

# **SOCIEDAD EN MOVIMIENTO: MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICA AMBIENTAL.**

## **INTRODUCCIÓN**

Conceptos como: lucha de clases, movimiento social, actor social y acción colectiva; han sido utilizados en distintas etapas históricas para hacer referencia a un fenómeno de cambio o transformación dentro de un aparente *status quo* sociocultural o económico, los verbos: lucha, movimiento, actor y acción, denotan una condición dinámica que ha sido interpretada en función de modificar una condición adversa de la realidad, sus respectivos adjetivos: clase, social y colectivo, ayudan a catalogar a este amplio sector de la población con referentes similares pero en distintas condiciones según cada autor, por ejemplo: demandas de mejor ingreso, cultura, religión o afinidad política.

Con el propósito de clarificar el significado e interpretación que han tenido estos conceptos a través de diferentes teorías y de distintos autores a lo largo del tiempo, se desarrolla una breve semblanza histórica de los mismos, se presentan distintos esquemas para clasificarlos en función de las diferentes interpretaciones que se pueden hacer con ellos, particularmente se analiza la participación social en materia de política ambiental a través de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas (ONGAs) en el contexto nacional.

El ejercicio de análisis que se presenta, intenta dar cuenta de cómo ha madurado estos movimientos en función de institucionalizarse y consolidarse como organismos independientes del mercado y del Estado. Uno de los argumentos hipotéticos que se presenta es que la participación ciudadana, por ejemplo manifiesta en las acciones de las ONGAs, carece de la importancia debida en la política ambiental de mejoras a la calidad del aire, ya que ésta política, privilegia la dimensión físico-química y técnica como la principal respuesta del problema ambiental. Este menosprecio se debe, por un lado, a que como la medición y el análisis de calidad del aire en las grandes concentraciones urbanas pertenece a un campo de estudio técnico, también la solución tendría que venir desde este mismo campo, lo cual le resta valor a las propuestas provenientes del campo de lo social. Se plantea que existe un déficit de gestión gubernamental para promover e incentivar la participación pública, tanto en la formulación, como en la aplicación y seguimiento de las acciones para reducir el deterioro de la calidad del aire y sus problemas a la salud.

Se considera, como punto de partida, que el componente ambiental es uno de los sectores más propicios para la movilización, tanto por la defensa de ecosistemas amenazados en su flora y fauna (en función de externalidades<sup>1</sup>); como por el rechazo a la intervención o modificación de éstos; por la aversión al riesgo o por el rechazo de políticas públicas en la materia. La propuesta de realizar un estudio de la participación social monitoreando las ONGAs, permite comprender cómo estas organizaciones influyen al momento de construir, aplicar y dar seguimiento a las políticas ambientales.

### 1. 1 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.

El objetivo general en este apartado será definir las características de la “participación social” en función de describir cómo diferentes autores han interpretado y conceptualizado estos eventos a través de diferentes etapas históricas y en diferentes escenarios, particularmente se analizará el sector de la política ambiental, por considerarlo como uno de los sectores más propicios para la movilización social, tanto por la presencia de externalidades negativas, por la aversión al riesgo o por el rechazo de políticas públicas en la materia. A lo largo del documento se presentan algunos esquemas conceptuales para sistematizar la información y poder tener un panorama general del tema que es desarrollado dentro de la sociología ambiental.

Una constante en el desarrollo y conformación de los Estados nacionales en el mundo han sido las movilizaciones sociales, las cuales generalmente se manifiestan para promover mejores condiciones de vida o de reaccionar en contra de escenarios de exclusión (étnica, cultural, económica), se producen por reivindicar derechos o por la apropiación del espacio urbano, por la búsqueda y pertenencia de lugar o por dotación de infraestructura y mejoras a los deficientes servicios otorgados por el Estado. Se podría plantear inicialmente que los movimientos sociales se transforman de un referente amorfo y acéfalo, a un referente organizado que aprende sobre las mejores tácticas de gestión de sus demandas, en un escenario en donde el aparato estatal ha comprendido el poder que ejercen éstas

---

<sup>1</sup> Para autores como Sabatini Los grupos ecologistas se centran más en disputas por la generación externalidades ambientales y los grupos sociales y políticos en disputas por la propiedad del recurso (Sabatini, 1997).

movilizaciones (Touraine, 1987; Tarrow, 1997) llegando incluso a imponer una propia agenda de política pública.

En los “Estados Democráticos” se enfatiza en la necesidad de integrar de alguna forma estas demandas, desarticulándola de los movimientos sociales con características reactivas<sup>2</sup> y otorgando y consolidando garantías desde la individualidad, particularmente con la consolidación del concepto de ciudadanía<sup>3</sup>. (T. H. Marshall y Bottomore, 1992:20-23) Este concepto, en un escenario ideal, reconoce individualmente los derechos y obligaciones de los ciudadanos y les otorga la facultad de incidir dentro de las competencias públicas gubernamentales; pero no solamente con la libre organización para corroborar con el Estado se construye la ciudadanía, existen diversas formas de participación ciudadana en la democracia que van desde las *procedimentales* en donde el ciudadano participa en los procedimientos democráticos y delega en sus representantes el poder, hasta formas de participación *sustantivas* en donde los ciudadanos colaboran activamente con sus pares gubernamentales en el control, seguimiento y supervisión de las políticas públicas (T. H. Marshall y Bottomore, 1992).

