

Análisis Estadístico de los Programas Nacionales de Normalización en Materia Ambiental, período 2001-2006

MARÍA DEL PILAR LONGAR BLANCO*

ROBERTO ROMERO XOLOCOTZI**

RESUMEN: Una de las herramientas fundamentales para lograr la sustentabilidad de las actividades económicas de México y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, es el de la aplicación de normas oficiales mexicanas que establezcan requisitos, especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles, entre otros. Esta situación está prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; por ello, en este análisis se ha propuesto revisar y cuantificar el número de normas que se planeó terminar en cada uno de los programas nacionales de normalización implantados durante los años 2001 a 2006, tiempo en el cual se efectuaron los trabajos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales por el gobierno federal. Los resultados de este ensayo mostraron que en ese período se dio un fuerte rezago para la terminación de dichas normas en los años respectivos a cada programación, con los consecuentes resultados de degradación de nuestros recursos: agua, aire, suelo y la biodiversidad, principalmente.

Introducción

Fue en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) de 1992, cuando quedó establecido que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI, actualmente Secretaría de Economía), debería publicar cada año en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa Nacional de Normalización (PNN) integrado por el listado de temas a normalizar durante el año correspondiente para Normas Oficiales Mexicanas (NOMs), Normas Mexicanas (NMXs) o Normas de Referencia; estas últimas cuando las Mexicanas o Internacionales no cubran requerimientos o especificaciones contenidas en dichas normas por considerarlas inaplicables u obsoletas.

* Profa. e Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, CIECAS-IPN. Becaria EDI y SIBE de la COFAA-IPN. Directora del Proyecto SIP-IPN 20070511, apoyo que se agradece.

**Prof. e Investigador del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, CIEMAD-IPN. Participante del Proyecto SIP 20070511.

En este sentido, cabe señalar que en la formulación de dicho programa intervienen nueve Secretarías del Gobierno Federal que tienen competencia en la preservación, prevención, protección y el cuidado, entre otros, de la salud humana, animal y vegetal; la seguridad e higiene; el medio ambiente general y laboral, principalmente. Estas secretarías son: Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; y Turismo (artículo 59 de la LFMN).

Este ensayo está referido al análisis estadístico sobre los tiempos de cumplimiento establecidos en los calendarios de trabajo en la elaboración de NOMs en materia ambiental, que fueron señalados en los PNNs de los años 2001 a 2006, y que fueron publicados en el DOF por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), período en el cual se implantó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN); documentos editados en el DOF el 30 de mayo de 2001 y 13 de febrero de 2002, respectivamente.

El citado análisis estadístico nos permitirá tener una idea clara y objetiva sobre el interés que mostró el Gobierno Federal para atender los graves problemas de nuestro entorno natural en el territorio nacional, expuestos en el Plan y Programa antes señalados, ya que es oportuno indicar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en su Sección VI relativa a NOMs en materia ambiental, establece que “para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la secretaría emitirá Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.¹

El PND y el PNMARN

Un somero análisis al PND antes referido sobre el tema de la sustentabilidad, indicaba que “la otra gran área excluida del proceso de formación de la nación mexicana ha sido la protección de la naturaleza: tierra, aire, agua, ecosistemas naturales y sus componentes flora y fauna, no han sido valorados correctamente y, por mucho tiempo se les ha depredado y contaminado sin consideración”.

El PND citó algunos ejemplos sobre los niveles de degradación ambiental en México al año 2000, entre los que destacaban los siguientes:

- El país pierde 600 mil hectáreas de bosques anualmente y experimenta una tasa anual de deforestación de 1.5 %.
- De las 100 cuencas hidrológicas del país, 50 están sobreexplotadas, y extensas regiones del país tienen problemas de abasto de agua.
- Las selvas tropicales de México han disminuido 30 % en los últimos 20 años.
- Se han extinguido 15 especies de plantas y 32 vertebrados en México.
- La contaminación del aire y del agua en las grandes ciudades del país ha alcanzado niveles tales que tiene efectos negativos sobre la salud y el bienestar de la población.
- México lanza a la atmósfera más de 460 mil gt de gases de desecho y se estima una producción anual de 370 500 toneladas de residuos peligrosos”.

