo del ciudadano a participar en los programas y a mostrar una actitud favorable para el buen desempeño de estos servicios.

2.4 Las influencias externas e internas a la organización de gobierno y a la organización social

Las influencias externas a las políticas urbano-ambientales en Aguascalientes tienen diferentes ejes de análisis en el caso de esta ciudad. Las repercusiones no sólo se dan desde la escala nacional sino que van más allá de las fronteras territoriales nacionales. Desde las décadas de 1970, 1980 y 1990, la agenda ambiental ha sido desarrollada en forma primordial desde el ámbito internacional. Quizá el medio ambiente sea uno de los temas pioneros en la globalización y con ello las políticas han ido desarrollándose en este sentido.

En la ciudad de Aguascalientes, ciertos procesos de políticas ambientales descansan en los temas generados desde la agenda ambiental internacional. Uno de los más evidentes es el tema de la educación ambiental, donde los esfuerzos de las diversas cumbres internacionales buscan que cada país genere capital social que proteja su entorno a través de la educación. Otra de las políticas que descansan dentro de las agendas internacionales, en mayor medida que el de la educación ambiental, es la relacionada con el problema del agua. Queda, finalmente, la puesta en marcha de programas de certificación ambiental como el ISO 14 000, que en Aguascalientes ha promovido una nueva generación de procesos y políticas ambientales.

Las influencias internas tienen una importante repercusión en la formulación de las políticas en el caso de la ciudad de Aguascalientes. Se puede observar que la transformación de la organización del gobierno local ha tenido un efecto positivo en la reconfiguración de las áreas administrativas ambientales. A partir de 1996 los gobiernos locales han buscado eficientar la gestión ambiental y para ello han desplegado diferentes estrategias, relacionadas en lo fundamental con la ampliación de las áreas administrativas y de gestión del ambiente de la ciudad. De igual forma, si bien los estilos de gobierno no son tan marcados en las diversas gestiones locales en la ciudad, la propia lógica de crecimiento urbano de ella ha afectado los discursos, la planificación y sus objetivos, así como la forma de plantear los problemas ambientales.

Bajo esta dinámica interna, los desacuerdos con respecto a la planeación ambiental son evidentes. Algunos de los entrevistados expresaron abiertamente el hecho de que la planeación urbano-ambiental en la ciudad es inexistente. Tal afirmación puede estar apoyada en que si bien existen los programas y objetivos de la planeación urbana de ella, éstos no han sido aplicados; ya sea porque existen presiones por parte de intereses privados, o porque los objetivos no son adecuados a ciertos contextos particulares; o bien, porque el personal técnico y de apoyo que diseñó los planes no cuenta con la capacitación ni perfil profesional adecuado para hacer frente al tema urbano ambiental en la ciudad; o, en fin, porque existen intereses personales y de grupos de presión económicos, políticos o de la propia sociedad, que intentan modificar la planeación a su favor, aún por encima del marco normativo.

CONCLUSIONES

El caso de la ciudad de Aguascalientes y sus políticas urbano-ambientales muestra cómo la acción pública urbano-ambiental en México es una realidad en vías de ser entendida y analizada. La compleja relación entre el conocimiento experto y el debate político y social, vinculado al medio ambiente, tiene, en este caso, un fuerte contenido ambiguo: la variable ambiental ha sido propuesta y diseñada desde la planificación urbana de esa ciudad, se le ha integrado a ella pero carece, al mismo tiempo, de un espacio propio en el que interactúe con el resto de las áreas, agencias y organismos que la articulan.

Esto nos lleva a pensar que el principal obstáculo al que se enfrenta la acción pública urbano-ambiental en Aguascalientes no se fundamenta en el medio ambiente como un problema integral de la ciudad, sino como un problema aislado que requiere producir soluciones aisladas o rutinarias para ser resuelto.

a) Durante el periodo estudiado se observa una presencia de políticas ambientales enfocadas a la protección del entorno, el control y cuidado de los recursos del territorio de la ciudad; particularmente del agua, su provisión, su cuidado y su tratamiento. Si bien alrededor de este tema se han ido afinando las estrategias para su solución, el problema del agua ya se encuentra en una fase crítica.

b) Los ejes de la formulación de políticas ambientales en la ciudad tienen un componente económico. Esto significa que buena parte de los procesos de políticas ambientales tiende a establecer acciones de control de contaminación industrial, por un lado, y de manejo y destino de los desechos producidos por los habitantes de la ciudad y por las industrias.