### 1.1.1 Nuevas formas de participación social

Al avanzar la investigación social ha surgido una gran cantidad de trabajos de investigación sobre el tema y con ellos surgen nuevas categorías analíticas para describir con más detalle esta forma de movilización social, por ejemplo, una primera categoría general para diferenciar los conceptos de participación social, participación pública, movimiento social, acción colectiva etcétera, es el referente espacio temporal. El inicio del siglo XXI nos

---

<sup>2</sup> Sobre los propósitos de los movimientos en la sociedad urbana, es posible seguir la pista a diversas tesis desarrolladas en la construcción de la teoría sociológica moderna, un ejemplo de ello es la interpretación de Touraine sobre lo que él llama los *actores sociales*, este autor indica que dependiendo de las características del Estado, de las fuerzas políticas y del poder económico, los actores sociales tienden a la acción colectiva en función de tener menores derechos sociales, por lo cual estos actores pueden irrumpir en la escena pública en forma violenta, es decir, en un panorama pesimista (Touraine, 1987:84-88).

<sup>3</sup> Una referencia ilustrativa para esclarecer la conformación y características de este concepto lo podemos encontrar en el texto de T.H. Marshall y T. Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, en la segunda parte del libro se menciona que la ciudadanía constituye un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales lo que implicaría una *ciudadanía sustantiva* y no solamente participar en los asuntos del gobierno como *ciudadanía formal*, es decir, con derechos vinculados a la pertenencia del Estado, por su parte Ziccardi (1998), señala a la participación como un componente central de la democracia, ya que la participación agrega a esta forma de gobierno --a través del voto-- su capacidad de representación de todos los ciudadanos. Ziccardi reconoce que existen diferentes tipos de participación como: *participación comunitaria*, *participación política* y *participación ciudadana*, en donde ésta última tiene acciones y objetivos distintos a las otras formas de participación que le otorgan un sentido pleno del concepto de ciudadanía (Ziccardi, 1998:28-29).

muestra dos características principales, por un lado el advenimiento de una revolución en la tecnología (por ejemplo la electrónica e informática) cada vez más consolidada que transforma las actividades económicas y afecta las estructuras sociales globales, por otro lado, una dinámica demográfica que tiende a la concentración en espacios urbanos metropolitanos (Satterthwaite, 1998; Borja y Castells, 2002). Esta concentración poblacional es uno de los componentes primarios de diferenciación ya que dentro de estos espacios la sociedad urbana se encuentra altamente estratificada y esta estratificación social acentúa las desigualdades y la falta de atención por parte del gobierno hacia sus ciudadanos, quienes tienden a movilizarse manifestando su descontento en forma de movimientos sociales<sup>4</sup> (por ejemplo movimientos sociales urbanos), Este tipo de movilización tiene diferentes connotaciones dependiendo del tipo de reivindicación al que se adscriba el movimiento, por ejemplo: los movimientos de los sin tierra en la búsqueda de apropiación del ambiente o los movimientos ambientales en la búsqueda de revertir los efectos adversos producidos por “externalidades” del sistema económico<sup>5</sup>.

Se reconoce que muchos de los cambios en la estructura urbana de varias ciudades del mundo tienen como referente directo un movimiento social, en función de que estos presionan al gobierno para modificar una situación adversa o para demandar servicios o mejoras urbanas, para el análisis de estos grupos y sus movilizaciones, es necesario identificar tanto sus demandas (estructura de oportunidad), como las características de los grupos sociales presentes en función de su formación (organizaciones informales, o formales), permanencia (de corto, mediano o largo plazo) y sus propósitos (movimiento propositivo o movimiento reactivo y pesimista).

---

4 Al respecto Doug McAdam (Citado por Wood, 2001:63) define los movimientos sociales como las tentativas racionales de los grupos de excluidos por movilizar suficientes palancas políticas para avanzar en los intereses colectivos a través de acciones no institucionales; por su parte Graizbord (1999) señala que ciudadanos no organizados o sin poder ni influencia para librar batallas políticas como administrativas o jurídicas, tienden a recurrir, para ser apoyados, a diversos agentes (tanto políticos, como líderes locales, organizaciones no gubernamentales, etc.), en donde su capacidad para obtener respuestas a sus demandas e influir en las decisiones y acciones públicas, será efectiva en función de: i) la focalización de sus objetivos; ii) la conciencia que tenga como agente de cambio; iii) la utilización correcta de los medios a su alcance (por ejemplo los jurídicos) y por último; iv) su autonomía relativa (Graizbord, 1999: 149-161).

<sup>5</sup> Al respecto se han interpretado dos tipologías para definir conflictos ambientales, por un lado los *conflictos socio-ambientales*, generados en torno al acceso y control sobre los derechos de propiedad de ciertos recursos naturales y, por otro lado, *conflictos ambientales* generados por externalidades que deterioran el ambiente. Cabe señalar que este autor solamente se centra en la esfera de los conflictos sin profundizar la forma en que los actores organizan y defienden sus intereses (Sabatini, 1997).

