



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**RVOE: N. 2006481**

**ADMINISTRACION PÚBLICA Y  
DESARROLLO SUSTENTABLE.  
EL CASO DEL ESTADO DE HIDALGO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA  
MA. DEL PILAR GARCÍA MANSILLA**

**DIRECTOR:  
DR. SERGIO MÁRQUEZ RABAGO**

---

**CIUDAD DE MÉXICO, D.F.**

**ABRIL DE 2016**

## Agradecimientos

Hoy le doy gracias a Dios por todo lo que me ha dado, por no soltar mi mano y mantenerme a su lado contra viento y marea; lo más importante, porque me regala el sueño de ser: *Doctora en Administración Pública*.

Poder concluir un Doctorado no sólo requiere esfuerzo, dedicación y constancia, sino también contar con el apoyo y la confianza de las personas más cercanas a mí y que en cualquier momento de desaliento han sido factores de motivación para sobresalir día a día.

Por este motivo, personas importantes han influido para que hoy, con este trabajo de investigación, pueda doctorarme, motivo por el cual quiero reconocer su trascendental presencia en esta etapa de mi vida.

A mis padres, *Lupita* y *Memo*, por su cariño, confianza, esfuerzo, guía y apoyo incondicional en todos y cada uno de los aspectos de mi vida, por todo lo que me han enseñado; dedico a ustedes este trabajo de investigación por ser un logro tan especial tanto para ustedes como para mí.

A mis hermanos, *Carlos* y *Pepe*, por su alegría, entusiasmo, preocupación y comprensión.

De manera muy especial al *Dr. Sergio R. Márquez Rábago*, asesor de tesis, por su tiempo, orientación, dedicación y apoyo durante el proceso de creación y desarrollo de esta investigación.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la asesoría de mis lectores de tesis; por todas sus valiosas aportaciones y puntuales comentarios a la misma:

Dra. Ma. de Lourdes Amaya Ventura  
Dr. Roberto Moreno Espinosa  
Dr. Fernando Pérez Correa  
Dr. Héctor Zamitiz Gamboa

Por último, un agradecimiento muy especial al *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP), por brindarme los estudios de *Maestría* y *Doctorado*, al personal académico y administrativo por las facilidades y asesorías obtenidas durante el proceso y desarrollo de esta investigación.

*Sergio R. Márquez Rábago*

Doctor en Derecho

Correspondencia privada

México, Distrito Federal, 28 de Octubre de 2015

**MTRO. FRANCISCO GÓMEZ VELÁZQUEZ  
DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE  
PROFESIONALIZACIÓN GUBERNAMENTAL  
I.N.A.P.  
P R E S E N T E.**

Me permito comunicar a usted que la doctorante **MTRA. MARÍA DEL PILAR GARCÍA MANCILLA**, en mi criterio, ha concluido los cuatro capítulos de los que se compone su investigación doctoral intitulada "Administración Pública y Desarrollo Sustentable. El caso del Estado de Hidalgo", introducción y conclusiones, así como ha llevado a cabo la mayoría de las modificaciones que se le plantearon en el examen de candidatura.

En virtud de lo anterior, considero dicha investigación se encuentra lista para ser sustentada en el Examen de Grado de Doctora en Administración Pública respectivo.

Informo a usted lo anterior, a fin de que, si está de acuerdo con lo anterior, gire sus instrucciones para que la Maestra García Mancilla, continúe con su proceso de titulación.

**ATENTAMENTE**





México, D. F., 16 de diciembre de 2015

**Mtro. Francisco Gómez Velázquez,  
Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, INAP  
P r e s e n t e**

Me dirijo a su atención con el objeto de hacer de su conocimiento que he concluido con el proceso de revisión del trabajo de investigación de grado, *"ADMINISTRACION PÚBLICA Y DESARROLLO SUSTENTABLE. EL CASO DEL ESTADO DE HIDALGO"*, desarrollado por la Mtra. Ma. del Pilar García Mansilla, el cual reúne los requisitos de fondo y forma requeridos para optar por el grado de Doctor en Administración Pública por parte de nuestro Instituto.

Cabe destacar que se trata de una investigación que reviste una amplia originalidad, sustentada en un marco referencial de carácter teórico, normativo y programático; de igual manera se desarrolla con la profundidad, argumentación y nivel analítico altamente satisfactorios, aspectos como las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable del estado federado objeto de estudio, en este caso el de Hidalgo y la administración pública orientada y requerida para dicho desarrollo. En un cuarto capítulo se despliega un planteamiento relativo al desarrollo regional y local sustentable necesario que incluye la participación social y ciudadana.

No cabe duda que la Mtra. García Mansilla, logra una investigación de grado que será de una amplia utilidad en un plano nacional y fundamentalmente regional en torno a un problema que actualmente tiene dimensiones preocupantes como el deterioro ambiental, entre otros, así aportaciones como la presente contribuyen a analizar realidades y apuntar alternativas viables para tender, en efecto, a un desarrollo sustentable. De esta manera la Mtra. García Mansilla, de muestra de su capacidad para el desarrollo de investigación original.

Por lo anteriormente mencionado, otorgo mi voto aprobatorio a fin de que se continúe con el proceso correspondiente hasta la presentación pública del examen de grado.

Agradeciéndole su invitación a formar parte del jurado y sin más de momento, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
  
Dr. Roberto Moreno Espinosa



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MÉXICO

Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Centro de Estudios Políticos

**Mtro. Francisco Javier Gómez Velázquez**  
**Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**  
**Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.**  
**Presente**

En respuesta a su atenta solicitud, con fecha 27 de noviembre de 2015, informo a usted, por este medio, que he revisado la última versión de la prueba escrita intitulada "Administración Pública y Desarrollo Sustentable: el caso del estado de Hidalgo", que presenta la Licenciada **Ma. Del Pilar García Mancilla**, para optar por el grado de Doctora en Administración Pública.

A partir de dicha revisión observo que el trabajo de investigación cumple con los requisitos establecidos por el Instituto Nacional de Administración Pública del INAP, A. C. en el grado académico correspondiente; por lo anterior, otorgo un **voto aprobatorio** con el fin de que la interesada continúe con sus trámites académico-administrativos que le permitan hacer una defensa de su prueba escrita.

**Atentamente**

"Por mi raza hablará el espíritu"

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, 11 de Enero de 2016.

**Dr. Héctor Zamitiz Gamboa**

México, Distrito Federal, 19 de enero de 2016.

**DR. FRANCISCO JAVIER GÓMEZ VELÁZQUEZ**

Director

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Instituto Nacional de Administración Pública

Presente.

Me refiero a la tesis del doctorado en Administración Pública, "**Administración Pública y Desarrollo Sustentable**", que presenta María del Pilar García Mancilla, para obtener el grado correspondiente, que tuvo usted la gentileza de enviarme. He examinado el texto en cuestión y por este conducto recomiendo a usted reciba este voto aprobatorio y acuerde amablemente lo que proceda para que la sustentante presente su examen de doctorado.

He comunicado a la Mtra. María del Pilar García Mancilla mis puntos de vista y recomendaciones al respecto.

La ocasión es propicia para enviar a usted mis saludos cordiales.

ATENTAMENTE



**Dr. Fernando Pérez Correa**



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Comunidad académica comprometida  
con el desarrollo humano de la sociedad.

México, Distrito Federal, 21 de enero de 2016

**MTRO. FRANCISCO GÓMEZ VELÁZQUEZ**  
**DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE**  
**PROFESIONALIZACIÓN GUBERNAMENTAL**  
**I.N.A.P.**  
**Presente**

**Estimado Mtro. Gómez:**

Por este conducto, y en cumplimiento de mi carácter de sinodal de la tesis que presenta la doctorante **Mtra. María del Pilar García Mancilla**, me permito informar a usted que ha concluido satisfactoriamente la redacción de su investigación doctoral titulada "*Administración Pública y desarrollo sustentable. El caso del Estado de Hidalgo*".

En virtud de lo anterior, me es muy grato conceder mi **voto aprobatorio** para el trabajo escrito, ya que el documento reúne los requisitos teórico-metodológicos y bibliográficos básicos que supone un trabajo de investigación, por lo que puede ser sustentado en el respectivo examen de grado de Doctora en Administración Pública. En consecuencia, someto a su consideración que pueda establecerse fecha para la réplica oral.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle cordiales saludos.

**ATENTAMENTE**

**Dra. María de Lourdes Amaya Ventura**  
**Profesora-investigadora**  
**Universidad Autónoma Metropolitana**  
**Unidad Cuajimalpa**  
**Departamento de Estudios Institucionales.**

**Unidad Cuajimalpa**

División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Departamento de Estudios Institucionales  
Torre II, 6to. piso, Avenida Vasco de Quiroga 4871, Colonia Santa Fe Cuajimalpa  
Delegación Cuajimalpa de Morelos, México, D.F. C.P. 05348.  
Tel. 5614-6500, ext. 3746; correo electrónico: [lrmsjre@correo.cua.uam.mx](mailto:lrmsjre@correo.cua.uam.mx)

# ÍNDICE

	Página
Introducción	10
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>PERSPECTIVA TEÓRICA – CONCEPTUAL</b>	
1. Diagnóstico del Estado de Hidalgo	18
2. Administración Pública, Desarrollo Sustentable y Políticas Públicas	34
2.1 Principios teóricos conceptuales sobre la dimensión ambiental (Medio Ambiente y Ecología)	41
2.2 Enfoque en materia de desarrollo sustentable en Cornelio Rojas Orozco	43
3. Orden Federal de Gobierno	49
3.1 Marco Normativo. El desarrollo sustentable en el ámbito Federal	52
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	59
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	61
6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	64
7. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	70
8. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo (materia de medio ambiente).	74
8.1 Ordenamiento territorial	78
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL ESTADO DE HIDALGO Y SUS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE</b>	
2.1 Antecedentes de los Programas orientados al desarrollo sustentable	80
2.2 Enfoque de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable	85
2.3 Políticas Públicas	91
A) Origen y contexto histórico de las Políticas Públicas	91
B) Enfoques y etapas de las Políticas Públicas	97
2.3.1 Política Social, Ambiental y Económica	100
2.3.2 Política Social	101
2.3.3 Política Ambiental	103
2.3.4 Política Económica	108

**CAPÍTULO III****LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

3.1 Articulación de políticas sociales, económicas y ambientales	113
3.2 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Sociales)	115
3.2.1 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Económicos)	119
3.2.2 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Ambientales)	121
3.3 Programas de promoción federal, estatal y de gobierno	125
3.3.1 Programas de gobierno orientados al desarrollo sustentable	132
3.4 El medio ambiente y el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo	145
3.4.1 Análisis de la problemática en sustentabilidad social, económica y ambiental regional en el Estado de Hidalgo	150

**CAPÍTULO IV****PROCESO DE UN NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL SUSTENTABLE**

4.1 Análisis y evaluación de las políticas ambientales en el Estado de Hidalgo	161
4.2 Proyección del desarrollo sustentable, política pública y ecosistema	166
4.3 Atención de la Administración Pública Local a la cuestión ambiental	183
4.4 Propuestas de adecuación de las políticas ambientales en el Estado de Hidalgo	190
4.5 La participación comunitaria como herramienta, para el desarrollo regional y local sustentable	199
Conclusiones	203
Índice de cuadros	210
Anexos	211
Glosario	230
Bibliografía	238



Estado Libre y Soberano  
de Hidalgo

***“Dios perdona siempre,  
el hombre a veces,  
la naturaleza nunca”***

## Introducción

El objeto de estudio de esta investigación está vinculado con los temas: desarrollo sustentable y la participación de la Administración Pública en el Estado de Hidalgo, su impulso mediante políticas públicas y ambientales; adecuación y análisis. La razón por la cual he decidido realizar esta investigación, obedece a la convicción de que el Estado de Hidalgo necesita un proceso de desarrollo que sea sustentable en función del medio ambiente, y que proteja el equilibrio ecológico; razón por la cual se pretende investigar políticas públicas que establezcan un desarrollo sustentable para mejorar las condiciones de vida de la sociedad que, como se verá, hoy se encuentra evidentemente rezagada.

El interés por llevar a cabo esta investigación obedece además, de que siendo Hidalgo mi estado natal, en mi opinión, hacen falta políticas públicas ambientales que sean implementadas únicamente en el beneficio del partido actual en el poder y conseguir el agrado de la ciudadanía, sino orientada en dar una solución real a un problema actual. Por lo que la intención de esta investigación es hacer un análisis más a fondo del discurso sustentable y de la política pública, considerando la forma en que han sido cuestionados desde la perspectiva de los teóricos y proponer al estado un nuevo modo de establecer una *dimensión ambiental de desarrollo en Hidalgo*.

La implementación de las políticas públicas en el Estado de Hidalgo, es un tema que resulta de vital importancia dentro del actuar de nuestra vida cotidiana como sociedad, ya que éstas son el reflejo de la participación ciudadana y la clara parte ejecutora de la Administración Pública. Sin embargo, es justamente en este punto, que los municipios junto con la intervención del gobierno y de organismos privados, podrán generar una propuesta de *gobierno verde*, más viable en términos de sustentabilidad, para que los habitantes del Estado de Hidalgo, se beneficien del uso sustentable del medio natural para que las poblaciones cuenten con mayor dinamismo económico; pero no a costa del deterioro progresivo e irreversible de su entorno ambiental.

El objetivo del que se ocupa el presente trabajo de investigación, es proponer y analizar políticas públicas ambientales, para lo cual es necesario definir el desarrollo sostenible, gestión ambiental, ordenamiento territorial y la evaluación ambiental en el Estado de Hidalgo; (período de 2010 al 2015), ésta etapa como referencia, permitirá que las principales propuestas planteadas en la presente investigación, cuenten con posibilidades reales para concretarse a través de la definición de un esquema operativo que permita instrumentar el desarrollo integral y equilibrado del estado. Lo anterior, para construir una propuesta que cuente con una definición que resulte óptima para el cumplimiento del objetivo establecido.

En este trabajo, se analizarán los desequilibrios existentes y el desarrollo regional, mejorando el acceso y el ingreso de las condiciones de la calidad de vida a zonas rurales marginadas, con el uso eficiente de los recursos, protección al medio ambiente, así como implementar el desarrollo sustentable. Actualmente, el Estado de Hidalgo cuenta con una economía más dinámica, dónde obliga al desarrollo sustentable, ordenamiento territorial y planificación del territorio, a poner énfasis en la mayor integración de las regiones del estado. Asimismo, en el Estado de Hidalgo se encuentran espacios que han sido intensamente transformados por el hombre, en los cuales se han creado zonas urbanas de uso social, no siempre con los mejores resultados o cuidados ambientales.

Por otro lado, dentro del Estado de Hidalgo, se buscará promover la colaboración y coordinación entre los diferentes actores sociales; entre ellos, el sector público en general, académicos, económico y gobierno del estado, para evitar una ocupación desordenada de los asentamientos humanos sobre el territorio. Conseguir, con menores costos de operación y mayor rendimiento de la inversión pública y privada, que la población se asiente sin riesgo en lugares apropiados en los que pueda encontrar, con certeza jurídica, seguridad física y patrimonial, oportunidades de empleo, vivienda, educación, salud y esparcimiento.

Esta investigación partirá de una visión regional sustentable que permitirá conjuntar esfuerzos y recursos en el propósito común de proponer las alternativas del desarrollo y mejorar el nivel de vida de la población entre las regiones del estado, propiciando los equilibrios ambientales y el bienestar de la población del Estado de Hidalgo.

En consecuencia, este trabajo buscará proponer políticas en materia de medio ambiente, desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, siendo el principal problema ambiental el forestal; estableciendo políticas públicas ambientales, según los requerimientos del Estado de Hidalgo y atendiendo los principales rezagos, con el objetivo general de que la construcción de infraestructura y equipamiento se traduzcan en bienestar social para todos los estratos sociales de la población y todas las regiones del estado.

El objeto de estudio consiste con la identificación y conocimiento del por qué el Estado de Hidalgo no se desarrolla sustentablemente, de acuerdo a los tres pilares recomendados por las Naciones Unidas: *económico, social y ecológico*. Conforme a la afirmación anterior, este trabajo busca presentar medidas ambientales que se propongan mejorar el desempeño del desarrollo sustentable dentro del estado, diseñando una propuesta de políticas públicas ambientales responsables, que garanticen el desarrollo a través del mejoramiento del uso racional del ordenamiento territorial estatal.

Para cumplir con uno de los objetivos de la tesis que es, desarrollar una propuesta de las condiciones, medios e instrumentos para la regulación del desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo, con el apoyo de convenios de colaboración con organismos federales; para beneficiar a los habitantes, manteniendo así, un equilibrio entre sociedad y naturaleza (mejorando esquemas de organización social), ya que se necesita lograr un mayor crecimiento y un desarrollo económico más equilibrado, incluyente y equitativo; dónde es conveniente reconocer que una herramienta básica es la planeación del desarrollo y su ordenamiento territorial. Ahora bien, partiendo de un diagnóstico de la situación actual de cómo se presenta el impacto ambiental, se establecerá una visión prospectiva a corto, mediano y largo plazo.

La presente investigación deberá incluir las bases para un desarrollo en equilibrio con el medio ambiente dando a los hidalguenses una mejor calidad de vida. Esto implica que en cada una de las regiones y ciudades del Estado de Hidalgo se pueda vivir en un ambiente donde el uso racional de los recursos naturales se logre a través de su aprovechamiento

sostenido, en el marco de una convivencia social y política democrática, apoyados por un liderazgo firme con alto sentido social.

La hipótesis que se pretende comprobar parte de la siguiente premisa: *en las políticas públicas de gobierno estatal, en materia ambiental y desarrollo sustentable, no se ha logrado impulsar el desarrollo de forma integral y equilibrada, ni se ha involucrado a la sociedad civil, por tanto es necesario definir una política pública ambiental que redunde en un desarrollo integral para el Estado de Hidalgo.*

El planteamiento del problema intentará responder a las siguientes preguntas: ¿Existe un modelo conceptual e institucional para la aplicación efectiva del ordenamiento ecológico y sustentable en Hidalgo a nivel estatal y regional dentro del propio estado? ¿Qué ha hecho la Administración Pública Federal en México en sus procesos para la transición al desarrollo sustentable?, ¿Existen como tales, políticas públicas de desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo?, ¿Qué programas de educación ambiental se podrían implementar en el Estado de Hidalgo?, ¿Qué aportes y alcances se tendrían que integrar para desarrollar y alcanzar políticas públicas ambientales en el Estado de Hidalgo?

Para fines de exposición la investigación se estructura de la siguiente manera: las técnicas que se emplearon para la elaboración de esta investigación, recogieron el manejo de instrumentos de medición como indicadores ambientales; se presentan políticas públicas que muestren la relación entre el medio ambiente y la sociedad en el Estado de Hidalgo, así como su validez en cuanto al factor de políticas ambientales en México.

Se trata de un trabajo sustentado en el método empírico, por lo que de acuerdo a la información obtenida, se mostrarán algunas características sobre las que se encuentra el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo, proponiendo algunas acciones para su mejora y aplicación. El mismo se traduce, primeramente, en una zonificación de las capacidades potenciales del territorio (oferta u objeto de la planificación) para determinada actividad socioeconómica (demanda o sujeto de la planificación), en segundo lugar, el análisis y propuesta de transformación de las estructuras de gobernabilidad y, finalmente en la

identificación de actores, mecanismos e incentivos para la puesta en marcha de la gestión de un desarrollo sustentable en el estado.

El desarrollo de este marco teórico carecería de sentido, si no se puede aplicar en la práctica; de ahí que relacionar medio ambiente y desarrollo será crucial en esta investigación, si se quiere contribuir a la contradicción del binomio: *sociedad – naturaleza*, para delinear de manera coherente y racional, una política pública ambiental orientada a la construcción de un modelo de desarrollo con un enfoque de sustentabilidad en el Estado de Hidalgo.

El proceso de investigación utilizado para la construcción de datos empíricos relacionados con el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo fueron: estudios formales, es decir, legislación gubernamental, informes, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo, Reglamentos, normas, decretos, leyes ambientales: la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo*; estudios de observación, estadísticas e indicadores y por último, sujetos de investigación, donde los habitantes del Estado de Hidalgo (población) jugaron un papel de suma importancia, así como el Gobierno del Estado, sus municipios, las empresas privadas y grupos civiles.

Las fases de la investigación manejadas fueron la organización del plan de investigación e identificación de los temas críticos en el estado; diagnóstico interno y externo del desarrollo sustentable; definición de objetivos y estrategias en el Estado de Hidalgo; identificación de propuestas a desarrollar en la presente investigación; análisis de los mecanismos y procedimientos de gestión del desarrollo ambiental en el Estado de Hidalgo (construcción de una propuesta concertada); discusión y entrega de los resultados finales de la investigación.

Por lo anterior, la transformación de la Administración Pública hacia el enfoque del desarrollo estatal sustentable, significa una perspectiva teórica que reúne aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos, sin subordinar un elemento a otro. Esto implica que a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de nuestro territorio, en el Estado de Hidalgo, se deberán de construir nuevas estrategias de desarrollo que generen las condiciones necesarias para mantener a largo plazo la capacidad productiva de los

ecosistemas con resultados asociados al arraigo digno de las comunidades rurales, modificación de las pautas de consumo, la creación de nuevos valores sociales, la participación ciudadana en los procesos de decisión que afecten sus propias vidas, y finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida, lo que no sólo es posible sino además urgente y de necesaria justicia social a largo plazo.

En este contexto el presente trabajo, enfatiza el impulso del desarrollo estatal bajo la perspectiva del desarrollo sustentable; a través de cuatro capítulos:

El primer capítulo, explica la situación del Estado de Hidalgo, su descripción, clima, condiciones de espacio, junto a un marco de referencia para entender el concepto de Administración Pública, desarrollo sustentable y los distintos enfoques teóricos que sirven para su adecuada comprensión, así como la relación que existe entre este, la sociedad hidalguense, las instituciones gubernamentales (marco jurídico) y los procesos estatales dentro del estado. Se muestran los diferentes enfoques regionales, organización administrativa federal y estatal (marco normativo); desde el punto de vista político y ambiental, así como sus divergencias y afinidades en la solución de los problemas.

En el segundo capítulo, se desarrolla un diagnóstico de las políticas gubernamentales para el desarrollo regional sustentable y del papel que ha jugado la Administración Pública en materia de desarrollo regional y local; cronología del desarrollo sustentable, contexto histórico, perspectivas de la política social, ambiental y económica; enfoques y etapas de las políticas públicas.

