

El entramado institucional que debe cuidar los derechos al agua y al medioambiente en las zonas áridas de México, Jalisco y los municipios de estudio

La finalidad de este capítulo es proporcionar un panorama general de la gran variedad de problemas, leyes e instituciones que de forma directa o indirecta tienen incidencia, o al menos deberían tener, en las regiones áridas y semiáridas de nuestro país; particularmente en los municipios seleccionados como área de estudio de la región de los Altos de Jalisco. Según avance en la lectura, el lector se dará cuenta que el andamiaje institucional del estado mexicano es robusto y complejo, sin embargo, no se alcanza a atender de fondo la problemática ambiental, lo que deja en el desamparo a los municipios de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos.

En el siglo pasado, la ineficacia directiva de los gobiernos era atribuida directamente a los gobernantes, es decir, a las personas concretas que gobernaban, debido a su falta de preparación o por fórmulas de gobierno corruptas que funcionaban para beneficio de unos cuantos, de un sector en particular o de instancias internacionales (como el Banco Mundial, que imponían políticas muy dolorosas para la población en general).

Gracias a los procesos democratizantes, a la existencia de consejos electorales ciudadanos y a la diversidad de partidos políticos e ideologías recientes, como menciona Luis Aguilar (2010), el problema de legitimidad de los gobernantes se ha contrarrestado; sin embargo, se han evidenciado otros problemas. En el siglo XXI padecemos de lo que Aguilar identifica como “pobre rendimiento social de sus decisiones y acciones [de los gobiernos], su capacidad y eficacia para atender los problemas sociales y la creación de futuros sociales de valía general. En breve, la cuestión hoy se centra en la eficacia directiva del gobernante legítimo más que en su legitimidad política” (Aguilar, 2010: 8).

Es evidente que la eficacia directiva de un gobernante (sea federal, estatal o municipal) se ve afectada por múltiples factores, entre estos: disponer de leyes consistentes y aplicables, instituciones públicas funcionales, contar con los recursos necesarios y el capital humano adecuado, realizar diagnósticos claros y certeros, entre otros. En términos muy prácticos, Aguilar (2020) menciona que la eficacia directiva del gobernante depende de factores endógenos y exógenos:

Las causas endógenas son específicamente las fallas, deficiencias y vicios que lastran las decisiones y acciones de un buen número de los gobiernos democráticos, recientes y antiguos, aunque en algunos casos son también los defectos de la configuración institucional de algunos regímenes democráticos y de la misma constitución del Estado (Aguilar, 2020: 16).

En este capítulo buscamos dar cuenta del entramado institucional que debe o debería cuidar del medioambiente en México, Jalisco y en los Altos Norte, el cual permite observar las fortalezas, al mismo tiempo que posibilita identificar debilidades que contribuyen a la eficacia directiva de los gobiernos, en relación con el medioambiente, el agua y el cambio climático, en particular en los dos municipios objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Partimos de la premisa de que los problemas relacionados con el derecho humano al agua y el saneamiento, el derecho a un medioambiente sano y los efectos adversos del cambio climático, no son asuntos aislados, sino que se encuentran íntimamente vinculados. Es necesario entender los problemas como parte de un todo y, por ende, deberían atenderse y resolverse de manera integral. En tal sentido, las políticas públicas, la implementación de programas y acciones deberían plantearse desde una perspectiva integral; al mismo tiempo, debería darse un trabajo colaborativo entre los distintos niveles de gobierno, las diversas dependencias-instituciones y actores de la sociedad civil para intentar transformar estas situaciones.

Después de la lectura de los capítulos anteriores, consideramos que ha quedado claro que el área de estudio a la que hacemos alusión en este trabajo es reconocida como una región semiárida (véase lo descrito en el

capítulo II); y se ha demostrado que, por sus características particulares, será fuertemente afectada por el cambio climático (véase la sección tres).

Los gobiernos, al menos en teoría, saben que estos territorios serán gravemente perjudicados, por lo cual se han generado políticas y diferentes normatividades que tienen la finalidad de brindar atención a esta problemática. Por ello, en este capítulo haremos una descripción de las diversas instituciones a nivel internacional, federal, estatal y municipal que de manera directa o indirecta tienen que ver con la atención a estas regiones.

Es importante señalar que este entramado institucional debería operarse con efectividad y suficiente fuerza jurídica en los territorios semiáridos, en especial en las regiones semiáridas que se han descrito en este trabajo; de tal suerte que el correcto accionar del aparato institucional se viera reflejado en un mayor aprovechamiento de los recursos medioambientales e hídricos y, por consiguiente, en una disminución de los efectos negativos del cambio climático. Este entramado legal-institucional se sustenta en acuerdos, tratados y convenciones internacionales, de los cuales el estado mexicano es parte.

ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE ZONAS ÁRIDAS

Se ha abordado ya lo relativo a la constitución de la trilogía de derechos humanos ambientales: medioambiente, agua y cambio climático, y se puede entonces suponer que son elementos tomados en cuenta para analizar el contexto mundial, pero particularmente se deben tomar en cuenta ante el crecimiento de las zonas áridas y semiáridas; por ello, consideramos de vital importancia referir algunas reflexiones y acuerdos internacionales que se han generado en relación con el cuidado y atención de estas regiones.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el periodo 2010–2020 como el Decenio para los Desiertos y la Lucha contra la Desertificación (ONU, 2020); con ello, su intención es emitir una alerta sobre la situación que guarda el agua en relación con las necesidades humanas básicas en las zonas áridas y semiáridas del mundo: “Para un bienestar humano básico, cada persona necesita de un mínimo de 2,000 metros cúbicos de agua al año. Los habitantes de las tierras secas tienen acceso

a tan sólo 1,300 metros cúbicos y todo apunta a que esta disponibilidad decrecerá” (ONU, 2020).

La preocupación por el incremento de los procesos de desertificación data de los años setenta del siglo XX, pero adquirió una particular relevancia en la década de los noventa; de tal suerte que del 29 de agosto al 9 de septiembre de 1977 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, en la cual se aprobó el llamado Plan de Acción Integral para Combatir la Desertificación (ONU, 2014). Para 1994, el 17 de junio específicamente, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés), para ser aplicada en los países afectados por sequía grave o desertificación; esta convención entró en vigor el 26 de diciembre de 1996. En su artículo 2 se establecen dos objetivos prioritarios:

Luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas y [...] la consecución de este objetivo exigirá la aplicación en las zonas afectadas de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida [...] (UNCCD, 2017).

La UNCCD se ligó a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y a la Convención sobre la Diversidad Biológica. Como ya hemos señalado anteriormente, en 2013 la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Global Water Partnership (GWP) propusieron el Programa de Gestión Integrada de Sequías. En materia de riesgo, el 18 de marzo de 2015, como parte de la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas que se realizó en Sendai, Japón, se firmó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el cual tiene como objetivo “la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas

ocasionadas por los desastres, tanto en vida, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (ONU, 2015c).

