

El papel del Estado en la gestión urbano-ambiental: el caso de la desregulación en la ciudad de Morelia, Michoacán

*Patricia Ávila García,¹ Valentina Campos Cabral,²
Manuel Tripp Rivera³ y Tonatiuh Martner Varela⁴*

En este ensayo se analiza el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental, la desregulación del marco jurídico y la flexibilización de los instrumentos de planeación urbana y protección ambiental. El caso de Morelia evidencia cómo las políticas públicas municipales y

¹ Doctora en Antropología Social y maestra en Desarrollo Urbano. Investigadora responsable del Área de Ecología Política en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: políticas urbano-ambientales, conflictos sociales y gestión de las ciudades. Correos electrónicos: pavila@oikos.unam.mx, pavilagarcia@yahoo.com.mx

² Maestra y doctora en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional. Tiene un postdoctorado en el Área de Ecología Política en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: institucionalidad, ruralidad y conflictos por los recursos naturales del territorio. Correos electrónicos: vcabral@oikos.unam.mx, vcabral77@yahoo.com.mx

³ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario General de la Academia de Derecho y Política Ambiental y de la Academia Michoacana de Derecho Ambiental; coordinador jurídico del Observatorio Ambiental (Red de organizaciones ciudadanas para la protección del ambiente); asesor en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y en la Comisión Forestal del Estado de Michoacán; consejero titular por el sector social del Consejo Estatal de Ecología y del Consejo Estatal Forestal de Michoacán. Correo electrónico: manueltripp@yahoo.com.mx

⁴ Pasante de la Licenciatura en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de México. Asistente de investigación en el laboratorio de Ecología Política en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: sustentabilidad urbano-ambiental y políticas de desarrollo, servicios ecosistémicos y geografía del paisaje. Correos electrónicos: tonatiuh@lca.unam.mx, tonatiuhmarvar@gmail.com

estatales favorecen el interés privado en detrimento del bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural. También muestra el papel que desempeñan la sociedad civil y el Poder Legislativo (federal y estatal) como instancias vigilantes y promotoras de la legalidad ante la transgresión de los gobiernos estatal y municipal, así como la importancia de la consulta pública en el nivel federal como instrumento de defensa ciudadana.

Palabras clave: desregulación urbano-ambiental, políticas públicas, élites empresariales, Áreas Naturales Protegidas, Poder Legislativo, ciudad de Morelia.

**The role of the State in the urban-environmental management:
the case of the regulation in the city of Morelia, Michoacán**

This paper analyzes the new role of the State in urban-environmental management, as well as deregulation of the Law and the weaknesses of urban planning and environmental protection. The case study in Morelia demonstrates how municipal public policies favor private interests, and oppose social welfare and natural heritage conservation. It also shows how civil society and the Legislative Branch (state and federal) play a role as vigilance commissions and promoters of the law –due to the transgressions done by the state and municipal governments–, and the effectiveness of public consultation in the federal government as a tool for citizenship defense.

Keywords: urban-environmental deregulation, public policies, bussiness elite, protected green areas, Legislative Branch, Morelia city.

Introducción

El objetivo del presente ensayo es mostrar el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental, que se expresa en la desregulación de la propiedad social para favorecer la privatización, en los cambios en el marco jurídico y en la flexibilización de los instrumentos de planeación urbana y protección ambiental, para consolidar proyectos inmobiliarios privados.

Se analiza de manera empírica el caso de la ciudad de Morelia, en el estado de Michoacán, donde el sentido social de las políticas públicas de los últimos 15 años ha perdido peso para favorecer el interés privado. Es decir, las políticas urbanas, aplicadas en los niveles

municipal y estatal, han subordinado a las políticas ambientales para afianzar los intereses de las élites empresariales y sus inversiones inmobiliarias, en detrimento del bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural. Como resultado, el nuevo papel desempeñado por el Estado, a través de sus gobernantes, ha violentado la legalidad e inhibido la participación social para impulsar la expansión inmobiliaria, atentando contra los derechos humanos asociados con un medio ambiente adecuado al proponer y financiar proyectos de urbanización en áreas naturales protegidas.

Sin embargo, el papel del Poder Legislativo (federal y estatal) ha sido relevante como instancia promotora de la legalidad ante evidencias de transgresión de los gobiernos estatal y municipal. Los exhortos hechos en el año 2010 por la modificación ilegal del estatus de un Área Natural Protegida (ANP) para afianzar los proyectos de urbanización y vialidad en una zona de importancia ecológica son una muestra de ello. Lo mismo puede decirse del papel que desempeña la sociedad civil, que ha vigilado y evidenciado el actuar del gobierno estatal y municipal ante acciones que violentan el estado de derecho. Mecanismos de participación social como la consulta pública a nivel federal han sido sustantivos para este quehacer.

El ensayo se divide en cuatro secciones: en la primera se hace una problematización sobre el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental; en la segunda se analizan los cambios legales que han privilegiado la expansión urbana sobre la protección ambiental; en la tercera se muestra la estrategia de desregulación de los instrumentos de política urbana y ambiental; y en la cuarta se muestra al Estado, en sus tres niveles de gobierno, como promotor de un proyecto vial que favorece la urbanización promovida por las élites inmobiliarias en un Área Natural Protegida de la ciudad de Morelia: la Loma de Santa María.

El Estado desregulador en el contexto del modelo económico neoliberal

Desde hace al menos dos décadas se analiza el nuevo papel del Estado frente al ascenso del modelo económico de libre mercado o neoliberal,

que implicó una redefinición de sus funciones económicas, sociales y políticas. El Estado social surgido de la Revolución mexicana y que impulsó la industrialización y modernización del país entró en crisis desde mediados de 1980, lo que llevó a replantear sus relaciones con la sociedad, la organización estatal, la estructura económica y su forma de gestión gubernamental (Aguilar, 2000: 137).

Tales reformas del Estado se dieron en un contexto de globalización económica donde el sector privado tuvo un papel relevante por ser considerado agente modernizador. En este sentido, estableció una nueva alianza política con las élites empresariales nacionales y transnacionales con el fin de impulsar un modelo económico de apertura comercial (Lowi, 1996). Además, asumió nuevas funciones como, por ejemplo, el impulso de la privatización de los bienes y servicios públicos y de la propiedad social, a través de cambios legales e institucionales (Oszlak, 2004).

En otras palabras, las nuevas funciones del Estado se orientaron a garantizar la *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004), concepto que implica formas diversas de acumulación como la originaria: “la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas; la conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo” (Harvey, 2004: 116). También se relaciona con la depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la degradación ambiental, a través de la vuelta al dominio privado de los derechos de propiedad común y social.

De manera específica, este proceso conlleva a la “neoliberalización de la naturaleza” (Castree, 2008) como una modalidad del capitalismo en los territorios nacionales y sus regiones, a través de simplificar y cosificar el medio biofísico y por ende la naturaleza, como si fuera una mercancía o servicio (ambiental o ecosistémico) e incluirlo como parte del “capital natural”. Para ello ha modificado, flexibilizado e incluso violentado los derechos de propiedad y las regulaciones sociales en torno al acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Es así como la naturaleza ha entrado a las leyes del mercado al ser ofertada y adquirida por los diferentes usuarios a través de transacciones

monetarias y financieras. Todo ha sido reducido a un problema de índole crematístico y ha abierto el paso al desarrollo de la economía ambiental y sus instrumentos para asignar un valor y precio tanto a la naturaleza como a los impactos ambientales que se generan, en forma de externalidades del modelo económico.

En este contexto, desde finales de la década de 1980 el Estado emprendió cambios legales (reformas al artículo 27 constitucional) e institucionales (creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios) en materia de tierras que posibilitaron la entrada de la propiedad social a los mecanismos de mercado (Téllez, 1993; Calva, 1988). Fue así como los ejidos y las comunidades indígenas que se ubicaban en zonas estratégicas para la inversión privada comenzaron a ser presionados para vender porciones importantes de su territorio. El resultado fue dramático en aquellos que estaban cercanos a las ciudades, zonas industriales y costas. Los agentes económicos presionaron a los actores locales para adquirir y especular con sus tierras y así garantizar futuras inversiones inmobiliarias. En particular, destacan las nuevas urbanizaciones que se desarrollaron en las periferias de Cuernavaca, Puebla, Toluca, Querétaro y Morelia, entre otras.

