

Gestión pública y social de los recursos naturales.
Visiones regionales



Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Seminario Universitario de Estudios sobre
Sociedad, Instituciones y Recursos

Fernando Pérez Correa
Coordinador

Eduardo Torres Alonso
Secretario Técnico

Gestión pública y social de los recursos naturales. Visiones regionales

Fernando Pérez Correa
Adriana Sandoval Moreno
Eduardo Torres Alonso

Coordinadores



Universidad Nacional Autónoma de México

México, 2021

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Pérez Correa, Fernando, editor. | Sandoval Moreno, Adriana, editor. | Torres Alonso, Eduardo, editor.

Título: Gestión pública y social de los recursos naturales : visiones regionales / Fernando Pérez Correa, Adriana Sandoval Moreno, Eduardo Torres Alonso, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. | Serie: Estudios sobre sociedad, instituciones y recursos.

Identificadores: LIBRUNAM 2104511 | ISBN 9786073046053.

Temas: Administración ambiental -- México. | Política ambiental -- México. | Conocimiento ecológico tradicional -- México. | Pueblos (Indios) -- Ecología -- México. | Abastecimiento de agua -- México -- Administración.

Clasificación: LCC GE320.M6.G486 2021 | DDC 333.7—dc23

Este libro ha sido dictaminado por pares académicos y sometido a aprobación del Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM.

Gestión pública y social de los recursos naturales.

Visiones regionales

Primera edición: 28 de mayo de 2021

D.R. © 2021, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510
Secretaría de Desarrollo Institucional
Ciudad Universitaria, 8o. Piso de la Torre de Rectoría
Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

ISBN de la obra completa 978-607-30-4604-6

ISBN del volumen 978-607-30-4605-3

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Arreglo de portada: Enrique Sánchez/S y G editores

Formación: Rosa Alicia Castillo Jaén

Revisión: Arturo Sánchez y Gándara

Impreso y hecho en México / Made and printed in Mexico

Contenido

Presentación <i>Fernando Pérez Correa</i>	1
I. POLÍTICAS PÚBLICAS, DESARROLLO Y DERECHOS	
Capítulo 1. La gestión territorial sostenible del capital natural: estrategia esencial para el desarrollo local <i>Susana Suárez Paniagua y Verónica del Rocío Zúñiga Arrieta</i>	10
Capítulo 2. Políticas públicas, organización regional y desarrollo rural. Un estudio de caso <i>Eduardo Torres Alonso, Andrea Samaniego Sánchez y Annel Zepeda Torres</i>	31
Capítulo 3. Los derechos de la naturaleza ante la actual situación ambiental en Jalisco <i>Adriana Hernández García</i>	53
II. PUEBLOS INDÍGENAS, GESTIÓN COMUNITARIA Y ORGANIZACIÓN SOCIAL	
Capítulo 4. Los recursos naturales en las regiones indígenas de México. Causas y objetivos para una gestión con sentido social <i>Yanga Villagómez Velázquez</i>	72
Capítulo 5. Gestión del agua en los municipios y cambios territoriales. Los retos frente a la Agenda 2030 <i>Adriana Sandoval Moreno y Yunuen Guadalupe Guerra Villa</i>	98

Capítulo 6. La organización social comunitaria en el marco del Programa Bosque y Cambio Climático: el caso de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Michoacán <i>Patricia Ávila García y Wuendy Asuet Armenta Barrera</i>	132
Capítulo 7. Ganadería lechera, producción de queso, Agenda 2030 y pandemia. Una reflexión para el caso mexicano <i>Alfredo Cesín Vargas, Mariana de Jesús Vargas Gálvez y Velia Sánchez Vázquez</i>	161
III. GOBERNANZA E INSTITUCIONES	
Capítulo 8. Acuerdos locales y retos globales. Gobernanza evolutiva en la pesca marina y continental en México <i>Carmen Pedroza Gutiérrez</i>	182
Capítulo 9. Las instituciones locales de la pesca tradicional frente a los problemas de contaminación del agua en la región de la Ciénega de Michoacán <i>Josefina Vivar Arenas</i>	204
Capítulo 10. Calidad del agua y pesca en la presa Zimapán: implicaciones socioeconómicas <i>Martín López Hernández, Guadalupe Ramos Espinosa y Fernando González Farías</i>	224
Capítulo 11. Concentración de agua subterránea para la industria cervecera en Zacatecas, México, el caso del Grupo Modelo <i>Antonio Rodríguez Sánchez y Edgar Talledos Sánchez</i>	248
Reflexiones Finales. A propósito de la gestión pública y social <i>Fernando Pérez Correa, Adriana Sandoval Moreno y Eduardo Torres Alonso</i>	271