Para llevar a cabo este objetivo, el Marco de Sendai se fundamenta en principios rectores, así como en una serie de acciones que son prioritarias. Algunos de estos principios rectores son: crear una verdadera alianza mundial que fortalezca la cooperación internacional; fomentar una cultura de prevención de desastres y reducir los riesgos, cuyo enfoque principal de la gestión del riesgo son las personas, sus bienes, la salud y la protección de sus medios de vida; alentar y animar la cooperación y participación de la sociedad, por lo que es necesario empoderar a las comunidades e incluir su participación activa, en especial de aquellas personas que se ven mayormente afectadas por los desastres (ONU, 2015c).

El Marco de Sendai se ha fijado cuatro prioridades, mismas que encuentran resonancia en una gran variedad de sectores, así como en las diversas esferas gubernamentales: local, regional, nacional e internacional. Es importante decir que el tiempo que se ha fijado para llevar a cabo las premisas del Marco de Sendai es de 15 años. Las cuatro prioridades son:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres; Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la residencia; Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para —reconstruir mejor— en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (ONU, 2015c: 14).

Es importante señalar que para reducir los riesgos de un territorio es necesario instrumentar estrategias de adaptación al cambio climático, entre otras cosas; de tal suerte que en el informe de políticas de ONU-Agua sobre el cambio climático y el agua, se hacen una serie de sugerencias con el fin de mejorar la gestión de este recurso y volver más eficiente la adaptación ante los efectos adversos del cambio climático. Entre esas sugerencias se mencionan: considerar el agua como parte de la solución, mejorar las prácticas de la gestión de los recursos hídricos, asegurar la cooperación transfronteriza en materia de adaptación, reconsiderar la financiación, etc. (ONU-Agua, 2019: 5).

En el informe referido se pone un particular énfasis en la “adaptación al clima”, ya que esta “es en esencia, un proceso reiterativo, dependiente del contexto y multisectorial para gestionar y transformar el riesgo de que la sociedad y los ecosistemas colapsen ante un cambio rápido y desigual” (ONU-Agua, 2019: 16). En los párrafos que siguen, se transcriben algunas de las “medidas de adaptación adicionales”, debido a que las consideramos especialmente útiles, en el sentido de que pueden ser de gran ayuda para robustecer las capacidades de los territorios semiáridos (tal y como es nuestra área de estudio), los cuales muestran una tendencia cada vez más acentuada a vivir eventos de sequía:

- **Infraestructura resistente al cambio climático:** [...] En tanto que el cambio climático supone una mayor variabilidad e incertidumbre en los ciclos del agua a escala local y regional, las infraestructuras hidrológicas deben ser robustas (deben poder soportar una serie de condiciones futuras) y flexibles (deben poder modificarse o adaptarse a los cambios de forma satisfactoria).
- **Conservación y protección de acuíferos.** Los acuíferos constituyen la mayor fuente de agua dulce para el consumo humano [...] y pueden ser menos vulnerables que las aguas superficiales a los impactos directos del cambio climático [...] Los acuíferos representan un componente esencial para la reducción del riesgo de escasez de agua a corto plazo y el aumento de la seguridad hídrica a través de medidas de adaptación como la recarga gestionada de los acuíferos.
- **Entender la dependencia del agua y los riesgos climáticos asociados.** Los mecanismos de carácter multisectorial que pueden dar cuenta de los compromisos implícitos y explícitos relacionados con el agua en todos los sectores y niveles de la sociedad a escala nacional e internacional —especialmente en el contexto de la compresión de los principales riesgos hidroclimáticos— son importantes para garantizar la viabilidad de las actividades y que estas no menoscaben la seguridad del agua, sobre todo para las poblaciones más vulnerables (ONU-Agua, 2019: 17-18).

Las acciones internacionales propuestas para hacer eficientes las capacidades de adaptación, así como mejorar la gestión de los recursos hídricos,

bien pueden ser aterrizadas por los gobiernos estatales y locales, empresas y habitantes de los territorios semiáridos como líneas estratégicas para hacer frente a los impactos posibles que tendrán los desastres naturales provocados, en principio, por la variabilidad climática.

Otro dato importante es que en el año 2000 se aprobó la llamada Declaración del Milenio (ONU, 2000), a partir de la cual se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el fin de reducir los niveles de extrema pobreza, el hambre, la falta de educación, la degradación ambiental, la desigualdad entre los géneros, entre otros. Los ODM cumplieron su plazo en 2015 con pocos éxitos en su implementación, sobre todo en el tema de la degradación ambiental, y actualmente han sido sustituidos por la llamada Agenda del Desarrollo 2030, signada durante el Acuerdo de París en 2015. La Agenda 2030 se define como un plan en favor de las personas, el planeta y la prosperidad (ONU, 2015a), y está integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDGF, por sus siglas en inglés) y sus 169 metas a nivel mundial.

El objetivo 15 de la referida agenda está redactado de la siguiente manera: “Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”. En la justificación del objetivo se señala que: “La actual degradación del suelo no tiene precedente y la pérdida de tierras cultivables es de 30 a 35 veces superior al ritmo histórico. Las sequías y la desertificación también aumentan todos los años; sus pérdidas equivalen a 12 millones de hectáreas y afectan a las comunidades pobres de todo el mundo” (SDGF, s. f.).

Si bien es cierto que las alertas y preocupaciones mundiales sobre la degradación del medioambiente han estado en la agenda internacional desde hace más de 40 años, la efectividad de estos acuerdos ha sido muy pobre, ya que se ha construido una fuerte espiral viciosa en su entorno, donde se manifiesta la falta de un decidido compromiso de las naciones.

La razón de esta falta de compromiso mundial con el medioambiente, particularmente con detener el avance del cambio climático y frenar la destrucción de la naturaleza, la ha puesto sobre la mesa Naomi Klein. Para esta periodista canadiense, el problema se originó hacia los años noventa del siglo XX, cuando las convenciones internacionales sobre el clima

poco a poco entraron en una franca asimetría de fuerzas frente al avance que representaban los acuerdos y tratados que se firmaban para robustecer el comercio capitalista global. En la asimetría que menciona Klein entre el capitalismo y el clima planetario, el comercio ha salido ganando y ha subordinado las preocupaciones medioambientales y climáticas, dejándolas en un nivel de expresión mínima (Klein, 2015).

Las reflexiones realizadas por Klein dejan entrever que la batalla normativa internacional que han perdido el medioambiente y el clima —y con ellos la sustentabilidad de la propia vida humana— frente a los intereses de acumulación desmedida del capitalismo global, también se reflejan en el nivel nacional y regional, donde hay marcos legales que pueden ser robustos; sin embargo, no poseen la fuerza gubernamental de aplicación directa que se requiere. También hay que decir con toda claridad que el mero hecho de que existan marcos armonizados y sólidos en materia de medioambiente y cambio climático no implica que resuelvan las problemáticas *per se*, ya que se requiere la existencia de una real y honesta voluntad política para hacer frente, de forma eficaz y pronta, a la situación precaria que nos aqueja.

