



Universidad de la Sierra Sur

Evaluación de la gestión ambiental municipal en el régimen de
usos y costumbres en el estado de Oaxaca

TESIS

Para obtener el grado de:

Maestro en Planeación Estratégica Municipal

Presenta:

Emanuel Lorenzo Ramírez Arellanes

Bajo la dirección del :

Dr. Pedro Durán Ferman

Codirección del:

Dr. Juan Milton Jair Aragón Palacios

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Mayo de 2013

Tesis presentada el día 3 de mayo de 2013
ante los sinodales:

- Dr. Mauricio Sosa Montes
- M. A. P. Manuel Gerardo Chávez
Ángeles
- M. A. P. P. Juan José Martínez Becerra

DIRECTOR DE TESIS:

- Dr. Pedro Durán Ferman

CODIRECTOR DE TESIS:

- Dr. Juan Milton Jair Aragón Palacios
-

Salvaguardar el medio ambiente es un principio rector de todo nuestro trabajo en el apoyo del desarrollo sostenible; es un componente esencial en la erradicación de la pobreza y uno de los cimientos de la paz.

Kofi Annan

DEDICATORIA

A mis padres: Feliciano Ramírez y Petronila Arellanes, por su cariño y apoyo incondicional durante la realización de mis estudios de maestría.

A mis abuelos: Ignacio Arellanes y Lidia Cortés, por el respaldo moral que siempre me han otorgado.

A mis hermanos: Clarita, Libaldo, Lía, Asela y Abraham, a la pequeña Debanhi, por su cariño y complicidad en mis decisiones.

EMANUEL

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de la Sierra Sur, por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios de Maestría en el área municipalista.

A mi director de tesis Dr. Milton Aragón Palacios, por sus valiosas aportaciones y apoyo otorgado en la realización de mi investigación.

Al Dr. Pedro Durán Ferman por su importante apoyo como director y jefe de posgrado durante el proceso de titulación.

Al comité tutorial Dr. Mauricio Sosa Montes, Mtro. Manuel Gerardo Chávez Ángeles y Mtro. Juan José Martínez Becerra por su contribución importante.

A la división de estudios de posgrado, a los Doctores: Reyna Hernández, Berenice Campechano, Flavio Salazar, Karla Pablo, Socorro Moyado, Jaime Loredo y Miguel Ángel Hernández.

A la primera generación de posgrado de la Unsis: Ruthy, Angie, Yesi, Pepe, Alex, Genio, Baldo y Venan, gracias por su amistad.

A mis invaluable amigos por su apoyo y compañía durante esta etapa de mi vida.

Agradezco infinitamente a Dios, por ser quien dirige mi vida y me brinda la fuerza para alcanzar mis sueños.

Gracias totales

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
ÍNDICE DE GRÁFICAS Y TABLAS	IX
RESUMEN	X
SUMMARY	XI
PRESENTACIÓN	XII
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	14
1. 1 Problema de estudio	14
1. 2 Preguntas de investigación	20
1. 3 Objetivos de la investigación	20
1. 3. 1 Objetivo general	20
1. 3. 2 Objetivos específicos	20
1. 4 Justificación de la investigación	21
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL Y CONTEXTO LEGAL	25
2.1 Evolución de la gestión ambiental en el mundo	25
2. 2 Evolución de la gestión ambiental en México	31
2. 3 Contexto legal de la gestión ambiental municipal en México	33
2. 3. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	34
2. 3. 2 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	34
2. 3. 3 Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca	38
2. 3. 4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca	41
CAPÍTULO III. CONTEXTO DEL ESTUDIO	43
3. 1 Régimen de usos y costumbres en el estado de Oaxaca	43
3. 1. 1 El sistema de cargos	45
3. 1. 2 La asamblea comunitaria	47
3. 1. 3 Recursos naturales en municipios de usos y costumbres	48
3. 2 Importancia de la biodiversidad en el estado de Oaxaca	49

