

# Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de la Reforma Agraria.

26

## I. SEDESOL

La secretaría de desarrollo social, SEDESOL, se creó en mayo de 1992 con el propósito de atender en una sola dependencia a los diferentes programas federales que se desprenden de las políticas públicas de carácter social; es decir, aquellas que van dirigidas a atender a los sectores más desprotegidos de la población. (Manual, INAP 2000). La secretaría se formó a partir de las atribuciones en materia de desarrollo social, desarrollo urbano y regional, vivienda y ecología que le transfirieron las extintas secretarías de desarrollo urbano y ecología (antigua SEDUE), y secretaría de programación y presupuesto (SPP), por lo que ataña al programa nacional de solidaridad.

En síntesis, la SEDESOL es una dependencia que formula y conduce la política social en materia de desarrollo urbano, vivienda, abasto social y superación de la pobreza, conforme a los lineamientos del plan nacional de desarrollo, con atención especial a los estratos de población de muy escasos recursos.

El artículo 32 de la LOAPF le señala a esta nueva dependencia como atribuciones más importantes, las siguientes:

### **Antecedentes y misión**

### **Atribuciones principales**

Formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social para el combate a la pobreza;

Coordinar las políticas de planeación regional, juntamente con los gobiernos estatales y municipales, formular los planes regionales;

Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de los estados y municipios; Coordinar y ejecutar programas especiales para colonos de zonas urbanas muy pobres, para grupos étnicos y para los pobladores de las zonas áridas;

Proteger el bienestar y las manifestaciones culturales, lingüísticas, usos y costumbres de los pueblos indígenas;

Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial;

Prever las necesidades nacionales de tierra urbana, reservas territoriales y agua;

Promover y concertar programas de vivienda;

Promover obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.

Estas atribuciones las desempeñará la SEDESOL, por mandato de ley en coordinación con otras dependencias federales, con los gobiernos estatales y municipales y procurando la participación intensa del sector privado y del sector social de la sociedad.

## **Estructura de organización**

- Un secretario;
- Dos subsecretarías: de desarrollo regional; de desarrollo urbano y vivienda;
- Cuatro unidades: de coordinación general de delegaciones; de coordinación sectorial; de análisis económico y social; de comunicación social;
- Una contraloría interna;
- Una coordinación general: del programa nacional de apoyo a las empresas de solidaridad;
- Una coordinación nacional: del programa de educación, salud y alimentación, transformado en CONTIGO: Oportunidades;
- Una oficialía mayor;
- Un instituto: el nacional de solidaridad;
- Catorce direcciones generales.

## **Programas principales**

Esta dependencia tiene a su cargo atribuciones y programas que representan una alta prioridad social; igualmente la tienen en el ámbito del desarrollo nacional sustentable. Una manera de aproximarse a los programas de SEDESOL es efectuar un análisis matricial elemental. Piénsese en una matriz tridimensional en la que el primer vector corresponde a la población-objetivo; el segundo a los fines generales y particulares de los programas de la dependencia; y , un tercero a los instrumentos de los que se puede o debe disponer para alcanzar tales fines.

A.- Población-objetivo (universo de acción): población en situación de pobreza y/o pobreza extrema;

- Grupos rurales, ejidales y comunales;
- Etnias y grupos indígenas;
- Grupos de población en zonas áridas o semi-áridas;
- Colonos urbanos de zonas marginadas carentes de vivienda y servicios;
- Otros grupos en situación de marginación.

B.- Fines generales de los programas:

- Promover y coordinar acciones que generen empleo y auto-empleo adecuadamente remunerado;
- Superación de los niveles de pobreza y pobreza extrema.

B1.- Fines específicos de los programas:

- Apoyo a proyectos productivos para y por grupos marginados: Seguro popular de salud;
- Apoyo a las empresas de solidaridad y microempresas;
- Apoyo para mejorar la educación, la salud y la alimentación de los núcleos de población-objetivo;

Promoción del desarrollo regional en las áreas donde habitan los núcleos de población-objetivo;

Promoción de desarrollo urbano y vivienda popular para los mismos grupos;

Apoyo a mujeres jefas de familia;

Apoyo a jornaleros agrícolas;

Fomento a la participación social;

Promoción de nuevas formas de organización ciudadana;

Edificación del equipamiento urbano e infraestructura.