Para garantizar la expansión de las ciudades en un contexto de libre mercado (suelo, vivienda y servicios) fue necesario que el Estado desregulara el marco jurídico en materia urbano-ambiental (leyes, reglamentos y decretos) y flexibilizara los instrumentos de política pública (planes y programas de desarrollo urbano, manifestaciones de impacto ambiental, mecanismos de participación social). Estos cambios sin duda fueron más evidentes en los niveles municipal y estatal, donde se expresan de manera más directa los intereses de las élites empresariales asociadas con el sector inmobiliario.

De manera contradictoria a la supuesta eficiencia económica, se refrendó la función del Estado como garante de la creación de las condiciones generales para la reproducción del capital, a través de la introducción de infraestructura y equipamiento urbano necesario para valorizar las inversiones inmobiliarias. Tales son los casos de las vialidades, los acueductos y las presas que han sido financiadas con fondos públicos, pero que en la mayoría de los casos se realizan para

favorecer intereses privados, aunque en el discurso y justificación se mencione el beneficio colectivo.

Es interesante el nuevo pacto político del Estado con las élites económicas ya que estas últimas han penetrado en campos como la gestión urbana y ambiental a través de su presencia como actores gubernamentales. Los empresarios se han convertido en funcionarios públicos y viceversa, como un mecanismo para permear en la toma de decisiones y políticas públicas que afiancen sus intereses particulares. Además se han creado en el nivel municipal instituciones, consejos y fideicomisos con una alta presencia del sector privado, como los institutos de desarrollo urbano, los consejos ciudadanos y los fideicomisos para la realización de proyectos urbanos. Esto ha posibilitado su intervención directa en la gestión urbana y ambiental pero ha desencadenado mayores tensiones con la sociedad al ser afectado el interés público o colectivo.

Protección ambiental vs urbanización: los cambios en los decretos de protección

La modificación por parte del gobierno estatal de los decretos de protección ecológica en la ciudad de Morelia ha sido un mecanismo utilizado en la última década para desregular avances en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico del territorio. Ello ha posibilitado la realización de proyectos inmobiliarios e inversiones públicas en infraestructura vial en zonas que contaban con algún esquema de protección ambiental. También el gobierno municipal, en alianza con los intereses inmobiliarios, ha permitido la urbanización de zonas otrora de protección ecológica, por medio de modificaciones continuas de los programas de desarrollo urbano del centro de población (tres cambios en un lapso de 11 años, cuando sus horizontes de planeación eran de 20 años). Lo mismo ha ocurrido con las autorizaciones discrecionales de los cambios de uso del suelo que se realizan en las instancias administrativas (dependencias de desarrollo urbano), sin pasar por el Cabildo, cuando originalmente ésta era la instancia donde se discutía y analizaba su factibilidad.

La relevancia de estudiar Morelia es porque es una ciudad media cuyo modelo dominante de urbanización ha estado basado en la desregulación urbano-ambiental. El papel de los gobiernos municipal y estatal en alianza con el sector empresarial inmobiliario ha sido pragmático y funcional a los intereses privados, desvirtuando el papel de la función pública. El caso de la desregulación del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María, en el sur de la ciudad, es ilustrativo de cómo los intereses inmobiliarios han permeado en los dos niveles de gestión gubernamental sin importar el respeto de la legalidad ni los avances logrados en décadas anteriores en materia de ordenamiento territorial (urbano y ecológico).

La política de protección ambiental en la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito y la estrategia desreguladora del gobierno estatal

En torno a la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito, que forman parte de una región de gran valor ambiental y de provisión de servicios ecosistémicos para la ciudad de Morelia, desde el siglo pasado se han formalizado diversas estrategias de política pública para garantizar su conservación. Esta gran variedad de decretos de protección de la zona evidencia la importancia que tiene –y que siempre se le ha reconocido– y la necesidad de preservar los ecosistemas y la diversidad biológica que alberga.

Entre la variedad de instrumentos de protección de la Loma de Santa María y de la cuenca del Río Chiquito encontramos decretos federales y estatales, así como instrumentos municipales de planeación territorial:

- Decreto que declara “Zona Protectora Forestal Vedada de la Cuenca Hidrográfica del Río Chiquito de Morelia, Michoacán”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 1936.

- Decreto que delimita la “Zona Protectora Forestal Vedada de la ciudad de Morelia, Michoacán”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de octubre de 1936.
- Declaratoria de “Preservación Ecológica para la ciudad de Morelia”, publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado el 10 de diciembre de 1984.
- Decreto que declara “Área Natural Protegida, con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, la ‘Loma de Santa María’ y depresiones aledañas”, con una superficie de 232-79-73.88 hectáreas, ubicadas en el municipio de Morelia, Michoacán, publicado en el *Periódico Oficial* del estado del 19 de agosto de 1993.
- Decreto por el que se establece el “Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo”, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 13 de junio de 2006.
- Decreto por el que se declara como “Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María y Depresiones Aledañas del Municipio de Morelia”, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 31 de diciembre de 2009.
- Decreto por el que se establece el “Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal del Estado de Michoacán de Ocampo”, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 11 de febrero de 2011.

Lo relevante de estos instrumentos es que todos, sin excepción, se basan en estudios que han reconocido el valor ambiental, la importancia de los servicios ecosistémicos que ahí se generan y la diversidad biológica, y han establecido límites al uso del suelo y al aprovechamiento de los recursos naturales, formalizando así estrategias para su protección, conservación y restauración.

Tanto la “Zona Protectora Forestal Vedada de la Cuenca Hidrográfica del Río Chiquito de Morelia”, como la “Zona Protectora Forestal Vedada de la ciudad de Morelia”, prohíben el aprovechamiento comercial de los bosques existentes en las zonas que protegen. Además, destaca el hecho de que conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 2011), se consideran dentro de la categoría áreas de protección

de los recursos naturales a las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones, como es el caso del área que nos ocupa. Al respecto, la misma LGEEPA precisa que en las áreas de protección de recursos naturales sólo pueden realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica.

Por su parte, el Decreto que declara Área Natural Protegida (ANP), con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica a la Loma de Santa María, prohíbe la construcción de todo tipo de edificaciones o instalaciones que no sean las destinadas para los fines de ese decreto, precisando que en el ANP sólo se podrán realizar actividades de acuacultura, aprovechamiento hídrico, investigación, educación ecológica, regeneración y reforestación de la vegetación nativa, y en general aquellas tendientes a la conservación de los ecosistemas y sus elementos.

En cuanto a los ordenamientos ecológicos, tanto del estado de Michoacán como regional de la cuenca del lago de Cuitzeo, establecieron en el polígono del ANP de la Loma de Santa María con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, unidades de gestión ambiental con uso de suelo de bienes y servicios ambientales y con política de protección para garantizar la permanencia de las especies y los ecosistemas. Esto impide la construcción de carreteras sobre el área protegida, toda vez que conforme a lo dispuesto en la LGEEPA, para la autorización de las obras y actividades en materia de impacto ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos ecológicos del territorio.

Es importante señalar que en diciembre de 2009, con el decreto que creó la Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María, el gobierno estatal de extracción perredista pretendió abrogar el ANP de la Loma de Santa María suavizando el régimen de protección y reduciendo 30% el polígono del área a conservar. Esto

con la finalidad de posibilitar la construcción de una carretera cuya realización anunció el mismo gobierno estatal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, un mes después de la afectación del ANP. El objetivo era conectar con la ciudad de Morelia las nuevas áreas de urbanización empresarial, el complejo inmobiliario Altozano –“la otra Morelia”, como se autodenominan–, pasando así por los límites del nuevo polígono de protección y afectando el ANP.

No obstante, la abrogación se dispuso en un artículo transitorio, sin fundar ni motivar dicho acto, y sin que el Ejecutivo del estado tuviera facultad para decidir dicha abrogación. Además, la abrogación se realizó sin observar los procedimientos que la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo establece para la creación y modificación de áreas naturales protegidas, esto es, sin publicar los estudios justificativos ni convocar a consulta pública y sin realizar los foros de información y consulta.

Lo anterior dio lugar a que el 23 de febrero de 2010 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobara por unanimidad un punto de acuerdo parlamentario para exhortar al gobierno de Michoacán a devolver su antiguo estatus legal a la Loma de Santa María, mismo que fue presentado por los diputados michoacanos Agustín Torres Ibarrola y Jenny de los Reyes Aguilar, el primero del Partido Acción Nacional (PAN) y la segunda, ya fallecida, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Además, se pidió al Ayuntamiento de Morelia (de extracción priísta) realizar un proyecto alternativo de vialidad que no afectara el ANP. También se envió un exhorto a la Semarnat para catalogar la zona como ANP en el plano federal, así como para que negara la autorización en materia de impacto ambiental del cambio de uso de suelo forestal de la vialidad propuesta por el gobierno del estado en enero del 2010.