Para cerrar este tema, es necesario dejar claro que esta diversidad de acuerdos para atender los fenómenos señalados renglones arriba, se inscriben dentro de una dinámica aún más general de acuerdos internacionales sobre el medioambiente y la situación del riesgo de la vida humana y planetaria, particularmente por efectos del cambio climático. Además, hay que decir que México es signatario de los referidos instrumentos internacionales, por tanto, debería cumplir las premisas contenidas en los mismos, en razón de que son parte del marco jurídico nacional.

LA ATENCIÓN INSTITUCIONALIZADA DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN MÉXICO

El hecho de disponer de un cuerpo de leyes referidas al medioambiente no ha sido suficiente para resolver adecuadamente los problemas ambientales del agua o atender los efectos del cambio climático. Los gobiernos, además, han generado instancias y emitido políticas públicas, es decir, realizan diferentes lógicas de acción que en alguna medida ofrecen una perspectiva amplia para enfrentar los problemas que afectan a la

sociedad. Sin embargo, esta multiplicidad de acciones tampoco ha ofrecido resultados suficientemente efectivos, por lo menos no para atender de manera adecuada algunos de los graves problemas ambientales que se busca resolver.

México asumió que para atender los diferentes derechos humanos debería generar múltiples procesos y firmó pactos y acuerdos con la comunidad internacional, lo cual implica que tendría que reforzar su marco normativo, crear leyes y darles vida a través de políticas públicas e instituciones. Desde la perspectiva de Estévez y Vázquez (2010), se ha:

[...] ubicado a los derechos humanos como orientación de las políticas públicas, lo cual implica abordar la tensión entre marco normativo, los recursos para financiarlos y las estrategias para garantizarlos, así como las instituciones para procesarlos y la exigibilidad de los diversos actores sociales (Estévez & Vázquez, 2010: 92).

En el caso de los problemas ambientales vinculados a los ecosistemas, el agua o el cambio climático, de igual forma se han firmado pactos o acuerdos, se han creado instituciones y se generaron leyes, al mismo tiempo que se identifican y reconocen múltiples formas de afectación cotidiana al medioambiente. Desde la perspectiva de la gobernanza, la falta de eficiencia puede referirse a fallas, deficiencias y vicios que limitan o inhiben las acciones de los gobiernos, aunque también podría hacerse referencia a la falta de recursos o defectos de la configuración institucional. Sin embargo, otra razón se vincula a esta tensión entre una visión de desarrollo extractivista y las visiones de desarrollo con una perspectiva más sustentable, ya que en la práctica suele darse preferencia y apoyo a procesos extractivistas.

Es cierto que se tiene la intención de atender y resolver las problemáticas, empero, no se están alcanzando los objetivos deseados. En los renglones que siguen realizamos un recuento de las instituciones federales, estatales y municipales que atienden los problemas medioambientales, para tener una radiografía general de este entramado jurídico-administrativo-institucional.

EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO FEDERAL DE MÉXICO

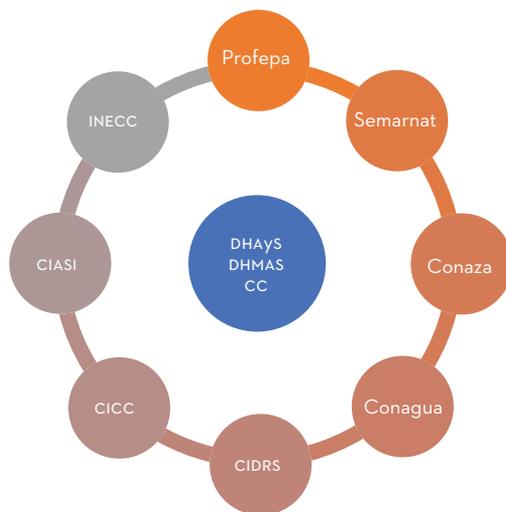
Las problemáticas medioambientales son complejas, y lo mismo podemos decir respecto al tema del cambio climático. Por ello, en las acciones encaminadas a resolver tales problemas debe buscarse la concurrencia. De hecho, la Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2012), reconoce esta complejidad, de tal suerte que en el artículo 2 de los objetivos de la ley, fracción I, dice: “Garantizar el derecho a un medioambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios”; asimismo, el artículo 5 de la misma señala que: “La federación, las entidades federativas y los municipios ejercerán sus atribuciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con la distribución de competencias previstas en la ley”. Al partir de estas premisas, así como de otros marcos jurídicos nacionales, encontramos que existe un amplio número de instituciones que tienen funciones y obligaciones específicas relacionadas con el derecho humano al agua, el medioambiente y el cambio climático.

En la figura 11.1 se muestra un esquema que integra las instituciones, comisiones y entidades más significativas para dar cumplimiento al derecho humano al agua y al saneamiento (DHAYS), al derecho humano a un medioambiente sano (DHAMS) y a la acción frente al cambio climático (CC); las cuales se ubicaron en el rastreo que se hizo por parte del equipo de esta investigación:

La figura 11.1 se elaboró a partir de revisar el marco normativo y los instrumentos legales donde están contempladas estas instituciones; dada la amplitud de la información, solamente se abordarán algunos objetivos o competencias que definen su labor.

La Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza) se creó por decreto oficial el 5 de diciembre de 1970; cuenta con patrimonio y recursos propios, tal y como refieren sus estatutos. Esta instancia tiene como misión fundamental “atender a un conjunto importante de la población que habita en las zonas áridas y semiáridas del país”. Es importante referir que, a partir de 1992, la Conaza se encuentra adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); por ello, gran parte de sus actividades se centra en la atención de comunidades rurales marginadas de las zonas áridas. Tiene estatutos propios que contienen la definición de su estructura organizativa y forma de operación; sus funciones responden a lo establecido por

FIGURA 11.1 ENTRAMADO INSTITUCIONAL RELACIONADO CON LOS DERECHOS AMBIENTALES EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de marcos jurídicos federales.

la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, así como a las directrices pautadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y sus respectivas reglas de operación (Guerrero–García & Pereznegrón– Pereznegrón, 2017).

La Comisión Intersecretarial para la afectación de Sequías e Inundaciones (CIASI) se creó formalmente en 2013, sesiona cada tres meses y se integra por los titulares de 14 secretarías. Tiene como finalidad coordinar las acciones entre dependencias y entidades de la administración pública federal, relacionadas con el análisis de riesgos e implementación de medidas de prevención y mitigación de sequías e inundaciones y los efectos que estos fenómenos generan.¹

¹ La CIASI es una Comisión Intersecretarial creada por acuerdo presidencial el 5 de abril de 2013. La integran: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, la Comisión Nacional del Agua, etc. Para mayor información, consultar el sitio web: <https://www.gob.mx/conagua/documentos/comision-intersecretarial-para-la-atencion-de-sequias-e-inundaciones-ciasi-94935>

Tanto el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) se crearon con la promulgación de la LGCC, y desde este instrumento se desprenden sus funciones. El artículo 15 de la referida ley señala que el objeto del INECC consiste en:

Coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica con instituciones académicas, de investigación [...] en materia de cambio climático; promover y difundir criterios, metodología y tecnologías para la conservación y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales; coadyuvar en la formación de recursos humanos calificador para atender la problemática nacional con respecto al medioambiente y cambio climático (LGCC, 2012).