En el tercer capítulo, se plantea la problemática ambiental regional, económica y social estatal, como consecuencia de programas de promoción federal y estatal orientados al desarrollo sustentable; se pretende un análisis crítico del problema conceptual y de los programas de gobierno orientados al desarrollo sustentable.

Por último, en el cuarto capítulo, se presenta, a manera de aportación a la investigación, un supuesto de políticas públicas ambientales como una proyección al Estado y a la

Administración Pública, implementación y legislación aplicable; como propuesta de adecuación hacia la participación comunitaria, la vinculación entre el medio ambiente y el desarrollo.

Ahora bien, la aportación del presente trabajo de investigación se orienta, justamente a estructurar una propuesta de políticas públicas ambientales bajo la óptica de las principales variables en el estado: ambientales, sociales, económicas y de organización político – administrativa, así como el empleo de los sistemas de información geográfico para su estudio, interpretación y resultados. Eso significa que el Estado de Hidalgo tendrá que impulsar mayores esfuerzos en la acción concertada y coordinada, de largo plazo, en los municipios y entre los sectores público, social y privado de la sociedad, acción colectiva articulada por la planeación estatal y una efectiva participación ciudadana plural e incluyente. De ello depende que puedan ser armonizados los objetivos, las estrategias y las acciones de este tema de investigación, de manera compatible y armónica, para hacer posible que se beneficien, al mismo tiempo, los municipios en cada región del Estado.

Por otro lado cabe señalar, que en el apartado de: *glosario*, se incluyen los conceptos más relevantes para esta investigación, que en un principio estaban considerados dentro del marco teórico y para efectos de una explicación más detallada, se pasaron como una relación de conceptos ambientales en el último apartado de la misma.

El carácter de la investigación se sustenta en la *teoría de desarrollo sustentable y teoría decrecionista*, siendo las *herramientas metodológicas de la prospectiva*, por lo que cabe señalar, que el desarrollo sostenible no es una idea nueva, lo que es nuevo es la articulación de estas ideas en el contexto de una sociedad industrial y de información hidalguense. Para el Estado de Hidalgo este concepto hace parte del desarrollo de la sociedad en cuanto está inserto dentro de las directrices del medio ambiente y se incorpora a la economía en busca del equilibrio que se requiere para un mejor funcionamiento en las diferentes relaciones de producción, orientadas hacia una mejor calidad de vida. El trabajo realizado asume cumplir con el propósito académico de generar propuestas de políticas públicas ambientales para

beneficiar a los habitantes del estado, manteniendo así, un equilibrio entre sociedad y naturaleza (mejorando esquemas de organización social).

# CAPÍTULO I

## PERSPECTIVA TEÓRICA – CONCEPTUAL

### SUMARIO:

**1. Diagnóstico del Estado de Hidalgo. 2. Administración Pública, Desarrollo Sustentable y Políticas Públicas. 2.1 Principios teóricos conceptuales sobre la dimensión ambiental (Medio Ambiente y Ecología). 2.2 Enfoque en materia de desarrollo sustentable en Cornelio Rojas Orozco (perspectiva del desarrollo sustentable). 3. Orden Federal de Gobierno 3.1 Marco Normativo. El desarrollo sustentable en el ámbito Federal. 4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 7. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental 8. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo (materia de medio ambiente).**

### **1. Diagnóstico del Estado de Hidalgo.**

En este capítulo se abordará el diagnóstico del Estado de Hidalgo, su descripción, principales características del medio físico, uso de suelo, flora y fauna, territorio y población, condiciones de espacio, sociedad y medio ambiente; poniendo énfasis en materia de administración pública y su relación con el medio ambiente, su entorno y la situación de los modelos de desarrollo existentes. Además, se conocerán aquellos conceptos que resultan precisamente importantes para la investigación del trabajo aquí presentado. Lo anterior, es de suma importancia, debido a que una vez que se cuente con una definición acerca de determinado precepto, entonces podemos partir de ese hecho para comprender todos los factores que se relacionan con un tema, y de este modo, contar con un amplio marco de conocimiento que nos permita tratar de manera vasta y segura lo que queremos dar a conocer. Dentro del marco conceptual, se abordarán los términos de manera que no solamente nos brinden una definición, sino que ello nos ayude a comprender plenamente

todas aquellas nociones importantes que nos permitan contar con un eje coherente de investigación.

El hecho de contar con una base conceptual es de suma importancia para poder asimilar, comprender y analizar el tema que se quiere exponer. Dicho de otra forma, contaremos con una investigación basada en conceptos, y a partir de ello, se irán desprendiendo todas las partes importantes para poder lograr conjuntar todos los conocimientos necesarios para el desarrollo de la investigación. Ahora bien, es importante puntualizar que una vez que contemos con una definición, podremos comprender y analizar aquellos factores que de cierta forma se ven relacionados con determinado concepto, lo anterior permitirá una mayor comprensión y nos dará pauta para abordar de manera lógica el tema a desarrollar.

Por otro lado, la finalidad de este capítulo es conocer todos los *qué y para qué* de aquellos conceptos a desarrollar a lo largo del mismo; esta tarea nos dará una mayor visión y conocimiento acerca de los ejes rectores de esta investigación, es decir, sobre desarrollo sustentable, políticas públicas, y propuestas de adecuación en políticas ambientales. Dicho lo anterior, comenzaremos por tratar el primer eje de nuestra investigación, es decir, la administración pública y desarrollo sustentable, de las cuales ahondaremos en su origen, definición y sobre todo, profundizaremos en el *para qué*.

El Estado de Hidalgo cuenta con una ubicación geográfica estratégica en el centro del país, lo cual lo sitúa en la cercanía y pertenencia al mercado más importante de la República Mexicana, donde en un radio de 150 kilómetros cuadrados se concentran 33 millones de personas con la consecuente y creciente demanda de servicios y productos.<sup>1</sup> Posee una gran variedad de recursos naturales sobre una superficie que abarca a penas el 1% del territorio nacional con sus 20,502 Km<sup>2</sup>, divididos en tres zonas climáticas delimitadas por la presencia de la Sierra Madre Oriental, quien lo protege de los vientos húmedos del Golfo de México:

#### 1. Zona de climas cálidos y semicálidos de la Huasteca Hidalguense

---

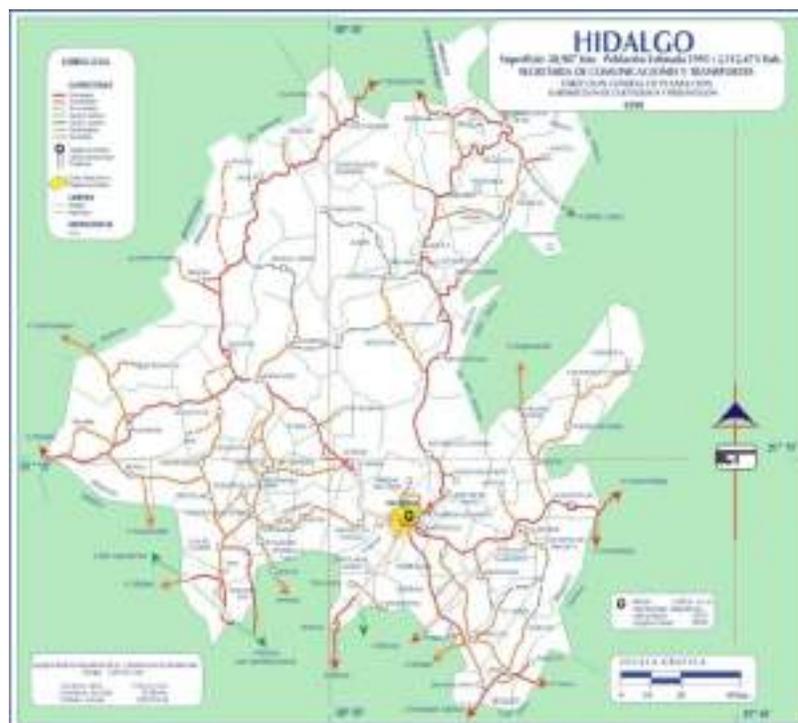
<sup>1</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2011 - 2016, Eje 2, Competitividad para el desarrollo económico sustentable, Estado de Hidalgo, pp. 83.

2. Zona de climas templados de la Sierra Madre Oriental y Eje Neovolcánico

3. Zona de climas secos y semisecos de la Sierra Madre Oriental y Eje Neovolcánico.

La entidad colinda con los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, San Luis Potosí y Querétaro, pertenece a la Región Centro País y cuenta con una infraestructura carretera y ferroviaria que posibilita el acceso a los sistemas de comunicación terrestre más importantes de la República Mexicana, lo cual favorece la conexión con los puntos económicos y comerciales de mayor relevancia en México. Esta conectividad encuentra valor agregado con la existencia de una creciente infraestructura de parques industriales con capacidades para albergar nuevos proyectos que deberán fortalecerse con un importante impulso colectivo que de sentido y fuerza a los parques industriales existentes así como a los que potencialmente podrán desarrollarse con capacidad para albergar nuevos proyectos y aprovechar nuevas tecnologías que nos permitan avanzar hacia la sociedad del conocimiento.

CUADRO 1. Mapa del Estado de Hidalgo



FUENTE: <http://www.mapacarreteras.org/e2549-hidalgo.html>

El territorio de Hidalgo cuenta con una extensión de 2.1 millones de hectáreas de las cuales el 29% se utilizan en la agricultura, 39% para la ganadería, 22% son áreas forestales, el 9% corresponden a zonas urbanas, caminos, instalaciones, etc. y sólo el 1% es ocupado por cuerpos de agua. La superficie rural es de 1.9 millones de hectáreas (90%) y la urbana de 0.2 millones de hectáreas (10%). Asimismo, se encuentra localizado en el eje neovolcánico en un 70%, formado por llanuras y en menor proporción por lomeríos que ocupan la región central del estado; el otro 30% se localiza en la Sierra Madre Oriental.

La hidrología del estado tiene como rasgo principal el hecho de encontrarse este territorio inserto en la región del Pánuco, dominada ésta por la cuenca del río Moctezuma. La cuenca de este río se subdivide en 4 subcuencas, siendo la que forma el río Tula la de mayor cobertura (55.25% del área total) y, por tanto, importancia para comprender la dinámica del escurrimiento superficial en el territorio. La misma cubre gran parte de la porción central y toda la superficie meridional del estado de gran importancia desde el punto de vista agropecuario. Además, se destacan las subcuencas que forman el río Actopan, también afluente del Moctezuma, localizada en la región centro oriental del municipio y que abarca un área equivalente al 29.43% del territorio estatal, seguido por la subcuenca del río Amajac en el extremo septentrional y que cubre el 12.42% y la subcuenca del río Moctezuma, que comprende una pequeña área localizada al noroeste y que representa el 2.9% del territorio estatal.

## Clima

En el Estado de Hidalgo, en su porción central y a lo largo de una franja de su territorio que se extiende desde el centro por todo el oriente del mismo hasta el límite Sur, domina un clima semiseco templado, cubriendo una superficie que equivale al 51.22% del área estatal. Los climas semicálido y templado subhúmedo con lluvias en verano caracterizan el 23.67% y 21.58% de la superficie del estado en sus áreas Sur y Norte, respectivamente. El resto de la superficie estatal, algo más del 3%, está afectada por climas templado subhúmedo con lluvias en verano de menor humedad y semi – seco, semi – cálido. La cabecera estatal disfruta de un clima seco semicálido. Los climas predominantes que caracterizan a cada una de las zonas

climáticas citadas, determinan la distribución desigual de las precipitaciones en el estado, cuyo promedio anual es de 866 mm, generando enormes contrastes entre zonas áridas como el Valle del Mezquital y aquellas de densa húmeda ubicadas en el noreste de la entidad. Ésta disparidad provocada por el régimen de lluvias existente en cada zona, se ve atenuada por la disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas disponibles en el estado. Las primeras constituyen el 88% del potencial hidráulico y están compuestas en un 17% por aguas residuales, mientras que las segundas se estiman en 8 835 millones de metros cúbicos, esto gracias a su ubicación dentro de la regiones hidrológicas “Río Panuco” y “Tuxpan-Nautla”, así como de las aguas subterráneas localizadas en zonas de Mezquitlán, Tepeji de Ocampo, Valle del Mezquital, Actopan, Tulancingo, Tecozautla, Pachuca, Tizayuca y Apan, entre otros acuíferos.

*“Los meses con temperaturas más frías en el año son los de diciembre y enero con temperaturas promedio de 14.4° C y 14.5° C, respectivamente, para el Estado de Hidalgo. La amplitud térmica anual oscila entre los 21.4° C como máxima para los meses de mayo y junio y los 14.4° C para el mes de enero. La temperatura promedio para el estado es de 18.5° C.”<sup>2</sup>*

Esta diferencia climática va ligada a la existencia de trece variedades de suelo en el territorio de la entidad, sin embargo, solo el 11% de su superficie dispone de suelos de primera y otro 75% de suelos de calidad intermedia, el resto de suelos no son aptos para la agricultura producto de su topografía y de las condiciones orográficas; incidiendo directamente en la calidad y productividad de los suelos, la escasez de agua y la falta de infraestructura para irrigar las tierras destinadas a la agricultura. Debido a lo anterior, solamente el 66% de la superficie del estado se ha destinado a actividades agropecuarias y de ella solo el 30% se dedica a la agricultura, el 14% a la ganadería y el 22% a la silvicultura; en tanto que la superficie potencialmente apta para la agricultura apenas representa algo más

---

<sup>2</sup>Pedraza Olguin Héctor, *El municipio de Ixmiquilpan: Una propuesta para su desarrollo sustentable*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, INAP, México, Febrero 2006, pp. 119.

del 9% de la que actualmente se explota, lo cual limita el desarrollo extensivo de esta actividad agropecuaria invita a pensar en el desarrollo de técnicas intensivas de explotación.<sup>3</sup>

En el ámbito territorial, Hidalgo cuenta con una gran diversidad de condiciones agroclimáticas, el Valle del Mezquital cubre el 40% de la superficie estatal, los Valles de Apan y Tizayuca, cubren el 33% del territorio, la zona de la Huasteca cubre el 16%, y la Sierra Gorda el 11% de la superficie estatal. Cabe señalar que el 25% de la superficie agrícola cuenta con riego y el 75% es de temporal, por lo que la productividad depende en gran parte de las condiciones climáticas que prevalecen en el ciclo agrícola. La distribución anual de las precipitaciones según el promedio mensual permite destacar la existencia de un período seco que se extiende desde el mes de noviembre hasta marzo y un período donde se concentra la mayor parte de las escasas precipitaciones de abril a octubre. Esta periodicidad en la distribución de las precipitaciones se refleja en la organización espacio temporal de la agricultura en el territorio.

## Flora y fauna

El complejo natural que se forma como consecuencia de las características que presentan el relieve y el clima en el territorio va a influir en la gran diversidad de sus recursos forestales. Se destacan, entre otras especies: pino, encino, sabino, pirul, mezquite, jacaranda, oyamel, así como árboles frutales como el aguacate, durazno, granada e higo; en su zona de bosque existe encino prieto, encino manzanilla y como matorral el garambullo, palma y nopal. La fauna que se encuentra en este municipio está compuesta por una gran variedad de especies reflejo, a su vez, de la riqueza en geo y biodiversidad que le es propia. Se pueden mencionar, entre otras, el tejón, la ardilla, el tlacuache, la onza, el conejo, la zorra, el zorrillo, la liebre, el ratón de campo, serpientes y una gran variedad de insectos y reptiles.

---

<sup>3</sup> Ortiz Santillán José Luis, Director de Educación Superior del IHMSYS, Gobierno del Estado de Hidalgo, México, Mayo 1996, correo electrónico: jlosmex@hotmail.com

## Uso de suelo

La superficie del Estado de Hidalgo que asciende aproximadamente a 56,592 ha; presenta una estructura de uso que refleja el dominio de los climas secos y semisecos, que determinan la formación de paisajes semiáridos en aproximadamente el 75% de su superficie, con niveles de precipitación inferiores a los 370 mm en el año y una cubierta del suelo dominada por especies xerofíticas. Estas características físico geográficas influyen en el desarrollo de una agricultura mayormente de riego (79% del área total sembrada), con una superficie ocupada con cultivos cíclicos de 6,522 ha (51% del área sembrada en el estado), de ellas con regadío 4,262 ha (65.34%) y de cultivos perennes de 6,182 ha (49%), donde se destaca la alfalfa con un área cubierta por este cultivo de 5,676 ha (ciclo agrícola 2013/2014),<sup>4</sup> lo que la ha situado como el primer cultivo por la superficie que ocupa superando al maíz, cultivo históricamente dominante en la región.

La estructura de uso de la superficie sembrada para el estado<sup>5</sup> muestra un equilibrio de los cultivos cíclicos con el 51% y perennes con el 49% del área sembrada, siendo la relación para ambos tipos de uso según la disponibilidad o no de riego de 42% y 58%, respectivamente. Estos valores muestran el cambio que se ha producido en la última década a favor de los cultivos perennes cuya superficie se ha incrementado significativamente, situación que está relacionada con el incremento de las áreas dedicadas al cultivo de la alfalfa y la pérdida relativa de importancia del cultivo del maíz. La situación actual que viven las localidades del medio rural son resultado del bajo desempeño de las actividades del sector agropecuario; por ello se requiere de políticas y estrategias que fortalezcan al desarrollo rural sustentable, con una visión compartida entre los tres órdenes de Gobierno y la activa participación social.

---

<sup>4</sup>Calculado a partir de: Anuario estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2014.

<sup>5</sup>La mayor parte del estado está cubierto por matorral xerófilo con asociaciones vegetales que varían según las características físicas del territorio. Se tienen como las asociaciones dominantes: matorral crasicaule, donde predominan las cactáceas y se desarrolla entre los 1,000 y 2,800 msnm; matorral desértico rosetófilo, vegetación semiarbustiva propia de áreas de muy escasa humedad y suelos someros, y matorral espinoso que presenta dos estratos: uno arbustivo denso de 4 a 6 m de altura y otro herbáceo discontinuo menor de 50cm de altura. Por lo general estos matorrales se encuentran bastante alterados en el estado; ya sea por desmonte o por ramoneo, por lo que las áreas que lo sustentan presentan severos procesos erosivos. Texto en: Pedraza Olguin Héctor, *El municipio de Ixmiquilpan: Una propuesta para su desarrollo sustentable*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, INAP, México, Febrero 2006, pp. 121.

*“En lo que se refiere al PIB per cápita, Hidalgo se ubica en el lugar 25° de la República, con un ingreso promedio de 52,995 pesos anuales, cifra inferior al promedio nacional”.<sup>6</sup>*

En la entidad existen 298,309 unidades de producción rural, de estas el 52% de los predios agrícolas tienen menos de dos hectáreas; el 31% tienen entre dos y cinco hectáreas; el 14% entre cinco y 20 hectáreas y el 3% más de 20 hectáreas. De estas unidades, el 69% se destinan a producir maíz, el 10% para cebada y el resto para cultivos diversos.

*“En el Estado de Hidalgo tenemos el fenómeno de la metropolización, principalmente en el sur del mismo destacando por su importancia el municipio de Tizayuca por ser el primer municipio oficialmente incluido a la Zona Metropolitana del Valle de México, al cual se le han sumado tres zonas metropolitanas del Estado de Hidalgo; la de Pachuca, Tulancingo y Tula”.<sup>7</sup>*

En una parte del Altiplano Hidalguense se desarrolla una agricultura de tipo empresarial, con productores capitalizados que cuentan con riego y maquinaria y que se encuentran en zonas con alto potencial productivo, pero también existen múltiples áreas con agricultura de subsistencia a lo largo de la entidad. En general, la pulverización de la tenencia de la tierra y el monocultivo, dificultan la organización de los productores para la comercialización y eleva los costos de producción.

*“La superficie agrícola sembrada en el ciclo primavera-verano 2014 fue de 584,332 hectáreas de las cuales el 75% fue establecida en áreas de temporal y el 25% en zonas de riego, El volumen de producción obtenido fue de más de 7.5 millones de toneladas, con un valor de la producción de 4,983 millones de pesos, de ahí, la*

---

<sup>6</sup>Maauad Pontón José Pablo, Secretario de Desarrollo Económico, *Hidalgo en cifras*, Carretera México – Pachuca, Km. 93.5, Centro Minero, Col. Venta Prieta, C.P. 42080, Pachuca, Hgo., junio 2015, [sedeco@hidalgo.gob.mx](mailto:sedeco@hidalgo.gob.mx)

<sup>7</sup>Ibid.

*zona de riego aportó en el valor de la producción un 60%, con tan solo el 25% de la superficie agrícola”.*<sup>8</sup>

El Estado de Hidalgo ocupa el segundo lugar nacional en producción de carne de ganado ovino, y el octavo lugar a nivel nacional en producción de leche. El valor total de la producción pecuaria del estado en el año 2014 fue de más de 6 mil millones de pesos. Existe un amplio sector de unidades de producción en transición también denominados semi empresariales, conformado por explotaciones lecheras en zonas de riego y de ovinocultores productores de pie de cría.

*“La geotermia constituye un recurso natural con un alto potencial económico ligado a la generación de electricidad a través de plantas Termoeléctricas. El Estado de Hidalgo posee varios centros de aguas termales potencialmente aprovechables, entre los que sobresale el centro del Pathe (95°), con grandes posibilidades de desarrollo geotérmico, así como los centros de Zacualtipán (55°), Vito (46°), Tula (44°), Ajacuba (44°), Tolantongo (44°), Dios Padre (38°), Tlaxhido (37°), Tezontepec (37°), Amajac (36°), Pathecito (35°) y Zindejé (35°)”.*<sup>9</sup>

Geológicamente se ha dividido el Estado de Hidalgo en tres provincias: la Sierra Madre Oriental, Eje Neovolcánico y Llanura Costera del Golfo Norte; tal distribución geográfica de los recursos geológicos ha favorecido notablemente la minería metálica y no metálica, de tal forma que después de varios siglos de explotación el estado continua manteniendo un gran potencial de reservas de oro, plata, plomo, cobre, zinc, manganeso, fluorita, fosforita y caliza, ésta última utilizada industrialmente para la producción de cal y de cemento.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Secretaría de Desarrollo Económico, *Hidalgo en cifras*, junio 2015.

<sup>9</sup>Yta Miriam, *Bosquejo Diagnóstico de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Región SIZA*, CONACYT, Puebla 1994, pág. 8.