Como se ha visto, el análisis de estos conceptos nos permite entender su evolución como resultado de cambios, desarrollo y maduración de diversas disciplinas, así como cambios en el pensamiento teórico ligando la relación que existe con la insatisfacción del desempeño del sector público en su esfera de competencia. Por ejemplo, en los mecanismos convencionales de política ambiental se necesita de una “nueva estrategia de gestión”, en donde la inclusión de la opinión pública puede consolidar y legitimar las acciones del poder en turno como agente garante de la salvaguarda del ambiente; sin embargo, en el discurso público se utiliza indistintamente términos como: participación, sociedad civil, participación ciudadana, acción colectiva, entre otros; como si estos fueran sinónimos de una misma cosa. Pero profundizar en el análisis de estos, nos ayuda a entender su evolución y características en función de ser herramientas útiles para el análisis de la sociedad y el Estado, ambas categorías inseparables para el análisis.

### *1.1.2 Esquemas interpretativos para el análisis de la participación.*

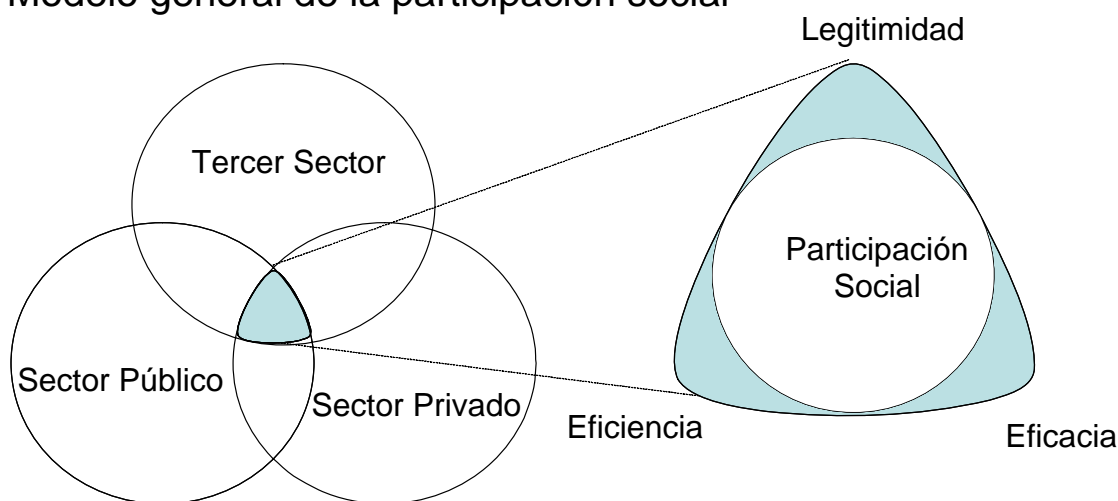
Algunos autores señalan que existen tres esferas en las que se puede dividir la sociedad: *i)* el sector público, que es cualquiera de los ámbitos del gobierno; *ii)* el sector privado que incluye a los empresarios y a los inversionistas y; *iii)* el tercer sector que incorpora a los residentes, usuarios, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (NGOs), entre otras que ofrecen sus servicios sin fines de lucro (Mochi, 2001; Natal, 2001; Fox, 2005) (véase figura 1). Simplificar a esta propuesta de tres esferas sociales, adquiere relevancia para esquematizar las características presentes dentro la movilización social, ya que esta movilización se desarrolla en función de su acercamiento con cada una de las otras dos esferas, tanto del ámbito gubernamental o del ámbito privado (*profit*), por ejemplo, dentro de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) llamadas también Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)<sup>6</sup>, de quienes se puede decir que tienen una autonomía relativa respecto a la administración pública y el sector privado, es decir, pueden estar comprometidas con la dependencia de recursos más allá de los instrumentos normativos

---

<sup>6</sup> Con fines aclaratorios, en este documento se hace la distinción entre Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ya que las primeras provienen exclusivamente del tercer sector, es decir, no forman parte del sector público o privado, por otra parte, existen OSC que provienen del sector privado como fundaciones privadas, organizaciones asistencialistas o filantrópicas y del sector público como comités o patronatos.

que para su funcionamiento señala la ley<sup>7</sup>, esta dependencia de recursos impacta en su eficiencia, ya que dependiendo de donde provengan estos recursos y la cantidad que de ellos obtengan, impacta su libertad de acción comprometiendo su legitimidad (Natal, 2001). Del mismo modo, la consolidación y permanencia de estas organizaciones dentro de la esfera gubernamental, constituyen un indicador de la eficacia y legitimidad del Estado. Para comprender como se inserta la participación social dentro de estas tres esferas, publica, privada y el tercer sector, a continuación se presenta el siguiente esquema:

Figura 1  
Modelo general de la participación social



Fuente: Construcción propia con datos de Ayala 1999; Fox, 2005; Natal, 2001.