Por su parte, el 15 de abril de 2010 el pleno del Congreso del Estado de Michoacán aprobó por mayoría (exceptuando la bancada perredista) una propuesta de punto de acuerdo parlamentario para exhortar al gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, a regresar a su estado original de ANP a la Loma de Santa María, mediante la abrogación del decreto de diciembre de 2009. Asimismo, se exhortó al mandatario

estatal a realizar un proyecto ejecutivo para una vialidad de acceso donde técnicamente fuera más viable, considerando el manifiesto de impacto ambiental pertinente y la legislación aplicable, garantizando en todo momento la sustentabilidad y la seguridad de los habitantes, por la existencia de una falla geológica en la Loma de Santa María.

A pesar de los exhortos realizados por los poderes legislativos federal y estatal, el gobernador hizo caso omiso y continuó con su estrategia desreguladora. En abril del 2010 ingresó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del controvertido proyecto vial ante Semarnat. La ciudadanía hizo uso de sus derechos y solicitó la realización de una consulta y reunión pública de información, lo cual fue aprobado por la Semarnat. Gracias a la amplia participación social en el proceso de consulta –se presentaron argumentos sólidos sobre la inviabilidad social y ambiental del proyecto–, así como al apego a la legalidad de esa instancia federal, la autorización de la MIA fue negada meses después, en febrero de 2011.

Es importante señalar que, además, en agosto de 2011 la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) emitió recomendaciones para que las autoridades estatales restituyeran al Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas el ANP de la Loma de Santa María, y alertaron que en caso de modificarla se debería cumplir con los procedimientos previstos en la ley. Asimismo, la CEDH recomendó la búsqueda de alternativas de vialidad para evitar daños a los ecosistemas y al ambiente. La respuesta de la instancia estatal fue nuevamente de no acatamiento, es decir, de violación a la legalidad y en específico a los derechos humanos de los morelianos a un medio ambiente adecuado.

Las políticas urbanas y la estrategia desreguladora del gobierno municipal

En relación con los instrumentos relativos a los asentamientos humanos y centros de población, se tienen particularmente los programas de desarrollo urbano (PDU) del municipio de Morelia que, desde 1983, han establecido para la Loma de Santa María usos de suelo de preservación ecológica, conservación, protección y parque urbano.

El último plan de desarrollo urbano que tuvo una visión de planeación y ordenamiento del territorio (contaba con reservas ecológicas urbanas y zonas de preservación ecológica decretadas en 1984) fue realizado por el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1991. Su horizonte de planeación fue de 20 años, pero a partir de 1993 el gobierno municipal de extracción priista comenzó a hacer intentos de modificación para reducir las áreas de preservación ecológica y aumentar las áreas de crecimiento urbano (reservas urbanas).

Esto se dio en un contexto de nuevas competencias que le brindaban las reformas al artículo 115 constitucional en materia de planeación urbana a nivel municipal. Sin embargo, las resistencias de grupos ciudadanos y ecologistas impidieron su modificación por cinco años (Ávila, 2004).

Con la creación del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) en 1995, el sector privado logró tener una representación importante. Su director provenía de dicho sector y, de este modo, se orientaron los intereses empresariales en el futuro crecimiento de la ciudad y toma de decisiones en el nivel municipal. En este escenario de cambios institucionales en materia urbana, el nuevo gobierno municipal panista logró, a escasos días de concluir su gestión, en diciembre de 1998, que enormes extensiones de áreas otrora de preservación ecológica se convirtieran de un plumazo en zonas de reserva urbana. Esto dio la base para la urbanización en la Loma de Santa María y la expansión inmobiliaria en el sur de la ciudad. A partir de ese momento, el Plan de Desarrollo Urbano cambiaría de nombre a Programa de Desarrollo Urbano, una noción más pragmática y menos prospectiva que se expresó en las siguientes administraciones.

Cinco años después, el nuevo presidente municipal, de extracción priista, modificó el programa de desarrollo urbano de Morelia en 2004. La reserva urbana fue triplicada con el argumento de que la planeada para 20 años se había agotado.

Esta ampliación de la reserva urbana se dio a costa de la afectación de las zonas de preservación ecológica, además de que el ámbito de aplicación del programa se amplió hasta abarcar más de 80% de la superficie del municipio de Morelia. En la siguiente gestión municipal,

se reeligió el ex alcalde panista, consolidando así varias inversiones inmobiliarias y proveyendo de infraestructura y servicios a los nuevos desarrollos urbanos privados.

De manera reiterada, el interés por estar a cargo de la presidencia municipal de Morelia se refrendó con la reelección del alcalde de extracción priísta en 2007. Su estrategia fue la misma: argumentar que la reserva urbana, propuesta por él mismo en su anterior gestión, se había agotado en menor tiempo al programado, y que por consiguiente se requería de una nueva “actualización” del programa de desarrollo urbano.

El proyecto de modificación se sometió a consulta pública en octubre del 2009: la mayor parte de las ponencias cuestionaron su intención de afectación de las zonas de preservación ecológica y las propuestas de vialidad en el sur de Morelia (Ávila, 2009).

Transgrediendo toda legalidad, el gobierno municipal cambió el proyecto sometido a consulta (octubre 2010) e incorporó el nuevo polígono de la otrora ANP de la Loma de Santa María y la vialidad propuesta para esa zona por el gobierno estatal (enero de 2011). El nuevo programa de desarrollo urbano fue publicado en junio de 2010 y con ello se atentó por tercera ocasión contra las zonas de preservación ecológica, y en particular contra la Loma de Santa María, al proponer no sólo un cambio de uso del suelo sino vialidades sobre el área natural protegida.

El ámbito de aplicación se redujo debido a que era prácticamente un programa de desarrollo urbano municipal y no de centro de población.

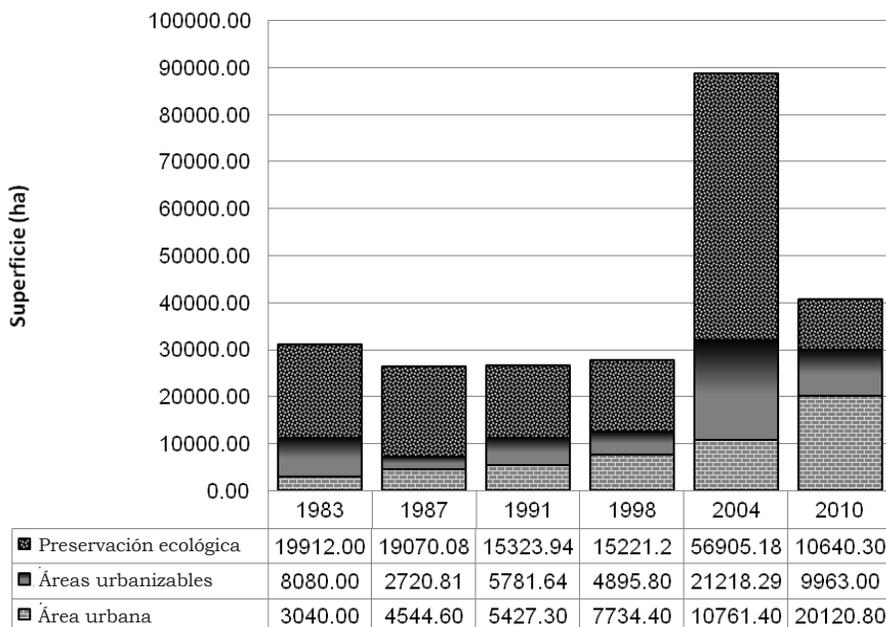
Un hecho interesante es que el ritmo de crecimiento urbano de la ciudad de Morelia no corresponde al de crecimiento poblacional. Mientras que, según los programas de desarrollo urbano, el crecimiento de la mancha urbana es exponencial y se duplicó en seis años (en 2004 abarcaba 10 761 hectáreas y en 2010 era de 20 121). Esto contrasta con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el conteo de población de 2005 y en el censo de 2010, según los cuales la población de Morelia se redujo de 608 049 a 597 511 habitantes. Esto significa que la expansión de la mancha urbana no responde a una dinámica poblacional,

sino a la especulación inmobiliaria promovida por empresarios y políticos que constantemente modifican a su discrecionalidad los usos del suelo (Gráfica 1).