El artículo 47 de la LGCC señala un sinnúmero de atribuciones que debe ejercer la CICC, dentro de las cuales se encuentran: promover la coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la administración federal en materia de cambio climático; y desarrollar los criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas para enfrentar el cambio climático.

También se identifica la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), la cual se integra por diferentes secretarías, tales como la Sagarpa, Sedesol, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría de Educación Pública (SEP) y otras. El objeto principal de esta comisión consiste en atender, difundir, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales que tengan como fin impulsar el desarrollo rural sustentable. Como parte de las competencias de la comisión está crear y brindar los siguientes servicios especializados: el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Rural Integral, el Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Rural, así como el Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) forma parte del gobierno mexicano, y su misión consiste en:

Incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, con-

servación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable (LOAPF, 1976).

La Semarnat, para lograr sus fines y objetivos, cuenta con tres subsecretarías: la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental. También cuenta con órganos desconcentrados, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Dentro de la Semarnat se trabaja en cuatro aspectos prioritarios: 1) la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, 2) la prevención y control de la contaminación, 3) la gestión integral de los recursos hídricos y 4) el combate al cambio climático (LOAPF, 1976).

En lo que respecta a la Profepa, es un organismo autónomo, desconcentrado de la Semarnat y creado el 4 de junio de 1992. Dentro de sus diversas funciones se encuentran las siguientes, las cuales se describen de forma enunciativa aunque no limitativa: 1) incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental en el país, 2) coordinar la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales, 3) contener la destrucción de los recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental, etcétera.

Finalmente, nos referimos a la Comisión Nacional del Agua (Conagua). El artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) vigente en México (1992) refiere que:

La autoridad y administración de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de “la Comisión”. Según el artículo 9 de la ya mencionada ley “La Comisión” es un órgano desconcentrado de la Semarnat, y tiene por objeto principal ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica; es el órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la federación en todas las temáticas relacionadas con la gestión integrada de los recursos hídricos; para llevar a cabo sus funciones “la Comisión” se organiza en dos modalidades: 1. a nivel nacional y 2. a nivel regional hidrológico-administrativo, con Organismos de Cuenca (LAN, 1992).

TABLA 11.1 RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES-DEPENDENCIAS Y MARCOS REGULATORIOS FEDERALES

Institución	Objeto	Marco normativo
Conaza	Tiene como misión fundamental “atender a un conjunto importante de la población que habita en las zonas áridas y semiáridas del país”.	<ul style="list-style-type: none"> • Estatutos de la Conaza • Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento • Directrices pautadas por la Sagarpa y sus respectivas reglas de operación
Semarnat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medioambiente sano. 2. Formular, conducir y evaluar la política en materia de recursos naturales. 3. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la federación, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente • Ley de Aguas Nacionales • Ley General de Vida Silvestre • Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable • Ley General de Cambio Climático
Profepa	Tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente • Ley Federal de Responsabilidad Ambiental • Ley de Aguas Nacionales • Ley General de Vida Silvestre • Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
Conagua	Debe ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica; es el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la federación en todas las temáticas relacionadas con la gestión integrada de los recursos hídricos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Aguas Nacionales • Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales • Reglamento interno de la Conagua • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente • Ley de Desarrollo Rural Sustentable

En los párrafos anteriores se han descrito de forma muy general las funciones y atribuciones de las diversas instituciones identificadas. A continuación, en la tabla 11.1 se muestran algunas de las instituciones aludidas y la normatividad específica que les regula, con el fin de dejar clara la relación entre las dependencias y el marco legal que las sustenta.

Debemos regresar a la concordancia universal mencionada por John Knox (Laporte, 2017: 9): el daño ambiental interfiere con el pleno goce de los derechos humanos. Es imposible gozar de una amplia gama de dere-

TABLA 11.1 (CONTINUACIÓN)

Institución	Objeto	Marco normativo
INECC	<p>Es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión; dentro de sus fines se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coadyuvar en la preparación de recursos humanos calificados, a fin de atender la problemática nacional con respecto al medioambiente y el cambio climático. 2. Emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático, entre otras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Cambio Climático • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
CICC	<p>La comisión tiene carácter permanente; puede ser presidida por el ejecutivo federal, o este puede delegar tal función al titular de la Secretaría de Gobernación o al titular de la Semarnat. Dentro de sus atribuciones están:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar la Estrategia Nacional de Cambio Climático. 2. Promover, difundir y dictaminar proyectos de reducción o captura de emisiones del mecanismo para un desarrollo limpio, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Cambio Climático • Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático

Fuente: elaboración propia con la información contenida en diversos marcos normativos.

chos, incluyendo los derechos a la vida y salud, sin un medioambiente saludable. Esta concordancia es de ida y vuelta, dinámica y pueden incluirse otros factores; por ello, hay que entenderla y atenderla desde su complejidad, sin fraccionarla. Se requiere de manera urgente una intervención real de todas las instituciones que se han referido; la concurrencia y/o coordinación del aparato de instituciones gubernamentales (centralizadas o descentralizadas) está determinada desde sus respectivas leyes de creación o leyes que las refieren, y los temas de los que se encargan cada una están conectados, lo mismo que sus marcos jurídicos de acción (tal y como se muestra en la tabla 11.1).

Sería imposible dar cuenta del nivel de cumplimiento e incidencia que tiene cada una por sí misma y entre ellas; sin embargo, al mirar desde los problemas ambientales que tenemos y padecemos cotidianamente, da la impresión de que la incidencia real es muy limitada o se pierde en el discurso, la burocracia y la —aparente— buena voluntad.

EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO ESTATAL

Por lo que se refiere a la entidad federativa de Jalisco, se pueden ubicar ciertas dependencias que atienden problemas de abastecimiento de agua, saneamiento, cambio climático y medioambiente. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEEJ, 2018), además de establecer las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, señala también las bases estructurales de organización y funcionamiento de la administración pública de la entidad.