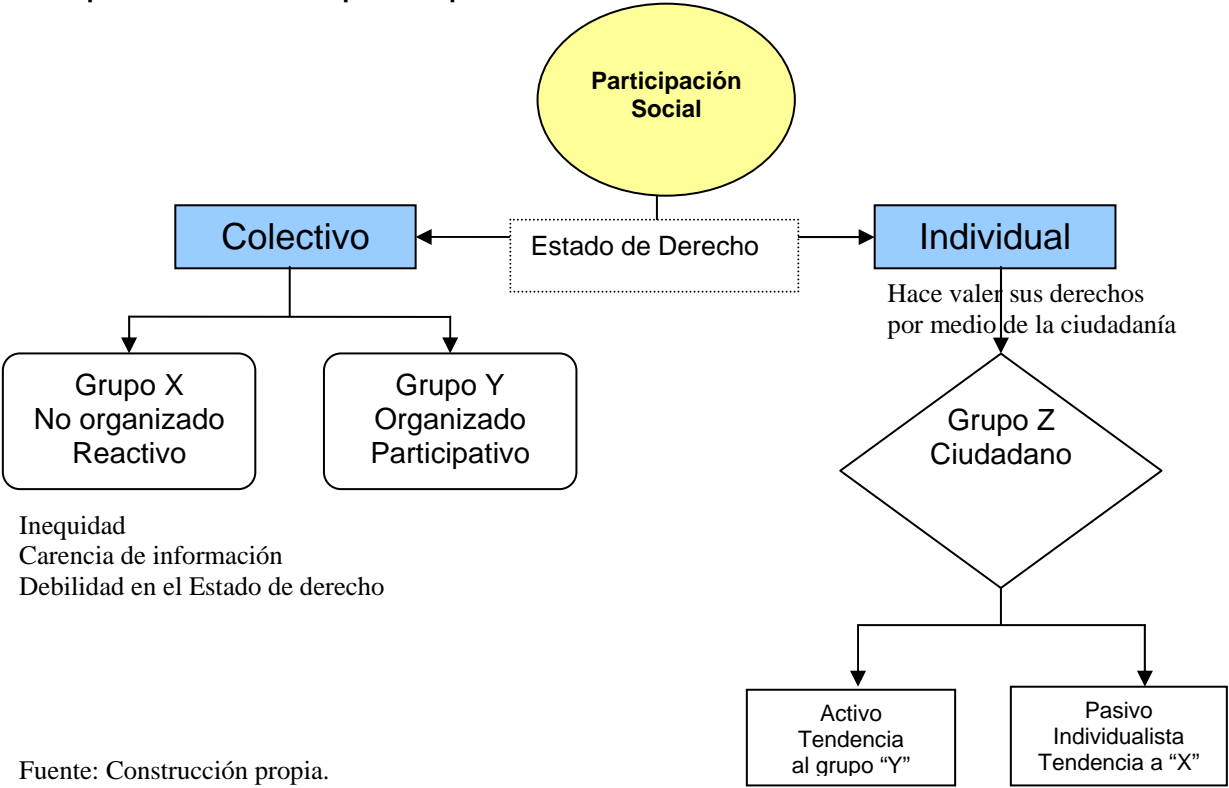
La figura 1. *Modelo general de participación social*, esquematiza una forma en que se puede representar la participación dentro de la esfera del tercer sector, la representación “ideal” implica mostrar esta participación social al centro del esquema, sin embargo, esta se desplaza hacia cada una de las otras dos esferas dependiendo de sus propios intereses y del

<sup>7</sup> Desde el punto de vista jurídico en México se han previsto diversas instancias de participación ciudadana, todas ellas con un origen directo de la Constitución Mexicana que establece la libertad de asociación para cualquier objeto lícito en forma pacífica (artículo 9º constitucional). Recientemente, la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Unión, aprobó en el 2003 el dictamen de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*, en la exposición de motivos de dicha ley, destaca los señalamientos en el sentido de que la sociedad civil ha venido organizándose para asumir con mayor eficacia su corresponsabilidad en el desarrollo económico, social y democrático, y que también ha participado en la elaboración de la legislación que estimula la vigilancia tanto del diseño de las políticas públicas, como en el cumplimiento cabal de los programas, obras y acciones del gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, por eso el Estado, señala el documento, debe apoyar su consolidación otorgándoles financiamiento (Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2003).

contexto de política estatal existente, esta participación puede ser entendida, por ejemplo, en la forma en que operan las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales (ONGAs), quienes interactúan dentro de las otras dos esferas --tanto el sector privado como el sector público-- movilizand así una serie de recursos a su favor en función de alcanzar sus objetivos. En teoría, estas ONGAs, proporcionan legitimidad a la política pública al momento de participar dentro de las propuestas gubernamentales en materia ambiental.