<sup>10</sup> Geólogos del Consejo de recursos Minerales han realizado estudios geológicos en Hidalgo y señalado que éste tiene grandes posibilidades de volver a ocupar, en un futuro próximo, los primeros lugares en la producción nacional de plata, mientras que en la Plataforma Valle San Luis Potosí de la Sierra Madre Oriental, en Atlapexco en la Llanura Costera del Golfo y en las áreas de Actopan e Ixmiquilpan del Eje Neovolcánico, estudios y prospecciones geológicas han revelado la existencia de grandes reservas de hidrocarburos. Texto en: INEGI, *Síntesis geográfica del estado de Hidalgo*, INEGI, México 2010, pág. 13.

La actividad forestal en el estado, aportó poco menos del 1% del PIB. La producción forestal maderable en 2014 fue de 110 mil metros cúbicos en rollo, con un valor de 107.5 millones de pesos. El proceso de deforestación supera a las acciones de reforestación que las diversas dependencias, organizaciones y sector social realizan. Se carece de infraestructura con tecnología apropiada para la producción de planta de calidad en viveros, lo que propicia un baja sobrevivencia y desabasto en los programas de reforestación.

Anualmente se registra pérdida del potencial productivo de los suelos forestales y de la biodiversidad como consecuencia de los procesos erosivos del agua y del viento sobre una geografía accidentada, salinización de los suelos por el uso indiscriminado del riego y por la deforestación de zonas boscosas, siendo ésta de niveles de moderado a severo.

*“Cohabitando con la accidentada geografía del estado, con zonas semi desérticas, los bosques de encinos, pinos, oyameles, abetos, enebros, copales, caobas, ébanos, framboyanes, palo de rosa, etc., se elevan sobre sierras, lomerios y mesetas de la entidad, ofreciendo otro potencial de recursos naturales que puede ser explotado con fines comerciales bajo un plan de desarrollo, mejoramiento y conservación de las especies, en oposición a la voracidad del cultivo extensivo de la agricultura y la ganadería que amenaza la existencia de los bosques. La subprovincia Carso Huasteco, en la provincia Sierra Madre Oriental, ofrece la mejor representación de los bosques del estado y una gran variedad de vegetación distribuida de acuerdo al tipo de suelo, clima y topografía. Paralelamente, en las sierras, en la Huasteca y en el Altiplano comparten el territorio un sin número de animales silvestres como el venado, el gato montés, el jaguar, la onza, el puerco espín, el tigrillo, el tejón, la cotorra, la codorniz, el guajolote silvestre, etc., solo por mencionar algunos de los animales que habitan en los bosques de la entidad”.*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Yta Miriam, *Bosquejo Diagnóstico de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Región SIZA*, CONACYT, Puebla 1994, pág. 8.

El Estado de *Hidalgo*<sup>12</sup> es considerado como una tierra de oportunidades que merece que cuente con políticas públicas ambientales, para que cada familia tenga acceso a una vida digna, segura, con salud, buena alimentación, educación de calidad y bienestar. Es importante reflexionar las diferentes condiciones naturales que predominan en los diversos asentamientos de población de la entidad, mismos que encontramos en dos sentidos: por una parte, los que se encuentran en un medio poco transformado por el hombre, espacios en los que prevalece el factor natural y en los que se busca preservar el equilibrio que se ha conservado con la explotación de los recursos renovables de la zona.

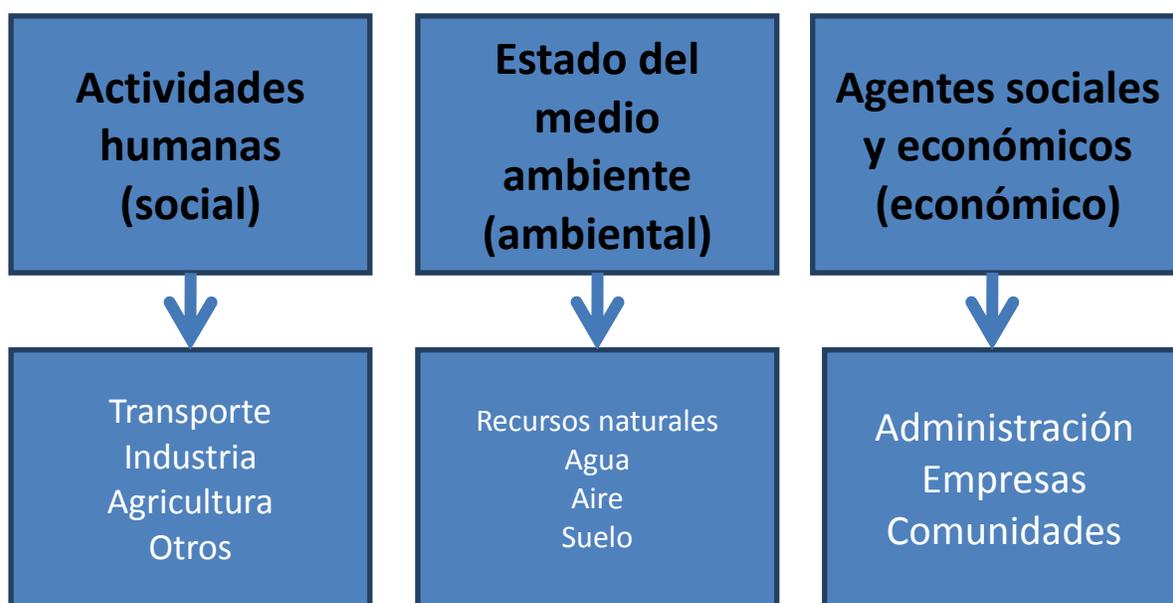
Por otra parte, tenemos los espacios que han sido intensamente transformados por el hombre, en los cuales se han creado barrios, colonias, pueblos y ciudades, mismos que son denominados: *espacios urbanos de uso social*. Las ciudades desempeñan un papel central en el proceso de desarrollo; son en general, lugares productivos, de concentración y de consumo que hacen un aporte importante al crecimiento económico del Estado de Hidalgo, sin embargo, el proceso de crecimiento urbano acarrea a menudo un deterioro de las condiciones ambientales circundantes. Como lugar de crecimiento demográfico y actividad comercial e industrial, las ciudades concentran el uso de energía, de recursos y la generación de desperdicios al punto en que los sistemas tanto artificiales como naturales se sobrecargan y las capacidades para manejarlos se ven limitadas. De esta manera, es tema prioritario de esta investigación, impulsar un desarrollo territorialmente ordenado y sustentable que atienda con prioridad la estabilidad ecológica y social de la sociedad hidalguense; así como construir una cultura de conocimiento y comunicación que contribuya al desarrollo sustentable con una visión regional y estatal que ofrezca mayor seguridad, así como, mejorar la calidad de vida de los hidalguenses, por lo que no existe una política ambiental en Hidalgo.

---

<sup>12</sup>Estado de HIDALGO su población es de 2'665,018 habitantes representando el 2.4% del total del país. Cabe destacar que en este estado su distribución es más equitativa con un 52% urbana y 48% rural. Su sector de actividad que más aporta al PIB estatal es de industrias manufactureras como la producción de bebidas y tabaco. Texto en: Martínez Servin Mario Alberto, Sandoval Zarazúa Natalia, *Corredor arco norte y su impacto urbano, caso de estudio Tula de Allende Hgo., Mega proyecto Central de Abastos y Centro de Estudios e Investigación Agrícola*, UNAM, Facultad de Arquitectura, México, pp. 8.

*“Es indispensable que el estado y sus instituciones se fortalezcan para mejorar la procuración, administración e impartición de justicia y establecer estrategias que aseguren el respeto absoluto de las leyes que rigen y de los derechos humanos.”<sup>13</sup>*

CUADRO 2. Ejes social, ambiental, económico



FUENTE: Elaboración propia.

En el cuadro anterior, se explican tres ejes: el desarrollo social, ambiental y económico, se ve afectado en magnitud variable por procesos y factores que tienen su origen, tanto en las características naturales propias de este territorio que demandan una política de uso y manejo acorde con las mismas, como, y de manera mucho más determinante, por la ausencia de una gestión en las esferas de una administración estatal.

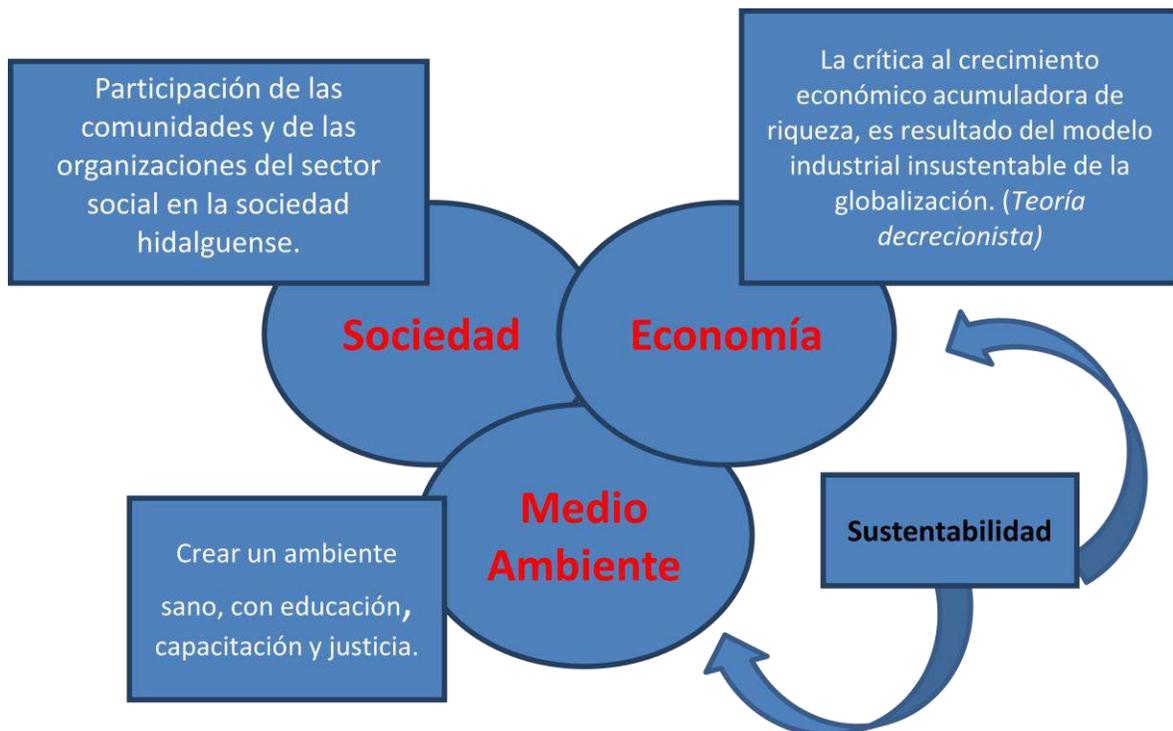
El capital ecológico aporta gran cantidad de elementos de carácter vital que se pueden denominar funciones ambientales; estos incluyen la generación de una variedad virtualmente infinita de recursos (funciones de generación de recursos) y la asimilación de desechos (funciones de asimilación).

<sup>13</sup>Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 - 2016), Gobierno del Estado de Hidalgo, pp. 13.

“Entre los primeros se cuentan el agua, el suelo, aire limpio, madera, celulosa, alimentos, regulación climática, espacio, protección contra la radiación ultravioleta del sol, químicos diversos, etc., entre los segundos está la capacidad de recibir emisiones contaminantes, descargas, residuos industriales, químicos sintéticos, etc.”<sup>14</sup>

Sólo cuando se combina la información sobre el medio ambiente con datos sociales y económicos, los ciudadanos y las autoridades pueden entender el pleno impacto que tienen las decisiones en materia de desarrollo sobre la calidad de vida. El desafío que encara el gobierno del Estado de Hidalgo, es formular estrategias de desarrollo que contemplen valores de sustentabilidad ambiental, a la vez aumentar el crecimiento económico y prestar servicios sociales adecuados.

CUADRO 3. Esferas de la sustentabilidad



FUENTE: Elaboración propia.

<sup>14</sup>Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México, 2003, pp. 24.

En este cuadro, se pueden apreciar las tres esferas de la sustentabilidad, el social, el económico y el ambiental, que constituyen los fundamentos de un desarrollo sustentable dónde son íntimamente interdependientes y, en consecuencia, se requiere que los esfuerzos por promover el desarrollo tomen en cuenta cada uno de estos tres aspectos, de esta manera, el papel que juegan estas tres esferas se consideran pilar para un desarrollo sustentable de las futuras generaciones. De esta manera, es necesario trabajar para lograr una equidad ambiental en el estado, que sea ecológica y socialmente viable así como socialmente responsable frente a las generaciones futuras de hidalguenses.

El gobierno del Estado de Hidalgo, tiene que tomar conciencia de que existe una problemática del desarrollo económico del medio ambiente, muchas formas de desarrollo agotan los recursos del medio ambiente en el que deben sustentarse, y a su vez, que el deterioro del medio ambiente puede quebrantar el desarrollo económico. El *desarrollo* y la *gestión territorial*<sup>15</sup>, por su misma naturaleza y objeto, precisan disponer de planes y recurrir a las técnicas y procedimientos, instrumentos y mecanismos de la planificación del desarrollo.

De ahí, que debe comprenderse a la *gestión sustentable del territorio* como un proceso planificado, reflejo de decisiones concertadas y de la actuación de diversos órganos de la Administración Pública, que actúan sobre los usos de la tierra, la ubicación espacial de las actividades económicas y asentamientos humanos, el manejo de los recursos naturales y, en síntesis, de la calidad de vida. La misma debe conducir a la materialización exitosa del plan de desarrollo de la escala territorial en estudio, en este caso, el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo, lo anteriormente mencionado, establece la necesidad de un nuevo tipo de *planificación y gestión sustentable del desarrollo*, dominada por una concepción sistémica y holística; esta planificación y gestión tiene 3 dimensiones:

---

<sup>15</sup>Se reconoce al medio rural como el entorno territorial donde se producen los alimentos y las materias primas que la sociedad consume, y el lugar donde vive la gente que realiza actividades. En un sentido más amplio, también se ve al medio rural como la suma de elementos geográficos que agrupan componentes naturales como recursos bióticos, geológicos, climatológicos y ambientales a los que se atribuyen valores fundamentales para el desarrollo sustentable de las comunidades y de la sociedad en general. Artículo de: Delgadillo Macías Javier y Torres Torres Felipe, "El desarrollo rural y la gestión del territorio", Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miembros del Sistema Nacional de Investigadores. México, 2010.

1. Relacionada con las políticas y estudios principalmente encaminados a decidir qué actividades deben ser ubicadas y dónde (el que y el dónde);
2. Referida al control de los cambios en el uso del espacio, analizando los posibles impactos de las diferentes actividades y los umbrales ambientales al desarrollo de las mismas (el cómo y el cuánto);
3. Se precisan la instrumentación, las competencias y los actores sociales (quiénes).<sup>16</sup>

Los estudios que se desarrollan en esta dirección consideran al desarrollo sustentable y gestión del territorio como actividades que se proyectan en múltiples dimensiones, con un elevado nivel de complejidad y una dinámica que sustenta un conjunto de acciones que posibilitan una eficiente y eficaz gestión del territorio, con el empleo de instrumentos tales como la evaluación ambiental, social y económica de los proyectos y los estudios de evaluaciones de impacto ambiental.

*“La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente”.*<sup>17</sup>

En el Estado de Hidalgo es necesario propiciar el incremento sustentable, gradual y sostenido de la productividad y competitividad del sector agropecuario y *forestal*<sup>18</sup>, a través de una política integral ambiental que contribuya a mejorar la rentabilidad de las actividades

---

<sup>16</sup> Santa Coloma Mozo Oscar, *La integración del medio ambiente y la ordenación del territorio: Un reto del desarrollo sostenible*. En RETEMA, enero – febrero 2005.

<sup>17</sup> García López Tania, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, Universidad Veracruzana, Editorial Ubijus, 2014, pp. 86.

<sup>18</sup> Fortalecer las regiones forestales donde aún no se han desarrollado estrategias de manejo. Es imprescindible extender los programas que fomentan el buen manejo forestal a las regiones que hasta ahora han quedado excluidas de dichos programas, buscando incorporar las superficies que no están bajo esquemas técnicos de manejo. El bosque y los recursos forestales deben ser los motores del desarrollo social en estas áreas y constituir una herramienta de combate a la pobreza. Texto en: Calva José Luis, *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 85.

productivas con un enfoque regional, que se refleje en el aumento de los ingresos económicos de la población para elevar la calidad de vida de los habitantes del campo hidalguense.

*“Cabe señalar, que los problemas ambientales también están relacionados con cuestiones sociales como el crecimiento de la población. Una población en rápido crecimiento es una carga para los recursos naturales de un país, así como para su capacidad para proporcionar vivienda, atención de la salud, educación, agua potable y servicios de saneamiento para todos”.<sup>19</sup>*

Es obligatorio que exista en el Estado de Hidalgo, un desarrollo del campo a una mejora en la productividad, es decir en los últimos años, se deberían implementar programas estatales que propicien la aplicación del recurso por especie productivas y por región.

*“El desarrollo de esquemas de asesoría para la comercialización en mercados regionales; gestión de recursos para apoyos de maquinaria para el campo y que propicien una cultura de calidad; investigación para determinar especies resistentes a contingencias y enfermedades, de acuerdo a las características de cada región; optimizar el potencial territorial con parques de maquinaria en todas las regiones de la entidad de acuerdo a su vocación productiva y promover el desarrollo agroindustrial y las cadenas productivas”.<sup>20</sup>*

Por lo anteriormente planteado, es esencial otorgar la protección al medio ambiente haciendo un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, corrigiendo los desequilibrios ecológicos provocados por la urbanización no debidamente planeada, en especial los generados en los municipios de la región, los más industrializados del estado, de tal manera

---

<sup>19</sup>Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México, 2003, pp. 19.

<sup>20</sup>*Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo* (2011 / 2016), tiene sus bases jurídicas en los artículos, 1º, 2º, 25, 26, 39 y 120, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 fracciones I, II, III y 35 de la Ley de Planeación, pp. 93.

que los hidalgenses puedan beneficiarse del uso sustentable del medio natural. De esta manera, son deseables las ciudades con mayor dinamismo ambiental, pero no a costa del deterioro progresivo e irreversible de su entorno ambiental. En esta materia, el estado enfrenta actualmente el reto de generar oportunidades de calidad de vida para todos los estratos sociales de la población considerando las disparidades que se registran entre áreas rurales y urbanas, entre municipios, y entre centros de población en la misma ciudad y municipio.

## **2. Administración Pública, Desarrollo Sustentable y Políticas Públicas.**

La Administración Pública es una disciplina de carácter político, social y económico, por tal motivo sus características cuentan con un valor complejo que la convierte en una línea de acción científica y práctica por el reto que conlleva su interdisciplinariedad. De esta manera, se traduce a la Administración Pública como la actividad imperativa propia del estado, para lograr sus fines con la debida aplicación de las leyes, interviniendo en los asuntos de la sociedad. Ahora bien, la palabra *administración* tiene sus orígenes desde los romanos, quienes le designan el significado de cuidar y ofrecer servicios a todos los miembros del estado. Uno de los teóricos más representativos de la Administración Pública es *Charles Jean Batiste Bonin*<sup>21</sup>, quien realizó un profundo análisis para diferenciar la Administración Pública del gobierno, y así comprender el deber ser de cada elemento, como se puede observar en el párrafo siguiente:

*“El gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de leyes. En síntesis, “gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente. Por lo que la administración es una institución que está dotada de*

---

<sup>21</sup> C.J. B. Bonnin nació el 4 de octubre de 1972 en la ciudad de Paris, no se tienen datos sobre la fecha y lugar de muerte.

*autoridad, pero no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución.”<sup>22</sup>*

Woodrow Wilson habla de ésta dicotomía, y argumentaba que la administración se encontraba fuera del dominio de la esfera de la política, a pesar de ser ésta la que dictamina sus tareas, es en este punto donde se ven confrontados estos dos conceptos: política y administración por lo que las políticas públicas surgen dentro del ámbito de la administración, pero se ven implicadas con el aspecto de la política.

Con lo señalado se afirma que el gobierno es la institución que decide y ordena las acciones para responder a las diferentes demandas sociales, para ello, cuenta con un órgano u aparato al que se le denomina Administración Pública, la cual tiene como misión ejecutar las decisiones tomadas dentro del aparato gobierno, es decir, es *el gobierno en acción*.<sup>23</sup> Dentro de ambos órganos, supra e infra, se desarrolla la política, está definida como la “*actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada*”<sup>24</sup>, es decir, el proceso de conciliación de los intereses divergentes de cada uno de los grupos sociales representados en el gobierno, una a mayor escala y otro a menor escala. Por su parte, Omar Guerrero, quien retoma el pensamiento de *Bonin*, trata de diferenciar al gobierno con la administración pública, para lo cual, plantea lo siguiente:

*“El gobierno sirve para entrar en contacto con sus similares en el extranjero, mantener las instituciones fundamentales de la sociedad y determinar el movimiento que en cada etapa habrá de tener la sociedad. La administración, por su lado, provee los medios para realizar los fines, ya que desde el pensamiento*

---

<sup>22</sup>Bonin, citado por Omar Guerrero Orozco, en *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, México, 2000, pp. 118.

<sup>23</sup> Enfocados concretamente a la administración pública, Woodrow Wilson (1856 – 1924), propulsor de la Ciencia de la Administración Pública, concibió a ésta como la parte más visible del gobierno mencionando una definición muy simple pero clara, es el gobierno en acción.

<sup>24</sup> Crick Bernard, *Defensa de la Política*, kriterios – Tusquets, Barcelona, 2001, pp. 22 – 23.

*impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa no media gran distancia, porque ambos se tocan y se confunden a la vista.”<sup>25</sup>*

Guerrero, deja en claro que el gobierno no sólo decide y ordena, sino también tiene como misión tratar con los gobiernos extranjeros aquellos asuntos de interés internacional. Por otra parte, hace hincapié de que el gobierno posee el compromiso de encaminar a la sociedad a los estadios más prósperos, contando con la Administración Pública para dichas acciones. Con lo anterior, “*el gobierno forma la administración y la administración sostiene al gobierno*”<sup>26</sup>, de tal forma que son dependientes entre sí. Son tan dependientes porque *la administración pública es la acción a través del cual la universalidad del estado se individualiza en las particularidades de la sociedad*<sup>27</sup>, al igual que en las políticas públicas, ya que no se puede generalizar una solución a una demanda social de manera similar, siendo distintas las sociedades por su contexto. *La administración es la gestión ordenada para alcanzar objetivos y metas de manera eficiente y eficaz, y está orientada hacia un camino sistematizado de responsabilidades para hacer realidad un propósito específico y previamente definido.*<sup>28</sup>

*“La administración sujeta a principios de carácter público, significa precisamente, que adquiere este valor público desde el instante por el cual su camino implica satisfacer las necesidades de la población, conduciendo, de acuerdo a sus atribuciones dentro de su ámbito de competencia, los bienes y los servicios del Estado para garantizar los fines por los cuales la sociedad pueda lograr su bienestar.”<sup>29</sup>*

---

<sup>25</sup> Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, México, 1991, pp. 120.