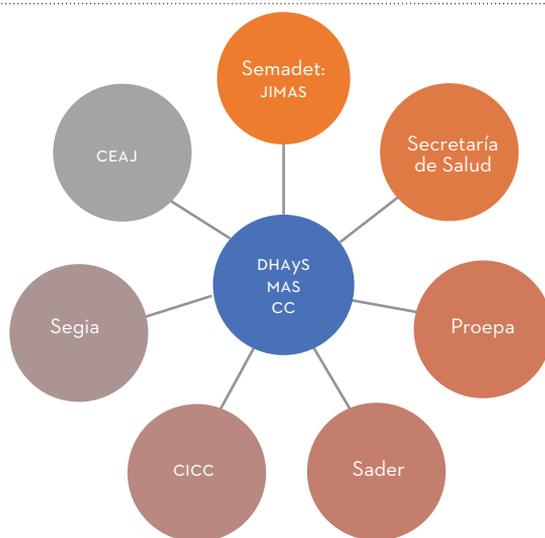
En el artículo 12 de la citada ley se mencionan algunas dependencias, como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), entre otras. En la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco (LACCEJ, 2015) encontramos figuras como la CICC y la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (Proepa). Es evidente que, por la naturaleza del tema, también encontramos aquí a la Semadet (LACCEJ, 2015). En la figura 11.2 se presenta de manera gráfica la estructura institucional al respecto.

A continuación, se describen algunos objetivos y funciones más relevantes de las instituciones–dependencias que aparecen en la figura 11.2 y la manera en que estas se conectan entre sí; aclaramos que no se trata de un análisis exhaustivo.

Empezamos con la Secretaría de Salud (SS). Según el artículo 16 de la LOPEEJ (2018), le compete realizar tareas para prevenir y fortalecer la salud, entre ellas: “diseñar y ejecutar el programa de salud del estado” (fracción III), “vigilar el cumplimiento de las disposiciones y medidas sanitarias” (fracción VII), “realizar campañas de prevención y erradicación de enfermedades y epidemias en el estado” (fracción IX) y otras más.

La Semadet tiene una amplia gama de atribuciones (artículo 28), entre las cuales podemos mencionar las que siguen: “diseñar y aplicar la política ambiental del estado” (fracción III); “diseñar y ejecutar programas especiales de protección, así como de restauración de ecosistemas con alta fragilidad ambiental” (fracción IV); “promover, apoyar y vigilar la protección, aprovechamiento sustentable, conservación, preservación y restauración de los recursos naturales” (fracción VII); “promover, apoyar y vigilar la prevención, control y disminución de la contaminación ambiental de atmósfera, suelo y aguas” (fracción VII); “aplicar la normatividad

FIGURA 11.2 ENTRAMADO INSTITUCIONAL ESTATAL



Fuente: elaboración propia con la información de diversos instrumentos normativos estatales.

para el manejo y disposición final de residuos industriales y para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales” (fracción XXVII).

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Jalisco (Sader) tiene las siguientes competencias: 1) diseñar y ejecutar el programa de desarrollo rural de la entidad; 2) promover y coordinar el desarrollo rural integral; 3) promover y apoyar el desarrollo agrícola, pecuario, pesquero, acuícola y agroindustrial; 4) coadyuvar con la Semadet en la emisión de las declaratorias de áreas naturales protegidas de interés estatal; 5) implementar acciones de desarrollo sustentable e infraestructura dentro de las áreas naturales protegidas; 6) coadyuvar con las dependencias competentes en la implementación de programas especiales de desarrollo territorial sustentable en regiones prioritarias, entre otras (Sader, 2020).

La Proepa es un ente desconcentrado de la Semadet, tiene personalidad jurídica y cuenta con patrimonio y recursos propios para realizar sus actividades. Dentro de sus funciones podemos citar las siguientes: 1) representar los intereses de la sociedad jalisciense contribuyendo a la conservación de sus ecosistemas, la prevención y control de la con-

taminación, el desarrollo en condiciones de sustentabilidad, así como la adaptación y mitigación del cambio climático; 2) realizar actos de vigilancia e inspección de la normativa ambiental; 3) desarrollar e implementar mecanismos de colaboración con los tres órdenes de gobierno para promover el cumplimiento de la normatividad ambiental, los procesos de inspección y vigilancia; 4) contribuir al desarrollo del derecho ambiental y el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a su aplicación (Semadet & Proepa, 2021).

Según el artículo 39 de la LACCEJ (2015), la CICC es “un órgano auxiliar permanente de consulta y asesoría de la Administración Pública” de Jalisco, y tiene por objeto “diseñar, aprobar y coordinar la ejecución, control y evaluación de la política estatal en materia de cambio climático”. Dentro de los objetivos de la CICC (artículo 40), se encuentran los siguientes: ser un mecanismo de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política estatal en materia de cambio climático; promover la aplicación transversal de la política estatal en materia de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo entre los tres niveles de gobierno; coordinar los esfuerzos para realizar acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático; promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones en materia de cambio climático (LACCEJ, 2015).

La Secretaría de Gestión Integral del Agua (Segia) es una dependencia de creación reciente, y tiene como objetivo fundamental “trabajar integral y transversalmente los temas hídricos” en Jalisco. Según lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, la Segia debe planear, gestionar, regular, validar, supervisar, construir y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reuso del agua. Es el órgano rector y operador de organismos estatales descentralizados, como la Comisión Estatal del Agua (CEA), el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Sia-pa) y el Sistema de Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (Seapal) (Segia, 2020). Como parte de las facultades de esta secretaría, encontramos: 1) asesorar a los municipios, conjuntamente con la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, en la realización de obra e infraestructura hidráulica, así como en el control de las descargas

de aguas residuales; 2) gestionar, coordinar, formular y operar programas estatales de obras de abastecimiento de agua potable, servicio de drenaje y alcantarillado, captación, tratamiento y uso eficiente de aguas pluviales; 3) diseñar programas y proyectos de manera transversal entre las diferentes dependencias y entidades estatales, que contribuyan a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como a la mitigación y adaptación al cambio climático (Segia, 2020).

La Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LAEJM, 2007) refiere que la autoridad y administración del agua en el estado corresponde al gobernador, quien la puede ejercer de *motu proprio* o a través de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEAJ) (artículo 7).

La CAEJ es un organismo descentralizado del gobierno estatal, y tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Este es el ente que coordina, planifica y regula los usos del agua en la entidad; es la autoridad administrativa, con autonomía técnica, ejecutiva y de gestión en materia hídrica (artículo 21). Dentro de sus funciones encontramos las siguientes: 1) formular, administrar y consolidar el desarrollo integral del sistema estatal del agua; 2) ser la autoridad en materia de la cantidad y la calidad de las aguas y su gestión en Jalisco; 3) establecer las prioridades estatales en materia de administración y gestión de las aguas de la entidad y sus bienes inherentes; 4) proponer las políticas públicas, estrategias, criterios y lineamientos que regulen la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales en la entidad (artículo 23), por mencionar algunas (LAEJM, 2007). En la tabla 11.2 se presenta la relación de instituciones–dependencias y marcos regulatorios específicos del nivel estatal.

Tanto en la figura 11.2 como en la tabla 11.2, se puede apreciar de manera general que el marco jurídico–institucional para la atención de temáticas de agua, saneamiento, medioambiente y cambio climático a nivel estatal es variado y robusto, y existe una conexión entre acciones y normatividad.