3. 3 Municipios incluidos en la investigación	51
3. 3. 1 Capulálpam de Méndez	51
3. 3. 2 Ixtlán de Juárez	52
3. 3. 3 San Miguel Suchixtepec	53
3. 3. 4 San Sebastián Río Hondo	54
CAPÍTULO IV. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL	56
4. 1 Desarrollo sostenible	56
4. 1. 1 Enfoques del desarrollo sostenible	57
4. 1. 2 Desarrollo sostenible a nivel local	62
4. 2 Gestión ambiental	68
4. 2. 1 Gestión ambiental en la administración pública	70
4. 2. 2 Gestión ambiental en la nueva gestión pública	71
4. 2. 3 Gestión ambiental municipal	72
4. 3 Perspectivas de gestión ambiental municipal	75
4. 3. 1 Manual de gestión ambiental municipal	76
4. 3. 2 Agenda municipal para la gestión ambiental	79
4. 3. 3 Sistema integral de gestión ambiental municipal	81
4. 3. 4 Agenda desde lo local	83
4. 3. 5 Otras perspectivas de gestión ambiental municipal	85
4. 4 Comparación de las perspectivas de la gestión ambiental municipal	87
CAPÍTULO V. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	92
5. 1 Identificación de la necesidad de la información	92
5. 2 Alcance de la investigación	92
5. 3 Diseño de la investigación	92
5. 4 Método	93
5. 5 Unidad de análisis	94
5. 6 Selección de la unidad de análisis	94
5. 7 Técnicas e instrumentos de investigación	94
5. 8 Operacionalización de la gestión ambiental municipal	95
5. 9 Descripción del instrumento de investigación	95
5. 10 Confiabilidad y validez del instrumento	97

5.11 Identificación del índice y nivel de gestión ambiental municipal	98
5.12 Análisis y procesamiento de los datos	99
CAPÍTULO VI. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	100
6. 1 Evaluación de la gestión ambiental municipal en el régimen de usos y costumbres	100
6. 1. 1 Planeación de la gestión ambiental	100
6. 1. 2 Regulación ambiental municipal	102
6. 1. 3 Participación ciudadana	103
6. 1. 4 Financiamiento para la gestión ambiental	105
6. 1. 5 Ordenamiento territorial	107
6. 1. 6 Educación ambiental	109
6. 1. 7 Información y comunicación	111
6. 1. 8 Protección de los recursos hidrológicos	113
6. 1. 9 Administración de residuos sólidos municipales	116
6. 1. 10 Prevención y control de la contaminación atmosférica	118
6. 1. 11 Cuidado de la imagen municipal	120
6. 1. 12 Protección del suelo	122
6. 1. 13 Colaboración con otros organismos	124
6. 1. 14 Nivel de gestión ambiental municipal	126
6. 2 Propuestas de solución a los problemas de gestión ambiental municipal	130
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	141
7. 1 Conclusiones	141
7. 2 Recomendaciones	144
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
ABREVIATURAS	158
ANEXOS	160
Anexo 1. Operacionalización de la gestión ambiental municipal	160
Anexo 2. Instrumento de evaluación de la gestión ambiental municipal en el régimen de usos y costumbres en el estado de Oaxaca.	169
Anexo 3. Valores encontrados en el procesamiento de los datos	182
Anexo 4. Atributos y medios de verificación de los ítems	183

ÍNDICE DE GRÁFICAS Y TABLAS

GRÁFICAS	Pág.
Gráfica 1. Porcentaje de la planeación de la gestión ambiental por municipio	101
Gráfica 2. Porcentaje de la regulación ambiental por municipio	103
Gráfica 3. Porcentaje de la participación ciudadana por municipio	104
Gráfica 4. Porcentaje del financiamiento para la gestión ambiental por municipio	106
Gráfica 5. Porcentaje del ordenamiento territorial por municipio	108
Gráfica 6. Porcentaje de la educación ambiental por municipio	110
Gráfica 7. Porcentaje de la información y comunicación por municipio	112
Gráfica 8. Porcentaje de protección de los recursos hidrológicos por municipio	114
Gráfica 9. Porcentaje de la administración de residuos sólidos por municipio	116
Gráfica 10. Porcentaje de prevención y control de la contaminación atmosférica por municipio	118
Gráfica 11. Porcentaje del cuidado de la imagen municipal por municipio	120
Gráfica 12. Porcentaje de la protección del suelo por municipio	123
Gráfica 13. Porcentaje de la colaboración con otros organismos por municipio	124
Gráfica 14. Índice de gestión ambiental municipal (IGAM)	126
TABLAS	
Tabla 1. Comparación de indicadores de gestión ambiental municipal	91
Tabla 2. Índice y nivel de gestión ambiental municipal	99
Tabla 3. Índice de gestión ambiental municipal y nivel de gestión ambiental por municipio	126
Tabla 4. Valores más altos y más bajos encontrados en el estudio	128