<sup>26</sup> Op cit., pp. 130.

<sup>27</sup> Op. cit., pp. 120.

<sup>28</sup>Op. cit.

<sup>29</sup> Bravo Quintana Luis Daniel, *Transformación de la Administración Pública Federal: articulación de políticas públicas para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable en México*, Tesis para obtener el grado académico de: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública: UNAM, pp. 27.

El estado cuenta con una red de instituciones, sociales y gubernamentales, las segundas representan al gobierno, las cuales están encomendadas por las instituciones sociales, para administrar la seguridad, la justicia, la economía, la salud, la educación, etc., esta acción de gobierno la realiza el apartado llamado Administración Pública. Por lo cual, muchas veces los términos de Estado, Gobierno y Administración Pública llegan a confundirse. Sin embargo, cada término hace referencia a algo distinto, que al final se entrelazan, ya que forman parte del gran sistema político, por ello, es importante tener claro qué se debe entender por cada uno de dichos términos.

Si consideramos que uno de los principales propósitos para esta investigación, será el de crear una *política integral de desarrollo sustentable tendiente al ordenamiento territorial y de aprovechamiento de los recursos naturales*;<sup>30</sup> apuntalar el esfuerzo institucional para vincular y concentrar los asentamientos humanos dispersos y garantizar el otorgamiento de servicios básicos de calidad como elementos sustanciales para el impulso de las vocaciones productivas de cada región, requiere de un franco apoyo a las iniciativas de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Esto provoca que fuera de los límites del desarrollo urbano, se establezcan asentamientos irregulares, promovidos por la venta ilegal de tierra ejidal, terrenos agrícolas para riego y sobre espacios reservados por el derecho de vías y carreteras<sup>31</sup>. Ello podría desarrollar una influencia en diversas escuelas de pensamientos que influyen en la creación de estilos y estrategias de abordaje de los problemas del desarrollo, en tanto la concepción de desarrollo sostenible ha permitido una cualificación y enriquecimiento del pensamiento y de la práctica del desarrollo, (*Bramhs, 1992*) posiblemente, en sus dos problemas centrales la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

Sin embargo, esta definición se ha ido complementando gracias a las contribuciones de diversos intelectuales y expertos en el tema, quienes de entrada, señalan que el desarrollo sustentable debe concebirse como un modelo que renueva viejos conceptos de desarrollo

---

<sup>30</sup> Manzanera Herrera y Cairo, “*Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable*”, texto en: *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, 2009, pp. 115.

<sup>31</sup> Las estadísticas de INEGI registraron en el 2010, para Hidalgo, una población de 2,665,018 habitantes; donde la edad media es de 20 años y se reporta que del total de la población el 50.7% radica en zona rural y el 49.3% restante en centros urbanos, asimismo nos indica que en los 84 municipios del estado, la población se encuentra distribuida en 4,596 localidades, de las cuales, el 7.5% cuenta con más de 2000 habitantes y concentran el 63.1% de la población estatal. En Contraste, existen 3,806 localidades con menos de 500 habitantes.

partiendo de una crisis ambiental que implica, además, de la cuestión ecológica, toda una serie de cambios en el sector económico, al requerir una reestructura en los modos de producción, consumo y distribución de recursos.

En lo político, al demandar modificaciones en las políticas internas e internacionales así como en la legislación ambiental; el ámbito social entra en escena al buscar una mejor calidad de vida para la población, combatir la desigualdad, lo que implica evitar la pérdida de oportunidades para los sectores más vulnerables, así como ubicar en el centro de sus acciones al individuo, principal beneficiario, y víctima al mismo tiempo, de la dinámica económica del siglo XXI. Todos estos ajustes a la visión del mundo actual, implican cambios constantes y drásticos al sistema, se habla, por ejemplo, de la adquisición de una:

*“Conciencia, sensibilidad, responsabilidad, cambio de actitudes y políticas ciudadanas, aspectos éticos, culturales y religiosos, así como patrones de consumo y estilos de vida.”<sup>32</sup>*

En este contexto, se delega un poco de responsabilidad al aspecto tecnológico, el cual, puede contribuir en gran medida a lograr los postulados básicos de la sustentabilidad, en la medida de que la sociedad y los gobiernos estén dispuestos a invertir en esta investigación, el desarrollo de nuevas tecnologías amigables con el medio ambiente así como su aplicación, todo esto combinado con un sistema educativo sólido que permita reafirmar los conocimientos en las generaciones futuras. El concepto general de *desarrollo sustentable* se conoce como: *un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias*, este concepto implica límites que imponen los recursos del medio ambiente. Cubrir las necesidades de hoy sin disminuir la capacidad de las generaciones futuras de cubrir las suyas: algunas veces las discusiones sobre *desarrollo sostenible* han tendido a concentrarse más en la segunda mitad de esta frase —el efecto de nuestras acciones en el futuro— que en la primera mitad. No obstante, cubrir las necesidades

---

<sup>32</sup>Enkerlin Hoeflich Ernesto C., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, International Thompson Editores, México, 1997, pp. 524.

de hoy no es fácil o libre de conflictos. Por lo que el desarrollo sustentable también se conoce como *sostenible*<sup>33</sup>.

*“Para que el desarrollo sustentable lo logre, atacar la “brecha de desarrollo” —la enorme diferencia en ingresos, acceso a la atención a la salud, saneamiento y educación que existe entre los países ricos y los pobres— debe figurar como uno de sus proyectos más apremiantes.”*<sup>34</sup>

La nueva visión del mundo acarreada por la crisis ambiental, ha generado varios puntos de polémica, uno de ellos ha sido el término correcto para definir este nuevo paradigma, y es que a dos décadas de haber identificado el conflicto, todavía se debate en si debe nombrarse desarrollo *sustentable* o *sostenible*, a ello se agrega que a pesar de toda la literatura y teoría existente sobre el tema aún cuesta trabajo dar un significado completo del término, en el cual, no sólo se incluya la cuestión ecológica, sino también todos los aspectos que de él derivan. Ahora bien, este concepto está permitiendo el desarrollo de una nueva conceptualización que recién comienza a cursar una generación de nuevos enfrentamientos metodológicos para los problemas de la pobreza y del mejoramiento de los niveles de calidad de vida de vastos sectores y asentamientos humanos de la realidad latinoamericana.

En un intento por comprender esta diferencia se encontró que “*sostenible*” es interpretado como “*un proceso o hecho que una vez ocurrido puede mantenerse activo en el tiempo y continuar en operación eficiente*”<sup>35</sup>; por su parte “*sustentable*” se relaciona no sólo con la idea de mantener, incluye además la noción de alimentar al sistema de manera constante para lograr conservarlos y protegerlo, Téllez y Quiroz lo describen como la “*posibilidad, condición o característica de un hecho o fenómeno de tener un basamento de*

---

<sup>33</sup> Sostenible y sustentable son de los llamados adjetivos verbales o post verbales, porque derivan de sendos verbos: sostener y sustentar. Pertenecen al tipo de esos adjetivos que se forman mediante el agregado a la raíz del verbo del sufijo *able* o *ible*: amar, am – *able*, temer, tem – *ible*; corregir, correg – *ible*. Texto en: Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, 2001. <http://dpd.rae.es/>

<sup>34</sup>Strange, T., y A. Bayley (2012), *Desarrollo sostenible: Integrar la economía, la sociedad y el medio ambiente*, Esenciales OCDE, OECD Publishing-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175617-es>

<sup>35</sup>Téllez y Quiroz en Gaudiano Edgar, *El Desarrollo Sustentable: una alternativa política Institucional*, SEMARNAP, CECADESU, México, 1997, pp. 19.

*apoyo, soporte o sustentación para asegurar su permanencia en el tiempo*<sup>36</sup>. Revisando el sustento teórico para ambos puntos se encontró que el término original proviene del idioma inglés: “*sustainable development*” por el que se entiende un avance progresivo y dinámico a largo plazo, el conflicto surge con su traducción al español donde hay quienes interpretan “*sustainable*”<sup>37</sup>, como sustentable, en tantos otros autores como sostenible.

Esto quiere decir, que *sostenible*<sup>38</sup> es lo que es capaz de sostener o de sostenerse y *sustentable* aquello que es capaz de sustentar o sustentarse. Se puede decir que *desarrollo sostenible* es el desarrollo que puede o es capaz de sostenerse, y *desarrollo sustentable* es el que puede o es capaz de sustentarse, gramaticalmente el uso de ambos adjetivos como calificativos del sustantivo *desarrollo* es válido.<sup>39</sup> Aunque algunos autores (Quiroz y Tréllez)<sup>40</sup> han establecido distinciones conceptuales entre ellos, en este trabajo se consideran ambos vocablos como totalmente equivalentes, de esta forma, nos pronunciamos por *sustentable* debido a que la legislación mexicana emplea esta denotación.

Frente a estos hechos es importante señalar que la palabra *sostenible* es utilizada comúnmente en Europa, en tanto, *sustentable* en América Latina, hay autores que explican esta tendencia como una cuestión de contexto, mientras que para los europeos es importante contar con algo que sostenga el sistema en el que viven y al cual les ha costado trabajo llegar, en el caso de América Latina, no sólo le preocupa conservar el sistema, sino también alimentar y procurar ciertas necesidades. Por otro lado, hay quienes prefieren no entrar en debate, inclinándose por tomar los términos como sinónimos, argumentando que ambos comparten características generales en la búsqueda de estrategias para el combate a la degradación ecológica y una mejor calidad de vida para el ser humano.

---

<sup>36</sup> *Ibid*, pp. 19.

<sup>37</sup> El término técnico, generalmente utilizado, es el de desarrollo sostenible. Sustentable es una palabra que se utiliza como equivalente, traducción literal del término en inglés *sustainable*, y es también un término con amplia aceptación en los ámbitos político, social e institucional. Para fines prácticos, ambas palabras son y quieren decir lo mismo. Texto en Rojas Orozco Cornelio, pp. 11.

<sup>38</sup> De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (RAE): SOSTENIBLE: adj., dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes. Y sustentable adj. Que se puede sustentar o defender con razones. Texto en: Diccionario de la Real Academia Española, <http://www.rae.es/>

<sup>39</sup> Porras Serrano Jesús, *Desarrollo sustentable y Políticas Ambientales en México: un análisis del aire y el agua*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económicas, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, México, D.F., Agosto 2009, pp. 9 – 10.

<sup>40</sup> Quiroz César y Eloísa Tréllez, *Manual de referencia sobre conceptos ambientales*, Santafé de Bogotá, Fundación Konrad Adenauer (Serie Ciencia y Tecnología), 1992, pp. 27

Cuando se habla de desarrollo sustentable, en principio nos referimos a una relación básica: *conservar los recursos naturales para desarrollarnos y desarrollarnos para conservar los recursos naturales*,<sup>41</sup> la anterior definición nos lleva a pensar que todo debe estar en compatibilidad con el sistema económico y social para tener modificaciones a la par del marco ecológico para alcanzar niveles sustentables; es decir, esta relación, por muy simple que parezca, expone y vincula dos asuntos que inclusive se les había visto como procesos opuestos: *O conservamos o nos desarrollamos, así se afirmaba*<sup>42</sup>. En este sentido, el desarrollo sustentable no se refiere simplemente a un llamamiento en pro de la protección ambiental ni del crecimiento económico, aunque sea retomado por los economistas y para el último cuarto del siglo XX, por los ambientalistas, más bien, el desarrollo sustentable es concebido en sus inicios por ellas.

## **2.1 Principios teóricos conceptuales sobre la dimensión ambiental (Medio ambiente y Ecología).**

Es necesario entender que *medio ambiente* se refiere a una gran cantidad de factores, condiciones y procesos biológicos, físicos y paisajísticos; éstos, además de tener su propia estructura y dinámica natural, son afectados y se entrelazan con conductas humanas que los influyen o determinan.

*“Así se trenzan y anudan muchísimos hilos ambientales, económicos, políticos, sociales y culturales, que en conjunto entretejen una inmensa red que literalmente sostiene a la economía y a la sociedad. De la integridad de la red, depende que sean sustentables a largo plazo. Cada hilo representa un tema, proceso o disciplina, y cada nudo, un punto de interés, de análisis o de acciones necesarias*

---

<sup>41</sup> Santiago Jiménez Evangelista, *Producción Local y Procesos Productivos Sustentables*, La participación local en procesos productivos sustentables: estudio de caso en tres comunidades de la costa de Oaxaca, Tesis para obtener el grado de Doctor: [evelindasantiago@yahoo.com.mx](mailto:evelindasantiago@yahoo.com.mx).

<sup>42</sup> Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México, 2003.

*para evitar que la red se debilite, se desfonde o se rompa, y ponga en riesgo la sustentabilidad de regiones y países, o del planeta en su conjunto.”<sup>43</sup>*

En tanto que, en lo que respecta a la *sustentabilidad social*, el objetivo fundamental es la equidad, que implica la solución de la pobreza, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, y la concreción de condiciones de dignidad para la vida humana. El desafío de la sustentabilidad social implica la satisfacción de las necesidades humanas establecidas en los derechos económicos sociales, políticos y culturales (y no solo aquellos a la salud, educación y vivienda, reconocidos en las tradicionales políticas sociales). (Para este concepto, la descripción se encuentra en el apartado del glosario)

Por otro lado, se afirma que *medio ambiente* es una dimensión que trasciende el tiempo y las fronteras políticas en cuanto a la aplicación de políticas públicas, que reformularan las consideraciones y modelos económicos y productivistas, y que será eje fundamental de la discusión política en un futuro muy cercano.

*“La dimensión ambiental comprende el concepto de desarrollo humano sustentable que promovemos desde nuestra posición doctrinaria e ideológica, que podemos definirlo sobre el resultado que produce la relación compleja de cinco dimensiones a saber: crecimiento económico, conservación ambiental, equidad social, profundización democrática, paz.”<sup>44</sup>*

Ahora bien, el término *ecología*<sup>45</sup> es el estudio de la relación entre los seres vivos y su ambiente, específicamente se ocupa de analizar la influencia de unos sobre otros, cuando hablamos de ambiente estamos considerando ciertas propiedades físicas que se definen

---

<sup>43</sup>Quadri de la Torre Gabriel, *Políticas Públicas, sustentabilidad y medio ambiente*, Miguel Ángel Porrúa, 2006, México, pp. 33.

<sup>44</sup> Rueda Puente Edgar Omar y Lisa Luis Mario, *La importancia de la sustentabilidad en pro del desarrollo comunitario*, Jorale Editores, Universidad de Sonora, 2013, pp. 28 – 29.

<sup>45</sup>La ecología es la ciencia que estudia las interrelaciones de los diferentes seres vivos entre sí y con su entorno: «la biología de los ecosistemas» (Margalef, 1998, p. 2). Estudia cómo estas interacciones entre los organismos y su ambiente afectan a propiedades como la distribución o la abundancia.

como factores abióticos locales, y esto incluye el clima, la geología y organismos que conviven en dicho ambiente. La ecología es un concepto amplio que aborda desde nuestra relación con el planeta hasta las pequeñas prácticas cotidianas que tienen un menor impacto sobre el ambiente.

## **2.2 Enfoque en materia de desarrollo sustentable en *Cornelio Rojas Orozco*<sup>46</sup> (perspectiva del desarrollo sustentable).**

En el *desarrollo sustentable*<sup>47</sup>, están involucrados aspectos sociales, económicos y ambientales, los primeros tienen que ver con la equidad y una mejor comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas, los segundos apuntan al crecimiento económico sostenido, buscando evitar percepciones artificiales de mejoría; y por último, la dimensión ambiental atiende al uso del capital ecológico, reservando la productividad del entorno a largo plazo. Es así como el autor Cornelio Rojas describe que la administración para el desarrollo sustentable debe enfrentar estos problemas; su complejidad es tal que las instancias gubernamentales, hasta ahora separadas (sectorizadas) y dedicadas a atender sólo algunos de ellos, necesitan interactuar coordinadamente. Por otro lado, uno de los principales obstáculos para administrar el ambiente sigue siendo el dilema crecimiento – desarrollo, en la escala de problemas que se confrontan, así como la muy convencional visión de futuro por parte de los tomadores de decisiones en las diferentes dependencias.

*“Uno de los principales rasgos de la idea de desarrollo sustentable es advertir los límites del actual modelo de desarrollo, basado en la racionalidad económica y en el uso de los recursos naturales. Supone cambios principalmente en los sistemas*

---

<sup>46</sup> Sostiene el autor que la sustentabilidad no va a derivar automáticamente de la puesta en práctica de un modelo de desarrollo, sino que se requiere que desde la administración pública se ejerzan regulaciones políticas y controles que garanticen una efectiva complementariedad y convivencia de desarrollo económico con respeto y protección del medio ambiente.

<sup>47</sup> Por lo menos hay dos vertientes que alimentaron el enfoque del desarrollo sustentable. La primera tiene relación con las corrientes que desde la economía sometieron a revisión el concepto de desarrollo económico a partir de los años 70. La segunda tiene que ver con la emergencia de la crítica ambientalista al modo de vida contemporáneo, que también se expresó en diversas corrientes pero con ejes comunes y ha transitado por varias etapas en las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, mejor conocida como la Conferencia de Estocolmo, que tuvo lugar en esa ciudad en junio de 1972. Texto en: Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México, 2003, pp. 9.

*de producción y consumo en las tecnologías dominantes, en la regulación, normatividad, organización institucional del sector público y en la percepción cultural de la sociedad. La estrategia para el desarrollo sustentable requiere una construcción progresiva, que demanda un aprendizaje social.”<sup>48</sup>*

Ahora bien, el enfoque del desarrollo sustentable no pretende ser ni ambientalista ni economicista, sino integrar estas y otras dimensiones; lo anterior, no ha sido suficientemente percibido desde la perspectiva de otras disciplinas, por ejemplo, las ciencias sociales observan al desarrollo sustentable más como un enfoque relacionado con el ambiente que con la sociedad. En esa definición, se integran tres elementos: la cobertura de necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo, y la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras. Pero más allá de lo anterior:

*“El informe Nuestro Futuro Común partía de que el desarrollo sustentable sólo puede entenderse como proceso, y que sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional”.*<sup>49</sup>

El autor Cornelio Rojas se apega en este enfoque a la *teoría del desarrollo sustentable*, el alcance de esta premisa permite fundamentar acciones de diferente tipo, que va desde la movilización social de los sectores afectados por los riesgos ecológicos, hasta la más amplia discusión nacional sobre acciones programáticas de la administración pública para la transición al desarrollo sustentable. Por lo que en la búsqueda de un desarrollo deseable, es decir, sustentable, está implícita entre muchas otras, la idea de la participación democrática de los ciudadanos, de sus intereses, de las visiones y percepciones que tienen del mundo, de su vida y por supuesto de su futuro.

---

<sup>48</sup> *Ibid*, pp. 1.

<sup>49</sup> *Ibid*, pp. 11.

En el momento, el autor señala que se da un *movimiento ambiental* donde se inscribe en perspectivas de cambios más globales y complejos que otros movimientos sociales con reivindicaciones más específicas.

*“El ambientalismo es una amplia respuesta social a una crisis de civilización que trastoca todos los apartados del Estado, los sectores de la administración pública, las prácticas productivas, los paradigmas normales del conocimiento y los espacios vitales que conforman la racionalidad social del mundo moderno”.*<sup>50</sup>

Para fines de esta investigación, se tomará como más acertado el término *sustentable*, por ser la expresión más aceptada por el gobierno federal y local, en instituciones y documentos oficiales. A partir de la planeación, uno de los desafíos que el *desarrollo sustentable*<sup>51</sup> (estado que guarda), debe expresar es tener un compromiso de todos, que exija el máximo esfuerzo de las políticas de protección al ambiente y de los recursos naturales, pero en la definición de acuerdos y compromisos es preciso prestar mayor atención a las desigualdades económicas, sociales y culturales del Estado de Hidalgo.

*“La espectacular expansión en el intercambio de bienes, servicios e información, que ha tenido lugar durante las últimas décadas, ha transformado las relaciones internacionales, caracterizadas por su complejidad e interconexión. En esta nueva circunstancia, los esfuerzos en la dirección del desarrollo sustentable están ahora enmarcados por su inserción en esta nueva dimensión global.”*<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup>*Ibid*, pp 77.

<sup>51</sup>El *desarrollo sustentable*, es esencialmente una nueva vertiente de conocimiento que expresa la preocupación por el uso de nuevos enfoques multidisciplinarios, capaces de articular distintos sectores de conocimiento: político, económico, social y ambiental. En este sentido, se puede decir que el cambio de paradigma, del llamado “*desarrollo*”, urge, ya que, “*es cada vez menos capaz de resolver las anomalías y contradicciones que van surgiendo, mientras que el nuevo paradigma, es decir, el desarrollo sustentable proporcione nuevos logros, un nuevo conjunto de problemas y una nueva forma de percibir el mundo*”. Texto en: Medidas de política económica, orientadas fundamentalmente a hacer prevalecer la libertad de mercado como la base de la organización económica internacional.

<sup>52</sup>Semarnap, *México hacia el desarrollo sustentable, bases de la transición*, Dirección General de Comunicación Social, 1996.