De la misma manera, en párrafos anteriores se ha mencionado que existe una conexión intrínseca entre los efectos del cambio climático y la posible materialización de derechos humanos, como el agua y saneamiento, el medioambiente sano, la salud, etc. En este sentido, es innegable que los objetivos de las instituciones referidas comparten la intención de solucionar las problemáticas, pero también comparten marcos regu-

TABLA 11.2 RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES-DEPENDENCIAS Y MARCOS REGULATORIOS DEL ESTADO DE JALISCO

Institución	Objeto	Marco normativo
Semadet	Su objetivo consiste en “resolver de fondo los problemas ambientales de Jalisco y plantear las acciones para el desarrollo sustentable” de la entidad federativa (Semadet, 2019).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento • Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios • Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Jalisco • Ley de Gestión Integral de Residuos del Estado de Jalisco • Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco
Proepa	Su misión estriba en “procurar la justicia ambiental a través del cumplimiento de la ley, desterrando la impunidad, la corrupción, indolencia y vacíos de autoridad”. Uno de sus principales objetivos es atender efectiva e integralmente la problemática ambiental en el estado de Jalisco.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento, • Reglamento interno de la Proepa • Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios • Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Jalisco • Ley de Gestión Integral de Residuos del Estado de Jalisco • Ley de Protección y Cuidado de los Animales del Estado de Jalisco • Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco
CEAJ	Es la autoridad administrativa en materia de agua y sus bienes públicos inherentes que se encuentran en su jurisdicción. Esta comisión es la responsable de la formulación, seguimiento, evaluación y actualización de la programación hídrica estatal.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Aguas Nacionales y su reglamento • Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios y su reglamento • Reglas de operación de la CEAJ
CICC	Es el órgano rector y responsable de coordinar y concertar la formulación e instrumentación de la política estatal en materia de cambio climático. Está integrada por representantes de dependencias y entidades del gobierno de Jalisco, así como por autoridades federales y municipales.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco • Reglamento interno de la CICC
Segia	Es una dependencia del Poder Ejecutivo de Jalisco; tiene como objeto fundamental trabajar integral y transversalmente los temas hídricos de la entidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Estado de Jalisco • Reglamento Interno de la Segia • Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios

Fuente: elaboración propia con información contenida en diversos marcos normativos.

latorios y la obligación de implementar políticas públicas que cambien y/o resuelvan esas contrariedades. Respecto al tema de que realmente se requiere de la concurrencia de esfuerzos del entramado institucional aludido, una vez más surge la pregunta ¿qué hace falta para atender de manera efectiva la problemática ambiental y de derechos humanos íntimamente ligada a esta?

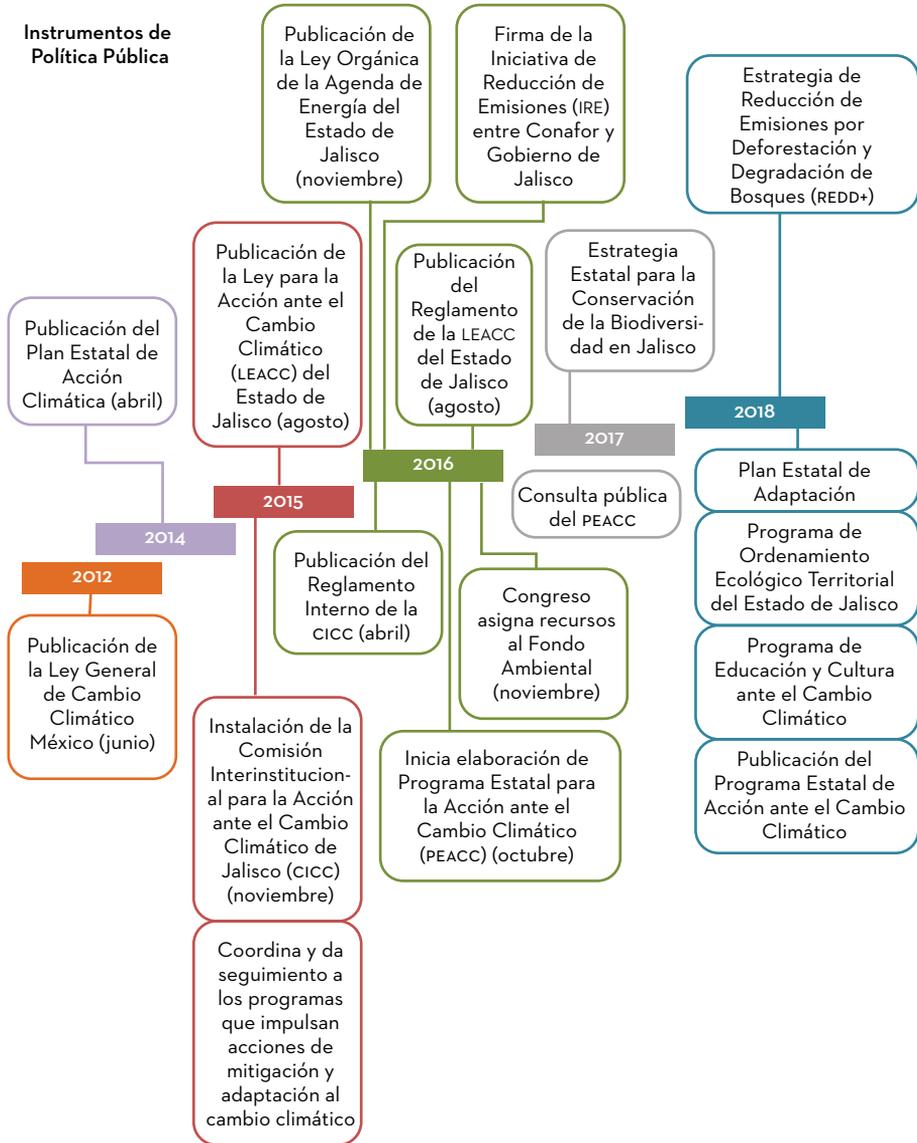
ENTRAMADO ESTATAL DIRIGIDO A LA ACCIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

En la figura 11.3 se puede apreciar la evolución de la política estatal relacionada con la atención al cambio climático en Jalisco. Como ya referimos, nuestra área de estudio tiene una alta exposición a la sequía y a la desertificación, por tal motivo es importante señalar las acciones más relevantes que se han realizado en Jalisco respecto a la atención al cambio climático y sus efectos. En principio, hay que referir la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco, promulgada en agosto de 2015.