c) La participación ciudadana es escasa y la mayor parte es generada por iniciativa del gobierno. Por su parte, los grupos ambientalistas son escasos y sus acciones, si bien existentes, son aisladas y de poco impacto sobre las políticas. Ello no parece ser el caso de los problemas contenidos en la agenda ambiental del gobierno local durante el periodo estudiado, donde muchas propuestas se mantienen latentes.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, D. M. Á., "Identity and Daily Space in Two Municipalities in Mexico City", *Environment and Behavior*. Vol. 34, pp. 111 – 121, 2002.
- BASSOLS RICARDEZ, M., *Política urbana en Aguascalientes. Actores sociales y territorio (1986-1995)*. México: UAM-Instituto cultural de Aguascalientes, 242 pp. 1997.
- BASSOLS RICARDEZ, M. y MELÉ, P., (coord). *Medio ambiente, Ciudad y orden jurídico*. México. UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, 420 pp. 2001.
- BORRAZ, O., "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale". Richard Balme *et al* (coord.) *Les nouvelles politiques locales*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 77-110, 1999.
- CABRERO, E., *Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México: Premio gobierno y gestión local, CIDE, 552 pp. 2002.
- CABRERO, E., *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: FCE, 447 pp. 2005.
- CABRERO, E. y VEGA, A., *El municipio de Aguascalientes (1988-1998) ¿Estabilidad en la alternancia?* México: Documento de Trabajo, división de administración pública No. 81, CIDE, 1999.
- CALDWELL, L. K., *Environment as a focus for public policy*. Texas: Texas A&M Press, 347 pp. 1995.
- CORRAL VERDUGO, V., "A structural model of pro-environmental competency", *Environment and Behavior*, Vol. 34, No. 4, Julio, pp. 531-549, 2002.
- DURAN, P., *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 212 p. 1999.
- ENRÍQUEZ ARANDA, R., "Historia de la urbanización en Aguascalientes (1810-1985)", en J.A. Ortiz Garza (comp), *Sociedad y Desarrollo Urbano en Aguascalientes*. México: CSyH, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2001.
- GODARD, O., "Les Risques climatiques : entre raisons scientifiques, économiques et politiques. Jalons de la construction d'un problème d'action internationale en univers controversé", en CRESAL. *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. Paris: Logiques politiques, L'Harmattan, 367 pp. 1993.
- GUNDERSON, W. C., "Partisan politics, economic growth, and the roots of NIMBY: the case of Montpellier, France" en Gillroy, John Martin (ed.) *Environmental risk, environmental values and political choices*. Westview Press, 180 pp. 1993.
- JIMÉNEZ DOMINGUEZ, B. y LÓPEZ AGUILAR, R. M., "Identity and sustainability in two neighborhoods of Guadalajara, México". *Environment and Behavior*, Vol. 34, No. 1, Enero, pp. 97-110, 2002.
- KHAN Jr. P. y LOURENÇO, O., "Water, air, fire, and earth a Developmental Study in Portugal of Environmental Moral Reasoning". *Environment and Behavior*, Vol. 34, No 4, Julio, pp. 405-430, 2002.
- LARRUE, C., *Analyser les politiques publiques de l'environnement*. Paris, L'Harmattan, 207 pp. 2000.
- LASCOUMES, P., *L'eco-pouvoir*. Paris: LGDJ, 317 p. 1994.

- LASCOUMES, P. y LeBourhis, J.-P., *L'environnement et l'administration des possibles. Les DIREN à l'œuvre*. Paris: L'Harmattan, 253 pp. 1997.
- MARIE, J. L., "La réception des politiques publiques par les administrés : une approche cognitive", en Balme et al. *Les Nouvelles Politiques Locales*. Paris: Presses de Sciences-Po, pp. 447-464, 1999.
- ORTIZ GARZA, J. A., *Ordenamiento del territorio y desarrollo municipal en Aguascalientes*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997.
- ORTIZ GARZA, J. A., "Metropolización en la Ciudad de Aguascalientes", en J.A. Ortiz Garza (comp), *Sociedad y Desarrollo Urbano en Aguascalientes*. México: CSyH, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2001.
- ROMI, R., *Les collectivités locales et l'environnement*. Paris: LGDJ, 149 p. 1998.
- TRUJEQUE, J. A., "Matamoros: tenencia de la tierra, conflictos y gestión urbano-ecológica del territorio", en Mario Bassols, Patrice Mélé (coord). 2001. *Medio ambiente, Ciudad y orden jurídico*. México: UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-220, 2001.
- UGALDE SALDAÑA, V., "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar". *Estudios Demográficos y Urbanos*. México: CEDU, EL Colegio de México, Vol. 15, pp.77-105, 2001.

Documentos, planes y programas oficiales

- Presidencia Municipal de Aguascalientes (1980). Programa de desarrollo urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1980-1994.
- Presidencia municipal de Aguascalientes (1994). Programa de desarrollo urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994-2010.
- Presidencia municipal de Aguascalientes (2000). Programa de desarrollo urbano de la Ciudad de Aguascalientes 2000-2020.
- Presidencia Municipal de Aguascalientes (1990). Plan Municipal de Desarrollo 1990-1992.
- Presidencia Municipal de Aguascalientes (1993). Plan Municipal de Desarrollo 1993-1995.
- Presidencia Municipal de Aguascalientes (1996). Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998.
- Presidencia Municipal de Aguascalientes (1999). Plan Municipal de Desarrollo 1999-2001.
- Presidencia Municipal de Aguascalientes (2000). Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, (diversos años).