Las características particulares dentro del tercer sector pueden ser representadas como muestra la figura 2. *Composición de la participación social*. Lo cual implica, por un lado, un Estado de derecho sólido que reconoce y garantiza derechos civiles, políticos y sociales por medio de la Ciudadanía (grupo “Z” de la figura 2), dentro de estos derechos se incentiva la sinergia de grupos organizados que colaboran con el Estado (grupo “Y”), en el grupo “Z” existen individuos indiferentes con respecto a la política pública y su contorno social (tipo *free rider*) que podrían tender a la categoría del tipo “X”, es decir, reaccionar de forma violenta y desorganizada respecto a la aplicación de alguna política pública. O podría existir el escenario en donde “Z” tiende a “Y”.

Figura 2.  
Composición de la participación



Cabe aclarar que el diagrama anterior no refleja la variable temporal, lo que implicaría un flujo histórico de la participación social dentro de los distintos grupos que presenta el diagrama, en donde la reacción natural del Estado es evitar la tendencia hacia el grupo “X”, fortaleciendo el marco jurídico y garantizando un flujo de información sobre el tema del que se trate<sup>8</sup>.

### 5.1 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN POLÍTICA AMBIENTAL

Con el reconocimiento del individuo moderno pleno de derechos cívicos, la demanda de una transformación urbana por medio de movilizaciones sociales parecería menos frecuente. Conciliar el interés colectivo con el interés privado en el sistema económico capitalista actual parece ser un serio problema, tanto por la escasez de recursos como por la falta de voluntad política, sin embargo existen algunos ejemplos internacionales de creación y transformación de ciudades en donde se reconoce el interés colectivo de redistribución de beneficios por encima el interés privado de maximización de ganancia, lograr este reconocimiento requiere una redefinición y ampliación de los derechos ciudadanos y fortalecer los vínculos personales de todos los residentes en una ciudad, ampliar el acceso a un mismo *status* político-jurídico, igualar el acceso a la información pública, fortalecer las redes de asociaciones ciudadanas y desarrollar una identidad colectiva en la comunidad (Borja, 2000: 26-28)<sup>9</sup>.

En nuestro contexto nacional la dinámica demográfica que tiende a la concentración en el centro del país es uno de los componentes primarios de contaminación en términos de impacto ambiental, el problema de contaminación del aire en áreas metropolitanas afecta a millones de habitantes en la Ciudad de México como en la Ciudad de Los Ángeles California (L. Molina y M. Molina, 2003:23). El deterioro de la calidad del aire en estas metrópolis no es reciente, ya que se ha mantenido a lo largo de más de 35 años, las soluciones científicas y tecnológicas poco han podido hacer para eliminar del paisaje

---

<sup>8</sup> Al respecto Robyn Eckersley ha señalado: “para hacer al Estado democrático más sensible a las demandas de la sociedad civil y a su retroalimentación crítica, éste debe reconocer el papel que juegan los actores sociales y las esferas públicas en el proceso de la detección de problemas” (Eckersley, 2004:155).

<sup>9</sup> Un buen ejemplo es el trabajo desarrollado por la Conferencia Ministerial de Medio Ambiente para Europa, quienes han suscrito el “Convenio de Aarhus” en donde se garantiza la participación pública al acceso de información, la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales por parte de la sociedad europea bajo el principio de prevención en donde se incluyen garantías jurídicas para hacer operable la ley (Comisión Económica Europea, 1999; Eckersley, 2004).



urbano este problema, por lo que cobra relevancia conocer el papel que juega la variable social desde el análisis de la participación.

### *2.2.1 El papel de la participación social en política ambiental*

El supuesto inicial, para el contexto nacional, es que actualmente existen mecanismos institucionalizados de centralidad en la toma de decisiones ambientales que inhiben una efectiva participación social a favor del ambiente, ya que en las grandes ciudades, independientemente de ser gobernadas localmente, operan desde un nivel de gobierno central tanto vertical como transversalmente, por ejemplo, en la Ciudad de México se conservan rasgos de autoritarismo y centralismo fuertemente enraizados en la cultura y la práctica del Estado mexicano, a pesar del avance registrado en los últimos años de gobiernos encabezados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), siguen subsistiendo estructuras cerradas en la toma de las decisiones ambientales más trascendentes, al margen de los intereses colectivos. Por ejemplo, la toma de decisiones<sup>10</sup> para aplicar instrumentos ambientales de mejoras a la calidad del aire deja mucho que decir cuando, a pesar de existir programas para reducir la contaminación, esta no logra ser reducida y no se ha logrado pernear una cultura cívica que desincentive el uso del automóvil<sup>11</sup>, al mismo tiempo mantiene su carácter sectorial inhibiendo la posibilidad de ser parte de una política integral con los demás sectores de política pública, por ejemplo el económico y el social.

Los aspectos preponderantes de la llamada “políticas de desarrollo sustentable” tendría así que incluir la participación ciudadana en la formulación y puesta en marcha de sus acciones, por ejemplo: los desarrollos de infraestructura urbano-regional; el establecimiento y control de estándares (normas oficiales) de emisión de contaminantes; el

---

<sup>10</sup> Par Pacheco y Vega (2001), un análisis de participación ciudadana para generar políticas ambientales, tendría que realizar una diferenciación entre una *coalición ambiental* formada por la sociedad civil y el gobierno; y un *proceso multiparticipativo* con diversos actores de la sociedad, en el primer caso, sin embargo, se puede utilizar la participación ciudadana solamente para legitimar una acción gubernamental y el segundo caso, si toma en consideración a los grupos de la sociedad civil desde el inicio de la política ambiental hasta su evaluación, la participación ciudadana cobra así relativa autonomía (véase anexo 2). (Pacheco y Vega, 2001).