A pesar de la decisión reiterada de los diferentes órdenes de gobierno de conservar la Loma de Santa María, sobre todo por los decretos de protección ecológica de 1936, 1984 y 1993 y los planes de desarrollo urbano de 1983 a 1991, la especulación inmobiliaria y el interés de poderosos terratenientes urbanos han presionado para que el crecimiento urbano de sectores de altos ingresos sea por un lugar que, hasta la década de 1990, fue predominantemente de propiedad ejidal y con esquema de protección ecológica por ser superficie forestal.

Como resultado de las reformas al artículo 27 constitucional, en los últimos 15 años el proceso de especulación del suelo se desató a través

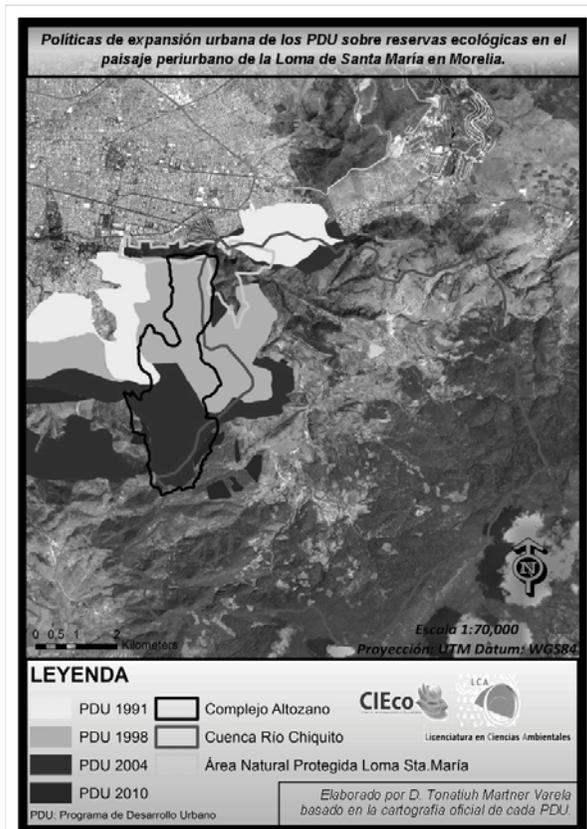
Gráfica 1. Evolución de los planes y programas de desarrollo urbano del centro de población de Morelia, 1983-2010



Fuente: Elaboración propia con base en IMDUM (1998, 2004, 2010), Sedue (1983, 1987) y SUMA (1991).

de la compra de terrenos ejidales y pequeñas propiedades rurales en los alrededores de la ciudad: unas cuantas familias pertenecientes a las élites empresariales locales se hicieron de enormes extensiones de tierra para desarrollar nuevas áreas de urbanización. En menos de 10 años construyeron plazas comerciales, campos de golf y fraccionamientos en zonas otrora forestales y se beneficiaron de inversiones públicas como infraestructura y equipamiento urbano (Mapa 1). Sus intereses

Mapa 1. Políticas de expansión urbana a partir de los programas de desarrollo urbano de Morelia: la afectación de las reservas ecológicas 1991-2010 en la Loma de Santa María

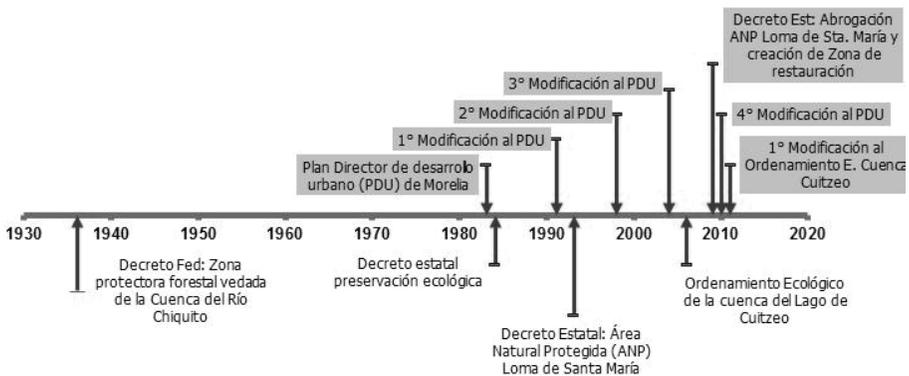


Fuente: Elaboración propia con base en IMDUM (1998, 2004, 2010), Sedue (1983, 1987) y SUMA (1991).

inmobiliarios han sido ilimitados y desde 2006 han pretendido urbanizar parte del área natural protegida, así como construir vialidades, sin importar la violación y el desmantelamiento de los instrumentos de protección ambiental de la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito, principal abastecedora de agua subterránea de la ciudad. Los mismos gobiernos que los crearon en años anteriores se han encargado de desregular para valorizar las inversiones inmobiliarias y favorecer los intereses privados por encima de la colectividad (Ávila, 2010a).

De esta manera, las políticas urbanas y ambientales han sido contradictorias, ya que así como los diferentes órdenes de gobierno han concurrido para proteger esa zona, también han pretendido urbanizar y construir vialidades que la ponen en riesgo, sin conseguirlo hasta el momento en el ANP, y han decidido desconocer y abrogar los instrumentos que ellos mismos decretaron para su protección (Ávila, 2010b) (Figura 1).

Figura 1. Políticas de uso del suelo en el paisaje periurbano de la Loma de Santa María y la ciudad de Morelia, 1936-2010



Fuente: Elaboración propia con base en los diferentes decretos e instrumentos de política urbano-ambiental.

La flexibilización de los instrumentos de política ambiental a nivel estatal para posibilitar la urbanización

El presente apartado busca mostrar cómo los instrumentos de política ambiental como la MIA y el Ordenamiento Ecológico Regional (OER) son utilizados a discrecionalidad por el gobierno estatal para desregular el uso de suelo ecológico y posibilitar la urbanización y construcción de vialidades. Para ello revisaremos brevemente qué es el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y en qué consisten tales instrumentos (MIA y OER). Más adelante se analizará lo que ha ocurrido en los procesos de Evaluación Ambiental a nivel estatal y federal, impulsados a propósito de la construcción de una vialidad que permite conectar nuevas áreas de urbanización y un centro comercial con la ciudad de Morelia, y cómo el resolutivo federal de la MIA ha favorecido que a nivel estatal se modifique deliberada y burdamente un OER que protegía esta zona e impedía la construcción de obras viales.

La Evaluación de Impacto Ambiental y los proyectos viales propuestos

De acuerdo con la LGEEPA, la Evaluación del Impacto Ambiental es un procedimiento que establece la necesidad de autorización de la Semarnat de obras o actividades que pueden tener un impacto en el ambiente, con la finalidad de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos (LGEEPA, 2011: 11). Para ello, la instancia que promueve la obra debe presentar a la secretaría una MIA, documento en el que se describe al ecosistema, los efectos de la obra o actividad sobre el mismo y las medidas para prevenirlas, mitigarlas, evitarlas o reducirlas (LGEEPA, 2011: 3). Con ello, la autoridad inicia un proceso de evaluación en el que a petición de los interesados puede incorporar la opinión de la sociedad a través de la consulta pública.⁵

⁵ Procedimiento realizable únicamente a petición de los interesados y consistente en la revisión de la MIA y la integración al expediente de evaluación de la misma de las observaciones, medidas de prevención o mitigación adicionales que consideren. Su factibilidad se sustenta en la publicación del ingreso de la MIA en la *Gaceta Ecológica* y

Tenemos así un procedimiento con tiempos y formas definidas. Su resultado (autorización, autorización condicionada o negación) debe considerar los Programas de Desarrollo Urbano, de Ordenamiento Ecológico del Territorio y las declaratorias de Áreas Naturales Protegidas, entre otros instrumentos de protección ambiental, lo que le permitirá contextualizar el impacto de la obra. Resulta relevante precisar que el que esta secretaría emita su autorización no implica que a nivel local las autoridades estén obligadas a pronunciarse en el mismo sentido (artículo 33).