C.- Los instrumentos disponibles:

Formulación y discusión de los convenios de desarrollo social (ramo 26 y, parcialmente, ramo 33 del presupuesto federal);

Asistencia técnica en la planeación regional (vía los comités estatales y municipales de planeación);

Asistencia técnica para la preparación de los programas de inversión en obras de infraestructura, en particular a nivel municipal;

Utilización de los recursos del instituto nacional de solidaridad en materia de organización y participación social;

Comparación e intercambio de experiencias estatales y municipales en estas mismas materias.

Se hace la descripción de algunos programas únicamente de manera ilustrativa:

1.- El programa nacional CONTICO: Oportunidades

Nació en marzo del 2002 adicionando nuevos programas a PROGRESA. Su primer objetivo es la creación de empresas entre grupos de población rural, población indígena y población urbana de escasos recursos. Hasta el año 2000 estaba adscrito, integralmente, a la SEDESOL. A partir del 2001 pasó, en la parte urbana, al ámbito de las atribuciones de la secretaría de economía por lo que mira a la creación de pequeños negocios. Formalmente la fracción VIII del artículo 32, sobre las atribuciones de aquella dependencia se convirtió en la fracción X-bis del artículo 34, de las atribuciones de la secretaría de economía, aunque únicamente por lo que toca a grupos urbanos en pobreza extrema; ni rurales ni indígenas. La atención respecto de estos últimos núcleos se mantiene en SEDESOL. El programa ha tenido éxitos y fracasos; muchas empresas tuvieron que cerrar por falta de viabilidad, pero muchas otras se mantienen sin requerir apoyos financieros adicionales aunque necesitadas de dirección y asistencia técnica en su operación y para la comercialización de sus productos o servicios. Actualmente el programa continua apoyando financieramente el nacimiento de pequeños negocios cuyos "expedientes técnicos" están debidamente integrados. El apoyo consiste en proporcionar hasta 40% del capital necesario para arrancar operaciones; el resto debe ser aportado por los grupos legalmente constituidos en alguna de las formas que la ley prevé.

**Ejemplo de  
algunos  
programas**

Un segundo objetivo es continuar con el programa nacional de apoyo a la mujer, pero ahora con énfasis en la mujer que es jefa de familia.

2.- El programa nacional ahora llamado ‘Oportunidades’ va más lejos que el antiguo PROGRESA. Se le adicionan tres programas nuevos: el seguro popular de salud, el de jornaleros agrícolas y el mencionado para las mujeres jefes de familia. Por otra parte continúa un apoyo directo en efectivo y en especie a la población en situación de pobreza extrema, con el propósito de que tales condiciones no impidan -mientras se modifican los niveles de vida de esos grupos- que sus integrantes menores de edad dejen de asistir a la escuela que continúen subalimentados, ellos y el resto de su familia, o que caigan en precarias condiciones de salud. “Oportunidades”, antes PROGRESA, otorga subsidios mensuales en efectivo a los niños de familias muy pobres, bajo la condición de que no dejen de asistir a la escuela; a los integrantes de esas mismas familias, identificadas y registradas en los padrones correspondientes, se les proporcionan recursos en efectivo y en especie para complementar su alimentación y mejorar sus condiciones de salud.

CONTIGO: Oportunidades implica una fórmula diferente de atacar las condiciones de pobreza extrema de la población, respecto de los sistemas puestos en ejecución por el antiguo programa nacional de solidaridad, PRONASOL. La teoría que inspira esta acción es que el gasto social y los subsidios deben llegar lo más directamente posible a la población necesitada; que no deben dispersarse de la atención a núcleos de población que si bien tienen carencias, no se hayan en condiciones de pobreza extrema. Los creadores de “Oportunidades” sostienen la tesis que PRONASOL era, en realidad, un disparo de escopeta al aire en el sentido que sus ventajas podían beneficiar por igual a familias con un nivel de vida aceptable, que a familias pobres o a familias en pobreza extrema; que estas últimas no eran necesariamente la población-objetivo del programa. Se dice por el contrario, que “Oportunidades” desea atender -primera sino es que exclusivamente- a la población en situación de carencia extrema.