<sup>11</sup> El Programa para Mejorar la Calidad del Aire en al Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010, reconoce que el 80% de la contaminación del aire es por los cerca de casi 4 millones de vehículos que circulan en la metrópoli.

cumplimiento y en su caso sanción de la ley en materia ambiental y en la revisión permanente de este cuerpo jurídico. (Pacheco y Vega, 2001:38-57).

Si el administrador contemporáneo no conduce una política de gestión urbana en donde permita que las demandas sociales se desarrollen por los canales institucionales adecuados y se promuevan prácticas de participación sustantiva, no es de extrañar que las movilizaciones (ahora con este componente ambiental) continúen en el escenario político bajo el esquema descrito anteriormente del “grupo x”, es decir no participativo, recurriendo a prácticas reactivas aprendidas del pasado.

Finalmente, aplicar una política ambiental implica recursos económicos y administrativos (ceder poder) a favor de las mayorías en un nivel de participación enfocado a la gestión en una especie de empoderamiento comunitario. El problema planteado en estos términos implicará analizar qué tipo de indicadores existen para evaluar la participación social en la materia y si son estos indicadores los más convenientes.

### *2.2.2 La participación social en la política ambiental mexicana.*

Los antecedentes se remontan a la década de los años setenta, a pesar de que México sufrió un proceso de deterioro severo desde mediados de los años cuarenta con el apogeo de la etapa de industrialización de país y problemas como el de la calidad del aire se agudizan en las principales ciudades del país, pero esto no se traduce directamente en el surgimiento de una conciencia ambiental activa que incluyera este tema como elemento básico reivindicativo (Lezama, 1997: 321).

A pesar de haber existido movilizaciones en demandas de mejores condiciones de salud en años anteriores, no es sino hasta esta la década de los años setenta, justo después de la cumbre de Estocolmo, cuando empezó a tomar fuerza la participación social en materia de política ambiental en México, y no como un proceso gestado a la luz del deterioro ambiental, sino como un reflejo del movimiento ambientalista internacional, si bien el medio ambiente se convirtió en tema político de las sociedades occidentales, este nació como expresión de lucha radical frente al autoritarismo de Estado (Hajer, 1995). Para el caso mexicano, lo ambiental nace como una bandera ideológica del partido oficial, no como una demanda dentro de la agenda social (Lezama, 1997: 321). La participación social giró en torno distintos temas, desde manifestaciones contra la ruptura de la trama urbana de

la Ciudad de México y la desarticulación del sentido de barrio, hasta la reubicación de empresas contaminantes y la necesidad de foros de consulta pública en demanda de garantías de información y participación (véase anexo 3, sobre la cronología de la participación en el tema de la contaminación atmosférica para México). Para estos primeros años de manifestaciones ambientalistas, los problemas de contaminación del aire eran entendidos solamente en función de problemas relacionados con salud pública, y no como un problema de viabilidad económica y social (Lezama, 2001:319).

En los inicios de los años ochenta se da la primera manifestación en contra del deterioro ambiental de la ciudad de México, en este mismo periodo se fundan los primeros grupos ecologistas que más tarde jugaran un papel central en la negociación por descentralizar la industria de la capital del país, a raíz de diversos accidentes industriales y eventos naturales como el explosión en San Juan Ixhuatepec y el terremoto de 1985 (Lezama, 1997; Natal, 2002; CEPAL, 2000). En los inicios de esta década se crea la Ley Federal de Protección Ambiental que dará paso a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Para 1988 se modifica la estructura jurídica e institucional en materia ambiental con la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA), creándose la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

El impacto producido por el terremoto de 1985 en la Ciudad de México y en algunos estados del centro del país, generaron un amplio movimiento social que se tradujo en un incremento de presión hacia la democratización de las instituciones del Estado. En especial las organizaciones no gubernamentales (ONGs) hicieron hincapié en resolver los problemas urbanos emergentes como el de vivienda, transporte público y reducción de la contaminación del aire. En esta década se consolidan organizaciones ambientales y grupos ecologistas como el Grupo de los 100, El Movimiento Ecologista Mexicano, PRONATURA y la Unión de Ecologistas de Coyoacán (véase anexo 4).

Las recurrentes crisis económicas de finales de los años ochenta y principios de los noventa, así como la duda razonable sobre la legitimidad del proceso electoral de 1988, traen a la escena pública un sin número de organizaciones que en su mayoría se dispersan en la acción partidista al crearse el Partido de La Revolución Democrática (PRD) en 1990, este partido político asume la necesidad de autonomía de las organizaciones sociales frente

al corporativismo mostrado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), señala que estas organizaciones deben ser impulsadas de tal suerte que su impulso, permita definir las prioridades de las obras del gobierno, así como su ejecución y supervisión, haciendo eco en los planteamientos que promovían los grupos ambientalistas de la época (Quadri, 1994).