Dicha perspectiva tiende a considerar el desarrollo humano y la naturaleza como esferas diferenciadas, donde la segunda aparece como un ámbito de conflicto secundario, y por lo tanto, su solución se basa en la identificación de mecanismos para atenuar las externalidades del desarrollo, sin dar cabida a una comprensión integrada de las diferentes dimensiones del fenómeno. Un sesgo similar también ocurre en los análisis centrados en las afecciones al individuo que generarían las alteraciones al ambiente, y en aquellos abocados a la conservación del medio ambiente como meta principal, descuidando los fenómenos sociales que apareja. La *crisis ambiental* es producto de la irracionalidad en la apropiación de los recursos naturales; por lo que obedece a dos tipos de necesidades:

*“a) Urgencia de las culturas dominantes por adueñarse de un mayor número de recursos naturales para transformarlos en mercancías, provocando con su apropiación y producción inconmensurables problemas ambientales; y*

*b) Supervivencia de los habitantes de las zonas marginadas, pertenecientes mayormente a los países del tercer mundo”.*<sup>53</sup>

Desde este punto de vista, la problemática ambiental es un problema social, cultural y político que se presenta según los fines que muevan la depredación, en otras palabras, mientras unos pocos depredan con fines de lucro, una porción mayor de individuos depreda para sobrevivir; es decir, la *crisis ambiental* es el resultado de una progresiva crisis de las culturas occidentales u occidentalizadas y una acelerada crisis material de las culturas tradicionales. Las consecuencias de estas profundas transformaciones son variadas y complejas, siendo una de ellas la acelerada degradación del medio ambiente. Surgen así nuevos conceptos como resultado de la necesaria adaptación de la conducta humana ante las consecuencias de sus acciones, y cobran gran importancia definiciones y premisas antes reservadas para aquellas disciplinas circunscritas al campo de la experimentación o el

---

<sup>53</sup>Santiago Jiménez Evangelinda, *Producción Local y Procesos Productivos Sustentables, La participación local en procesos productivos sustentables: estudio de caso en tres comunidades de la costa de Oaxaca*, Tesis para obtener el grado de Doctor, texto completo en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/esj/1e.htm>

ensayo. Si bien, el *Desarrollo Sustentable* surge como una alternativa para dar respuesta a los retos sociales, ambientales y económicos, tratándolos articuladamente hacia el bienestar general, para enfrentar los procesos del actual modelo de desarrollo que han generado desigualdad, desequilibrios ambientales, crisis económicas, etc.

*“El desarrollo que ha experimentado el mundo en todos los campos de actividad humana, ha provocado tendencias que amenazan con modificar radicalmente el planeta, y por tanto, la vida de muchas especies, incluyendo la humana. Las profundas transformaciones que han sufrido las naciones del mundo a partir de la revolución industrial, han encontrado su expresión más evidente en el extraordinario proceso urbanización que se manifiesta en especial en los países en vías de desarrollo.”<sup>54</sup>*

Este enfoque exige que las políticas y programas del gobierno, inicien cambios graduales pero de fondo, es decir, su construcción conceptual y su implementación requieren de un entendimiento integral de la problemática local y regional, para colocar la satisfacción de necesidades de la población, en sintonía con la conservación de la naturaleza y los procesos productivos sustentables. Estas transformaciones representan un cambio de visión y un cambio de paradigma, ya que el *desarrollo sustentable* exige actitudes y acciones conscientes que implican el cambio de valores, principios y reglas institucionales para admitir que la racionalidad económica se enfrenta a una racionalidad social y ambiental, que implica renunciar a la lógica del modelo económico vigente; por este motivo, para *Torres Carra*<sup>55</sup>, se convierte en un modelo indispensable para identificar cuáles son las nuevas perspectivas y soluciones de orden estructural estratégicas, para privilegiar el largo plazo sobre el corto plazo.

---

<sup>54</sup> De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, 2011, pp. 15.

<sup>55</sup> Torres Carral Guillermo, *El desarrollo Sustentable en México*, Plaza y Valdés.

*“La sustentabilidad ambiental ha sido adoptada para identificar la necesidad de revertir la destrucción de la naturaleza a consecuencia de las actividades humanas, sobre todo en las últimas décadas. Su origen se encuentra en la dinámica de los patrones de desarrollo económico y social basados en la acumulación de riqueza sin límites y en unas cuantas manos; mientras que la mayoría de la población se encuentra en la pobreza, lo que incrementa la degradación ecológica (igual que la extrema riqueza).”<sup>56</sup>*

En este contexto las perspectivas de los programas gubernamentales deberán considerar los siguientes aspectos:

- 1) *La sociedad, los aspectos ecológicos y la economía* son igualmente importantes, pero considera indispensable la construcción de una economía ecológica con sentido social, donde se puedan articular estos tres elementos imprescindibles.
- 2) *La integralidad de las acciones* debe establecerse entre los ciudadanos y las organizaciones, mediante una nueva conducta y pensamiento donde se pueda conformar esta visión articulada.
- 3) *El nuevo proceso civilizatorio*, exige cambios graduales y radicales, en términos de una nueva mentalidad, actitud y aptitud para transformar nuestro modo de pensar y de vivir.
- 4) Asegurar la *iniciativa social* permite detener el populismo y la privatización, ya que permite establecer una mayor conexión entre el gobierno y la sociedad.
- 5) El *mercado* es un medio y no un fin por sí mismo, es decir, su funcionamiento satisface necesidades y es un componente para el desarrollo.

---

<sup>56</sup>Zamitz Gamboa Héctor, *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, artículo de: Torres Carral Guillermo, Sustentabilidad ambiental y transversalidad en las políticas públicas, INAP, 2009, pp. 68.

6) *Desarrollo local (globalización alternativa<sup>57</sup>)*. Este representa el resultado de una paradoja ya que aparentemente la globalización lo niega, pero también hay factores que, sin embargo, lo hacen posible. Entre ellos: la necesidad de resistir ante un modelo ajeno; la necesidad de la población de construir sus propios modelos locales, y la necesidad de que la única forma de conservar sus propios valores locales sea adaptándose de manera positiva a la globalización<sup>58</sup>.

Describiendo estas perspectivas, se proponen las siguientes soluciones: 1) la participación social; 2) pensar en general y actuar local, así como pensar local y actuar totalmente; 3) el control local de los recursos naturales; la movilización social como nuevo mecanismo organizado de interacción entre los ciudadanos y el gobierno; 4) la capacitación para que todos aprendan a aprender, a ser, a pensar, a hacer y a convivir; 5) la autonomía y la autodeterminación; y 6) la planificación socioeconómica y ambiental para combinar la concentración con la desconcentración.

### **3. Orden Federal de Gobierno.**

La Administración Pública entendida en su dimensión de instrumento de gobierno, está constituida por un marco jurídico – institucional, orientado a lograr los objetivos del estado. Bajo esta premisa, en los últimos 30 años, los gobiernos de la mayoría de los países del mundo (principalmente occidentales), se han vinculado a un modelo de crecimiento económico llamado desarrollo, bajo la lógica de un sistema que privilegia la apertura de los mercados y la competitividad en el contexto global.

*“La Administración Pública mexicana, a lo largo de cinco lustros ha transformado y modernizado sus instituciones para la gestión ambiental desde un enfoque ecológico. Los primeros antecedentes se remontan a los años 40’s, con la*

---

<sup>57</sup> Es una ideología que promulga que la Globalización no puede ser vista solo como un proceso impulsado y controlado por empresas multinacionales que acaparan el mercado mundial de productos y tecnología, y que marcan el consumo y la forma de vida de la población. Texto en: <http://tochi-jean.tripod.com/Glob-alt-7.htm> consultado el 24 de octubre 2015.

<sup>58</sup> *Ibid*, pp. 39.

*promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años 60's, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. La primera se enfocó al manejo de los recursos naturales relacionados con las actividades productivas del medio rural; mientras que la segunda se orientó, de manera destacada, a prevenir los efectos de la contaminación sobre la salud".<sup>59</sup>*

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de transformar la Administración Pública tradicional pero no lo hay en cuanto a la dirección de dicho cambio, en el que se enfrentan quienes priorizan la solución de problemas técnicos, mediante el diálogo continuo entre gobierno y sociedad, fundamentalmente a través del Congreso de la Unión. Es importante preguntarse: *"¿qué ha hecho la Administración Pública Federal en México en sus procesos para la transición al desarrollo sustentable?, ya que en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo se considera la sustentabilidad como una premisa fundamental del gobierno"*<sup>60</sup>. En otras palabras, la sustentabilidad como criterio central para el desarrollo de la Nación, como eje rector de la planeación nacional, manteniendo sólo interés en el valor económico y ecológico de los recursos naturales del país.

*"Durante 2007 las acciones del Gobierno Federal se orientaron a propiciar, de manera preferente, un manejo integral y sustentable del agua, otorgando prioridad al cuidado de los acuíferos y de las cuencas hidrológicas para garantizar su disponibilidad y dar transparencia en la administración y ordenamiento del recurso; a incrementar la superficie forestal bajo esquemas de protección y de manejo sustentable para frenar el deterioro de las selvas y bosques en México; y a conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país mediante el establecimiento*

---

<sup>59</sup> *Ibid*, pp. 126.

<sup>60</sup> Los años recientes han sido de auge en la política y la gestión ambientales mexicanas, el Ejecutivo Federal ha dado muestras del interés oficial por incluir definitivamente la cuestión ambiental en la planeación nacional; texto en: Rojas Cornelio Orozco, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, 2003, pp. 126.

*de áreas naturales protegidas y esquemas de manejo sustentable para integrar la conservación de la riqueza natural con el bienestar social y el desarrollo económico”.*<sup>61</sup>

En el artículo 25 constitucional y en la *Ley de Planeación*<sup>62</sup>, se define al desarrollo sustentable como *un modelo de Estado*, se han logrado avances en la legislación ambiental y en la creación de programas de gobierno orientados al desarrollo social y al cuidado ambiental, en un contexto de equilibrio macroeconómico. Más allá de programas intersectoriales como: el *Plan Puebla – Panamá*, el *Programa Vivir Mejor* y el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*; es indispensable señalar la necesidad de replantear estas estrategias articuladoras de la Administración Pública y su visión de Estado, tratando de demostrar su incumplimiento hacia los fines sociales, debido a sus tendencias desarrollistas, donde prevalece una organización funcional muy sectorizada y vertical, alejada de la integración institucional para compartir compromisos y responsabilidades, bajo la lógica de un desarrollo a largo plazo. En consecuencia, la importancia de la Administración Pública hacia el desarrollo sustentable en México, apoyándose en las instituciones y la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, es decir, el principal reto gubernamental y de los mexicanos como sociedad es conformar una visión estratégica integral de los asuntos sociales, ambientales y económicos, para contar con una perspectiva de desarrollo más clara y a su vez, bajo el enfoque del estudio de sistemas complejos, que permita lograr la satisfacción de necesidades y la calidad de vida para todos, con la búsqueda de nuevas soluciones que requieren de un trabajo interdisciplinario.

---

<sup>61</sup> *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, Eje 4 Sustentabilidad Ambiental, pp. 325.

<sup>62</sup> La *Ley de Planeación* dispone en sus artículos 16, 22 y 25 que corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) el diseño e implementación de los programas que permitan dar cumplimiento al PND 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas, Décima Sección Extraordinaria, 30 de abril de 2014.

### 3.1. Marco Normativo. El desarrollo sustentable en el ámbito Federal.

México tiene un considerable conjunto de conocimientos, experiencias e instrumentos para la ejecución de su política ambiental y el manejo de su gran diversidad de recursos naturales renovables y no renovables. Asimismo, a lo largo de cinco lustros ha transformado y modernizado sus instituciones para la gestión ambiental. La *gestión ambiental* puede definirse como:

*“...el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales. En consecuencia, la gestión ambiental comprende no sólo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente... sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo...”<sup>63</sup>*

No se circunscribe al ámbito de acción estatal sino que va más allá de los límites de ésta, abarcando toda actividad humana dirigida al manejo del medio ambiente. Las primeras acciones de gobierno mexicano para regular las actividades humanas que inciden en el medio ambiente comenzaron en los años 40's, con la promulgación de la *Ley de Conservación de Suelo y Agua*.<sup>64</sup> Tres décadas más tarde, al inicio de los años 70's (1971), se promulgó la: *Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*,<sup>65</sup> que amplió y fortaleció la normatividad anterior.

*“La experiencia institucional acumulada, la urgente necesidad de transformar los patrones de producción y de consumo de la sociedad, asumiendo la valorización de la base natural del desarrollo nacional, han llevado a reformar recientemente la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal. La reforma tiene como*

---

<sup>63</sup> De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, 2011, pp. 99.

<sup>64</sup> Esta ley se enfocó al manejo de los recursos naturales relacionados con las actividades productivas del medio rural.

<sup>65</sup> Esta ley se orientó, de manera destacada, a prevenir los efectos de la contaminación sobre la salud.

*objetivo sostener el crecimiento económico, elevar los niveles de vida de la población y combatir a la pobreza, así como reconocer y asumir la responsabilidad de aprovechar de manera distinta los recursos naturales y la obligación de proteger y preservar el medio ambiente, desde una perspectiva de sustentabilidad.”<sup>66</sup>*

En 1972 se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, y como respuesta a los problemas de salud por contaminación atmosférica, se creó la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente (SMA), de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), con el objeto de establecer normas en materia ecológica.

A lo largo de cuatro décadas (1940 – 1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones, el medio fundamental fue la intervención directa del Estado en la economía, que incluía la protección al mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano – industrial que no previó sus efectos ambientales ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

En los años 80’s, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se promovieron reformas a la Constitución para el fortalecimiento de la legislación y precisar las bases de sustentación de la política de protección ecológica.<sup>67</sup> Cabe señalar, que en esta década, destacaron las múltiples reformas al arreglo institucional, que también impactaron las concepciones y las políticas para mejorar el aprovechamiento de los recursos

---

<sup>66</sup>Semarnap, *México hacia el desarrollo sustentable, bases de la transición*, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1996, pp. 11.

<sup>67</sup>Quien realice obras o actividades que afecten el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

naturales, así como la regulación y la normatividad para atender puntualmente los efectos del desarrollo sobre el medio ambiente.

En 1982<sup>68</sup> se creó la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (SEDUE), para fortalecer la capacidad gubernamental y garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como para formular nuevas orientaciones de política ecológica con la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad y, por otro lado, para formular e impulsar la política ecológica. En ese mismo año se expidió la *Ley Federal de Protección al Ambiente* (LFPA)<sup>69</sup>, como un nuevo instrumento jurídico.

En 1983 la Constitución Política fue reformada, incorporando a las facultades del estado, la de imponer modalidades a la actividad empresarial tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico<sup>70</sup>; para 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia de los tres órdenes del gobierno federal, con los estatales y municipales; en materia de protección al ambiente y de restauración y preservación del equilibrio ecológico.

A partir de esta reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue promulgada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), así como las respectivas leyes en las entidades federativas. De ella se derivaron cinco reglamentos, las normas técnicas ecológicas y cuatro normas oficiales mexicanas:

A) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente en materia de impacto ambiental.

B) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente en materia de auditoría ambiental.

---

<sup>68</sup> A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ecológica.

<sup>69</sup> En 1982 se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), para regular los efectos de las actividades humanas sobre los recursos naturales, el manejo de residuos sólidos y las descargas, integrando la perspectiva de protección a la salud humana.

<sup>70</sup> Con los antecedentes de esa reforma y con base en las leyes anteriores, fueron promulgadas la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) cinco reglamentos, normas técnicas ecológicas y cuatro normas oficiales mexicanas, así como las leyes respectivas en las entidades federativas. Texto en: Rojas Cornelio Orozco, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, 2003, pp. 128.

C) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales.

D) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente en materia de ordenamiento ecológico.

E) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente en materia de residuos peligrosos.

Hasta la fecha la LGEEPA, ha sido la base jurídica de la política ecológica y de los instrumentos para su aplicación, por sus disposiciones en materia de ordenamiento ecológico, evaluación de impacto y riesgo ambiental, protección de la flora y la fauna, uso racional de los recursos naturales, prevención y restauración ecológica de recursos naturales, participación social y educación ecológica, así como medidas de control, seguridad y sanciones.

A partir de 1989, la política ambiental alcanzó una prioridad singular en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994, el avance en la política de conservación de los recursos naturales se reflejó en modificaciones en la estructura institucional, para dar respuestas eficaces a la problemática ambiental. Para mejorar la administración del agua en 1989 se creó la *Comisión Nacional del Agua*, definida por ley como la autoridad única en el ámbito federal en materia de administración del agua, y se le dotó con la necesaria autonomía técnica y operativa. En la Ley de Aguas Nacionales, reformada en 1992, se precisó la regulación del uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como la preservación de su calidad.

En 1992 se transformó la Sedue en la *Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)*<sup>71</sup>, *constituyendo un avance más en la política ambiental, con atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular en su relación con los aspectos ecológicos*<sup>72</sup>. La Sedesol llevó a cabo la política ecológica con el apoyo de dos entidades desconcentradas con autonomía técnica y operativa: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

---

<sup>71</sup>La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México es la Secretaría de Estado a la que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde la dirección y el aporte de ideas para el combate de la pobreza, además de la coordinación de los diferentes organismos para trabajar todos en la misma línea de interés del Estado.

<sup>72</sup>Semarnap, *México hacia el desarrollo sustentable, bases de la transición*, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1996, pp. 13.

En diciembre de 1994 se instituye la *Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (SEMARNAP)<sup>73</sup>, quedando bajo su coordinación la Comisión Nacional del Agua, el INE y la Profepa, concentrando las atribuciones relacionadas con los recursos forestales, los suelos y pesqueros.

*“La preocupación por la seguridad de las personas y de sus bienes, así como de todo lo que puede conservar su salud, mejorar su estado físico y moral, apoyar el fomento de la agricultura, la industria y el comercio representan algunas de las funciones donde se encuentra la esencia de la administración pública prácticamente desde sus orígenes como disciplina científica”.*<sup>74</sup>

La riqueza natural del país hizo posible la industrialización, pero sin estrategias ni políticas conscientes y capaces de vincular el desarrollo económico y la mejoría social con sus bases naturales de sustentación. Desde la perspectiva ambiental, al final del siglo pasado, sólo se tuvieron respuestas remediales para enfrentar las consecuencias del desarrollo industrial sobre la salud, pero soslayó sus implicaciones para el desarrollo mismo. En suma, no se valorizaron los recursos ambientales de los recursos naturales ni se regularizaron adecuadamente las actividades económicas y el proceso de urbanización, para amortiguar y controlar sus efectos sobre las condiciones del medio ambiente.

*“El fortalecimiento institucional de los instrumentos del estado para orientar, regular, dirigir e incluso prohibir actividades económicas en función de sus*

---

<sup>73</sup> En diciembre de 1994, el H. Congreso de la Unión aprobó la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) cuya misión consiste en impulsar una transición al desarrollo sustentable y que frene los procesos de deterioro ambiental y de los recursos naturales, ello ha permitido agrupar en una sola institución, las siguientes atribuciones: a) El fomento a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales para propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; b) La regulación ambiental de las actividades productivas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales; c) El establecimiento y la vigilancia coordinados y corresponsables de las normas oficiales mexicanas para la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y el ambiente; d) La promoción del ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales y con la participación de los particulares. Semarnap, *México hacia el desarrollo sustentable, bases de la transición*, Dirección General de Comunicación Social, 1996, pp. 13.

<sup>74</sup> Pedraza Olguín Héctor, *El municipio de Ixmiquilpan: una propuesta para el desarrollo sustentable*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, INAP, Febrero 2006.

*implicaciones y efectos sobre los sistemas ecológicos, el medio ambiente, la salud humana y el desarrollo mismo del país, con el tiempo, se ha traducido en políticas públicas y en compromisos gubernamentales a favor de un desarrollo que asuma sus bases naturales de sustentación.*"<sup>75</sup>

Finalmente, teniendo como antecedentes esta evolución institucional y política, el gobierno en México inició una estrategia nacional de desarrollo, orientada a impulsar nuevas políticas públicas y su integración, con mayor corresponsabilidad del gobierno y la sociedad, reconociendo la necesidad de articular los objetivos económicos, sociales y ambientales. Así se concentraron en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), Comisión Nacional del Agua, INE y la Profepa; se concentraron las atribuciones relacionadas con los recursos pesqueros, forestales y de suelo.

Ahora bien, en materia de *medio ambiente*, es imprescindible mencionar lo que se cita en la *Ley para la Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo*<sup>76</sup> y el principio de *Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*<sup>77</sup> (compromiso político asumido por líderes mundiales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el *Medio Ambiente y el Desarrollo* celebrada en

---

<sup>75</sup> Teniendo como objetivo central la calidad de vida de la población y la superación de las desigualdades y de la pobreza, la política ambiental alcanzó una prioridad singular en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. Como consecuencia, para la conservación de los recursos naturales se modificó la organización institucional, con el objetivo de dar respuestas más eficaces a la problemática ambiental.

<sup>76</sup> **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- AMBIENTE: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;

II.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: Las zonas del territorio del Estado no consideradas como de interés de la Federación en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas, y que han quedado sujetas al régimen de protección;

III.- APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

IV.- BIODIVERSIDAD: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas;

IX.- DESARROLLO SUSTENTABLE: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

<sup>77</sup>Esta Declaración, fue adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

Río de Janeiro en 1992.<sup>78</sup>Una de las premisas fundamentales de esta Conferencia fue *las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*. Esta premisa nos da el sustento para procurar que en el Estado, existan las condiciones necesarias para que el proceso de desarrollo se lleve a cabo a través del manejo sustentable del medio ambiente y los recursos naturales. Aunado a lo anterior, la ONU integró la conferencia: *Río+20*, que fue también una oportunidad para mirar hacia el mundo que queríamos tener en 20 años.

*“En la Conferencia Río+20, los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONG y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado”.*<sup>79</sup>

Las conversaciones oficiales se centraron en dos temas principales: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible. Para ello, es importante considerar las diferentes condiciones naturales que predominan en los diversos asentamientos de población de la entidad, mismos que encontramos en dos sentidos: por una parte, los que se encuentran en un medio poco transformado por el hombre, espacios en los que prevalece el factor natural y en los que se busca preservar el equilibrio que se ha conservado con la explotación de los recursos renovables de la zona.

---

<sup>78</sup>« Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. », (*Principio 1*) « Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado ». (*Principio 4*)

<sup>79</sup>Río+20» es el nombre abreviado de la [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible](#), en que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (del 20 al 22 de junio de 2012), veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. Río +20 fue también una oportunidad para mirar hacia el mundo que queremos tener en 20 años.

## 4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>80</sup> es la expresión máxima de legalidad en nuestro país, la Carta Magna que nos rige actualmente fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y contiene los principios de justicia y democracia que son la base del *desarrollo sustentable*. La soberanía popular mexicana queda plasmada políticamente en el *Artículo 39* de la CPEUM, donde se especifica que su origen deviene del pueblo, dándole en todo tiempo el derecho de modificar la forma de su gobierno:

*Artículo 39.- “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.*<sup>81</sup>

Además, el *Artículo 40* marca al gobierno como una república representativa, democrática federal y por reciente reforma laica; la división de poderes se establece en el *Artículo 49*, el cual establece un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial, para evitar reunir a dos o más de estos poderes en una sola persona; a partir de esto, la acción política para lograr construir el desarrollo sustentable y materializarlo para el bienestar general, sin lugar a dudas se funda y motiva a través de la Constitución mexicana. Es así como este nuevo paradigma moderno alcanza fortalecimiento jurídico para consolidarse y enfrentar los retos sociales, ambientales y económicos presentes, no sólo en México sino también aquellos ya considerados de carácter mundial.