### 3.- Programas de vivienda popular.

SEDESOL no dispone de los recursos financieros para financiar directamente la construcción de vivienda popular. Su tarea consiste en identificar las zonas urbanas, semiurbanas y rurales que experimentan las mayores necesidades de morada; promover y convencer a los sectores público, privado y social para llevar adelante la edificación de vivienda de interés social, en los terrenos que presenten condiciones adecuadas. Estas acciones se llevan a cabo en dos niveles. El general, mediante la definición de una política nacional de vivienda popular, y el particular que consiste en la supervisión de los programas constructivos en operación.

Una de las tareas más útiles que realiza SEDESOL en esta materia es la de concertación. Reúne en la misma mesa a los intermediarios financieros, a los constructores, a los propietarios de los terrenos y a los demandantes de vivienda. SEDESOL establece los marcos de referencia para la negociación y conduce a los actores a través del laberinto de autorizaciones, permisos y trámites, simplificando y facilitando la concreción de las operaciones, hasta el arranque de la edificación. Hay que tomar en cuenta que en no en pocas ocasiones los distintos actores no conocen las ofertas ni las demandas respectivas; se requiere que alguien que haga la conjunción de todos los elementos.

### 4.- Ordenación y equipamiento territoriales.

Esta debería ser considerada por el gobierno federal, los estatales, los municipales y la

opinión pública nacional como una de las tareas del estado mexicano más importantes. La razón es simple: las acciones u omisiones en la materia se vuelven definitivas e irreversibles. Basta recordar el crecimiento caótico, desarticulado e inconexo de las zonas urbanas del país; la desaparición de las mejores superficies agrícolas en el altiplano; la grave deforestación; perdida de suelos productivos; la invasión y cambio en el uso de suelo en muchas zonas de reserva natural y ecológica; la contaminación del 90% de los cuerpos y corrientes superficiales de agua dulce, y otras semejantes.

SEDESOL está preparada técnicamente para llevar a cabo la ordenación y equipamiento del territorio nacional; en realidad, esa tarea está suficientemente avanzada a nivel de gabinete y en el orden jurídico general. Lo que ocurre es que SEDESOL tienen que acudir a medidas indirectas de coordinación y convencimiento, por que carece de las atribuciones directas, de los instrumentos jurídicos específicos de los recursos financieros requeridos y de los equipos humanos en el ámbito administrativo, para imponer ejecutivamente y por la fuerza, si acaso fuera necesario, sus determinaciones de ordenamiento territorial.

Esta es una materia de política pública en la que se necesita actuar con urgencia, porque el paso del tiempo opera en contra.

## **Entidades sectorizadas**

### I. Organismos descentralizados

Comisión Nacional de las Zonas Áridas

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Instituto Nacional Indigenista

### II. Empresas de participación estatal mayoritaria

Diconsa, S.A. de C.V.

Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

Liconsa, S.A. de C.V.

### III. Fideicomisos y fondos

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

FUENTE: DOF-13-VIII-01

## **II. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)**

## **Misión**

Fomentar el aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que consolide el desarrollo presente y futuro de los mexicanos; que permita una mejor calidad de vida para todos; que propicie la superación de la pobreza y contribuya

a un desarrollo económico basado en procesos productivos y tecnologías que no degraden los recursos y la calidad del ambiente (Manual, INAP 2000).