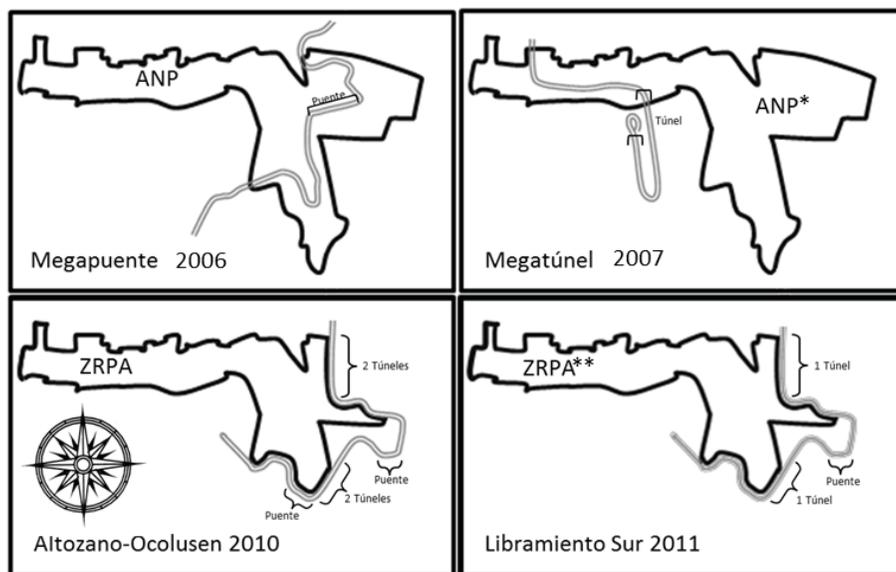
Los promoventes de los tres proyectos viales, impulsados de forma fallida en el ANP de la Loma de Santa María durante los años 2006, 2007 y 2010, han sido los gobiernos municipal (2007) y estatal (2006 y 2010), siempre financiados con fondos públicos, 100% estatales. El cuarto intento fue propuesto en 2011 por el gobierno federal y con 100% de apoyo financiero y es el mismo que se propuso por el gobierno estatal en 2010 y que fue rechazado por la Semarnat (Figura 2).

Todos los proyectos viales coinciden en afectar el ANP de la Loma de Santa María y conectar el complejo inmobiliario Altozano (justo donde se ubica el centro comercial) con la ciudad de Morelia. Un primer promovente fue el gobierno estatal en 2006, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) con el proyecto vial conocido como “Megapunte”, que atravesaba el ANP y la cuenca del Río Chiquito (Ávila, 2007).

La obra fue muy cuestionada por la ciudadanía por los altos impactos sociales y ambientales que generaría, además del alto costo económico y riesgo que generaría en la parte baja de la Loma, donde se ubica una falla geológica activa: La Paloma. Aún así, la MIA estatal fue aprobada por el propio gobierno del estado, a través de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA). Sin embargo, el *lobbying* político realizado por la academia para argumentar los inconvenientes

en un periódico de amplia circulación, a cargo de la secretaría y del promovente, respectivamente. A partir de ello, los ciudadanos pueden solicitar que el documento esté a disposición en su versión extensa para ser consultado, con la finalidad de realizar observaciones. De forma adicional, si la obra en cuestión pudiera ser potencialmente grave para el estado de los ecosistemas, la Semarnat puede organizar una Reunión Pública de Información para que el promovente explique a la sociedad los aspectos técnico-ambientales relevantes y dé respuesta a las dudas de los asistentes.

Figura 2. Proyectos viales y decretos de protección ecológica en la Loma de Santa María (sur de Morelia): 2006-2011



*Área Natural Protegida
**Zona de Restauración y Protección Ambiental

Fuente: Elaboración propia con base en los diferentes proyectos de infraestructura vial propuestos en 2006, 2007, 2010 y 2011.

y riesgos de construir la citada vialidad influyeron en la cancelación del proyecto por parte del Ejecutivo del estado: el perredista Lázaro Cárdenas Batel.

Un segundo promovente de la vialidad conocida como “Megatúnel” lo fue el gobierno municipal en 2007, quien con el apoyo financiero del gobierno estatal propuso a través de un Fideicomiso de Proyectos Estratégicos, conformado predominantemente por la iniciativa privada, la construcción de esta obra sobre el ANP de la Loma de Santa María, pero con una trayectoria diferente al “Megapuentes”. El promovente presentó una MIA en el nivel estatal, la cual fue inmediatamente aprobada sin consulta previa, todo a discrecionalidad de las autoridades estatales de la SUMA en turno (Ávila, 2007).

La sociedad civil moreliana se organizó para la defensa del ANP y emprendió acciones de resistencia ciudadana como un campamento

permanente que duró más de seis meses en la zona donde se proyectaba hacer la vialidad. De igual manera, se inició una estrategia de defensa legal y se desarrolló una sólida argumentación técnica que cuestionó la viabilidad del proyecto. Como resultado, el proyecto tuvo que someter una MIA a nivel federal, además de que se le requirió la solicitud de cambio de uso de suelo forestal. La sociedad solicitó una consulta pública ante la Semarnat para emitir sus observaciones, misma que fue autorizada en junio de 2007. Sin embargo, la importante participación ciudadana y los requerimientos de la Semarnat fueron determinantes para que en agosto de ese año el gobierno municipal desistiera de ese intento (Manríquez, 2010).

El tercer intento fue promovido por el gobernador del estado en enero de 2010, quien a través de la SCOP realizó todas las gestiones para hacer efectivo el proyecto. Este proyecto fue una mezcla del Megapuerto con el Megatúnel y se denominó “Carretera Amalia Solórzano Bravo – Calle Baltazar Echave KM. 0 + 500 A 4 + 500” (popularmente conocido como la vialidad Altozano-Ocolusen). Igualmente, atravesaría el ANP (cuyo estatus había sido cambiado un mes antes) y la cuenca del Río Chiquito. Por las características e impactos de la obra, fue presentada la solicitud de autorización de la MIA en los niveles estatal y federal. Y como siempre, la SUMA aprobó la MIA del proyecto con la discrecionalidad característica: sin consulta ciudadana.

Para el caso de la MIA presentada para su aprobación en la Semarnat en abril del 2010, a solicitud de la ciudadanía hubo un proceso de consulta que culminó con una reunión pública en junio de ese año. La cantidad y calidad de los argumentos técnicos y legales enviados en el proceso de consulta a la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental influyeron en que el resolutivo emitido en febrero del 2011 por esa secretaría fuera negativo. Ello mostró además una actuación omisa y deficiente del promovente –la SCOP del gobierno del estado–, que meses atrás, en octubre de 2010, negó el cambio de uso del suelo forestal por incumplir con los requisitos solicitados.

En el caso específico de la MIA federal, el promovente no proporcionó información primordial en el proceso de evaluación ambiental, datos concretos, sistemáticos, objetivos y actualizados sobre el contenido y la calidad del ecosistema a impactar, en particular lo relacionado con

flora, fauna, suelo e hidrología; los efectos de la obra en materia ambiental; las medidas para atender el impacto que generaría, todo ello fundamental para demostrar que no se ponía en riesgo la integridad funcional y la capacidad de carga del ecosistema.

Asimismo, el proyecto no mostró congruencia con los criterios ecológicos que regulan obras y actividades, en particular el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo que prohíbe la remoción de cubierta forestal y cambio de usos de suelo.

Esta resolución llama la atención porque recupera las observaciones realizadas por la ciudadanía durante el proceso de consulta pública y durante la reunión pública de información realizada en junio del 2010, la cual, vale destacar, fue la primera que se realizó en el estado y una de las primeras 12 en el país.

Lo que queda claro después de comparar los tres momentos, proyectos y evaluaciones de MIA, es que el instrumento de la evaluación ambiental fue valorado de forma diferencial en el nivel estatal y federal. La SUMA evadió atender y dar el peso adecuado a las observaciones ambientales de expertos y ciudadanos que llamaron la atención sobre el peligro que implicaría construir la vialidad sobre una zona con inestabilidad de laderas y fallas geológicas activas, violentando además decretos y programas federales y estatales que protegían la zona a partir del reconocimiento de su función ambiental. Además, eludió su responsabilidad para elaborar, publicar y ejecutar el Programa de Manejo del ANP de la Loma de Santa María. La Semarnat logró ser una instancia de equilibrio de poderes e intereses que concurrían a nivel estatal mediante la observación de las leyes y reglamentos vigentes en materia ambiental.

En este sentido, se reconoce el funcionamiento de la MIA a nivel federal como un instrumento que permite proteger y resguardar zonas de alta relevancia natural ante el embate de intereses y sectores económicos con proyectos de desarrollo urbano que supeditan y subordinan lo ambiental. La clave fundamental está en que hace posible la participación social a través de la consulta pública, donde se hacen observaciones sobre los impactos ambientales de las obras en cuestión.

El Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo y su desregulación para estimular la urbanización y construir el proyecto vial

En el caso analizado se observa que, a nivel estatal, existen diferentes instancias de gobierno (como la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, SUMA, y el Poder Ejecutivo) que pueden modificar deliberada y libremente decretos y programas de ordenamiento ambiental.