Dicho en otras palabras, seguía abundando el PND, “la degradación de los recursos naturales del país y la creciente generación de contaminantes representan una pérdida neta del capital natural, así como una disminución importante de nuestro potencial para promover un desarrollo económico que permita satisfacer las necesidades básicas de la población”.²

Por su parte, el PNMARN implantado en el período referido, señaló entre otras cosas que uno de los elementos clave para el cambio estaba en el de las “reformas y enmiendas a la legislación de medio ambiente y recursos naturales”, pues existen “omisiones en la Ley que se han tratado de subsanar a través de la adopción de Normas Oficiales Mexicanas, lo que no ha resuelto los problemas, sino por el contrario, ha generado situaciones irregulares como inseguridad jurídica, riesgo de pérdida de los procedimientos jurisdiccionales en contra de actos de la autoridad y sobreregulación”.³

Sobre este pronunciamiento sólo diremos que en el período 2001-2006 se llevaron a cabo seis reformas y adiciones a la LGEEPA, las cuales fueron publicadas en el DOF en las siguientes fechas: 31 de diciembre de 2001; 25 de febrero de 2003; 13 de junio de 2003; 26 de febrero de 2005; 7 de diciembre de 2005 y 23 de mayo de 2006.

Los PNNs 2001-2006

Al margen de estos señalamientos y en cumplimiento de lo establecido en la LFMN vigente, la SECOFI publicó en el DOF, durante los años citados, los PNNs a desarrollar por parte de la SEMARNAT, en el que se

¹ Tomado del artículo 36 de la LFMN vigente.

² *Plan Nacional de Desarrollo*, SHCP, p. 31; DOF, 30 de mayo de 2001.

³ *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, SEMARNAT, p.122; DOF, 13 de febrero de 2002.

indica el listado de NOM's a elaborar o revisar para su modificación y la calendarización de inicio y tiempo estimado de terminación de las normas respectivas. Dichos programas se citan a continuación:

- Programa Nacional de Normalización 2001, publicado en el DOF el 12 de marzo de 2001.
- Programa Nacional de Normalización 2002, publicado en el DOF el 25 de marzo de 2002.
- Programa Nacional de Normalización 2003, publicado en el DOF el 7 de abril de 2003.
- Programa Nacional de Normalización 2004, publicado en el DOF el 24 de mayo de 2004.
- Programa Nacional de Normalización 2005, publicado en el DOF el 9 de mayo de 2005.
- Programa Nacional de Normalización 2006, publicado en el DOF el 12 de junio de 2006.

Al revisar cada programa, se encontró que para los años 2001 y 2002, los trabajos de normalización en el área ambiental fueron desarrollados por el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental (CCNNPA), cuya presidencia estaba a cargo de un funcionario de la SEMARNAT. Sin embargo, la presentación del listado de normas a elaborar en esos años carecía de uniformidad en cuanto a su distribución de temas por grupo de trabajo encargado de dichas tareas, como podrá observarse a continuación.

PNN 2001

Publicado en el mes de marzo de 2001, el CCNNPA señalaba un programa de elaboración de NOMs con fechas estimadas de terminación a desarrollar en cada uno de los grupos de trabajo que se indican a continuación.

Subcomité I. Aprovechamiento ecológico de los recursos naturales. 11 proyectos de NOMs

Subcomité II. Ordenamiento ecológico e impacto ambiental. 3 proyectos de NOMs.

Subcomité III. Residuos municipales, materiales y residuos peligrosos. 8 proyectos de NOMs.

Subcomité IV. Aire. 9 proyectos de NOMs.

No se indicó nombre y número de proyectos de NOMs de los subcomités V, VI y VII.

Subcomité VIII. Temas transversales. 2 proyectos de NOMs.

Que dieron un total de 33 proyectos de NOMs a elaborar o modificar, de los cuales 25 serían concluidos en 2001; seis en 2002, y dos no presentaron fecha de terminación.

En la revisión de las NOMs publicadas en el DOF del mes de enero a diciembre de 2001, tan sólo se encontró la publicación de tres NOMs, programadas por el Subcomité I, y tan sólo una del Subcomité III, es decir, un total de cuatro NOM's (16 por ciento de lo programado).

PNN 2002

Publicado en el mes de marzo, pero a diferencia del Programa Normativo de 2001, sólo incluyó un listado de 53 NOMs a elaborar. En dicho listado las normas a elaborar no estaban agrupadas por subcomité y sólo se indicaba que 38 serían terminadas en el año 2002, y 15 en 2003.

En este reporte no se hizo el intento de reagrupar las citadas normas por subcomité, como el indicado en el programa del año anterior, para no alterar los criterios de distribución por tema y principalmente por respeto a lo publicado en el Diario Oficial.

Cabe señalar que al revisar el DOF del mes de enero al mes de diciembre de 2002, el total de NOMs publicadas en ese año sólo fue de tres (8.5 %); quedaron sin concluir 35 normas.