## **Antecedentes**

Las preocupaciones de la sociedad y los gobiernos en torno a la protección del medio ambiente la naturaleza y la ecología se dejaron sentir con intensidad en México y en distintas partes del mundo, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado pero particularmente durante el último cuarto. Los conceptos de protección al medio ambiente y a la ecología, devinieron términos de uso corriente en el lenguaje de uso cotidiano. Aquellas preocupaciones tuvieron una respuesta jurídica y administrativa por parte del gobierno mexicano. En efecto, en 1982 se creó la secretaría de desarrollo urbano y ecología (SEDUE) para formular e impulsar la política ecológica. Los autores del "Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada" (INAP 2000), afirman correctamente que la creación de la secretaría de desarrollo social en 1992 constituyó un nuevo avance en política ambiental; se le otorgaron atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo en su relación con los aspectos ecológicos. Posteriormente en 1994 se creó la secretaría del medio ambiente recursos naturales y pesca (SEMARNAP). Agregar las atribuciones de protección sobre los recursos naturales a las relacionadas con el medio ambiente, tiene lógica y es una decisión congruente. Los recursos naturales de un país con la geografía y la orohidrografía que tiene México, son una parte sustancial de su entorno y de las expectativas de calidad de vida de su población. En diciembre del 2000 la SEMARNAP perdió sus atribuciones en materia de pesca, como ha quedado dicho en otra parte, y se transformó en secretaría del medio ambiente y recursos naturales (SEMARNAT). La existencia de ambas dependencias respondió y responde, entre otras cosas a la necesidad de articular en una sola institución la responsabilidad de formular y vigilar el cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental.

## **Marco jurídico**

En adición a las normas constitucionales y a las disposiciones de la LOAPF, los textos legales más importantes que integran el marco jurídico que rigen las actividades de esta dependencia, son las siguientes:

Ley general del equilibrio ecológico y protección del ambiente;

Ley de aguas nacionales;

Ley federal del mar;

Ley forestal;

Ley federal de caza;

Ley federal de sanidad vegetal;

Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

## **Principales atribuciones**

En términos de la LOAPF las principales atribuciones de esta dependencia, absolutamente vitales para garantizar el bienestar de las generaciones futuras de mexicanos, son:

- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, de ecología, saneamiento ambiental, agua y regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que toque a otras dependencias;
- Fomentar la protección de los ecosistemas, los recursos naturales y los bienes y servicios ambientales;

- Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que pertenecen a la federación, excepción hecha de los hidrocarburos;
- Establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, sobre los ecosistemas naturales, sobre el aprovechamiento de la flora y la fauna, sobre descarga de aguas residuales y sobre materiales y residuos peligrosos, en coordinación con las autoridades que deban participar;
- Vigilar el cumplimiento de las leyes de la materia y de las normas oficiales mexicanas e imponer, en su caso, las sanciones procedentes;
- Proponer al ejecutivo federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, organizarlas y administrarlas;
- Ejercer la posesión y la propiedad de la nación sobre las playas, zona federal marítimo terrestre y terreno ganado al mar;
- Dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de los proyectos de desarrollo y los estudios de riesgo ambiental, independientemente de su procedencia;
- Difundir las tecnologías relacionadas con los temas que son de la responsabilidad de la dependencia;
- Fomentar y realizar programas de reforestación con la colaboración de las autoridades que corresponda;
- Evaluar la calidad del ambiente y promover el sistema de información ambiental, incluyendo el monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua y el inventario de recursos;
- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y protección de la capa de ozono;
- Promover la participación de la comunidad científica en la formulación de las políticas nacionales;
- Proponer y en su caso resolver el establecimiento de vedas forestales;
- Imponer restricciones al tránsito en el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero;
- Reglamentar el aprovechamiento de cuencas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional y realizar los trabajos necesarios para protegerlas;
- Organizar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, superficiales o subterráneas;
- Vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal en la protección de cuencas alimentadoras;
- Manejar el sistema hidrológico del valle de México;
- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales;
- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres y sobre playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

La dependencia en cuestión se organiza de la manera siguiente:

Un secretario (a);

Tres unidades coordinadoras: la de asuntos internacionales; la de análisis económico y social; las delegaciones federales;

Una unidad de contraloría interna;

Dos institutos: el nacional de ecología; y, el de tecnología del agua;

## Estructura orgánica

Una comisión: la nacional del agua;  
 Una procuraduría: la federal de protección al ambiente;  
 Dos subsecretarías: la de planeación y la de recursos naturales;  
 Una oficialía mayor;  
 Diez direcciones generales.