Para mediados de la década de los años noventa existían ya la unión de grupos ambientalistas, Greenpeace México y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, así como una gran cantidad de organizaciones sociales que se ubicaron en el centro del país, bajo un contexto de gran variedad de expresiones de preocupación ambiental en un cambiante contexto a través del tiempo (Hajer, 1995).

En materia de política ambiental, el periodo comprendido entre 1979 y 2002 se han puesto en marcha cuatro programas gubernamentales para resolver el problema de la contaminación del aire en el valle de México: *i*) “Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire del Valle de México 1979- 1982 (PCMCA) de 1979; *ii*) “Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” (PICCA) de 1990; *iii*) “Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000” (PROAIRE) de 1996 y *iv*), el “Programa Para Mejorar la Calidad del Aire del Valle de México, 2002-2010” (PROAIRE) del 2002, a partir de estos dos últimos programas es que se ha puesto atención a la necesidad de integrar la participación social, pero solamente como un componente necesario de consulta sobre el programa y no como un elemento sustancial para la el seguimiento y evaluación de los mismos.

Así, el tema de la participación ha estado presente desde 1992, año en que se crea la Comisión Metropolitana para la Prevención y control de la Contaminación Atmosférica en el Valle de México (ahora Comisión Ambiental Metropolitana) y con las reformas de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como la creación en 1997 de la Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil (ahora Ley de Fomento a las Actividades que promueven las Organizaciones de la Sociedad Civil) se abren mayores posibilidades de acción, más y mejores canales para conducir las propuestas de estas organizaciones hacia la política ambiental.

Pero aún queda por determinar si efectivamente las ONGAs pueden recurrir al marco institucional para hacer valer sus demandas, o si por el contrario, permanecen en la informalidad o semi-corporativizadas por el Estado.

Lo que sí queda claro, es que a lo largo de las últimas tres décadas la participación pública se ha consolidado y definido, ahora existe un gran número de ONGAs que opera en el centro del país, y se podría esperar que estas busquen profesionalizarse por la complejidad misma de los problemas ambientales a los que buscan atender, sin embargo su contribución al tema sobre la calidad del aire, aún permanece difuso.

## A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL

se reconoce que la política ambiental (*policy making*) depende de una construcción social, es decir, se construye por medio de las prácticas sociales, por lo que no solamente la regulación del problema físico sino también la regulación del conflicto social es inherente al tema ambiental, será importante determinar: cómo los problema de la calidad del aire ha sido definido y que consecuencias políticas y sociales ha tenido.

Así como existen coaliciones discursivas que atienden el problema ambiental (Hajer, 1995), también existen coaliciones ambientales para incidir dentro de la toma de decisiones de la agenda ambiental. El estudio de la conformación de estas coaliciones ambientales puede ayudar a caracterizar las ONGAs por las características de cada una de ellas, por el impulso y alcance que tienen estas organizaciones ambientalistas en la creación de conciencia sobre la problemática ambiental y por la forma de influir en la política y legislación ambiental que depende en gran medida de su tamaño e interés particular. Sin embargo, se reconoce que las ONGAs han participado de manera amplia y comprometida en las tareas de conservación, mejoramiento y educación ambiental, así como en la promoción de un desarrollo acorde a las políticas sostenibles desde la administración directa de áreas privadas o comunales de conservación, (unidades de manejo ambiental, parques nacionales, bosques, etcétera) hasta la generación y difusión de alternativas de desarrollo comunitario, el diseño de curricular y la educación ambiental, así como la promoción de políticas y legislación ambiental.

Las organizaciones ambientalistas han encabezado luchas sociales y políticas importantes para la preservación del patrimonio ecológico en nuestro país, así como para impedir el deterioro ambiental causado en mayor parte por el establecimiento de industrias y empresas de alto impacto ambiental, sin embargo existe y se mantiene a su interior un alto grado de vulnerabilidad financiera.

Por otra parte la naturaleza de su temática y lo diverso de sus orígenes produce un sector muy variado de organizaciones que van desde organizaciones de voluntarios, hasta organizaciones formales con personal remunerado, desde las que trabajan sólo el ambiente urbano a las que trabajan sólo lo rural, de las activistas (radicales o no) que buscan en forma continua la movilización social o las que implementan acciones de conservación, las que promueven enfoques de género, a las que trabajan con grupos minoritarios, las que promueven tecnología limpia desde la iniciativa privada, a las que promueven ecotecnologías de arquitectura vernácula, las que promueven políticas públicas, a las que financian proyectos de desarrollo, sin excluir las que se muevan en más de uno de los sectores antes descritos, para poder tener un panorama claro de ONGAs en materia de política ambiental de calidad del aire es indispensable su caracterización en función a su tamaño, su tiempo de creación, los recursos que movilizan y la red de la que forman parte por los objetivos que trabajan.