Presentación

Fernando Pérez Correa¹

Los esfuerzos de comprender la gestión pública y social de los recursos naturales son cada vez mayores. Diversas instituciones y académicos dedican sus esfuerzos a analizar el actuar de los actores y las relaciones informales y formales en dicha materia. No podría ser de otra manera. Precisamente, porque la gestión de los recursos naturales tiene un impacto en la calidad de vida y en el desarrollo social, puesto que dependiendo de los incentivos que tengan los usuarios de dichos recursos será la forma en que utilicen éstos, y procurando un uso responsable o no de los mismos. Por otro lado, el diseño institucional de la gestión de los recursos es el marco de actuación y regulación del aprovechamiento de los bienes naturales y, por ello, en su elaboración, revisión y eventual modificación deben participar todos los actores involucrados en el proceso para que, en efecto, lo consignado en la norma atienda a las mejores prácticas en la materia y tenga un sentido de responsabilidad y justicia ambiental transgeneracional; es decir, que no ponga en riesgo al medio ambiente para las futuras generaciones.

No puede pasar desapercibida la existencia de vínculos cada vez más fuertes entre el medio ambiente y los subsistemas económico, político y social, lo que hace imprescindible que se establez-

¹ Coordinador del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

can elementos y criterios que permitan una gestión idónea de los recursos por parte de las autoridades, escuchando a la sociedad, y que permitan un uso sostenible de los mismos.

De esta manera, la gestión pública y social de los recursos naturales puede ser definida como el conjunto de acciones que desarrollan los actores gubernamentales y extragubernamentales con relación a la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, sean renovables o no. Estas acciones deben satisfacer lo establecido en las normas en la materia que se orientan a regular la acción humana en el entorno natural. No puede perderse de vista, además, que dicha gestión debe considerar las actividades económicas de las sociedades, ya que éstas se fincan en la explotación directa o indirecta del medio. En este sentido, la gestión pública y social debe dar pie a la conservación y mejoramiento del entorno y de las comunidades humanas, con una visión integral de la población y de la naturaleza.

Desde nuestra perspectiva, la sociedad puede intervenir en la conservación de recursos naturales de dos formas. Ambas caracterizan los recursos naturales como elementos que constituyen una fuente de bienestar individual y colectiva. La primera, cada vez más desarrollada, consiste en procesos de gobernanza ambiental [...]. En este enfoque, los individuos, por medio del reconocimiento de los recursos naturales como parte del sistema general en que se encuentran, desarrollan mecanismos de cooperación colectiva para conservar los recursos naturales a largo plazo.

En tal proceso, el gobierno desempeña un papel secundario; se involucra en mayor medida como mediador y regulador de las actividades que realizan los individuos en el nivel social, otorgando mayor autonomía y respeto a las normas bajo las que se dirigen tales procesos [...]. Con frecuencia, esta manera de intervención del gobierno ha sido denominada gobernanza, concepto que, aunque no se limita a lo expuesto, nos permite, a partir de su concepción general, diferenciarlo del marco analítico adoptado en este artículo.

La segunda forma de intervención de la sociedad en la conservación de los recursos naturales consiste en conceptualizar la ausencia y deterioro de los recursos naturales como una problemática que puede, por lo tanto, ser sustentada como un problema de carácter público

y, de manera legítima, ser objeto de intervención del gobierno. Esta intervención del gobierno, responde a maneras más tradicionales de gestión de los asuntos públicos; aquí el gobierno define las acciones a realizar y, por lo tanto, las políticas públicas consideradas para solventar el problema, las cuales pueden ser definidas *grosso modo* como cursos de acción específicos para tratar de solventar problemas públicos de manera racional [...]. (Alva Rivera, 2018: 16)

Un aspecto importante de la gestión y de la participación del Estado es el efecto que algunas políticas tienen en el entorno medioambiental. Políticas inconexas generan malos manejos y efectos nocivos directos e indirectos. Se requiere, como se apuntó en el Informe Brundtland, la integración de la política ambiental, con la finalidad de “organizar las políticas pertenecientes a entidades sectorizadas para atacar problemas ambientales, que son, por naturaleza, transversales” (Jacob y Volkey, 2004, cit. por Brenner, 2018: 238).

En la actualidad, se requieren políticas de Estado que frenen el deterioro ambiental y la crisis sistémica de la sociedad, a la vez que propicien un proceso de recuperación sostenido. No obstante, las dificultades de la coyuntura económica y los reiterados testimonios de corrupción, criminalidad, violencia y descomposición no han sido contenidos por políticas públicas adecuadas. Más aún, no parece estar en vías de articularse un proyecto nacional alternativo, mientras las reformas constitucionales se traducen ya en iniciativas de renuncia a la conducción pública del aprovechamiento de los recursos naturales (Pérez Correa, 2018: 311).