**Entidades sectorizadas** Organismos descentralizados

Comisión nacional forestal;  
 Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación);  
 Productos forestales mexicanos (en proceso de desincorporación).

FUENTE: DOF-13-VIII-01

**Principales problemas técnicos y sociales** Esta dependencia debe hacer frente al más complejo conjunto de problemas que se generan en el ámbito de la protección al medio ambiente, la protección de los recursos naturales renovables y a los problemas derivados de la contaminación. Es fácil comprender que, de cara al futuro, las tareas encomendadas a esta dependencia son las de mayor incidencia en la calidad de la vida que las actuales generaciones de mexicanos heredará a las futuras.

Al catálogo de problemas que se mencionarán enseguida corresponden los principales programas que aplica la dependencia: en algunos únicamente desde el ángulo normativo, en otros con acciones directas correctivas o de regulación, que requieren de amplios recursos humanos, técnicos y financieros; en otras más, con la colaboración de las restantes dependencias federales, locales y la sociedad civil. Conviene advertir que la magnitud de los desafíos que se presentan en esta área es el resultado de numerosas causales, pero el culpable mayor, si se permite la expresión, ha sido el crecimiento explosivo de la población de México la cual, en los últimos sesenta años, se quintuplicó al pasar de veinte a cien millones de habitantes. Por otra parte, los loables avances alcanzados en sanidad y salubridad generales, han acarreado otros problemas también graves. Se hace referencia al esfuerzo nacional por dotar de agua potable entubada y drenaje sanitario a casi todas las poblaciones de más de dos mil quinientos habitantes. Ello ha dado origen a la necesidad, todavía por cumplirse, de dar tratamiento a las aguas "negras" o residuales después de su uso domiciliario e industrial.

He aquí la enumeración de los problemas más relevantes:

### 1) Basura

- a) La falta de incineradores, rellenos sanitarios y/o de tiraderos adecuados en la mayoría de los municipios del país;
- b) La incapacidad económica de las autoridades municipales para la recolección de la basura domiciliaria e institucional;
- c) La carencia de sitios para el depósito de desechos tóxicos;
- d) La falta del equipamiento urbano necesario para que la población no arroje la basura en las calles, avenidas y lugares públicos;

- e) La pérdida de una cultura popular –que alguna vez existió- sobre como evitar generar excesivas cantidades de basura; sobre la responsabilidad individual que cada uno tenemos en esta materia.
- 2) Contaminación de aguas superficiales.

Se dice que, desafortunadamente, la falta de tratamiento o el tratamiento inadecuado de las aguas “negras”, servidas o residuales, tanto de origen domiciliario como industrial, ha traído como consecuencia que 90% de los cuerpos de agua y las corrientes superficiales del territorio nacional, presenten algún grado avanzado de contaminación. Ello afecta a:

- a) arroyos;
- b) ríos;
- c) lagos, lagunas y esteros;
- d) algunas bahías y zonas costeras.

La tarea que el país tiene delante suyo en esta materia es inmensa y costosa. Es posible citar los casos de algunos lagos, lagunas y embalses que han desaparecido o que han dejado de cumplir la función a la que estaban destinados, a consecuencia del problema de la contaminación. Sin embargo, también es sabido que otros países tan poblados como el nuestro, han logrado limpiar sus cuerpos de agua y devolver la vida a sus corrientes y ríos.

3) Sequía de algunos cuerpos de agua importantes y de manantiales.

El ejemplo más conocido, pero no el único, es el lago de Chapala. Los gobiernos federal, locales y municipales involucrados llevan a cabo esfuerzos importantes para salvar al mayor lago interior de México. Es de desear que se tenga éxito.

Casi todos podemos recordar que conocemos algún río que ahora es un drenaje entubado o alguna fuente de agua o algún manantial que ahora ya está seco. Las razones pueden ser muy diversas: la deforestación, el bombeo profundo, la sequía regional y otras más.

4) Abastecimiento de agua.