En el artículo tercero de la citada ley, se incluye una gran variedad de objetivos centrados en el tema. Transcribimos aquí aquellos que están estrictamente relacionados con el combate a los efectos adversos del cambio climático:

VI. Asegurar que las acciones de adaptación y mitigación coadyuvan al equilibrio de la biodiversidad, los ecosistemas y sus servicios, a proteger y mejorar la calidad de vida de la población, y a orientar a las instituciones, el sector productivo y la sociedad civil hacia un desarrollo sustentable; VII. Reducir el riesgo, la vulnerabilidad de la población en zonas rurales, urbanas y costeras, de la infraestructura y de los ecosistemas, frente a los efectos adversos del cambio climático, mejorar su resiliencia, así como crear y fortalecer las capacidades locales de acción y respuesta; VIII. Regular, establecer, enumerar, y ponderar los criterios y acciones en materia de vulnerabilidad, riesgo, prevención, adaptación y mitigación; IX. Promover un desarrollo en el cual la tasa de extracción y uso de los recursos naturales sea menor a su tasa de producción y regeneración natural; X. Habilitar una cultura ciudadana y colectiva de información, participación y prevención que promueva a

FIGURA 11.3 POLÍTICA ESTATAL DE ATENCIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO



Fuente: elaboración con base en la imagen "Presentación sobre cambio climático", expuesta en la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) por Arturo Javier Palero Castro, director de Gestión Transversal de Cambio Climático de la Semadet, el 19 de julio de 2018.

su vez una transformación en los hábitos y costumbres de producción y consumo, a fin de contribuir a la sustentabilidad del desarrollo y disminuir sus condiciones de vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático; XI. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, la innovación, comunicación y difusión en materia de prevención, adaptación y mitigación; XII. Propiciar el cambio cultural que facilite a la sociedad una mejor calidad de vida al tiempo que reduzca sustancialmente el consumo de energía y de recursos naturales, así como la emisión de gases de efecto invernadero, y que aumente las absorciones de carbono y su almacenamiento en los reservorios; XIII. Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero minimizando el deterioro de los ecosistemas, ya que estos constituyen el patrimonio social del Estado; XIV. Contribuir a frenar los procesos de deterioro ambiental en las áreas más vulnerables del Estado, a través de la conservación de la biodiversidad, la protección y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, la conservación de suelos y la gestión integral de los recursos hidrológicos; xv. Promover políticas que permitan efectuar la restauración de áreas degradadas y de los servicios de los ecosistemas para aprovisionamiento de agua y alimentos, la conservación y manejo sustentable de los ecosistemas del Estado para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal, y permitan aumentar las absorciones de gases de efecto invernadero y su almacenamiento en sumideros y reservorios (LACCEJ, 2015).

La Semadet de Jalisco, una de las autoridades directamente encargadas de instrumentar esta ley, anunció en agosto de 2018 el Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC). Este programa, además de ser un instrumento de planeación, es el medio “rector y orientador de la política estatal de cambio climático”. En él se define la visión estratégica sobre cómo Jalisco hace frente a los retos de este fenómeno, y opera a través de la CICC (Flores, 2018b).

La CICC Jalisco comenzó actividades en 2015, en ella participan 18 dependencias estatales y las tres coordinaciones estratégicas (social, económica y gestión del territorio) (Flores, 2018a). Es importante señalar que el PEACC se encuentra alineado con diversos mecanismos internacionales

y nacionales, como son los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París, la LGCC y su reglamento, la Estrategia Nacional y el Programa Especial del Gobierno Federal en la materia, así como diversos acuerdos de colaboración a nivel internacional y nacional y programas de mitigación y adaptación (Semadet, 2018c: 11–16).

No podemos dejar de reconocer que el PEACC ha implicado un esfuerzo conjunto de gran relevancia y tiene la virtud de sistematizar las líneas base desde las cuales se entabla la acción en materia de mitigación, que incluyen la posible reducción de gases de efecto invernadero, un diagnóstico de la adaptación y vulnerabilidad del estado, así como la propuesta de una agenda transversal y un primer inventario de los precarios esfuerzos actuales (Semadet, 2018c: 19–118).

Sin embargo, aún se trata de un programa con propósitos declarativos al que le falta incorporar elementos de la realidad para su operación concreta y efectiva; en ese sentido, se ha limitado a generar una importante información de advertencia sobre los escenarios futuros del impacto del cambio climático en el estado. En términos generales, puede decirse que el impacto logrado en relación con la atención a los efectos del cambio climático en Jalisco ha quedado a nivel de normas y algunas buenas intenciones.

EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Después de hacer un recorrido en torno a la estructura administrativa existente y normativas que rigen a las instancias federales y estatales, llegamos a un punto medular: los municipios y sus ayuntamientos. En los municipios se genera una interacción cercana entre la ciudadanía y las autoridades (los ayuntamientos). Los ayuntamientos, por disposición del artículo 115 de la Constitución mexicana (CPEUM), deben solventar todos los servicios públicos, como agua potable, alcantarillado, parques y jardines, saneamiento, panteones, alumbrado público, etc. La carga impuesta a los municipios es pesada, además de que la estructura jurídica-administrativa-operativa es insuficiente.

Nos referimos concretamente a los ayuntamientos de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos, en donde se ha desarrollado este trabajo de investigación. Estos ayuntamientos no cuentan con los recursos suficientes para

FIGURA 11.4 ENTRAMADO INSTITUCIONAL MUNICIPAL EN LAGOS DE MORENO Y SAN JUAN DE LOS LAGOS



Fuente: elaboración propia con información obtenida en entrevistas y grupos focales realizados en ambos municipios, y de la revisión de su marco jurídico-administrativo.

dar un debido cumplimiento al derecho humano al agua y saneamiento, a un medioambiente sano, ni mucho menos cuentan con políticas específicas para la adaptación y mitigación al cambio climático, puesto que la estructura administrativa-jurídica-operativa en los temas referidos es poca. Sin embargo, en justicia para el gran esfuerzo que se hace en ambos ayuntamientos, es pertinente mencionarla.

A continuación, se presentan algunas de las instancias que forman parte de los ayuntamientos y que están relacionadas con acciones medioambientales, agua, saneamiento y cambio climático (véase la figura 11.4).

Desde una mirada externa, se puede mencionar que la estructura es frágil y muy básica en ambos ayuntamientos, empero, existe. En ambos municipios, los ayuntamientos tienen una estructura similar y, de manera

general, encontramos instancias como la Secretaría General del Ayuntamiento, la Dirección de Planeación, la Dirección de Obra Pública, Agua Potable, Bomberos y Protección Civil, Parques y Jardines, Ecología, entre otras. A través de estas áreas de trabajo, que en general cuentan con poco personal, se realiza un conjunto de esfuerzos y acciones para abastecer de agua a la ciudadanía, atender temáticas de contaminación, recoger la basura y brindar otros servicios. Se busca ordenar y planear el crecimiento municipal considerando las características propias de la zona.

Sin embargo, esto es difícil debido a que, en algunos ámbitos como el de desarrollo territorial, en ocasiones se toman acuerdos desde instancias estatales o federales que son inconsecuentes con los criterios y principios propuestos por el municipio o con una visión de desarrollo sustentable.