Esto ocurrió por vez primera en diciembre de 2009, con la abrogación por parte del Ejecutivo del estado del ANP de la Loma de Santa María y la creación de la Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María.⁶

En febrero del 2011 se emitió el resolutivo negativo de la MIA federal del proyecto promovido por SCOP (tercer intento). El mensaje fue llevado directamente por el subsecretario de la Semarnat al gobierno del estado, quien en conferencia de prensa comunicó que la causa principal de tal decisión negativa fue la existencia de una Unidad de Gestión Ambiental en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Cuenca del Lago de Cuitzeo (POERCLC), justo en la zona donde se pretendía hacer la vialidad, es decir, la Loma de Santa María. El mensaje era claro: había que desregular la UGA para hacer factible su aprobación.

Dos días después de tal anuncio, la SUMA, a través de su secretaria, Catalina Rosas, inició el proceso de modificación del POERCLC, aprobado apenas en 2006. Esto fue con la finalidad de actualizar el polígono de la Loma de Santa María, sustituirlo como ANP y ponerlo como ZNPA, lo que permitiría eliminar las Unidades de Gestión Ambiental problemáticas para la construcción de la vialidad y futuros proyectos de urbanización. De igual manera, la actualización de los polígonos de Centros de Población de los municipios incluidos en el POERCLC, considerados

⁶ En la resolución de la MIA evaluada durante el 2010 se menciona la existencia de una controversia por el cambio de estatus del ANP de la Loma de Santa María. Ésta estaría fundada en el hecho de que el cambio fue realizado sin observar los procedimientos que la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo (LAPPNEMO) establece para la creación y modificación de áreas naturales protegidas, esto es, sin publicar los estudios justificativos, sin convocar a consulta pública y sin realizar los foros de información y consulta.

como UGA, posibilitaría la expansión metropolitana de Morelia. Es decir, se eliminarían estas áreas de la regulación ambiental del POERCLC y se estimularía la urbanización propuesta en el Programa Metropolitano de Morelia, altamente cuestionado por promover la especulación del suelo durante la consulta pública de mayo del 2011.

Debe recordarse que el Ordenamiento Ecológico es un instrumento de política ambiental para regular o inducir el uso del suelo y actividades productivas que promuevan el desarrollo, por lo que los diferentes niveles de autoridad están obligados a considerar como de observancia obligatoria para diseñar, elaborar, implementar y modificar programas de desarrollo urbano (LAPPNEMO, 2007).

En el proceso de actualización del POERCLC sometido a consulta pública por la SUMA, las observaciones ciudadanas se concentraron en señalar:

- La carencia de fundamento legal para la integración de los polígonos correspondientes al ámbito de aplicación de los programas de desarrollo urbano de los centros de población como unidades de gestión ambiental. La LGEEPA, en su reglamento en materia de ordenamiento ecológico territorial, y la LAPPNEMO precisan la ubicación de los asentamientos humanos (población que habita en la mancha urbana existente) y no de los centros de población (entendidos como ámbitos de aplicación de los programas de desarrollo urbano) en los ordenamientos ecológicos territoriales regionales.
- Que el procedimiento se inició sin que la SUMA evaluara que los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población de los municipios involucrados fueran respetuosos del POERCLC, situación que de ser positiva haría ociosa la modificación basada en el supuesto de que la planeación urbana debe estar supeditada a los ordenamientos ecológicos.

Cabe señalar que la instancia que mostró preocupación por la modificación de tal ordenamiento fue el Consejo del Agua de la Cuenca del Lago de Cuitzeo, que incluye la representación de sectores sociales, privados y gubernamentales. Sin embargo, la SUMA presionó a los

alcaldes que cuestionaban tal iniciativa y sólo algunos representantes del uso ecológico y social emitieron opiniones y observaciones por escrito donde señalaban la intención de la SUMA de urbanizar en vez de proteger el medio ambiente y la amenaza que representaba para los recursos hídricos al estar la cuenca de Cuitzeo en condiciones deficitarias (estrés hídrico) y con alto deterioro ambiental.

De acuerdo con la LAPPNEMO (POE, 2007) y su Reglamento (artículo 22, 24) (POE, 2010), el decreto de creación del Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Lago de Cuitzeo (artículo 5, 7 y 11) (POE, 2006), la planificación del desarrollo urbano debe sujetarse al cumplimiento de los ordenamientos ecológicos territoriales regionales y locales, de manera que la elaboración, implementación y modificación de los PDUCEP deben considerar las disposiciones del POE regional (artículo 23, capítulo V del Reglamento de la LAPPNEMO).

En función de lo anterior, la SUMA debía haber proporcionado información sobre las acciones llevadas a cabo antes de proponer la modificación del OE del lago de Cuitzeo, en particular sobre la instrumentación y evaluación del mismo, con la finalidad de observar el funcionamiento y la utilidad de su aplicación, o en su caso, sus limitantes, así como los resultados de la verificación y que en los programas de desarrollo urbano de los Centros de Población hasta ahora aprobados (y que por lo tanto son ahora la justificación para la modificación del OET del lago de Cuitzeo) se siguieran los lineamientos y directrices contenidos en el ordenamiento vigente, antes de pensar en integrarlos y modificarlo.

Como se observa, la SUMA incumplió con la realización de los talleres de planeación como parte de la consulta pública, así como con la reunión pública de información, que es especificado en la legislación ambiental estatal.

Tales acciones son consideradas fundamentales para promover una participación amplia, informada y corresponsable de la sociedad. La aprobación fue con una gran urgencia, en sólo dos meses, mayo de 2011 y publicada su modificación en el *Periódico Oficial* del estado de Michoacán en julio del 2011. Con ello, la SUMA eliminó el principal obstáculo para que fuera aprobada la MIA federal del proyecto vial, Altozano-Ocolusen: desregular la UGA correspondiente al área natural

protegida de la Loma de Santa María a través de la modificación del POERCLC.

La nueva embestida desregulatoria: el gobierno federal entra en acción al promover el proyecto vial negado por la Semarnat

El mismo proyecto conocido como Altozano-Ocolusen que en febrero de 2011 fue negado por la Semarnat, cambió de promovente a partir de octubre de 2011. El gobierno federal, por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (sct), se convirtió en el nuevo actor de un conflicto socioambiental de más de seis años en la ciudad de Morelia (Figura 2). Una de las posibles explicaciones está en el gran interés del Ejecutivo Federal y los compromisos asumidos con las élites empresariales por impulsar ese proyecto inmobiliario comercial,⁷ que es considerado como detonante de la modernización y el desarrollo urbano de Morelia.

Más que forzada estuvo la participación de la sct en el proyecto Altozano-Ocolusen: construir una vialidad urbana de menos de cinco kilómetros que no es de competencia federal, dado que se ubica dentro de la ciudad y no comunica con un camino federal. La diferencia entre ambos proyectos (el de scop y la sct) fue sólo su nombre: “Segunda etapa del libramiento sur de Morelia, tramo ramal Camelinas”, que ingresó con una MIA bajo la modalidad regional ante la Semarnat.

Es importante señalar que una condición diferente entre febrero y octubre del 2011 fue que la SUMA modificó en julio del 2011 el POERCLC para dejar sin efecto la unidad de gestión ambiental que protegía el área y prohibía la construcción de ese tipo de obras. Esto se hizo con el objeto de allanar el escenario de gestión para que las dependencias públicas federales entraran en escena promoviendo el proyecto vial.

⁷ Debe notarse que el presidente de la República estuvo presente en la inauguración del campo de golf “Altozano” (16 de octubre de 2008) y en la del centro comercial “Paseo Altozano” (29 de septiembre de 2010). En el discurso inaugural del centro comercial se comprometió públicamente ante el empresario Francisco Medina, principal impulsor de ese complejo inmobiliario, a construir la infraestructura vial necesaria para promover el desarrollo de la ciudad, en el marco de una alianza entre el gobierno federal con los empresarios. Véase [<http://www.youtube.com/watch?v=VgbIes1DJtE>].

Con ello se buscaría vencer la resistencia de los ciudadanos que se habían organizado para defender el patrimonio natural, mediante las vías de gestión que establecen las leyes y haciendo valer los instrumentos de protección ambiental vigentes en la zona.

Una vez ingresada la MIA por la SCT (en octubre de 2011), la ciudadanía solicitó a la Semarnat la consulta pública. Ésta inició en noviembre de 2011 con el fin de recibir observaciones por escrito. La citada secretaria señaló una fecha tentativa para la reunión pública de información: finales de diciembre del 2011. Sin embargo, en ese mismo mes, la SCT se desistió de continuar con el procedimiento ante la Semarnat al encontrar un nuevo obstáculo legal: la existencia del área natural protegida “Francisco Zarco”, contigua a la Loma de Santa María, que era afectada con la construcción del citado proyecto vial.