Es posible afirmar que México es un país con suficientes recursos de aguas superficiales aptas para el consumo de su población, todavía, pero distribuidas de una manera completamente inadecuada en relación a los centros de consumo y a las necesidades de sus habitantes. Redistribuir el agua para usos domésticos es de tal manera oneroso técnica y financieramente, que en el futuro inmediato muchas ciudades en el país confrontarán serios problemas de escases. Esta circunstancia demanda hoy y demandará en los próximos años, una gran cantidad de recursos financieros; al mismo tiempo, cambios en los hábitos de uso, administración, conservación y pago de los consumos “del vital líquido”.

5) La deforestación.

Este es un problema económico y social muy conocido y estudiado. Baste recordar que

México fue considerado, apenas medio siglo ha, como un país forestal. Hoy en día no es exagerado afirmar que los bosques de México no pueden ser considerados como un recurso renovable puesto que no hemos sido capaces –como colectividad- de renovarlos ni protegerlos adecuadamente.

#### 6) La pérdida de suelos productivos.

Anualmente se pierden muchas hectáreas de suelos con capa vegetal productiva: ya sea suelos forestales, pastizales, agrícolas o ganaderos. Diversos fenómenos producen esos resultados: los permisos forestales inadecuados o los abusos por falta de vigilancia o por corrupción; la tala clandestina para usos industriales; los incendios forestales; las prácticas agrícolas depredadoras en las escasas regiones donde aún existe la selva tropical “alta”, etc. Se pierden muchas hectáreas de terrenos productivos, también, por los cambios en el uso o destino de los mismos; por lo general para ser utilizados en nuevos desarrollos habitacionales o industriales.

#### 7) El problema de los parques nacionales y estatales.

En principio, el país ha dispuesto la existencia de numerosos parques nacionales y estatales. Ello es muy alentador. Sin embargo, la posesión y propiedad de los terrenos de esos parques, por lo menos de la mayoría, no pertenece a la nación, como terrenos nacionales, ni al gobierno federal ni a los gobiernos locales o municipales. Son propiedad comunal, ejidal o particular. Tal cosa no tenía gran importancia cuando la población del país era reducida y no ejercía presión sobre el recurso tierra. Hoy en día la situación es muy diferente: la disponibilidad de tierras, bosques y aguas no aumenta pero la población se ha multiplicado cinco veces de 1940 a la fecha. De otro modo dicho, los recursos naturales son fijos y la población es creciente. Ello ha llevado a que el uso del suelo en los parques naturales de la federación y los estados se modifique gradualmente y, en ocasiones, de manera acelerada. No resulta nada fácil proteger el territorio de los parques nacionales y estatales, porque los decretos que les dieron origen contienen disposiciones débiles sobre el uso o destino del suelo; en la práctica resulta muy complicado evitar que los comuneros, los ejidatarios y particulares busquen formas de explotación de sus terrenos que casi nunca son compatibles con el sentido de un parque natural.

#### 8) Contaminación atmosférica.

Este fenómeno y su más grave consecuencia, la inversión térmica, ha sido también objeto de estudio y diagnóstico. El caso más conspicuo, pero no único, es el de la ciudad de México y la aledaña zona metropolitana del estado de México. Se dice que el 80% de las emisiones contaminantes en esa área provienen de fuentes móviles, es decir, de vehículos automotores. El resto se origina en fuentes fijas, es decir, establecimientos industriales. Uno de los factores que más contribuyen a producir emisiones contaminantes es la edad del parque vehicular. Los vehículos automotores de más de diez años carecen, por lo general, de las nuevas tecnologías anticontaminantes o su rendimiento mecánico no es óptimo desde el punto de vista de la carburación. La calidad de las gasolinas ha mejorado, factor que anteriormente era, en buena medida, responsable de la contaminación atmosférica.

Sin embargo, una de las principales causas de aquellas, por cierto de muy difícil solución, es la falta de fuertes corrientes de viento en el valle de México, circunstancia que en muchas otras grandes ciudades del mundo contribuye a mantener los cielos limpios.

#### 9) Otros problemas de protección al medio ambiente.

Los anteriores son algunos de los más importantes o más conocidos. Naturalmente existen otros que afectan la calidad de la vida de los mexicanos, especialmente de las zonas urbanas, por ejemplo, la contaminación por ruido o por malos olores, la carencia de suficientes áreas verdes dentro y alrededor de las urbes.