PNNs 2003-2006

Fue en el PNN 2003 cuando el CCNNPA es reemplazado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (CCNNMARN), que en lo futuro se encargaría de la planeación y programación, así como de la realización de estas tareas; prevaleciendo el criterio de que dicho organismo sería presidido por un funcionario de la SEMARNAT por obvias razones.

A partir de ese año, quedaron definidos cuatro grupos de trabajo encargados de elaborar las NOMs, según los temas por atender; estos son:

- Subcomité I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario.
- Subcomité II. De Energía y Actividades Extractivas.
- Subcomité III. De Industria.
- Subcomité IV. Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo (en 2006 cambió su nombre por el de Fomento Ambiental, Urbano y Turismo).

Esta distribución por temas en la elaboración de NOMs en materia ambiental para los años 2003-2006 da pauta para un mejor análisis cualitativo y cuantitativo en materia normativa sobre el cuidado del medio ambiente.

A continuación se presentan los datos sobre los proyectos de elaboración o modificación de NOMs consignados en cada uno de los PNN y que serían concluidos en cada año por el CCNNMARN. Para ello se elaboró un cuadro resumen bajo los siguientes considerandos:

En la primera columna se indica el nombre de cada subcomité; en la segunda, la cifra total de proyectos de NOMs a elaborar o modificar en el año de referencia, según se indica en cada PNN; en la tercera, el total de NOMs publicadas en el DOF, según los calendarios de terminación de cada NOM o proyecto de NOM considerado; en la cuarta, el número de NOMs no concluidas en dicho año.

Cuadro 1
Resumen del número de NOMs a elaborar o modificar por el CCNNMARN en 2003

Nombre del Subcomité	No. de Proyectos de NOM's a elaborar o modificar	NOMs publicadas en el DOF en 2003	No. de NOMs no concluidas
I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario	21	2	19
II. De Energía y Actividades Extractivas	11	1	10
III. De Industria	10	0	10
IV. Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo	9		9
Total	51	0	48

Fuente: NOMs publicadas en el DOF, enero-diciembre 2003.

Cuadro 2
Resumen del número de NOMs a elaborar o modificar por el CCNNMARN en 2004

Nombre del Subcomité	No. de Proyectos de NOMs a elaborar o modificar	NOMs publicadas en el DOF en 2004	No. de NOMs no concluidas
I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario	3	1	2
II. De Energía y Actividades Extractivas	12	3	9
III. De Industria	9	1	8
IV. Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo	8	1	7
Total	32	6	26

Fuente: NOM's publicadas en el DOF, enero-diciembre 2004.

Cuadro 3
Resumen del número de NOMs a elaborar o modificar por el CCNNMARN en 2005

Nombre del Subcomité	No. de Proyectos de NOMs a elaborar o modificar	NOMs publicadas en el DOF en 2005	No. de NOMs no concluidas
I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario	2	0	2
II. De Energía y Actividades Extractivas	8	3	5
III. De Industria	6	1	5
IV. Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo	7	1	6
Total	23	5	18

Fuente: NOMs publicadas en el DOF, enero-diciembre 2005.

El último cuadro, que presenta la información estadística sobre el “Total de NOMs a elaborar o modificar por el CCNNMARN Período 2003-2006”, dejó de manifiesto que hubo un rezago significativo en el cumplimiento de las metas

Cuadro 4
Resumen del número de NOMs a elaborar o modificar por el CCNNMARN en 2006

Nombre del Subcomité	No. de Proyectos de NOMs a elaborar o modificar	NOMs publicadas en el DOF en 2006	No. de NOMs no concluidas
I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario	9	0	9
II. De Energía y Actividades Extractivas	8	1	7
III. De Industria	9	2	7
IV. Fomento Ambiental, Urbano, y Turismo	6	0	6
Total	32	3	29

Fuente: NOM's publicadas en el DOF, enero-diciembre 2006.

Total de NOMs a elaborar o modificar por el CCNNMARN
Período 2003-2006

Nombre del Subcomité	No. de Proyectos de NOMs a elaborar o modificar	NOMs terminadas y publicadas en el DOF	No. de NOMs no concluidas
I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario	35	3	32
II. De Energía y Actividades Extractivas	39	8	31
III. De Industria	34	4	30
IV. Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo	30	2	28
Total	138	17	121

Fuente: NOM's publicadas en el DOF, enero 2001-diciembre 2006.

de trabajo propuestas por dicho Comité en ese período, ya que de un total de 138 NOMs a elaborar en dichos años, tan sólo se terminaron 17 (12 % del total), mismas que fueron publicadas en el año correspondiente en el DOF; en tanto que 121 (88 %) no fueron concluidas.