Nuevamente, el camino para el gobierno estatal fue la desregulación de los instrumentos de protección ambiental para avanzar en la embestida urbanizadora, en este caso alterar los límites del polígono del ANP con la categoría de Parque Urbano Ecológico “Francisco Zarco” (publicada en el *Periódico Oficial* el 15 de febrero de 2008). Una simple carta, sin valor jurídico, fue emitida semanas antes de que la titular de la SUMA concluyera su gestión, donde señalaba que el polígono del ANP quedaba fuera de la zona de influencia del proyecto vial.

Fue así como el 30 de enero de 2012 la SCT ingresó nuevamente el mismo proyecto vial, con la salvedad de que anexaba una carta de la ya para entonces ex secretaria de la SUMA (Catalina Rosas, candidata a diputada federal por el PRD) que aseguraba que no se afectaba la citada ANP. La ciudadanía solicitó la consulta pública en tiempo y forma, y un mes después, con una urgencia casi inusitada, la Semarnat publicaba en la *Gaceta Ecológica* la autorización de la consulta (iniciada 15 días atrás, es decir, el 17 de febrero) y al mismo tiempo anunciaba la realización de la reunión pública en un lapso menor a una semana (7 de marzo). Todo ello sin dar aviso previo a los solicitantes de la consulta y con una prisa inusual que nos hace sospechar que se pretendía asegurar una escasa participación social.

A pesar de ello, la reunión pública fue bastante nutrida, con argumentos de calidad por parte del sector académico y la ciudadanía.

Más de 100 observaciones se entregaron por escrito a la Semarnat. La mayoría de los argumentos vertidos cuestionaban: *a)* los impactos ambientales del proyecto vial, al pretender construirse en una zona de alta importancia ecológica e hidrológica; *b)* el elevado riesgo que se generaría en una zona densamente poblada de la ciudad: Ocolusen, con alrededor de 10 mil habitantes, con la construcción de túneles y caminos, en una zona con presencia de fallas geológicas de tipo estructural y activas, y con alta inestabilidad de laderas y presencia de bloques de gran volumen y peso; *c)* las irregularidades y violaciones a las leyes ambientales con el citado proyecto, la omisión dolosa de información y el plagio en la MIA.

Como era de esperarse, la prisa de la Semarnat por aprobar el proyecto vial se plasmó un mes después de realizada la reunión pública, el 10 de abril de 2012. El resolutivo fue favorable para la SCT y sin mayores condicionamientos autorizó la realización del citado proyecto. Omitió dar respuesta fundamentada y detallada a los argumentos vertidos en forma oral y escrita en la consulta pública.

De la manera en que ocurrieron las cosas, parecería que las leyes y los instrumentos de política pública que de ellas derivan, particularmente en materia ambiental en Michoacán, son modificados por las autoridades estatales en estrecha coordinación con las autoridades federales y municipales, para asegurar que los ciudadanos restrinjan su capacidad de gestión para la protección del ambiente y la conservación de su patrimonio natural.

Todo ello para cumplir puntualmente con la encomienda que les hicieran las élites empresariales, ligadas a capitales nacionales y transnacionales, para construir un acceso vial a un complejo comercial e inmobiliario privado (Altozano), que sin duda incrementaría el valor de sus inversiones y estimularía la urbanización, en perjuicio de una cuenca hidrológica estratégica para la ciudad de Morelia y el ANP de la Loma de Santa María.

Algunos ejemplos que resumen esta tendencia desregulatoria del Estado son: el nuevo estatus legal de la Loma de Santa María como zona de restauración ecológica y el intento de abrogación del ANP (diciembre de 2009); la modificación del POERCLC (mayo de 2011); los constantes cambios al programa de desarrollo urbano de Morelia (junio de

2010); la creación por decreto de una zona metropolitana en la ciudad de Morelia (2011); los cambios discrecionales y sin valor legal del polígono del ANP con categoría de Parque Ecológico “Francisco Zarco” (2012); y la autorización *de facto* por parte de la Semarnat de la manifestación de impacto ambiental del proyecto vial Altozano-Ocolusen (2012), a pesar de todos los fundamentos científicos y legales vertidos por la ciudadanía en el proceso de consulta pública.

Es evidente la coordinación intergubernamental en este caso: el Ayuntamiento de Morelia, presidentes municipales de diferentes partidos, el gobierno estatal y, recientemente, el gobierno federal, como promotores de la construcción de vialidades a través de la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito, aun con todos los instrumentos ambientales y urbanos vigentes que protegen dicha zona. Detrás de estos cambios se omite la existencia de ecosistemas forestales en una cuenca hidrológica vital para la ciudad de Morelia y la cuenca del lago de Cuitzeo, que se encuentran además en alto grado de presión hídrica (según la Comisión Nacional del Agua), lo que en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, es razón suficiente para no autorizar el cambio de uso del suelo forestal. Lo lamentable de esta historia es que hasta 2011, el gobierno federal había tenido una actuación hasta cierto punto institucional y legal, pero esto se revirtió en 2012, al refrendar su apoyo al interés privado por encima de los intereses colectivos: el derecho a un ambiente sano y a una vivienda segura, sin riesgos para los morelianos.

Cabe señalar que ante una sociedad que se ha organizado y capacitado para defender por la vía legal su patrimonio natural, el gobierno del estado llevó a extremos aberrantes su estrategia de control de la participación ciudadana. Con el propósito de desactivar las prerrogativas jurídicas de los ciudadanos en materia ambiental, la SUMA promovió y logró que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del gobierno del estado de Michoacán (ITAIMICH) acordara en enero de 2010 la reserva de la información pública en materia ambiental del estado, particularmente la referida a Áreas Naturales Protegidas, programas de desarrollo urbano y metropolitanos, ordenamientos ecológicos territoriales y dictámenes de congruencia expedidos por la SUMA, violando derechos humanos, garantías constitucionales y dere-

chos reconocidos en tratados internacionales y leyes generales. Con esto quedó claro el desprecio a la sociedad y la cerrazón de los canales de participación para evitar la afectación de los proyectos emprendidos por el Estado (en sus tres niveles) y favorecer los intereses de las élites empresariales.

Reflexiones finales

El análisis del caso de la ciudad de Morelia, en particular lo ocurrido con el ANP de la Loma de Santa María, revela los diversos actores e intereses que con proyectos diferentes construyen el territorio bajo la observación y promoción –según sea el caso– de los gobiernos municipal, estatal y federal.

Durante los últimos tres lustros, el Estado ha asumido un papel como promotor del desarrollo urbano a través de la liberalización del suelo ejidal, la desregulación ambiental y la valorización de las inversiones inmobiliarias. Con ello ha buscado garantizar las condiciones más favorables para que los empresarios (y también los políticos) impulsen sin obstáculos sus proyectos privados a través de:

- La inversión de recursos públicos en infraestructura y servicios urbanos en una zona otrora de propiedad social.
- La modificación de decretos de protección ecológica, programas de desarrollo urbano y programas de ordenamiento ecológico para desregular y mercantilizar tierra –antes comunal o ejidal– y transferir el suelo agrícola o forestal como reserva para el crecimiento urbano y la especulación inmobiliaria.
- La flexibilización de la evaluación de los instrumentos de protección ambiental en los niveles estatal y federal, en particular las MIA, para hacer factibles proyectos hasta entonces restringidos.