La Constitución marca claramente la importancia nacional que está impactando en México, este enfoque es de desarrollo sustentable, por ello, de manera más precisa los artículos constitucionales relacionados directamente con la configuración del desarrollo

---

<sup>80</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en sus artículos 25 y 26 que el Estado está a cargo de la rectoría del desarrollo nacional con el propósito de garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

<sup>81</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Segundo, Capítulo I, *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*.

sustentable son los artículos 2º<sup>82</sup>, 4º, 25<sup>83</sup>, 26 y 27. En este sentido, el artículo antes mencionado contempla al desarrollo sustentable como parte sustancial de las localidades, y en específico de las indígenas, ya que en el ámbito local es donde las relaciones entre gobierno y sociedad son más cercanas para promover actividades socioeconómicas sustentables. De la misma forma y no menos importante el Artículo 4º señala “(...) *toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...*”.<sup>84</sup>

A partir de esto, el desarrollo sustentable, aun con una presencia no tan explícita, queda expresado en la Constitución; incluso desde el *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*<sup>85</sup>, como instrumento rector de la política pública mexicana, en el cual se define a la sustentabilidad ambiental como uno de los ejes rectores del mismo. Cabe señalar, que si bien como desarrollo humano sustentable, empieza a configurarse normativamente con mayor fuerza. El Plan se expide, con fundamento en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular el sistema de planeación democrática para el desarrollo.<sup>86</sup> En la elaboración del Plan, se deben tomar en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y de los grupos sociales, por medio de foros de consulta popular; lo que permite determinar la

---

<sup>82</sup> El Artículo 2º precisa, como obligación del Estado, en su inciso B, fracción VII: “Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización”. Texto en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>83</sup> Por su parte, el Artículo 25 refiere: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.(...) Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. (...) Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”. Texto en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>84</sup> Artículo 4º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>85</sup> El Estado organiza un sistema de planeación democrática para diseñar las políticas y programas que permitan el desarrollo nacional. Su carácter democrático hace posible la participación de diversos sectores sociales en la construcción de un proyecto de Nación sólido, dinámico, incluyente, competitivo y equitativo, para alcanzar una sociedad de derechos plenos. Por ello, el 20 de mayo de 2013, la Presidencia de la República emitió el Decreto de aprobación del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018*. Se trata del principal instrumento de planeación en el que se plasmaron las prioridades, objetivos y metas nacionales para llevar a México a su máximo potencial. Del PND 2013-2018 se desprenden programas de carácter específicos y estrategias transversales a través de los cuales se deben coordinar las acciones de gobierno y vincularse a los objetivos planteados en el mismo.

<sup>86</sup> En el párrafo segundo de dicho Artículo se señala: Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal; y por los Artículos 5º y 21 de la Ley de Planeación. Texto en: De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos Jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, 2011, pp. 206.

política económica y social, los objetivos del desarrollo nacional, los recursos a utilizar, los medios y los responsables de la ejecución. Es importante señalar lo que dispone el Artículo 26, en su inciso (A):

*(...) “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.<sup>87</sup>*

Por último, el Artículo 27, que regula la propiedad y sus alcances, dispone:

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.<sup>88</sup>*

## **5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

La organización administrativa federal queda plasmada en el Artículo 1º donde: (...) *establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y como una Empresa Productiva del Estado<sup>89</sup>*; además se considera a las Secretarías de Estado como parte de la Administración Pública centralizada. Como referencia, citemos el Artículo 21, donde se asume la responsabilidad de coordinación, donde:

---

<sup>87</sup> Artículo 26, inciso A, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>88</sup> Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>89</sup> Artículo 1º, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

*“El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado (...) Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes (...)”.*<sup>90</sup>

Señalado esto, el Artículo 26 hace mención de cuáles son cada una de las dependencias que componen a la Administración Pública Federal, confirmando sus respectivas atribuciones en cuanto a los asuntos que les competen. A partir de esto, se describen las facultades por las cuales se tratan los asuntos relacionados de forma más directa con el desarrollo sustentable, es decir, de manera específica por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Economía.

La SEDESOL queda sujeta a lo estipulado en el Artículo 32 de la propia ley, en donde es importante poner atención en los asuntos relacionados con las siguientes fracciones que desde su óptica social, cooperan para construir el desarrollo sustentable:

*I.- “Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza (...)”;*

*VI.- “Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, (...) para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes (...)”.*<sup>91</sup>

Es evidente que cada una de las fracciones favorece el camino hacia el desarrollo social, pero sus especificaciones son más enfocadas hacia la coordinación estatal y municipal, es decir, intergubernamental, alejándose un poco de la intersectorial. El Artículo 32

---

<sup>90</sup> Artículo 21, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>91</sup> Artículo 32, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

BIS, consolida la competencia de la SEMARNAT, donde destacan, para lograr el desarrollo sustentable, las siguientes fracciones:

*I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable:*

*II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales (...) con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;*

*III.- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (...);*

*V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales (...) el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con los recursos naturales, medio ambiente, (...);*

*XI.- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado (...);*

*XV.- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica de capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta (...);*

*XVII.- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental (...);*

*XXII.- Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales (...);*

*XL.- Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente (...)"*<sup>92</sup>

En general, la suma de estas atribuciones está enfocada a la protección, conservación y vigilancia de los recursos naturales, más que a la coordinación de acciones para fortalecer el desarrollo sustentable en México; aun así mantiene funciones de sustentabilidad ecológica. Por último, la Secretaría de Economía encuentra, en el Artículo 34, como asuntos a tratar, con un enfoque de desarrollo sustentable, la siguiente fracción:

*"IX.- Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población (...)"*<sup>93</sup>

En términos de amplio horizonte, esta Secretaría se centra en la comercialización, distribución y regulación de bienes, y prácticamente de aquellos provenientes de la industria, demostrando con ello la nulidad en cuanto a articular sus actividades con las demás secretarías de Estado para alcanzar el desarrollo.

## **6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

La política ambiental en México se inició hace más de 30 años con cinco medidas de alcance muy limitado, y fue hasta 1988 cuando se aprobó la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*<sup>94</sup> que, con base en reformas constitucionales, permitió establecer los lineamientos de una política ambiental integral y aplicar diversos instrumentos

<sup>92</sup> Artículo 32 BIS, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>93</sup> Artículo 34, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>94</sup> Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y recursos naturales, Gobierno del Estado de Hidalgo, Poder Ejecutivo, Título Primero, Capítulo I, Art. 2º, Fracc. IV.

para lograr su aplicación efectiva; todas las entidades federativas aprobaron en los años siguientes una legislación semejante. A partir de esta Ley, se integraron recursos humanos y técnicos, y se elaboró un *Programa Nacional Ambiental* para el periodo 1990 – 1994 que incluía la descentralización o federalización de su aplicación, además de definir las competencias en materia ambiental, dicha Ley concedía también sustento jurídico a los acuerdos o convenios de colaboración, estableciendo de manera expresa los casos de procedencia y sentando las bases para la elaboración de estos instrumentos.<sup>95</sup>

La primera alusión a la posibilidad de suscribir convenios o acuerdos de coordinación entre los distintos *niveles de gobierno*<sup>96</sup>, con el fin de descentralizar funciones básicamente de carácter administrativo, se encuentra en los Artículos 11 al 14 bis de la Ley. Cabe señalar, el Artículo 11, donde la Federación por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones:

- I. El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia Federal;
- II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;
- III. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- IV. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales:

---

<sup>95</sup> Dicha Ley se reformó en diciembre de 1996, a la luz de la experiencia obtenida, con objeto de mejorar su alcance y su eficacia. Los principales instrumentos, desde el principio, fueron la fijación de normas para las emisiones contaminantes y las evaluaciones ambientales territoriales. Se creó una Procuraduría del Medio Ambiente para asegurar su cumplimiento, establecer las multas y aplicar otras prevenciones a las empresas que violaran las normas. Texto en: Nadal Alejandro, *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi, "Limitantes y progresos en el comportamiento ambiental de las empresas mexicanas", Desarrollo sustentable y cambio global*, El Colegio de México, 2007, pp. 269.

<sup>96</sup> ... "la preservación del ambiente es una responsabilidad compartida que compete a todos los niveles de gobierno"... Texto en: Muñoz Berzunza Carlos Rafael, *Visión a futuro de la justicia ambiental en México*, El futuro de la justicia ambiental en México, Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 43.

- V. La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta Ley, y de la flora y la fauna silvestre, así como el control de su aprovechamiento sustentable;
- VI. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos de este ordenamiento, y
- VII. La realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

*“Asimismo, los estados podrán suscribir con sus municipios, convenios de coordinación, previo acuerdo con la Federación, a efecto de que éstos asuman la radiación de las funciones anteriormente referidas.”<sup>97</sup>*

Por su parte la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente del Estado de Hidalgo*, define el *desarrollo sustentable*, en su Art. 3º, fracción XII dispone que el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.<sup>98</sup> El tema ambiental se incorporó al *Plan Nacional de Desarrollo* desde 1983, donde ha adquirido especial importancia debido a que en el ámbito internacional ha sido objeto de creciente desarrollo; es importante señalar, lo previsto en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)*, que en su artículo 4º expresamente dispone:

*“La Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la*

---

<sup>97</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo 11. Texto en: De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, 2011, pp. 196 – 197.

<sup>98</sup> *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente del Estado de Hidalgo*, publicado en el Periódico Oficial, el miércoles 30 de diciembre de 1998, Gobierno del Estado de Hidalgo, Poder Ejecutivo, Humberto Alejandro Lugo Gil, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, pp. 3.

*protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales. La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”.*<sup>99</sup>

En el Artículo 1º, establece que tiene como objeto entre otros: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, las entidades federativas y el federal; además de señalar en su Artículo 3º Fracción VI que la política social debe estar fundada en un principio de *sustentabilidad*. En Latino América, por ejemplo, se ha favorecido gracias al programa de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable para América Latina, concretamente en el proyecto denominado *Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Procesos de Planificación del Desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal*.<sup>100</sup>

En México, las principales políticas ambientales se establecen a través de la vía legislativa, en la *Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*<sup>101</sup>, y es en esta, donde se encuentran plasmados los principios de la política ambiental mexicana. Estos principios son vinculantes para el Ejecutivo Federal, para las entidades federativas y para los municipios.

---

<sup>99</sup>Trad Nacif Jeanett, “Aspectos relevantes sobre procedimientos administrativos en materia ambiental”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 278.

<sup>100</sup>Brañez Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica; 2000, pp. 179.

<sup>101</sup>Estableció las reglas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, e introdujo el capítulo relativo a los instrumentos de política ambiental, denuncia popular y sanciones administrativas y penales; además, denuncia popular y sanciones administrativas y penales; además de generar importantes efectos ya que, con posterioridad a su creación, 29 de los 31 Estados de la República expidieron leyes locales en la materia. Texto en: De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, pp. 98.

*“El artículo 15 de esta Ley establece; para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios. Aunque en la LEGEEPA no se encuentran todas las reglas de la política ambiental, existen otras leyes sectoriales que tienen relevancia ambiental”.*<sup>102</sup>

En el artículo 16 de la misma ley, dispone que *las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observaran y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I al XV, que se encuentran plasmadas en el artículo 15.* La mayoría de estos principios no se destinan a los particulares sino a autoridades públicas, sin embargo, las normas jurídicas que representan la manifestación de éstos son vinculantes para los particulares; no obstante, estos principios pueden llegar a convertirse en obligatorios a través de los *convenios de concertación* que se pueden celebrar entre la Federación con los particulares interesados dentro del sistema jurídico de la planeación del desarrollo nacional.<sup>103</sup> Pese a este medio, existen principios que vinculan a los particulares como el mismo artículo 15 fracción IV de la LEGEEPA que establece:

*“Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.”*<sup>104</sup>

En el artículo anterior se encuentra claramente la vinculación de los particulares con respecto de las normas ambientales. Estas normas no son sólo prohibitivas, sino que se tiene contemplado como una obligación al establecimiento de incentivos para quienes protejan los

---

<sup>102</sup>Brañez Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica; 2000, pp. 100 y 101.

<sup>103</sup>*Ibid.*

<sup>104</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

recursos naturales. En esta Ley, se expresa la aplicación de beneficios fiscales a aquellas empresas que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico; sin embargo, no se ha logrado aún obtener una respuesta satisfactoria.

*“En la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente del Estado de Hidalgo, la definición de: aprovechamiento sustentable; la utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.”<sup>105</sup>*

La estrategia puesta en marcha por el Gobierno Federal, en el *Plan Nacional de desarrollo 2013 – 2018* para mitigar y en la medida de lo posible, frenar y revertir el deterioro ambiental y la contaminación de los recursos naturales, se basa en tres grandes líneas de acción: *“aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección del medio ambiente, conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental”*.<sup>106</sup> Cabe destacar, que en la actual administración, el titular del Ejecutivo federal reconoció que para el gobierno federal, el tema del cuidado del medio ambiente es compromiso ético y moral, razón por la cual el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto emprendió acciones para cuidar los bosques. El presidente subrayó que éste es un programa importante no sólo para un estado, sino para todo el país, porque tiene el propósito de cuidar los bosques, aprovecharlos y generar una mayor zona forestal.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup>*Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente del Estado de Hidalgo*, publicado en el Periódico Oficial, el miércoles 30 de diciembre de 1998, Gobierno del Estado de Hidalgo, Poder Ejecutivo, Humberto Alejandro Lugo Gil, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, pp. 2.

<sup>106</sup>*Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, Eje 4 Sustentabilidad Ambiental, pp. 325.

<sup>107</sup> El presidente Enrique Peña Nieto instruyó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para que inicie la plantación de por lo menos 180 millones de árboles. Al poner en marcha el Programa de Desarrollo Sustentable de Bosques, el Ejecutivo federal explicó que esa estrategia se enfoca de manera importante a procurar la sobrevivencia de esas especies, pues se han sembrado muchas por varios años y sobreviven muy pocas. *“Somos un país que tenemos una amplia zona forestal, pero no se ha sabido aprovechar”*, sostuvo y externó que países como Chile, con menor territorio, lo hace de mejor manera, con más de dos millones de hectárea aprovechadas, mientras que aquí sólo es 10%. Notimex, @ADNPolítico, enero 31, 2013.

## 7. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

La *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013<sup>108</sup>, precisa diversas definiciones y/o conceptos, entre los cuales, de manera más explícita, establece lo que es *daño ambiental*, siendo esta la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables del hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. El derecho a un *medio ambiente adecuado* es un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que debe ser garantizado por el Estado, sin embargo, al realizar la autoridad las acciones para garantizar este derecho, debe cumplir con otros tantos consagrados en la misma Carta Magna.

La LEFRA considera dentro de la *responsabilidad ambiental*<sup>109</sup> a la *responsabilidad solidaria*, misma que se actualiza cuando el causante del daño se valga de otro para llevar a cabo dicho daño y cuando se compruebe que el mismo fue causado por dos o más personas y no sea posible la determinación precisa del daño aportado atribuible a cada una. El *procedimiento administrativo en materia ambiental*<sup>110</sup> es el elemento esencial con el que cuenta la autoridad administrativa de la materia, que en el caso concreto es la Profepa, (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), para verificar el debido cumplimiento que los gobernados dan a la legislación.

---

<sup>108</sup> El día 25 de abril de 2013 fue aprobada la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* y publicada en el DOF el día 7 de junio de 2013. Texto en: Basurto González Daniel, "*Responsabilidad Ambiental*", *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 262.

<sup>109</sup> La responsabilidad ambiental se puede demandar judicialmente en el plazo de 12 años contados a partir de que ocurrió el hecho o sus efectos hayan cesado y se legitiman para ello: los habitantes adyacentes al daño, las ONG'S cuyo objeto sea la protección al ambiente, en representación de habitantes adyacentes al daño, la Profepa (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), así como las Procuradurías Ambientales que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría. Texto en: Basurto González Daniel, "*Responsabilidad Ambiental*", *El futuro de la justicia ambiental en México*, Porrúa, 2014, pp. 265.

<sup>110</sup> El procedimiento administrativo en materia ambiental, es un instrumento previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (y demás leyes especiales), que prevé una serie de formalidades para su adecuado ejercicio. Esto es, la legislación en materia ambiental establece las hipótesis normativas, tanto en lo que se refiere al bien tutelado (medio ambiente en sus diferentes materias), como a las obligaciones que debe cumplir la autoridad para el adecuado ejercicio de sus facultades. Texto en: León Ernesto, "*Procedimientos administrativos ambientales*", *El futuro de la justicia ambiental en México*, Porrúa, 2014, pp. 271.

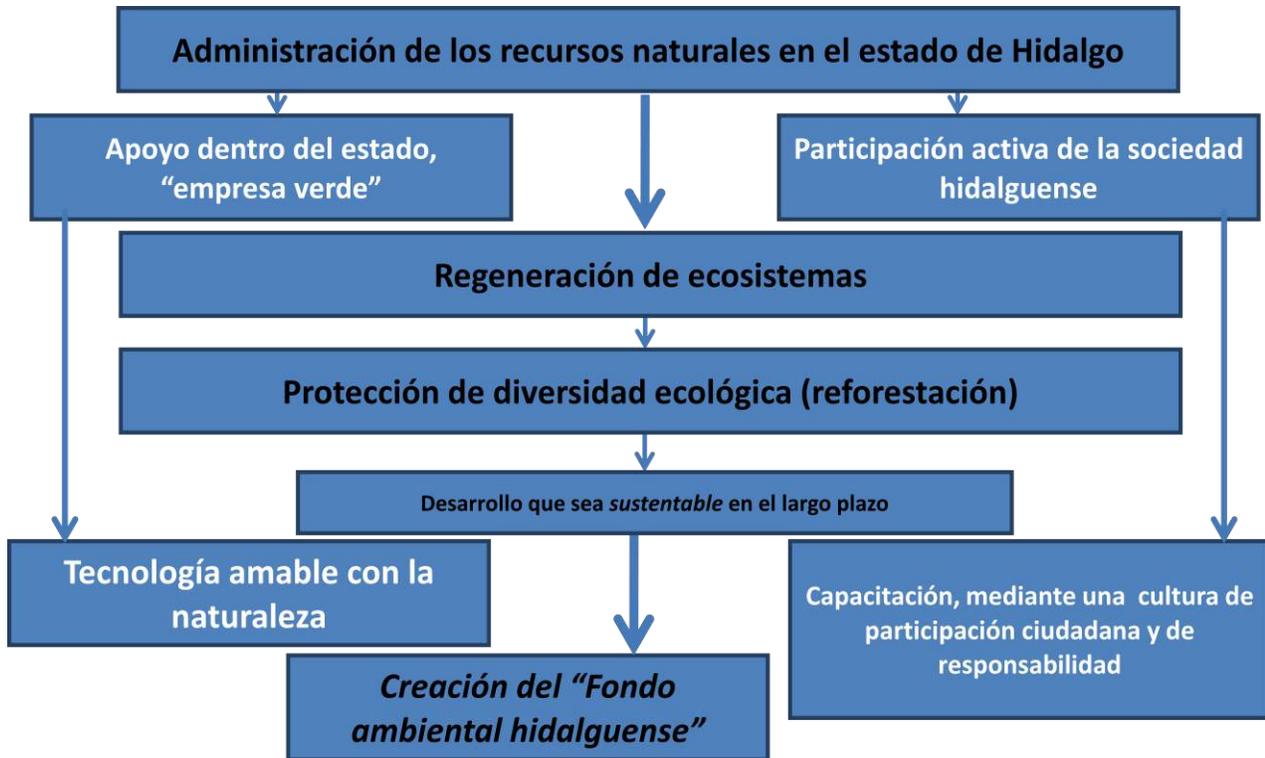
El surgimiento de la LEFRA en México tiene sin lugar a dudas, base en legislaciones internacionales que fueron de relevancia para la construcción de esta; dentro del contexto internacional podemos encontrar que algunos países legislan a partir de leyes de protección al ambiente, parecidos a la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), sin embargo, se sigue sin tomar en cuenta la verdadera responsabilidad que contiene la obligación de reparación de daños ambientales, la cual, a su vez, deriva en otro tipo de responsabilidades. Es importante resaltar que aunque existan medios de control para prevenir o evitar daños al ambiente en diversos países, concentrar la responsabilidad ambiental es un progreso que se va fomentando a través de la reparación de daños y la protección al ambiente y a partir de esto la creación de un marco normativo en esta materia.

Para cumplir con el objeto de la LEFRA, se establece un procedimiento de infracción administrativa mediante el cual, los legitimados podrán demandar la responsabilidad ambiental y el cumplimiento de las obligaciones y pagos generados por el daño ambiental ocasionado por aquellas que realicen su conducta con la intención de producir un daño al ambiente, mismo que, dependiendo del grado de afectación, podría derivar en responsabilidades penales (delito). Un aspecto de mayor relevancia en dicha ley, es el relativo a la forma en que se podrá determinar cuál es el daño y cómo podrá ser reparado, si bien la LEFRA estipula que la reparación del daño ambiental consistirá en restituir al estado que guardaban en el momento previo inmediato al daño, los hábitats, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones físicas, químicas o biológicas, y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación. Ahora bien, cuando no sea posible la “*reparación*” del daño, puede aplicar la llamada *compensación del daño ambiental*, la cual consiste en la inversión o las acciones que el responsable haga a su costa, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño, ocasionado al ambiente, según corresponda, y el equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño.

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. A efecto de que las organizaciones y/o empresas cumplan con el marco normativo ambiental actual, y con la Ley Federal de responsabilidad ambiental, se recomienda el inicio de acciones tendientes a diseñar, realizar, coordinar y evaluar un Sistema de Gestión Ambiental que se adapte a la forma de operar y características de cada negocio, mediante la implementación de estrategias sustentables, el uso de tecnologías limpias y la aplicación de buenas prácticas ambientales que optimicen el desempeño ambiental de las empresas, siendo de sugerencia sana, el verificar que exista evidencia del cumplimiento de los términos y condiciones que se establecen en los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que se hayan obtenido. Sin duda, México es un país muy avanzado en cuanto al desarrollo de su legislación ambiental, sin embargo, los mayores retos se encuentran en su aplicación efectiva, la cual depende fundamentalmente de un cambio de paradigma en cuanto a los balances de poder y equilibrio entre factores que impulsan el desarrollo.