Esta situación evidenció que no se cumplieron los postulados señalados en el PND 2001-2006 sobre el tema de sustentabilidad y, por tanto, tampoco se cumplió el objetivo establecido en la LGEEPA en materia de NOMs sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; situación a considerarse en lo futuro para la emisión de políticas públicas eficaces en materia normativa sobre el cuidado del medio ambiente.

Como información adicional a este análisis, resulta oportuno mencionar que al mes de diciembre de 2006,

se tenía en promedio un total de 90 NOMs vigentes en materia ambiental que deben observar partes interesadas; éstas se encuentran distribuidas, según el tema, de la siguiente manera: Subcomité I, 34 NOM's; Subcomité II, 14 NOMs; Subcomité III, 23 NOM's; y, Subcomité IV, 19 NOMs.

El listado y texto completo de dichas normas se puede consultar en la página web de la SEMARNAT; varias de ellas fueron publicadas a partir de 1993 y no han sufrido modificación alguna.

Tal es el caso de las NOMs –obsoletas– en materia de aguas residuales que, promulgadas en 1997 y 1998, omiten los lineamientos de la LFMN, la cual conmina a la revisión de las normas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Lo anterior hace más difícil el camino para alcanzar la tan señalada sustentabilidad en diversos documentos ambientales, repercutiendo dicho fenómeno en elevados índices de degradación ambiental en nuestro país al año 2006.

Así se manifestó en diversos medios de información y comunicación: “Frente al próximo fin del gobierno foxista el país enfrenta uno de los mayores índices de degradación ambiental del mundo, lo cual ha puesto en riesgo su viabilidad, ya que en los recursos naturales se sustenta la producción de los bienes económicos, advierten organizaciones ambientalistas. Los recursos renovables se agotan: el agua dulce es poca y contaminada, y la cubierta forestal está degradada”.⁴

Conclusiones

Es claro que para los años 2001 y 2002, el CCNNPA carecía de una organización definida sobre la distribución de temas afines en la elaboración de NOMs en materia ambiental, dando por consecuencia que los trabajos de este Comité presentara bajos resultados en ese sentido. Así se observa que en 2001, de un total de 25 NOMs a elaborar, sólo se terminaron cuatro (16 %); y en 2002, de un total de 38, sólo tres (7.8 %).

Sin embargo, y a pesar de la reestructuración del CCNNPA –en adelante conocido como el CCNNMARN– integrado por cuatro Subcomités en la distribución de temas afines, el resultado de los trabajos en el período 2003-2006, continuó siendo poco significativo.

Las áreas menos favorecidas en tal sentido fueron: Subcomité IV. Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo, en donde de 30 NOMs, sólo se concluyeron dos (6.6 %); y del Subcomité I. De Recursos Naturales Renovables y Actividades del Sector Primario, de 35 NOMs se terminaron tres (8.5 %); en tanto que del Subcomité III de Industria, en donde de 34 NOMs sólo se terminaron cuatro (11 %); y del Subcomité II, de Energía y Actividades Extractivas, en donde de 39 NOMs se concluyeron 8 (20 %).

En ninguno de los casos se alcanzó a cubrir 50 % de los programas y los sectores económicos relativos a los subcomités II y III con mayores porcentajes de normas terminadas presentan altos índices de degradación ambiental en el territorio nacional, tal como se comenta a lo largo de este trabajo.

Respecto a los pronunciamientos del PNMARN 2001-2006 en el sentido de considerar como elemento clave para el cambio las reformas y enmiendas a la legislación del medio ambiente, como ya se dijo, se llevaron a cabo seis reformas a la LGEEPA; sin embargo, dichas reformas no dieron los efectos señalados en el programa ambiental ya citado.

Se deduce de lo anterior que de las 90 NOMs vigentes, en materia ambiental solo 17 (18.8 %) se elaboraron entre los años 2001-2006, lo que indica que por LFMN 73 normas (81.2 %) están obsoletas.

Bibliografía

- ♦Romero, X. R. 2006. *Base de datos relativos al índice de Temas Técnico-Jurídico Ambientales y Ordenamientos Afines. Diario Oficial de la Federación Enero 2001-Diciembre 2006.* Documento inédito. México, DF.
- ♦ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Ley Federal sobre Metrología y Normalización.* DOF. 1º de julio de 1992 con reformas al 19 de mayo de 1999.
- ♦Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006;* DOF. 30 de mayo de 2001.
- ♦Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006;* DOF. 13 de febrero de 2002.
- ♦Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.* DOF. 28 de enero de 1988 con reformas al año 2006.

Hemerografía

Angélica Enciso, *La Jornada*, noviembre 28 de 2006, pág 48.

⁴Angélica Enciso, *La Jornada*, 28 de noviembre de 2006, pág. 48.