Esto muestra a un Estado que violenta leyes e instrumentos ambientales, así como de derechos humanos, con el fin de posibilitar la privatización de los espacios públicos y bienes comunes. Las conse-

cuencias observables de esta “neoliberalización de la naturaleza” se ubican en cuatro aristas:

- a) *El retroceso de los avances en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico.* Con ello, la iniciativa privada se ha apropiado –con la ayuda y bajo la mirada aprobatoria y condescendiente de los gobiernos federal, estatal y municipal– de zonas resguardadas por diversos instrumentos de protección ambiental para proyectos inmobiliarios, comerciales y recreativos que, lejos de beneficiar a la comunidad, despojan a actores rurales de recursos de propiedad social y uso colectivo.
- b) *La degradación de bienes ambientales por la urbanización de zonas que antes tenían algún esquema de protección ecológica.* Este proceso tenderá a agudizarse con la potencial construcción de una vialidad, autorizada en la otrora ANP, pese a que existen alternativas de acceso vial a la Loma de Santa María con un menor costo económico y ambiental, así como un mayor beneficio social. De hacerse esta vialidad, el impacto ambiental en la cuenca del lago de Cuitzeo y en particular en la sustentabilidad de la ciudad de Morelia será significativo al atentar contra la dinámica de los ecosistemas, la preservación y la conservación de los servicios ambientales, la diversidad biológica de la zona, e incluso contra la seguridad y vida de los habitantes de la parte baja de la cuenca, donde se ubica una falla geológica activa (La Paloma) y hay inestabilidad de ladera (Ocolusen). La omisión del riesgo ambiental por parte de las autoridades (en este caso la Semarnat y la SCT) es sin duda uno de los mayores cuestionamientos del citado proyecto vial.
- c) *Respuesta social vigorosa.* La sociedad civil moreliana ha mostrado preocupación, así como capacidad de organización y movilización para la defensa y conservación de un área de relevancia ecológica. Este comportamiento no es nuevo. De hecho, el reconocimiento y la protección de la Loma de Santa María mediante su decreto como ANP (2003) es producto de la gestión social. La participación ciudadana ha permitido la defensa argumentada de la conservación de su estatus como ANP y

la oposición a la construcción de la vialidad en sus diferentes versiones (2006, 2007, 2010, 2011 y 2012). La construcción de ciudadanía se expresa en el ejercicio de los espacios de participación que las leyes y reglamentos les otorgan (consejos ciudadanos, consultas públicas, instancias de defensa jurídica, entre otros), además de las acciones colectivas directas como movilizaciones, foros de discusión y análisis, reuniones públicas, presencia en medios de comunicación y espacios de defensa permanentes (campamentos en las zonas potencialmente afectadas). Por ello el escenario futuro (inmediato) anuncia un conflicto socioambiental entre el gobierno federal y la ciudadanía, donde esta última podrá hacer uso de diferentes instrumentos de presión, desde iniciativas legales hasta la protesta social. Pero donde también existen grandes riesgos por la rigidez y el autoritarismo mostrado por el Estado al ser criminalizada la protesta social, como ha ocurrido recientemente en Michoacán.

- d) *Contrapesos institucionales a las instancias de gobierno municipal, estatal y federal.* El Poder Legislativo (federal y estatal) y la Semarnat (hasta diciembre de 2011) actuaron como instancias mediadoras para el cumplimiento de la legalidad. En el primer ámbito se pugró por el retorno del estatus como ANP de la Loma y se hizo un exhorto al gobierno del estado a estudiar vialidades alternativas. Por su parte, la Semarnat, en apego a la legalidad y a los variados argumentos técnicos y científicos, negó en 2010 la aprobación de la MIA del proyecto vial, contraviniendo la posición de la SUMA del gobierno del estado de Michoacán que ante el mismo proyecto, pero en evaluación flexible del instrumento de protección ambiental (MIA estatal), en dos ocasiones había autorizado el proyecto. No obstante, de último momento, al tener mayor injerencia la federación y ser la SCT promovente del proyecto vial, la presión fue mayor para la Semarnat y tuvo que cambiar su papel institucional por uno de permisividad y omisión de la legalidad. Aprobó un proyecto que desde 2006 ha sido altamente cuestionado por la sociedad por todos los impactos ambientales y riesgos geológicos asociados, cuestión que sin duda conlleva al surgimiento de mayores tensiones y a

la emergencia de un conflicto socioambiental innecesario, por los altos costos y riesgos que puede generar.

Por su parte, la SUMA muestra dificultad para seguir los lineamientos y directrices contenidos en los marcos normativos que está obligada a cumplir, así como facilidad para aprobar manifestaciones que a nivel federal son denegadas. Por ello ha sido muy receptiva a eliminar los impedimentos que está a su alcance sortear, modificando –pese a las peticiones y recomendaciones del COEEO en 2007 y de la CEDH en 2007 y 2011– decretos y ordenamientos ecológicos, transformando así el ANP en ZRPA, lo que ha implicado no sólo cambiar de estatus a la zona, sino disminuir su superficie. Igual situación se tuvo con la “actualización” del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo. Con ello ha eliminado cualquier obstáculo para la construcción de la vialidad. Esto evidencia un papel ambiguo y contradictorio de esta secretaría, al ser la instancia responsable de la gestión urbana y ambiental en el estado, cuyo actuar muestra el sometimiento de la política ambiental a la urbana, cuando por ley debería ser a la inversa, es decir, lo ambiental debería condicionar la urbanización para garantizar la sustentabilidad del desarrollo local y regional.

Lo persistente en esta historia de conflicto socioambiental y desregulación es la presión de las élites empresariales que son las beneficiarias directas e impulsoras de la construcción de una vialidad financiada 100% con recursos públicos y que en diferentes momentos ha sido promovida por los tres niveles de gobierno. A su favor tienen las constantes modificaciones a los marcos normativos que protegen a la Loma de Santa María, con lo que se favorece la expansión urbana y especulación inmobiliaria.

Y en contra tienen el desgaste que puede generar un conflicto que podría tornarse aún más complejo al lograr alianzas con otros actores (estudiantes, maestros), así como el costo político que puede significar un desastre ocasionado por la construcción de una obra (túneles, camino) que en su debido momento ha sido anunciada como de alto riesgo para los morelianos por la existencia de una falla activa y una ladera inestable.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2000), “La reforma del Estado mexicano”, en José Luis Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 137-176.
- Ávila, Patricia (2004), “Especulación del suelo y deterioro socioambiental en la ciudad de Morelia”, en Catherine Ettinger y Alfonso Iracheta, *Hacia la sustentabilidad en barrios y centros históricos*, México, SUMA-UMSNH-Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, pp. 39-53.
- (2007), “Del megapuerto al megatúnel: la historia de un megadespilfarro”, *La Jornada Michoacán*, 16 y 17 de febrero.
- (2009), “Hacia la insustentabilidad urbano-ambiental de Morelia: el proyecto de modificación del programa de desarrollo urbano”, en *La Jornada Michoacán*, 10 junio.
- (2010a), “Un atentado al patrimonio natural de Morelia: el nuevo decreto de la Loma de Santa María”, *La Jornada Michoacán*, 20 de enero.
- (2010b), “La Loma de Santa María y sus disyuntivas: ¿privatización de la naturaleza o sustentabilidad urbana?”, *La Jornada Michoacán*, 31 de marzo.
- Calva, José Luis (1988), *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, México, Siglo XXI.
- Castree, Noel (2008), “Neoliberalising nature: Processes, effects, and evaluations”, *Environment and Planning A*, núm. 40, pp. 153-173.
- Diario Oficial de la Federación* (1936), “Decreto que declara Zona Protectora Forestal Vedada la Cuenca Hidrográfica del Río Chiquito de Morelia”, 8 de septiembre de 1936, Michoacán.
- (1936), “Decreto que delimita la Zona Protectora Forestal Vedada de la ciudad de Morelia”, 26 de octubre de 1936, Michoacán.
- (1988), “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, 28 de enero de 1988, México.
- Garnier, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-CLAD, pp. 91-138.

- Harvey, David (2004), *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal.
- IMDUM (1998), *Programa de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.
- (2004), *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia*, México.
- (2010), *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia*, México.
- Lowi, Theodore J. (1996), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-118.
- Manríquez, Yurixhi (2010), *Análisis del área natural protegida Loma de Santa María como escenario de conflicto socioambiental: el caso del proyecto vial megatúnel*, tesis de licenciatura en Biología, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Oszlak, Oscar (2004), “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-CLAD, pp. 139-194.
- Periódico Oficial del Estado* (1984), “Declaratoria de preservación ecológica para la ciudad de Morelia”, 10 de diciembre de 1984, Michoacán.
- (1993), “Decreto que declara Área Natural Protegida, con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, la ‘Loma de Santa María’ y depresiones aledañas, con una superficie de 232-79-73.88 hectáreas, ubicadas en el municipio de Morelia”, 19 de agosto de 1993, Michoacán.
- (2006), “Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo”, 13 de junio del 2006, Michoacán.
- (2007), “Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo”, 20 de diciembre del 2007, Michoacán.
- (2009), “Decreto que Declara Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María y Depresiones Aledañas del Municipio de Morelia”, 31 de diciembre de 2009, Michoacán.
- (2010), “Reglamento de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo”, 12 de agosto del 2010, Michoacán.

— 2011), “Decreto por el que se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán”, 11 de febrero de 2011.

Sedue (1983), *Plan de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.

— (1987), *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.

SUMA (1991), *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.

Téllez, Luis (ed.) (1993), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012