Para conocer el estado que guarda la gestión de los recursos naturales en México es preciso reconocer el papel que tienen las regiones y los protagonistas sociales e institucionales que ahí se desenvuelven. En este sentido, este libro reúne las colaboraciones de muy destacadas personas que realizan investigación en diferentes partes de la República Mexicana para integrar un fresco que ayude a la comprensión del fenómeno en clave regional.

El libro inicia con el capítulo “La gestión territorial sostenible del capital natural: estrategia esencial para el desarrollo local”, elaborado por Susana Suárez Paniagua y Verónica del Rocío Zúñiga Arrieta, en donde se ofrece una discusión teórica sobre algunos conceptos como desarrollo sostenible y capital natural, y desarrollo

y gestión territorial sostenibles, que permiten articular un lenguaje compartido que seguirán los trabajos posteriores. Este trabajo hace énfasis en la importancia de la revaloración de los actores locales para la solución de grandes problemas. El capítulo segundo es “Políticas públicas, organización regional y desarrollo rural. Un estudio de caso”, escrito por Eduardo Torres Alonso, Andrea Samaniego y Annel Zepeda Torres, en donde se expone las diferentes formas en que el Estado interviene en la sociedad, orientando e, incluso, modificando su forma de actuación, y para ello recurre a las políticas públicas. Este trabajo se centra en el examen de una organización productiva situada en el estado de Chiapas para dar cuenta de las relaciones entre autoridades y sociedad en materia de desarrollo rural sustentable.

Adriana García Hernández, autora del capítulo tercero, titulado “Los derechos de la naturaleza ante la actual situación ambiental en Jalisco”, analiza la pérdida de recursos, el impacto del cambio climático, la contaminación energética, la expansión urbana, entre otros temas, en el estado de Jalisco, particularmente en la región Ciénega y lago de Jalisco para dar cuenta de los variados problemas que enfrenta esa entidad federativa y sus habitantes, y la manera en que la autoridad ha reaccionado a los mismos, a partir del marco jurídico correspondiente. La autora destaca la pertinencia de impulsar los Derechos de la Naturaleza en dicho estado para proteger los recursos naturales. Yanga Villagómez Velázquez, en el capítulo que sigue, el cuarto: “Los recursos naturales en las regiones indígenas de México. Causas y objetivos para una gestión con sentido social”, ofrece una reflexión en torno a los desafíos en materia ambiental que encara México: escases de recursos de agua dulce en la zona norte de México y contaminación de estos recursos en la zona centro; altos índices de deforestación, desertificación y pérdida de fertilidad de los suelos; contaminación del aire; hundimientos; pérdida de la riqueza biológica, y sobreacumulación de plagas por monocultivo. Estos problemas pueden sintetizarse en: 1. Erosión del suelo, 2. Contaminación y reducción de agua y 3. Pérdida de la agrobiodiversidad. Para integrar dicha reflexión, el autor recurre al expediente de la política (governabilidad) y de la participación social en materia ambiental, para redefinir la relación sociedad-naturaleza.

El capítulo quinto, “Gestión del agua en los municipios y cambios territoriales. Los retos frente a la Agenda 2030”, de Adriana Sandoval Moreno y Yunuen Guadalupe Guerra Villa, quienes buscan responder ¿qué capacidades y limitaciones tiene la gestión del agua en el ámbito municipal para alcanzar la universalidad del servicio de agua potable, con equidad y asequibilidad? y ¿qué podría aportar a la gestión comunitaria del agua? Para esto, estudian las condiciones de acceso al agua a nivel municipal, centrándose en Jiquilpan de Juárez, Santiago Tangamandapio y Sahuayo de Morelos, todos ellos municipios de Michoacán. En sus conclusiones se ofrecen propuestas de modificación en materia de gestión del agua: capacitación en materia de gestión del agua con perspectiva hidrosocial del funcionariado; integración de información completa y actualizada sobre las condiciones del sistema hidráulico; desarrollo de capacidades de diálogo y colaboración entre las autoridades municipales encargadas del agua y las comunidades; en fin, rendición de cuentas.

El análisis que en la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro tuvieron los efectos sociales y ambientales del Programa de Restauración Forestal por Cuencas Hidrográficas Prioritarias Pátzcuaro-Zirahuén, es lo que se examina en el sexto capítulo “La organización social comunitaria en el marco del Programa Bosque y Cambio Climático: el caso de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Michoacán”, de Patricia Ávila García y Wuendy Asuet Armenta Barrera. La relevancia del trabajo radica en la identificación de los efectos socioambientales de dicho programa y su evaluación en materia de focalización, transversalidad e implementación de largo plazo. “Ganadería lechera, producción de queso, Agenda 2030 y pandemia. Una reflexión para el caso mexicano”, de Alfredo Cesín Vargas, Mariana de Jesús Vargas Gálvez y Velia Sánchez Vázquez, es el capítulo séptimo, acomete la tarea de examinar el fenómeno de pandemia ocasionado por el virus SARS-CoV-2 que produce la enfermedad conocida como COVID-19 y de los efectos que ésta generará en distintos ámbitos de la sociedad, señalando que debe darse una modificación de los sistemas de producción y patrones de consumo. El capítulo analiza, en este sentido, la producción de derivados de la leche, como parte

de la industria alimentaria y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