En el siguiente cuadro se observa el compromiso que tendría la creación del *Fondo Ambiental Hidalguense* sería el administrar los recursos naturales en el Estado de Hidalgo, partiendo de la convicción de que es posible sentar las bases institucionales (creación y formulación de políticas públicas ambientales), políticas (apoyo dentro del estado “empresa verde”) y sociales (participación activa de la sociedad hidalguense, mediante una cultura de participación ciudadana y de responsabilidad) de la sustentabilidad. Siendo uno de los principales objetivos el aportar a la construcción de la regeneración de los ecosistemas, protección de diversidad ecológica (reforestación), contando con tecnología amable con la naturaleza dentro del estado.

CUADRO 4. Administración de los recursos naturales en el Estado de Hidalgo



FUENTE: Elaboración Propia.

## **8. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo (materia de medio ambiente).**

El medio ambiente ha sido objeto de constantes noticias, desde que las sociedades y poderes públicos se concientizaron de la importancia del medio ambiente para la vida humana, el desarrollo dentro del estado requiere consolidar una política en materia de aprovechamiento de los recursos naturales y de protección al ambiente, que contribuya a mejorar la calidad de vida de los hidalguenses e impida el deterioro y el agotamiento de los ecosistemas.

*“Esa preocupación tuvo inicio en la década de los 60’s, principalmente en las grandes metrópolis, con el surgimiento y posterior crecimiento de un movimiento social volcado en el enfrentamiento de una cuestión específica, la cuestión nuclear, en diversos países europeos y en Estados Unidos de América”.<sup>111</sup>*

A partir de esa *revolución ambiental* se hizo necesaria la adopción de un nuevo paradigma por las sociedades, y así en la década de los 70’s surgen las primeras reglas constitucionales en defensa del medio ambiente y creando así el constitucionalismo difuso.

*“El Control Difuso, como Control de la Constitucionalidad de las Leyes tiene su origen en los principios del constitucionalismo norteamericano en el cual, se le reconoce a la Constitución el carácter de Norma Suprema y se le da a los jueces la función de velar por la protección de*

---

<sup>111</sup> García López Tania, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, Universidad Veracruzana, Editorial Ubijus, 2014, pp. 210.

*la misma. Al juez lo obliga la ley y por encima de ésta la Constitución*".<sup>112</sup>

Por lo que es imprescindible mencionar en materia de medio ambiente, lo que se cita en la *Ley para la Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo* y el principio 1º de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (compromiso político asumido por líderes mundiales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en: Río de Janeiro en 1992), *las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*. Esta premisa nos da el sustento para procurar que en el estado, existan las condiciones necesarias para que el proceso de desarrollo se lleve a cabo a través del manejo sustentable del *medio ambiente*<sup>113</sup> y los recursos naturales.

Para ello, es importante considerar las diferentes condiciones naturales que predominan en los diversos asentamientos de población de la entidad, mismos que encontramos en dos sentidos: por una parte, los que se encuentran en un medio poco transformado por el hombre, espacios en los que prevalece el factor natural y en los que se busca preservar el equilibrio que se ha conservado con la explotación de los recursos renovables de la zona.

Por otra parte, tenemos los espacios que han sido intensamente transformados por el hombre, en los cuales se han creado barrios, colonias, municipios y ciudades, mismos que son denominados *espacios urbanos de uso*

---

<sup>112</sup>Doctrinariamente y en la práctica existen dos sistemas de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas jurídicas, según sea el órgano al cual la Constitución encargue dicho cometido. Uno de ellos se denomina CONTROL CONCENTRADO porque se crean órganos constitucionales con la específica finalidad de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes; y, el otro sistema se llama CONTROL DIFUSO, porque cualquier operador del derecho, en caso de conflicto entre una norma de superior jerarquía con otra de inferior jerarquía, debe preferir la primera al resolver un caso concreto. Por su origen, al primer sistema se le llama austriaco o europeo y al segundo americano. Texto en: Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 46

<sup>113</sup>Un ejemplo perfecto de un *derecho de tercera generación* sería El derecho a un medio ambiente sano. Por su parte, la tercera generación de derechos, surgida en la doctrina en los años 1980, se vincula con la solidaridad. Los unifica su incidencia en la vida de todos, a escala universal, por lo que precisan para su realización una serie de esfuerzos y cooperaciones en un nivel planetario. Texto en: Alonso Iglesias José Luis, "Los derechos humanos de tercera generación y los movimientos sociales", Humanismo y trabajo social.

*social*.<sup>114</sup> Cabe señalar, que las ciudades desempeñan un papel central en el proceso de desarrollo; son en general, lugares productivos, de concentración y de consumo que hacen un aporte importante al crecimiento económico del Estado de Hidalgo, sin embargo, el proceso de crecimiento urbano acarrea a menudo un deterioro de las condiciones ambientales circundantes.

Como lugar de crecimiento demográfico y actividad comercial e industrial, las ciudades concentran el uso de energía, de recursos y la generación de desperdicios al punto en que los sistemas tanto artificiales como naturales se sobrecargan y las capacidades para manejarlos se ven limitadas. Por lo anteriormente planteado, es esencial otorgar la protección al medio ambiente haciendo un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, corrigiendo los desequilibrios ecológicos provocados por la urbanización no debidamente planeada, en especial los generados en los municipios de la región sur, los más industrializados del estado, de tal manera que los hidalguenses puedan beneficiarse del uso sustentable del medio natural, es así como son deseables las ciudades con mayor dinamismo económico, pero no a costa del deterioro progresivo e irreversible de su entorno ambiental.

Por otra parte, la concentración industrial y de tránsito vehicular en algunas ciudades pone en riesgo su viabilidad desde el punto de vista ambiental, a pesar de que a la vez constituyan polos de desarrollo económico y social en el estado.

*“Cada año se producen 1 millón 170 toneladas de emisiones contaminantes al aire, originadas en procesos de combustión, el 89%*

---

<sup>114</sup> El espacio público es multidimensional pudiéndose definir de muchas formas según pongamos nuestra mirada en sus formas (espacio libre, espacio abierto, espacios transición), en su naturaleza (régimen de propiedad, tipo de gestión), en los usos y funciones que allí se desarrollan (espacio para el colectivo, común, compartido), o en el tipo de relaciones que se establecen (espacio de la presentación y representación, democracia, protesta, fiesta, etc.). Texto en: BelletSanfeliu Carmen, *“Reflexiones sobre el espacio público”*. *El caso de las ciudades intermedias*, 2010, [www.saber.ula.ve/eventos/espaciospublicos2009/cbellet.pdf](http://www.saber.ula.ve/eventos/espaciospublicos2009/cbellet.pdf) consultado el 16 de abril del 2015.

*en fuentes fijas (actividades industriales) y el resto en fuentes móviles (10% en vehículos automotores con consumo de gasolina y 0.75% con consumo de diesel.)*<sup>115</sup>

Es primordial implementar las políticas públicas ambientales necesarias, orientadas a la sustentabilidad en el Estado de Hidalgo que consideren no sólo desde el punto de vista técnico y económico, sino que se integren al social y al político, a fin de trabajar sobre un esquema ambiental que se enfoque en controlar adecuadamente la oferta y trabaje en el control de la demanda. Lo anterior, derivado de que actualmente, se registra una sobreexplotación de los recursos naturales, lo que repercute en los altos niveles de desertificación del suelo, la extinción de especies y fauna, la contaminación de afluentes, ríos y represas y la falta de vegetación y recarga de acuíferos en varias zonas del estado.

Por tal motivo el Plan incluye en su vertiente de medio ambiente la limpieza y rehabilitación de resumideros que faciliten esa recarga, así como un ambicioso programa de reforestación con amplia participación de las comunidades inmediatas y de las organizaciones del sector social de la sociedad hidalguense. Las acciones de gobierno tendrán como eje central la preservación del medio ambiente y el fortalecimiento del equilibrio ecológico, en tanto que son condiciones necesarias para hacer que el desarrollo económico y social sea sostenible en el tiempo, sin comprometer el bienestar social de las generaciones subsiguientes de hidalguenses.

---

<sup>115</sup> “Las emisiones totales de contaminantes al aire, suelo y drenaje de la industria ascienden a 892,532 toneladas al año, en tanto que más de una cuarta parte de la población (30%) se transporta en vehículo automotor particular, el medio menos sustentable de transporte...” Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo, Eje 3, pp. 136.

## 8.1 Ordenamiento territorial.

El tema del *ordenamiento del territorio* es esencial en el desarrollo regional y éste a su vez en el del estado en general, es por esto que debe de tomarse como base el progresivo crecimiento demográfico, además del acelerado proceso de urbanización en el estado, que al igual que en el resto del país, tuvo lugar de manera desordenada y dispersa, reduciendo los márgenes y rebasando los ritmos de operación y financiamiento para la ampliación y modernización de la infraestructura y equipamiento requerido, para satisfacer la demanda de los asentamientos humanos en crecimiento constante.

De hecho, ese patrón de urbanización referido, aún se traduce en la continuidad que a la fecha tienen los flujos migratorios de la población hidalguense de las áreas rurales hacia la urbana, en la búsqueda de oportunidades laborales o de mejor calidad de vida, lo que se relaciona con el problema de la tendencia a la fragmentación de los ejidos y su dispersión en el territorio. Se debe atender la normatividad que en el tema del desarrollo urbano existe, crear programase instrumentos necesarios de planeación urbana y ordenamiento territorial, para lograr un efectivo control y reorientación del crecimiento de la mancha urbana ende los principales centros de población de la entidad, lo cual proporcionará a la población una mejor calidad de vida y convivencia entre todos los miembros de la sociedad.

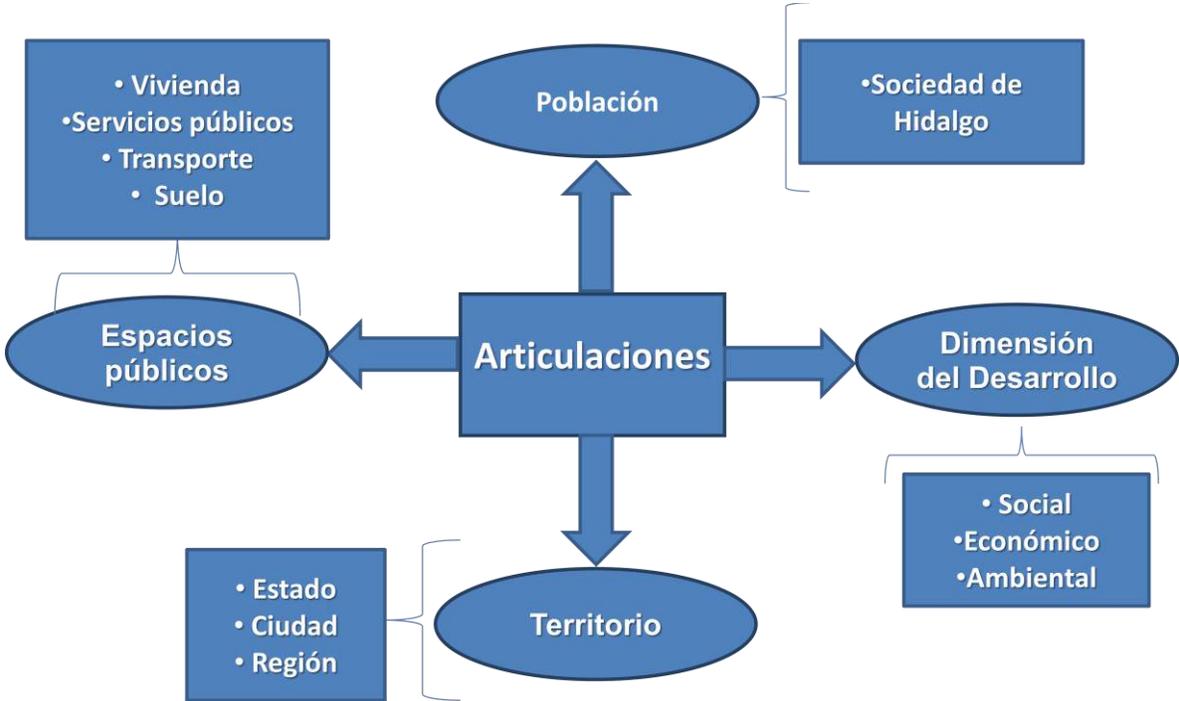
La definición de tales acciones se justifica por la congruencia que ellas guarden en el *Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*<sup>16</sup>, con su elaboración, se logrará conducir y evaluar el ordenamiento

---

<sup>16</sup>*Ordenamiento territorial*: El proceso de distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en un espacio determinado, atendiendo a la localización del equipamiento e infraestructura económica y social, en relación a las necesidades de equilibrio general de la población y del medio ambiente. Artículo 4º. Fracc. XXI, de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. Texto en: Programa de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la zona metropolitana del Valle de Tizayuca, *Plan Maestro para el desarrollo metropolitano del Valle de Tizayuca Estado de Hidalgo*, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Marzo 2011.

territorial, de los asentamientos humanos y de las actividades económicas y sociales en la entidad. Pero sobre todo, se logrará regular todos los procesos de planeación de los asentamientos humanos, articulando en primer término, el sistema estatal de planeación urbana, en los cuales reúnen todos los programas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial facilitando tanto su elaboración, aprobación y aplicación para las autoridades, así como su cumplimiento para los particulares. Como se muestra en el siguiente cuadro, la articulación de un territorio va inserto dentro de la misma población; el espacio público y la dimensión del desarrollo van a la par llevando características de continuidad en los servicios de transporte, vivienda, suelo y servicios públicos; siendo en este contexto, el enfoque territorial se presenta como un elemento que permite explicar el papel de los entornos en que está inmersa la sociedad de Hidalgo para su desarrollo.

CUADRO 5. Fortalecimiento de las actividades sustentables en el Estado de Hidalgo



FUENTE: Elaboración propia

## CAPÍTULO II

### EL ESTADO DE HIDALGO Y SUS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

#### SUMARIO:

**2.1 Antecedentes de los Programas orientados al desarrollo sustentable. 2.2 Enfoque de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. 2.3 Políticas Públicas. A) Origen y contexto histórico de las Políticas Públicas. B) Enfoques y etapas de las Políticas Públicas. 2.31 Política Social, Ambiental y Económica. 2.3.2 Política Social. 2.3.3 Política Ambiental 2.3.4 Política Económica.**

#### **2.1. Antecedentes de los Programas orientados al desarrollo sustentable.**

En el presente capítulo, se analizarán los antecedentes de los programas orientados al desarrollo sustentable, su perspectiva, enfoques, y desarrollo; lo que es más importante, es cómo el enfoque de políticas públicas, juega un papel importante para el desarrollo regional sustentable y en la Administración Pública en materia de desarrollo regional y local; la cronología del desarrollo sustentable, su contexto histórico, perspectivas de la política social, ambiental y económica; sus enfoques y etapas de las políticas públicas.

Hoy en día es muy usual oír este tipo de frases como “*campañas verdes*”, “*ideas verdes*”, “*consumo eficiente de energía*”, “*empresa sustentable*”, “*100% reciclable*”, “*cuida el agua*”; entre muchas otras, han hecho que el cuidado del medio ambiente sea uno de los temas más comunes en el debate público, pensando con ello que uno de los principales problemas a nivel mundial es la degradación ambiental; no obstante, éste es sólo el origen de una problemática mayor que trae como modelo de cambio, el hoy conocido, *desarrollo sustentable*, pero ¿cómo llegó la sociedad a este punto? ¿En qué momento se perdió el

control? ¿Qué significa el término? Para los alcances de esta investigación, es necesario revisar su historia:

Todo inicia con aquellas invenciones creadas por el ser humano diseñadas para darle la posibilidad de cubrir sus necesidades básicas e incluso poder satisfacer otros gustos, tales beneficios alcanzaron su mayor auge con la *Revolución Industrial* donde se hace posible la transformación de los recursos naturales en productos y servicios que serán, gracias a la ley de la oferta y la demanda del mercado, generadores de capital, convirtiéndose así, en fuente de progreso para varios países que, con el paso del tiempo y el aprovechar las oportunidades logran posicionar sus economías en los niveles más altos gracias a un aumento acelerado en la producción, fortaleciendo e impulsando de esa forma el sistema económico capitalista.

Sin embargo, a todo el proceso para alcanzar el nivel de progreso y bienestar, se le encuentran algunos puntos débiles, que a pesar de haber sido detectados desde sus inicios, se les dio poca importancia. Una de las principales fallas mencionadas es la sobreexplotación del proveedor primordial del desarrollo, el medio ambiente, en este sentido, los intelectuales de aquellos tiempos comentaban que de continuar con ese nivel de progreso sin una medida de control, se alcanzaría un punto crítico donde el ambiente entraría en decadencia no solo por la sobreutilización de los recursos naturales, sino también por el proceso para convertirlos en materia útil para aquellas innovaciones que harán más sencilla la vida del ser humano.

Estas suposiciones adquieren mayor fuerza a mediados del siglo XX cuando las repercusiones de este descuido, en vez de facilitar la vida del ser humano comienzan a complicarla, de ahora en adelante, la sociedad deberá preocuparse y resolver, además de sus necesidades básicas, cuestiones como el cambio climático, destrucción de la capa de ozono, la degradación ambiental, los altos índices de contaminación, sobrepoblación, pérdida de la biodiversidad,

agotamiento de recursos no renovables, escasez de alimentos, entre otras situaciones generadas por gran actividad industrial y el consumo exagerado, panorama que altera principalmente la dinámica del entorno natural, ya que el mercado comenzó a exigir una demanda de productos, que requieren de materiales naturales, y todo un proceso de industrialización que altera no sólo la dinámica del entorno natural, sino también tiene repercusiones en el ámbito social y político de las sociedades a nivel global.

Cabe señalar, que la dinámica del capitalismo tiene alcances mayores, con él se da inicio a una gran brecha económica entre los países, identificándose así el núcleo de naciones hegemónicas con economías fuertes, con dominio de mercado y gran influencia mundial, la contraparte son las naciones periféricas, tercermundistas, con economías débiles y dependientes de las centrales, es, desde este escenario que se delinean no sólo los modos de producción, sino también la interacción y responsabilidad que cada país, acorde a su economía, sus recursos naturales y la explotación sobre los mismos, tendrá frente al problema medio ambiental, con lo cual, se comprueba una vez más la importancia de considerar cuestiones de índole social y política al tratar el tema.

Es bajo este panorama, cuando inicia toda una serie de acontecimientos que determinarán cómo es que en el siglo XXI la cuestión ambiental debe ser un tema primordial en la cosmovisión del ser humano, quien debe comprender que el nuevo movimiento del sistema requiere concentrar su atención en varios aspectos para evitar el desequilibrio, para entender cómo se llegó a este punto; debido a lo anterior, se dará una breve sinopsis del recorrido hacia este nuevo paradigma. (Consultar los Anexos: Cuadro 5, Cronología del Desarrollo Sustentable).

Las primeras evidencias del deterioro ambiental surgen desde los autores clásicos de la economía, como *Robert Malthus* o *David Ricardo*, el primero basa su premisa principal en el crecimiento exponencial de la población, el cual en algún momento llegaría a ser diferente a la cantidad de alimento producido,

provocando así, una escasez del mismo, (teoría de los límites físicos), degradación y sobreexplotación de la tierra, en la búsqueda de satisfacer las necesidades del mercado, a ello deben sumarse los bajos salarios y un nivel de subsistencia poco favorable para las sociedades, de ahí el vínculo directo con la idea de disminuir el crecimiento poblacional.

Por su parte, David Ricardo explica, mediante la *Ley de rendimientos decrecientes*, que los niveles de producción pueden ir en aumento constante, sin embargo, llegará un punto donde se colapsen, comenzando así un decrecimiento industrial, provocando inestabilidad social y hambruna, motivo que hace necesario un control poblacional para mantener al sistema productivo estable evitando de esa forma el colapso (*teoría del crecimiento cero*).<sup>117</sup> Para la mitad del siglo XX la evidencia de las repercusiones del desarrollo industrial fueron cada vez más frecuentes, surgen entonces publicaciones, libros, trabajos de intelectuales y académicos poniendo en evidencia el deterioro ambiental del cual se derivarán problemas mayores, surgen así los primeros movimientos ecologistas cuyos argumentos se sustentan en textos como “*La Primavera Silenciosa*”, “*Manifiesto para la Supervivencia*” y “*La Bomba de la población*” de Edward Goldsmith, donde se expone, además de los conflictos ecológicos, la amplia demanda que existe por los recursos naturales (finitos), producto del crecimiento poblacional, hace hincapié en la necesidad de conservar y distribuir las materias primas existentes así como las principales fuentes de energía, todo con el objetivo de mantener estabilidad en la sociedad.

---

<sup>117</sup>En la actualidad, existe un consenso muy amplio en que el objetivo que deben fijarse las políticas económicas para hacer frente al deterioro medioambiental no debe ser un “*crecimiento cero*” sino un “*crecimiento sostenible*”, es decir, un crecimiento capaz de satisfacer las necesidades del presente pero sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. El concepto de “*desarrollo sostenible*” parece haber alcanzado en muy poco tiempo una aceptación prácticamente universal. Parece menos claro, sin embargo, que se haya interpretado correctamente su significado. No estamos ante una nueva doctrina, una teoría de moda o un conjunto de recetas milagrosas. Se trata de un enfoque ambicioso y pragmático que aspira a hacer del desarrollo económico y la protección del medio ambiente dos objetivos reconciliables desde una óptica global y a largo plazo. Autor: Borrell Fontelleses José, *Del crecimiento cero al desarrollo sostenible*, Medio ambiente y empleo, 14 de Junio 1993, Ministro en Funciones de Obras Públicas y Transportes. Consultado en Archivo El País: [http://elpais.com/diario/1993/06/14/economia/740008822\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1993/06/14/economia/740008822_850215.html), consultado el 21 de marzo del 2014.