De acuerdo con información proporcionada en entrevistas y grupos focales —de la cual se dará cuenta pormenorizada en el capítulo siguiente—, los ayuntamientos presentan una gran variedad de necesidades y problemáticas relacionadas con el medioambiente. Por ejemplo, en San Juan se comentó que uno de los principales problemas es el abastecimiento del agua y la contaminación por basura; en Lagos, se dijo que el tema de la basura es grave, ya que el servicio está concesionado y la empresa que realiza la recolección no lo hace de forma efectiva; además, la inseguridad es grave en algunas zonas de la ciudad. También los recursos económicos, operativos, administrativos y técnicos con los que cuentan son muy escasos.²

Un espacio de acción muy significativo para los municipios es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), a través del cual se anima e impulsa la planeación democrática del desarrollo municipal. Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos no son la excepción. Este comité contribuye a generar acciones coordinadas entre los ayuntamientos, los diversos grupos de la ciudadanía, así como las autoridades estatales y federales. El Coplademun impulsa el desarrollo territorial de estos municipios y prioriza procesos participativos de los diferentes actores locales, por ejemplo: organizaciones no gubernamentales, consejos

2 La información descrita proviene de las entrevistas que se realizaron al visitar los ayuntamientos de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos en octubre de 2019, en las respectivas oficinas de cada área.

de diversa índole, asociaciones civiles, comunidades, barrios y colonias (Secretaría de Planeación Jalisco, 2020).

Por su parte, la Semadet, en el ánimo de implementar acciones encaminadas a lograr un medioambiente sano y mitigar los impactos del cambio climático en los municipios, ha instaurado en Jalisco una figura denominada Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA), que según González-Franco y Muradás (2014):

Tienen la función de ser agencias de medioambiente del conjunto de los municipios que las conforman y son creadas bajo la figura legal de organismo público descentralizado intermunicipal (OPDI). Por lo tanto, las juntas intermunicipales de las que aquí se trata son agencias de medioambiente para la gestión integral del territorio de los municipios que las conforman (González-Franco & Muradás, 2014: 8).

Las JIMA son un esquema particular de gobernanza. En palabras de Arturo Palero, funcionario de la Semadet, el papel de estas juntas en el operar cotidiano de los municipios es central:

Con relación a la implementación de los Programas Municipales, los municipios son los que tienen todas las competencias para resolver el tema, entonces ahí es cuando al menos ves que tiene que haber una coordinación ordenada, integrada, alineada entre los diferentes aspectos y ahí es donde las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente juegan un papel fundamental entre las secretarías y los municipios (APC, entrevista, 22 de abril de 2019).

No obstante, a pesar de la importancia de esta figura, no existía en la región Altos Norte, y si bien se trabajó desde 2019 para lograr su creación, fue hasta 2021 que se creó esta junta intermunicipal. Las JIMA deben impulsar diferentes tipos de acciones para una gestión integral del territorio, lo que implica para el caso de San Juan de los Lagos y Lagos de Morenos que sus integrantes tengan conocimiento del entramado de dinámicas que se dan en regiones semiáridas, el potencial de recursos naturales con los que cuentan y cómo gestionarlos y promoverlos de una mejor manera.

Cabe señalar que, al conformarse la Junta Intermunicipal de los Altos Norte (JIAN), definió como su objetivo “lograr el manejo integral del territorio de ‘Los Municipios’ que se localizan en la mayor parte de la cuenca del río Verde, río Lerma–Salamanca y río Salado” (Villalobos, 2019). Sin embargo, al ser la JIAN una figura nueva en la región apenas se está configurando a profundidad su plan de acción.

Para cerrar este apartado, no debemos perder de vista que los municipios, si bien tienen obligaciones, también están limitados en sus facultades. Se encargan del servicio de agua y saneamiento municipal, pero todas las fuentes de agua (ríos o pozos) son controladas por la federación. Para llevar a cabo la política en materia de cambio climático, los municipios deben contar con el Programa Municipal para la Acción ante el Cambio Climático, pero el desarrollo de este programa es una de las tareas principales de la JIAN, misma que apenas en 2020 se creó y depende técnicamente de la Semadet (instancia estatal), la cual destina una parte de los recursos económicos para su funcionamiento.

Nuevamente, se observa la enorme complejidad del entramado institucional para atender las problemáticas ambientales, sin embargo, para su atención no es suficiente la existencia de leyes e instrumentos de política pública federal, estatal y local; además de todo esto, se requiere una verdadera sinergia de voluntades en los diferentes niveles de gobierno. En el capítulo siguiente se plasmarán con más claridad y precisión algunos de los problemas y retos que se les presentan a los funcionarios municipales a la hora de llevar a cabo sus actividades encaminadas a materializar un medioambiente sano.

REFLEXIONES FINALES SOBRE ESTE CAPÍTULO

Para cerrar este capítulo y según lo visto en sus distintas secciones, podemos concluir que es necesaria la concurrencia de recursos y voluntades en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para realizar una tarea monumental como es el efectivo cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento, un medioambiente sano y la mitigación de los efectos del cambio climático. Es indispensable que exista una efectiva colaboración entre los gobiernos, una visión amplia, empática y de equipo; es decir, dejar de lado las posturas centralistas y converger sinergias con el fin de transformar las situaciones descritas.

Los municipios de San Juan de los Lagos y Lagos de Moreno son zonas semiáridas, lo cual implica que, por sus características peculiares, tiendan a ser vulnerables a los efectos del cambio climático, y se requiere urgentemente una atención particular e integral a esta región. A diferencia del escepticismo de Naomi Klein, queremos creer que los tratados, convenciones y acuerdos internacionales no son un mero discurso que encubre un falso compromiso de los estados respecto de las problemáticas relacionadas con el derecho humano al agua y saneamiento, medioambiente sano, cambio climático y zonas áridas y semiáridas. Pero deben ser puestos en operación por los gobiernos y sobre todo por los ciudadanos y grupos de afectados ambientales: este entramado institucional debe hacerse valer.

Desde la perspectiva de la gobernanza, en la actualidad los problemas de gobierno se concentran en la eficacia directiva. Observamos en nuestro contexto que existen normas específicas para regular la trilogía dinámica de los derechos ambientales, tan referida en este trabajo, así como leyes e instituciones que posibiliten las acciones coordinadas entre diversas dependencias de los tres niveles de gobierno; sin embargo, no ha sido posible lograr una colaboración interinstitucional suficientemente afectiva para atender de fondo los temas comentados. Entonces, ¿qué se requiere para una verdadera mejora de la situación de los municipios de San Juan de los Lagos y Lagos de Moreno?

Consideramos que la respuesta es tan compleja como la problemática expuesta y que, en última instancia, convergen diversos factores, a saber: las leyes ambiguas que dan margen a interesadas interpretaciones; las instituciones encargadas de operar la normatividad que, como suele pasar con regularidad en el estado mexicano, se pierden en procesos burocráticos; y un factor determinante que no puede pasar desapercibido: la falta de recursos o escasa voluntad política para atender integralmente las regiones áridas y semiáridas de México, en este caso puntual, las zonas de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos, Jalisco.