RESUMEN

El municipio en México es la célula de organización política y división territorial de las entidades federativas. La legislación otorga a los gobiernos municipales diversas facultades y responsabilidades para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En el aspecto ambiental, el ayuntamiento como órgano de gobierno en el municipio tiene la responsabilidad de formular y evaluar la política ambiental municipal (LGEEPA). Dados los efectos del cambio climático y el deterioro del medio ambiente, las autoridades municipales pueden contribuir de manera importante para revertir esta situación, al menos en el ámbito de su competencia, ante ello la gestión ambiental municipal es una estrategia que permite contribuir con los objetivos del desarrollo sostenible en el plano ambiental.

En el estado de Oaxaca, 418 de 570 municipios, es decir, el 73% se gobiernan bajo el régimen de usos y costumbres, donde una de las características principales es la debilidad institucional de los ayuntamientos para realizar una gestión municipal eficiente, incluyéndose el aspecto ambiental. Ante esta situación, la presente investigación se desarrollo con el objetivo de formular un instrumento que permita evaluar el nivel de gestión ambiental municipal en el régimen de usos y costumbres en Oaxaca, para contribuir a mejorar la capacidad de gestión ambiental de los ayuntamientos. Dicho instrumento fue diseñado a partir de un análisis de algunos enfoques sobre la gestión ambiental municipal, seleccionando aquellos indicadores factibles de aplicarse en el ámbito de los usos y costumbres.

El instrumento de evaluación se aplicó en cuatro municipios del estado de Oaxaca: Capulálpam de Méndez e Ixtlán de Juárez en la región Sierra Norte y San Miguel Suchixtepec y San Sebastián Río Hondo en la región Sierra Sur. Los resultados del estudio permitieron conocer el nivel de gestión ambiental municipal, identificando las áreas que el gobierno municipal necesita mejorar como la planeación de la gestión ambiental y la regulación ambiental municipal. Con la aplicación del instrumento propuesto el ayuntamiento de usos y costumbres podrá obtener y disponer de información real y actual para la toma de decisiones pertinentes que contribuyan a fortalecer la gestión ambiental municipal como un instrumento para la consecución del desarrollo sostenible.

PALABRAS CLAVE: Gestión ambiental municipal, instrumento de evaluación, desarrollo sostenible, régimen de usos y costumbres.

SUMMARY

The municipal government in México is the smallest political and territorial division of the governing bodies of the country. Under law, local governments are given various rights and responsibilities, with the aim of contributing to improve the life of the local inhabitants. With respect to the environment, the town council, as the governing body of the municipality, has the responsibility of formulating and evaluating its municipal environmental policy (LGEEPA). Due to the climate change effects and environmental degradation, municipal authorities have the responsibility to minimize the destruction of the natural habitat, in this situation municipal environmental management is a strategy that helps the local government contribute to the sustainable development goals in the environmental field.

In the State of Oaxaca, México, 418 of 570 municipalities, it means 73.3% of the municipalities are governed by using traditional legal systems, called *usos y costumbres* (use and customs), one of the main characteristics of this is institutional weakness in the formation of an effective municipal program, including environmental policies, in councils. Faced with this situation, this research project was developed with the aim of formulating a measuring tool or instrument that will allow to evaluate the level of municipal environmental management in traditional legal systems, to help improve the institutional capacity of the town councils to protect the environment. The above mentioned instrument was designed from a conceptual analysis of some approaches that exist about the municipal environmental management, selecting the appropriate tools to be applied in the area of the traditional legal systems.

Once the evaluation instrument was formulated, it was applied in four municipalities of traditional legal systems in the State of Oaxaca, these were: Capulálpam de Méndez and Ixtlán de Juárez in the Sierra Norte, and San Miguel Suchixtepec and San Sebastian Rio Hondo in the Sierra Sur. The results of the study allowed us to see the current level of environmental management systems and policies, and simultaneously identified the areas that the local governments need to improve such as planning of the environmental management and environmental municipal regulation. Using the instrument developed for the purposes of this research, municipal governments of *Usos y Costumbres* in the State of Oaxaca will have access to up-to-date information, which will enable them to make pertinent decisions in order to improve municipal environmental management as a way to reach the sustainable development

KEY WORDS: Municipal environmental management, evaluation instrument, sustainable development, traditional legal systems (*usos y costumbres*).