Como se ha señalado anteriormente las principales demandas de las ONGAs se centran en una transformación social hacia la preservación de los recursos naturales, para evitar el deterioro ecológico y promover el desarrollo sustentable, tanto en materia educativa, como en derechos a la información y rendición de cuentas en un grado de corresponsabilidad social local, nacional y global, promoviendo la participación social con o sin perspectiva de género.

Dentro de los componentes de vulnerabilidad que enfrenta este sector según el SEMEFI (SEMEFI, 2000) destacan los siguientes aspectos:

1. Muchas organizaciones tienen que limitar el alcance de sus programas a sus recursos, económicos y materiales.
2. Estas organizaciones están pasando por un proceso de profesionalización que será limitado sin una estabilidad financiera adecuada (capital operativo).
3. Por la naturaleza temática que abarcan y por su heterogeneidad, muchas de ellas se encuentran rezagadas en cuando a su desarrollo institucional, además su estructura fiscal no incentiva su labor ni reconoce de manera efectiva su contribución en garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales.

Una de las hipótesis planteada en este trabajo señala que la formación, permanencia y fortalecimiento de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas (ONGAs) constituye un actor indispensable para el éxito de la política ambiental, ya que su capital intelectual con amplia capacidad crítica, legítima, fortalece y consolida la política de control de la calidad del aire, con lo que se ha señalado hasta el momento aun no es posible asistir positivamente sobre este hipótesis, es necesario desarrollar el estudio comparativo para obtener mayor certeza sobre estos planteamientos, por otra parte, se ha sugerido que un marco jurídico estable, claro y bien consolidado representa una participación social fuerte; la debilidad jurídica e institucional genera una participación social débil, con escasos márgenes de actuación y poco impacto; en el primer caso, se instituye una política de control de la calidad del aire socialmente eficiente, pero como se sabe esto es cosa que no ocurre para el caso mexicano, aunque actualmente existen nuevos instrumentos legales<sup>12</sup>, se han sentado las bases para corregir la debilidad jurídica e institucional en materia de participación social.

---

<sup>12</sup> Me refiero a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, aprobada por el Congreso en el 2003.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borja, Jordi y Manuel, Castells (2002), *Local y global la gestión de las ciudades en la era de la información*. México, Taurus.
- Castells, Manuel (1986), *La ciudad y las masas sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid, Alianza.
- (1981), *Crisis urbana y cambio social*. México, Siglo Veintiuno.
- (1977), *Movimientos sociales urbanos* (Trad. Ignacio Romero de Solís ed.). México, Siglo Veintiuno.
- Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (CEMEFI) (2000), "Resumen Ejecutivo sobre Medio Ambiente", *Reporte Final: Conclusiones y propuestas de la mesa de dialogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox*, México. Centro Mexicano para la Filantropía A.C.
- CEPAL (2000), *Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica: estado de situación (México)*, [en línea: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)]
- Eckersley, Robyn (2004), *The Green State: Rethinking Democracy & Sovereignty*, Cambridge, MIT Press.
- Fox, Catherine et. al., (2005), *Alianzas tripartitas, reconocimiento del tercer sector*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- González R. E. (1995), *Manual sobre organización para la gestión local*, Colombia: Foro nacional por Colombia.
- Hobsbawm, Erik (1974), *Rebeldes primitivos estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX* (2nd ed.). Barcelona, Ariel
- Lezama, José Luis (1997), "La construcción gubernamental de la contaminación ambiental: la política del aire para la Ciudad de México, 1979-1996", en *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. I, Núm. 2. México, El Colegio Mexiquense A.C.
- (2000), *Aire dividido crítica a la política del aire en el valle de México, 1979-1996*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda (eds) (1997), *Conflictos ambientales entre la globalización y la sociedad civil*, Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente.
- Marshall, T.H. y Bottomore T. (1992), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Marx C. & F. Engles (1974), *Obras Escogidas, en tres tomos*, T. I. Moscú: Editorial Progreso.
- Natal, Alejandro (2001), "How state funds impact NGO's capacity to foster people's participation", en *Documentos de investigación*, núm. 12, México, El Colegio Mexiquense A.C.



- (2002) “La participación de las sociedad civil en los procesos de integración comercial: El caso del ALCA en México”, en Documentos de investigación, núm. 18, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Olvera A. J. (2001), *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización los contornos de un proyecto*. Xalapa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Sociedad Civil y Gobernabilidad en México.
- (Coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina México*. Xalapa, México; México, Universidad Veracruzana; Fondo de Cultura Económica.
- Pacheco V. y Vega L. (2001). “Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental”, en *Economía sociedad y territorio*. Vol. III, Núm. 9. México. El Colegio Mexiquense A. C.
- Pacheco, V. (2003). “Cooperación internacional para la protección ambiental: La formación de coaliciones en perspectiva”, en *Foro Internacional*, Vol. XLIII, Núm. 2 Abril-junio 2003. México, El Colegio de México.
- Quadrí, Gabriel y Enrique Provencio (1994), *Partidos políticos y medio ambiente*, México, El Colegio de México A. C.
- Tarrow, S. G. (1997). *El poder en movimiento los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.
- Touraine, Alan (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago, Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- (1987a), *El Regreso del actor*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM /Purrúa.