La enumeración anterior posiblemente cumple con ilustrar la complejidad de las tareas de esta dependencia.

Como se señaló al principio, esta dependencia es relativamente nueva. También son recientes las especialidades científicas y las tecnologías que sirven como instrumentos para desarrollar sus tareas. Por lo tanto, los recursos humanos altamente calificados para estos trabajos son escasos y se hallan en etapas formativas. Igualmente, el marco jurídico y las prácticas administrativas que dan sustento a las funciones de la dependencia o son muy recientes o están en plena consolidación, especialmente si se toma en cuenta la necesidad de la descentralización hacia los gobiernos locales y municipales. Añádase a lo anterior la absoluta necesidad de lograr la participación de la comunidad, la llamada sociedad civil, en acciones que a todos conciernen. Adicionalmente, la dependencia carece de los recursos financieros medianamente suficientes para hacer frente a su labor. En conclusión, la dependencia tiene que crecer y consolidarse, técnica, humana y financieramente para hacer frente a la delicadísima tarea de mantener y elevar la calidad de la vida y el bienestar de las futuras generaciones de mexicanos.

### Problemas administrativos más significativos

## III. REFORMA AGRARIA (SAR)

### Antecedentes

Por decreto de julio de 1910 fue creada la dirección agraria, dependiente de la secretaría de agricultura y fomento. Hacia el año de 1915 tomó el nombre de comisión nacional agraria.

El 15 de enero de 1934 se creó el departamento agrario que modificó su denominación, según la ley de secretarías y departamentos de estado de 1958, para quedar como departamento de asuntos agrarios y colonización.

Finalmente, en diciembre de 1974, el departamento se transformó en secretaría de la reforma agraria; la ley orgánica de 1976 confirmó esa designación.

### Marco jurídico

Adicionalmente a las disposiciones de la Constitución (Art. 27) y la LOAPE, las principales normas que rigen las actividades de esta dependencia son:

Ley de asociaciones agrícolas;

Ley de expropiación;

Ley federal de reforma agraria;

Ley general de crédito rural;  
Ley general de sociedades de solidaridad social y sus reformas;  
Ley de fomento agropecuario;  
Ley de distritos de desarrollo rural;  
Ley agraria;  
Ley orgánica de los tribunales agrarios.

## Atribuciones

A esta dependencia corresponden las atribuciones que consigna el artículo 41 de la ley orgánica de la administración pública federal, que comprenden los asuntos en materia agraria relativos a los bienes ejidales y comunales, tierras y aguas de los núcleos de población rural; dotación o restitución de tierras y aguas. El artículo 27 constitucional otorga amplias facultades al ejecutivo federal para intervenir en los procesos relacionados con la reforma agraria. En especial los trámites relacionados con la expropiación de tierras agrícolas y ganaderas destinadas a la dotación, restitución y ampliación de ejidos y la creación de nuevos centros de población. Los procesos administrativos para ese efecto, culminan en una resolución que firma el presidente de la república. Otro tanto ocurre con los procesos administrativos derivados de las controversias surgidas por la propia aplicación de las resoluciones presidenciales. Estos últimos procedimientos jurisdiccionales de carácter administrativo, son verdaderos litigios que se llevan no ante un juez, sino ante una autoridad administrativa.

Hoy en día, los trámites jurisdiccionales agrarios constituyen la parte fundamental de las actividades de la secretaría de la reforma agraria.

La secretaría interviene en la titulación y el parcelamiento ejidal; elabora y lleva el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables. Conoce de los programas de la colonización ejidal.

Con la reforma a la ley orgánica se atiende la necesidad de darle mayor fuerza a las facultades de la SRA para promover la organización agraria de los campesinos y aumentar su capacidad de resolución en materia de tenencia de la tierra. Ahora, esta dependencia está facultada para resolver de acuerdo a la ley lo relacionado con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales con la participación de las autoridades estatales y municipales. Por otro lado, ejecuta las resoluciones y acuerdos presidenciales en materia agraria y resuelve asuntos de organización agraria ejidal.