PRESENTACIÓN

En tiempos actuales los efectos del cambio climático se hacen cada vez más evidentes, situación que hace más difíciles las condiciones de vida de los seres humanos sobre el planeta. Ante esta situación han surgido distintas iniciativas a nivel internacional que demuestran la preocupación por revertir y mejorar las condiciones ambientales deterioradas.

Una tendencia que emergió como cambio en la visión que se tenía del desarrollo económico, donde no se contemplaba la conservación de los recursos naturales, es el desarrollo sostenible. Para lograrlo, se necesitan esfuerzos no solo a nivel internacional y nacional, sino también a nivel local, donde los gobiernos municipales tienen una participación importante en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible.

En este escenario la gestión ambiental municipal es un medio que contribuye al desarrollo sostenible, en el pilar ambiental, donde el ayuntamiento delinea estrategias y objetivos tendientes a mejorar y conservar el medio ambiente en su territorio. En esta investigación se propone un instrumento para evaluar y fortalecer el nivel de gestión ambiental en municipios de usos y costumbres del estado de Oaxaca, como un punto de partida para fortalecer esta responsabilidad de los gobiernos municipales, particularmente en este régimen donde existen debilidades institucionales.

El documento está distribuido en siete capítulos que a continuación se mencionan. El primer apartado se llama Introducción, en el cual se presenta la situación problemática observada en los municipios, se menciona también la debilidad que tienen los ayuntamientos para realizar una eficiente gestión ambiental y la carencia de herramientas de planeación. Además se incluyen los objetivos que delimitan a la investigación y la justificación que muestra la importancia del estudio para fortalecer las capacidades de los ayuntamientos en materia de gestión ambiental municipal.

El segundo capítulo aborda los Antecedentes de la gestión ambiental municipal y el contexto legal, donde se realiza un bosquejo de la evolución a nivel mundial y en México. Se observan en este apartado las condiciones que originaron a la gestión ambiental, las transformaciones que ha observado y los organismos y eventos que la han fortalecido, además de las formas en las que se ha concretizado en el territorio nacional y a nivel municipal. Igualmente se presentan las disposiciones legales que demarcan la responsabilidad del municipio en materia de gestión ambiental, mencionándose las atribuciones y facultades conferidas a los ayuntamientos en la

esfera ambiental, contenidas en la constitución federal, estatal y en otras leyes y reglamentos vigentes en el país.

El siguiente capítulo es el Contexto del estudio, incluye las características y algunas consideraciones sobre el régimen de usos y costumbres presente en la mayoría de los municipios del estado de Oaxaca, además se mencionan algunos datos importantes y características de los municipios que fueron estudiados.

El capítulo cuarto llamado Marco teórico - conceptual, presenta al desarrollo sostenible como el paradigma idóneo de relación entre los sistemas humano y ecológico, en el cual ambos se privilegian como importantes. Se incluyen diversas posturas y definiciones del término gestión ambiental municipal y se presentan algunas perspectivas que lo han abordado, para concluir con un comparativo sobre las semejanzas y diferencias entre ellos, seleccionando de esta manera los indicadores que se incluyen en la propuesta de este estudio.

El quinto capítulo es la Estrategia metodológica, donde se establecen las características de esta investigación y la operacionalización de la gestión ambiental municipal que permitió el diseño del instrumento de evaluación. Se explica también el método para medir el nivel de gestión ambiental en los municipios estudiados, además de la forma para realizar el análisis y el procesamiento de los datos de la investigación.

El capítulo sexto presenta los Resultados de la investigación, en el cual se realiza el análisis del nivel alcanzado por los municipios en cada uno de los indicadores que conforman el instrumento de evaluación de la gestión ambiental municipal diseñado y propuesto, además se presenta el nivel de gestión ambiental municipal obtenido por los municipios que se incluyeron en el estudio. Al término del capítulo se plantean algunas propuestas de solución a los problemas de gestión ambiental encontrados durante la evaluación con el fin de que los ayuntamientos mejoren su nivel de gestión ambiental en los municipios de usos y costumbres del estado de Oaxaca.

El último capítulo del documento corresponde a las Conclusiones y recomendaciones, donde se exponen algunas consideraciones finales del estudio y posibles temas para investigaciones futuras.