Carmen Pedroza Gutiérrez escribe el capítulo siguiente, el octavo, “Acuerdos locales y retos globales. Gobernanza evolutiva en la pesca marina y continental en México”, quien, a partir del marco de la gobernanza evolutiva, da cuenta de la manera en que se realiza la configuración de los sistemas de organización social vinculadas a la pesca, tanto marina como continental, considerando la situación de las comunidades costeras y las dinámicas propias del recurso. Josefina Vivar Arenas es la autora del capítulo noveno, “Las instituciones locales de la pesca tradicional frente a los problemas de contaminación del agua en la región de la Ciénega de Michoacán”, quien con el empleo del enfoque neoinstitucional estudia, precisamente, las instituciones de la pesca tradicional de la Ciénega de Michoacán. De igual forma, se apoya en el enfoque socioambiental y utiliza el enfoque cualitativo. La autora concluye que la pesca tradicional ha generado un tejido social que ha articulado a los habitantes de la región, creándose instituciones locales que regulan las prácticas de los pescadores.

El penúltimo capítulo, décimo, titulado “Calidad del agua y pesca en la presa Zimapán: implicaciones socioeconómicas”, fue elaborado por Martín López Hernández, Guadalupe Ramos Espinosa y Fernando González Farías quienes, con base en la información documental y el trabajo de campo realizado, señalan que la presa Ing. Fernando Hiriart “Zimapán” es la primera hidroeléctrica nacional que funciona con aguas residuales para generación de energía; no obstante, se pueden identificar altas concentraciones de materia orgánica, nitrógeno y fósforo. El capítulo en cuestión aborda el tema de la contaminación del agua y el uso que de ella hacen los productores de la región, lo que genera, a su vez, otros problemas sociales.

Antonio Rodríguez Sánchez y Edgar Talledos Sánchez son los autores del trabajo que cierre el libro, que lleva por título “Concentración de agua subterránea para la industria cervecera en Zacatecas, México, el caso del Grupo Modelo”, quienes suman sus esfuerzos para analizar las formas de concentración del agua y de los derechos sobre ésta por parte de la planta cervecera del grupo Modelo,

ubicada en el municipio de Calera, Zacatecas. El capítulo examina un problema fundamental en varias partes del territorio mexicano: la acaparación de recursos hídricos en detrimento de los habitantes de la zona, lo que revela desigualdad e inequidad en el uso del agua por la industria, la pequeña agricultura y las zonas habitacionales.

En suma, el conjunto de trabajos reunidos en este libro examina, recurriendo a distintos métodos y perspectivas analíticas, aunque con un matiz multi e interdisciplinario, entre otros, los siguientes temas: capital social, capital natural, derechos fundamentales, ganadería, gobernanza, organización regional, pesca, políticas públicas, recursos hídricos. La solución de los problemas medioambientales requiere el compromiso institucional y la colaboración de la ciudadanía. Si las instituciones y los actores sociales no suman esfuerzos, los resultados no serán los deseados y los problemas se agudizarán.

Agradezco a la Unidad Académica de Estudios Regionales (UAER) de la Coordinación de Humanidades de la UNAM el espacio otorgado para realizar una amplia discusión colectiva sobre los temas del libro. La UAER, ubicada en Jiquilpan de Juárez, Michoacán, es fiel testimonio de la vocación de la Universidad Nacional por responder a los problemas del país y se ha convertido en un centro de referencia en materia de estudios regionales.

Finalmente, expreso mi puntual agradecimiento al Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México por el decidido apoyo a las actividades que realiza el Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos, por medio de la Secretaría de Desarrollo Institucional.

Referencias

- Alva Rivera, M. E. El desafío del enfoque sustentable en la gestión de políticas públicas de conservación de recursos naturales. Estudio de caso: Parque Nacional Miguel Hidalgo y Costilla “La Marquesa”. *Revista de El Colegio de San Luis*, VIII(17), 2018, pp. 13-29.
- Brenner, L. Los impactos ambientales de las políticas públicas en los manglares de Chiapas, México Una consecuencia de la falta de integración de la política ambiental. *Gestión y Política Pública*, XXVII(1), 2018, pp. 237-267.
- Pérez Correa, F. Políticas Públicas, Políticas de Estado y Ecología, en Mollard, E. y Torres Bernardino, L. (coords.). *Las influencias de las políticas públicas en el medio ambiente*. México: INAP-IRD, 2018, pp. 309-317.