Sin duda el más importante cambio jurídico y estructural en materia agraria fue la modificación al artículo 27 constitucional que eliminó la inalienabilidad de las superficies ejidales, por un parte, y dio por terminado el reparto agrario, por la otra, al declarar que no existen en el país tierras legalmente distribuirles a los ejidatarios.

Por tanto han dejado de producirse nuevas resoluciones de ampliación y dotación agraria. Las leyes agrarias reglamentarias de la Constitución crearon un procedimiento, relativamente complicado, para la apropiación particular de superficies, terrenos y parcelas ejidales. Contrariamente a lo que se suponía, han sido pocas las superficies ejidales que han cambiado al régimen de propiedad privada. Sin embargo, este cambio constitucional.

que pudiera llegar a tener consecuencias negativas en el futuro, ha servido hasta ahora para que los terrenos ejidales aledaños a zonas urbanas, pueden ser desincorporados del régimen ejidal y vendidos de manera regular –deseablemente- a un precio sin castigo.

La dependencia tiene la siguiente estructura:

Un secretario (a);

Tres unidades de comunicación social; de contraloría interna; de concertación agraria;

Dos subsecretarías: de ordenamiento de la propiedad rural; y de política sectorial;

Una oficialía mayor;

Un registro nacional agrario;

Las representaciones regionales y especiales;

Seis direcciones generales.

## **Estructura de organización**

Esta dependencia no tiene organismos descentralizados ni empresas de participación estatal mayoritaria; en su sector solo existe un Fideicomiso público

Fideicomiso fondo nacional de fomento ejidal.

FUENTE: DOF-13-VIII-01

## **Objetivos**

Los objetivos de la dependencia en estudio en su área propia de acción, consisten en fortalecer las bases para que el sector de desarrollo rural cumpla en su cometido de incrementar la productividad y generar empleos en el campo.

Otro propósito es otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y estimular así la inversión y capitalización del campo y, como consecuencia, la producción agropecuaria. Organiza a los ejidatarios y los orienta hacia la explotación y el aprovechamiento cooperativo del agro.

## **Programa de acción**

Los principales objetivos de su programa de acción, son los siguientes:

Participar en el apoyo de formas superiores de organización campesina.

Actualizar y dar vigencia a los derechos agrarios.

Capacitación campesina.

Promover la utilización integral de los recursos agrarios.

Dar impulso a la reforma agraria integral.

## **Problemas administrativos**

Tal vez el principal problema administrativo al que hace frente esta secretaría, es el largo y complejo procedimiento para la tramitación de los expedientes agrarios. Algunos estudios de simplificación de procedimientos llevados a cabo en el pasado, pusieron en relieve que los trámites agrarios toman como mínimo 5 años y pueden llegar a 30 años o más, antes de obtener resolución presidencial dotatoria o restitutoria.

La lentitud y complejidad de los procedimientos ha sido, tradicionalmente, fuente de inequidades y corrupción.

Es conocida la imagen de grupos de campesinos de todas partes del país que, ante la imposibilidad de obtener una resolución en las comisiones agrarias mixtas (de carácter local), se mantienen días y aun semanas en la secretaría de la reforma agraria, buscando que avancen sus trámites.

La razón de fondo que explica la dilación en los trámites agrarios no es sólo de naturaleza burocrática, como con frecuencia se piensa en forma superficial; independientemente de otros factores, el hecho es que la presión de la demanda sobre el factor tierra, originada en el crecimiento de la población campesina, ha cancelado las posibilidades de satisfacer las solicitudes de dotaciones y ampliaciones.

Por otra parte, resulta explicable aunque no justificable, el largo proceso para decidir entre dos núcleos de campesinos que luchan por la misma superficie a sabiendas de que ambos grupos tienen en justicia, idéntico derecho.

A esta situación se deben agregar los conflictos por límites de tierras y por la posesión de montes, bosques y aguas, que también aquejan a la población campesina.

La falta de preparación de los hombres del campo y el cacicazgo son también situaciones difíciles a las que se ha tenido que enfrentar la secretaría de la reforma agraria.