Para la década de los 70's, las ideas de *David Ricardo* y *Malthus* se desarrollan aún más en el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) desarrolla dos modelos de la dinámica mundial del momento denominados *World – 2* y *World – 3*, en ellos se esquematizaba el crecimiento de la población, la cual genera necesidades de industrialización y cultivo de tierras, elementos que de incrementarse provocarían el agotamiento de los recursos naturales, ya que éstos no podrían regenerarse al mismo ritmo del crecimiento humano, el plus que incluye el *World 3*, tiene que ver con el deterioro del medio ambiente y la escasez de los recursos no renovables. Como puede observarse en las manifestaciones de esta época, el tema de la *crisis ambiental*<sup>118</sup> busca entrar en la arena política y la opinión pública, pretende, alcanzar niveles internacionales, al inicio lo hace con un nivel de importancia bajo, posteriormente, se incrementa conforme la de informes científicos cada vez más drásticos, a ello contribuye la aparición de movimientos ecologistas integrados por miembros de la sociedad civil e intelectuales que habían logrado posicionar su pensamiento.

Es entonces, cuando la Organización de las Naciones Unidas, ONU, se interesa por el tópico y decide brindar un espacio para su discusión<sup>119</sup>, el primer registro de ello se tiene en el año 1949, año de la primera conferencia sobre problemas ambientales, de esa fecha hasta 1972 los temas fueron tratados por la UNESCO quien organiza por primera vez, a nivel internacional, un espacio denominado *Conferencia de la Biósfera* (1968) como un primer paso para mostrar a las naciones la importancia de utilizar y conservar los recursos naturales.

---

<sup>118</sup>La crisis ambiental es fundamentalmente, y en esencia, una crisis del conocimiento con el cual hemos construido y destruido el mundo, nuestro planeta y nuestros mundos de vida. Texto en: Leff Enrique, *Discursos Sustentables*, Editorial Siglo XXI, 2010, pp. 77.

<sup>119</sup>La intención era que los países ricos fueran los primeros en desarrollar tecnologías limpias para empezar a disminuir el deterioro ambiental causado por el sistema industrial vigente, por su parte las naciones más pobres buscarían estrategias que les permitieran crecer, basándose un poco en la experiencia de los más desarrollados, quienes tendrán la tarea de apoyarlos para acelerar su crecimiento evitando la ocurrencia de problemas, que en su momento, ellos hayan experimentado, pero sobretodo que hayan sido detectados como fuente de deterioro ambiental. Se piensa que con este apoyo, ambas partes encaminarán de forma simultánea hacia la protección y conservación.

A pesar de todas las controversias descritas, hubo algunos puntos positivos como fue la creación del *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, dicho programa tiene el propósito de dirigir y promover la participación de las naciones en el nuevo rumbo de combinación entre naturaleza, progreso y crecimiento económico. Otro punto a favor de Estocolmo fue la propuesta de declarar el 5 de junio como *Día Mundial del Medio Ambiente*, como un primer paso para crear conciencia sobre la relevancia del tema para la humanidad.

*“Como lo menciona Barkin, el concepto de sustentabilidad implica replantear los valores básicos y de funcionamiento de las personas que se encuentran en la toma de decisiones.”<sup>120</sup>*

## **2.2 Enfoque de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable.**

Todos los aspectos relacionados con el desarrollo en sí deben ser tratados por la Administración Pública y por ello, el desarrollo sustentable, pese a que es un enfoque aún en construcción por sus implicaciones, está encontrando espacio para desenvolverse a través de procesos legítimos y legales de acción integral hacia la mejora de la vida de los ciudadanos, contemplando el proceso de adaptabilidad institucional, de acuerdo a la realidad política, social, ambiental y económica de nuestro país y el mundo, y la creación de nuevas instituciones para establecer el tiempo y los costos de transición. En la Administración Pública dirigida hacia el desarrollo sustentable, (...) *es necesario contar con una estrategia que favorezca la coordinación de acciones en espacios específicos y en condiciones y modalidades que aseguren que sus efectos sean complementarios y*

---

<sup>120</sup>Barkin D., The economic Impacts of ecotourism: conflicts and solutions in Highland Mexico, Texto en: *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp.86.

*sinérgicos*.<sup>121</sup> Sin embargo, la concepción retórica que se le ha dado, en ocasiones, a las políticas públicas, fragmenta la intervención concreta del Desarrollo Sustentable, limitando su actuación administrativa para la prosperidad; no obstante, si cualquier política pública es una alineación de demandas sociales consideradas como necesidades; entonces para la construcción del desarrollo sustentable, la Administración Pública debe convertirse en la articuladora de los procesos multidimensionales, ya que su función es esencial para alcanzar el desarrollo social, el cuidado del medio ambiente y la racionalización en el uso de los recursos naturales, y el desarrollo económico.

Para cuestiones de este trabajo, se pretende hacer referencia más a la articulación de políticas públicas que su transversalidad. La articulación porque manifiesta mayor interrelación para tratar los asuntos públicos, que desde la perspectiva del Desarrollo Sustentable, las políticas públicas sean sociales, ambientales o económicas, deben tener como finalidad garantizar la satisfacción de necesidades y obtener la calidad de vida; y la transversalidad está relacionada directamente con la intervención de diversos organismos gubernamentales, para atender un problema público desde su ámbito de competencia, sin considerar la participación social para la toma de decisiones o la evaluación social de políticas.

Por ello, para la construcción de prácticas organizacionales con un compromiso social, ambiental y económico, una de las estrategias del Proyecto de Desarrollo Sustentable requiere aplicar políticas públicas articuladas, donde cada una de ellas se complementa con la otra, considerando que su centro de atención son los seres humanos, la naturaleza o los procesos productivos y de distribución, con el objetivo social de la satisfacción de necesidades y la calidad de vida.

*El desarrollo sustentable es heredero del debate entre pensadores de los siglos XVIII y XIX acerca del desarrollo humano y social, también abordado*

---

<sup>121</sup>Memoria documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal 2001 – 2006 (PDS) y las Agendas de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable 2004 – 2006, pp. 24.

*intensamente por la literatura económica en el siglo XX*<sup>122</sup>. Es resultado de intensos debates surgidos en la década de los sesenta y setenta en Europa y Estados Unidos. En este contexto, es preciso resaltar dos connotaciones: en primer lugar, implícitamente se inclinó por una concepción cualitativa del desarrollo al emplear el propio término de *desarrollo* y dejar de lado el de *crecimiento*<sup>123</sup> que hace referencia al incremento cuantitativo de la producción material.

Es por tanto, una visión integral de los procesos de transformación en el sentido que Jiménez Castro otorgó en su momento al desarrollo integral: “*proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socio – culturales, económicos y morales, que hacen que cada hombre, comunidad y país transforme y mejore, y pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad y convivencia humanas*”.<sup>124</sup>

Si bien, la visión de Jiménez Castro no es tan completa como la del desarrollo sustentable, puesto que no aborda la parte ambiental ni la equidad intergeneracional, sin embargo, es menester mencionar que tenía bastante claro, que el desarrollo implicaba un cambio estructural que requería la integración de todos los elementos que conforman el sistema social, hacia un proceso de transformación para mejorar la calidad de vida. De la misma manera, el enfoque del desarrollo sustentable implica acciones en áreas que rebasan lo estrictamente económico y social: incluye todos los ámbitos de la sociedad para lograr su transformación, del término *políticas de desarrollo*, se infiere que no sólo las políticas ambientales deben considerarse para alcanzar el desarrollo, sino que intervienen prácticamente todas las macro – políticas de la administración pública: fiscal, económica, social, comercial, agropecuaria, industrial, etc., para lograr el llamado desarrollo sustentable. En segundo lugar, al utilizar el concepto de

---

<sup>122</sup>Tamemes Ramón hace un recuento detallado del debate en el siglo XX, en: *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites de crecimiento*, Editorial Alianza, España, 1995.

<sup>123</sup>Lo anterior no implica necesariamente que estas concepciones utilicen el término crecimiento ya que incluso pueden utilizar el término de desarrollo económico pero tener una visión económica o restringida del concepto, ver por ejemplo Bare, Raymond, *El desarrollo económico*, FCE, México, 1962.

<sup>124</sup>Jiménez Castro Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, instrumentos para la separación de la crisis social y económica, Limusa, México, 1997, pp. 53.

desarrollo sustentable se reconoce que el desarrollo económico tiene límites físicos; incluso, antes de la publicación del Primer Informe del Club de Roma, basado en la obra de Dennis L. Meadows: *Los límites del crecimiento*<sup>125</sup>; ya se habían realizado algunos estudios sobre el peligro que las actividades económicas podrían representar para el agotamiento de los recursos naturales, con lo cual se podría colapsar la humanidad.

A pesar de las críticas al *Informe Meadows*, este constituyó un serio esfuerzo por calcular el impacto de las actividades humanas sobre el planeta, Meadows concibió un modelo global en el cual el colapso se iniciaría por el agotamiento de los recursos no renovables: “...la población y el crecimiento industrial se pararán ciertamente dentro del próximo siglo, lo más tarde”;<sup>126</sup> después de este informe, se generó un intenso debate al respecto. Otro aspecto de este contexto es que como todo modelo de desarrollo, es concebido como un proceso paulatino de transformación, su realización implica un proceso determinado de tiempo para llevarlo a cabo. Lo anterior, plantea tres situaciones:

- a) Un estado inicial donde el desarrollo nacional no es sustentable,
- b) Un periodo de transición hacia un estado de desarrollo sustentable y,
- c) Un estado donde el nivel de desarrollo es sustentable.

No es difícil identificar la primera situación, ya que en la década de los años 70's se presume que al no haber *políticas ambientales*, estamos en un estado de desarrollo no sustentable, lo cual puede ser discutido y analizado con mayor profundidad. La Administración Pública a través de la articulación de políticas públicas puede propiciar las condiciones socioeconómicas para el desarrollo de la sociedad y se convierten en las redes de cooperación y conexión capaces de

---

<sup>125</sup> El libro reportó un estudio de tendencias globales a largo plazo en las áreas de población, economía y medio ambiente. Dicho escrito ganó relevancia alrededor del mundo, y dio comienzo a un debate acerca de los límites de la capacidad de nuestro planeta para soportar la continua expansión económica del ser humano, un debate que continúa actualmente. Texto en: [www.sustainer.org](http://www.sustainer.org). *Sustainability Institute–Meadows Obituaries*. Consultado el 15 de diciembre del 2014.

<sup>126</sup> Tamemes Ramón, op. cit., pp. 122.

formular respuestas multidimensionales, ante un contexto inmiscuido en problemas públicos particulares.

*“El desarrollo sustentable, como asunto público, moldea a la Administración Pública hacia su sistema de gestión integradora de sus tres pilares fundamentales: desarrollo social, equilibrio ecológico y economía con procesos productivos y distributivos con justicia, diseñando estrategias medulares capaces de crear las bases políticas reales, de interacción, compromiso y responsabilidad”.*<sup>127</sup>

En general, el fortalecimiento institucional de la Administración Pública, a través de la integralidad de las múltiples dimensiones que definen sus procesos de gestión, es decir, la social, la ambiental y la económica, todo ello dentro de un marco jurídico que se cumple, lo concibe como el artífice del rompecabezas del desarrollo sustentable, esencialmente por su articulación de sus políticas públicas.

Las etapas metodológicas en la articulación de políticas, tienen que ver básicamente con:

- ✓ Conexión presupuestaria.
- ✓ Selección de componentes compatibles de cada política.
- ✓ Cambio en los contenidos de la política social y la política económica.
- ✓ Integración de la política social y la política económica como una sola.

Entre 1970 y 1990 aparecen algunas aproximaciones ambientalistas al enfoque del *desarrollo*, principalmente debidas a la preocupación por la

---

<sup>127</sup> Bravo Quintana Luis Daniel, *Transformación de la Administración Pública Federal: articulación de políticas públicas para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable en México*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, pp. 123.

explotación excesiva de los recursos naturales provocada por el modelo de crecimiento económico. A partir de ahí, surge el enfoque del desarrollo sustentable. A partir de entonces, se genera una historia de acontecimientos con los que poco a poco se abren espacios para la discusión de la problemática, logrando ubicar el tema como elemento central de las agendas políticas de los países, motivo de reuniones, acuerdos, propuestas internacionales y metas a cumplir. Por lo anterior, se presenta a continuación una cronología del tema de desarrollo sustentable que considero importante para el tema de investigación:

### **Cronología del desarrollo sustentable**

Tres sucesos internacionales han marcado la evolución del *Desarrollo Sustentable* durante las tres décadas recientes, a saber: la *Conferencia de Estocolmo de 1972*, la *Conferencia de Río de 1992*, el *Protocolo de Kyoto*<sup>128</sup> de 1997 y la *Cumbre de Johannesburgo de 2002*.

Estos encuentros resultan significativos, no porque representen desviaciones radicales con respecto a las políticas del pasado, ni debido a que, como consecuencia de ellas, los gobiernos modificaran fundamentalmente sus agendas políticas, sino más bien porque representan el resultado institucional formal de las exigencias del público para que los gobiernos e instituciones internacionales se enfrenten a las crecientes crisis ambientales. En tal sentido, estos eventos constituyen la culminación de períodos previos de luchas ambientalistas en el entorno internacional, a la vez que marcan el inicio de nuevos períodos de actividad política. (Para la evolución de estos eventos, ver Cuadro 20, *Cronología del Desarrollo Sustentable*, en Anexo)

---

<sup>128</sup> El Protocolo de Kioto, sucesor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes destinado a luchar contra el cambio climático. Contiene los compromisos asumidos por los países industrializados de reducir sus emisiones de algunos gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global. Las emisiones totales de los países desarrollados deben reducirse durante el periodo 2008-2012 al menos en un 5 % respecto a los niveles de 1990. Texto en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l28060> consultado el 4 de noviembre de 2015.

## **2.3 Políticas Públicas.**

Para abordar el tema de políticas públicas, es tarea fundamental hacer una definición adecuada que brinde los aspectos necesarios para lograr un total entendimiento de dicho concepto. La implementación de las políticas públicas en México es un tema que resulta de vital importancia dentro del actuar de nuestra vida cotidiana como sociedad, ya que éstas son el reflejo de la participación ciudadana y la clara parte ejecutora de la Administración Pública. Es importante especificar que para efectos de este trabajo, no es suficiente dar una definición, sino que primero hay que conocer el origen, en este caso de las *políticas públicas* para así no limitarnos únicamente a dar respuesta a un qué, sino del mismo modo conocer y comprender a aquellos factores relacionados con las políticas públicas. Por ello, también es importante conocer el *para qué* de dichas políticas, así mismo, resulta elemental conocer el contexto histórico dentro del cual se desarrolló el término de políticas públicas, ya que esto nos da un indicio sobre el por qué y el para qué de dichas políticas. De esta manera, se podrá conocer no solo su origen y significado, sino también su función.

Es decir, para poder hablar de políticas públicas, es necesario conocer su origen y partir de ello, conocer la función de las mismas, es decir, el *para qué*. Con ello, se contará no solamente con un concepto y una definición, sino que contaremos con las bases para conocer y analizar todos aquellos elementos que se encuentren relacionados con las políticas públicas. De esta manera, se generarían las condiciones para el desarrollo equitativo y sustentable de los hidalguenses a través de políticas públicas que respondan con calidad y calidez a las necesidades de la ciudadanía que reduzcan la pobreza y la desigualdad social.

### **a) Origen y contexto histórico de las políticas públicas.**

El origen del término: *Políticas Públicas*, es acuñado por Harold Lasswell en el año 1950; ahora bien, es importante precisar la existencia de dos términos

fundamentales para hablar de políticas públicas: *policy* y *politics*. Para poder entender estos términos, es necesario realizar una distinción conceptual entre ambas (*policy* y *politics*); al ser dichos términos introducidos por anglosajones, resulta difícil encontrar una traducción precisa de estos conceptos. Por su parte, tenemos la definición que nos da Edith F. Kauffer, la cual refiere que *politics* es entendida entonces como “*política*”, y *policy* como políticas públicas o acción pública; ella indica que *politics* se refiere propiamente a la política, a la lucha por el poder y todo lo que ello implica, como lo son elecciones e instituciones de gobierno, por otra parte, el término de *policy*, no posee un significado equivalente en español. El origen de la palabra es griego *politeia*, el cual a su vez se deriva del griego *polis* (ciudad). De este modo, se puede decir que el vocablo *politeia* hace referencia a “*cómo una polis se ejecuta*”, es decir, una Constitución<sup>129</sup>.

Durante la década de 1950, Lasswell trata sobre “*Ciencias de Política*”, (*polycy sciences*), en donde pone mayor énfasis en las cuestiones de política, pero al mismo tiempo busca mantener el análisis científico que ante la atención de los problemas y sus remedios corría riesgo; hablar sobre el campo de las *policy sciences* es “... *referirse normalmente a que éstas se ocupan de coadyuvar a la solución de problemas en el marco del interés público...*”<sup>130</sup> Precisando lo anterior, se puede decir que las políticas públicas, según su origen, se encargan del aspecto político por medio de una acción gubernamental, y por otro lado, si se trata sobre *politics*, se hace alusión a aspectos relacionados con un gobierno y al poder propiamente dicho, es importante señalar el contexto histórico dentro del cual se originó y desarrolló el término de políticas públicas. Si bien fue en Estados Unidos donde surge la Ciencia Política, se comienza por una dicotomía entre política y administración. Puntualizar lo anterior es de suma importancia, debido a que resulta necesario realizar una distinción entre Administración Pública y la Política, ya que son dos factores que influyen de manera directa a un gobierno.

---

<sup>129</sup>Este término fue desarrollado tanto por Aristóteles como por Platón. Ahora bien, lo que a este trabajo se refiere, es necesario seguir por la línea que afirma que *policy* se refiere a la acción pública, es decir, al aspecto programático de la acción gubernamental.

<sup>130</sup>Bazúa Fernando Valenti, Giovana, Hacia un enfoque amplio de Política Pública, consultado el 12 de agosto de 2014 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr2.pdf>

Se entiende por políticas públicas: “...un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concentran en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”.<sup>131</sup>

Las políticas públicas se utilizan como instrumentos gubernamentales y de participación social, para atender problemas públicos específicos, desde la perspectiva política de negociación y técnica de implementación, crean las redes de cooperación y conexión democráticas, entre la Administración Pública y los ciudadanos, para ejercer derechos y libertades, así como obligaciones. La negociación se puede localizar en los consensos e incluso en los disensos. El consenso como un ajuste mutuo de intereses y el espacio de conciliación es un reflejo de la presencia de las políticas públicas en los asuntos generales, para responder a las necesidades primordiales de la población.

A partir de ello, las políticas públicas son instrumentos democráticos adentrados en diferentes obstáculos políticos, sociales, ambientales y económicos, cuya batalla sólo se gana a través de algunos factores determinantes como la responsabilidad, el interés y la dedicación, tanto de la parte institucional como de la social, enfocadas al beneficio común. En otras palabras, las políticas públicas tienen compromisos de interés público y son herramientas de enorme valor para la democracia. De este modo, las políticas públicas, no sólo en términos de la técnica usada, sino también de la discusión pública entre el gobierno y los

---

<sup>131</sup>Cardozo Brum Myriam, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social*, H. Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 25 y 26.

ciudadanos para su creación, ejecución y evaluación, se vuelven indispensables para reafirmar a la democracia en sus procesos.

Las políticas públicas, de acuerdo con Subirats, se relacionan con la actividad gubernamental<sup>132</sup> en términos de sus técnicas aplicables, porque cuentan con un propósito específico por realizar a partir de una situación dada, regidas por un marco normativo para establecer los objetivos, los impactos y los resultados anhelados por conseguir; este autor afirma que: *las políticas públicas son un conjunto de acciones y operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo.*<sup>133</sup>

En su definición, se enfatiza el hecho de que si bien una política pública tiene como naturaleza definir un problema y actuar ante él, la resolución de dicho problema no se da por hecho, lo que se asegura son los mecanismos de acción ante el problema detectado, para “*intentar*” dar soluciones<sup>134</sup>. Ahora bien, se puede ver claramente que en estas definiciones (tanto la de CEPAL como la de Joan Subirats), encontramos factores que coinciden, tales como acciones que se realizan con el objetivo de dar solución a un conflicto que afecta a la colectividad. Las políticas públicas, en su funcionamiento necesitan de la legalidad y la legitimidad; dentro de sus procesos de legalidad se sitúan la planeación, el diseño y la implementación; y en los de legitimidad la evaluación; lo anterior son las etapas de las *políticas públicas*.

---

<sup>132</sup>Subirats, Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación, edición en línea, s/lugar de edición, citado el 21 de marzo del 2014, formato PDF, disponible en internet: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.IV\\_No.1\\_ersem/5J\\_Vol.4\\_No.1\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.1_ersem/5J_Vol.4_No.1_1sem.pdf)

<sup>133</sup>Subirats Joan, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1988, pp. 27.

<sup>134</sup>Si seguimos con esta misma línea de argumentación, podemos de igual manera, analizar la definición que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) nos brinda sobre las políticas públicas. Para este organismo, dichas políticas .... *Vienen siendo organizadas en torno a objetivos de interés colectivo...* además, también se señala en esta definición que las acciones que se realizan no son únicamente llevadas a cabo por la administración pública, sino que ... *abre nuevas oportunidades para la participación, y reconoce la necesidad de incluir a las instancias de la sociedad civil* .... Texto en CEPAL, t., I, en Obregón Davis, Sarah Alexandra, *Planeación para el desarrollo humano y bases metodológicas para su instrumentación*, S.L.I., Centro de estudios Andaluces, pp. 72 – 73, consultado el 11 de agosto de 2014 en [http://oa.upm.es/460/1/SARAH\\_ALEXANDRA\\_OBREGON\\_DAVIS.pdf](http://oa.upm.es/460/1/SARAH_ALEXANDRA_OBREGON_DAVIS.pdf)

*“Otra argumentación que da Subirats, la cual nos dice que las políticas públicas son de cierta manera, definidas de manera subjetiva por un observador, en donde participan decisiones relacionadas con actores, circunstancias, grupos, etc., además todos estos factores se dan un determinado periodo de tiempo, en el que también se presentan distintos sub – procesos”<sup>135</sup>.*

Como ya se ha mencionado, por naturaleza, las políticas públicas tratan de servir a la administración como un instrumento en acción, que pueda lograr dar soluciones a diversos tipos de problemas, de este modo, cuando se incluye el tema de la participación ciudadana desde el inicio de una política pública, es fundamental conocer la forma en que la sociedad participa, y hasta qué grado realmente lo hace. La *participación ciudadana*<sup>136</sup> supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar, es decir, que la ciudadanía se interesa por la vida política que vive cotidianamente.

*“Siguiendo esta línea, se puede decir que la participación ciudadana es un medio y un objetivo democrático que reconoce el derecho de intervención, participación y de opinión de todos los ciudadanos permitiéndonos producir conocimientos, experiencias, e*

---

<sup>135</sup>Ibid, Obregón Davis, Sarah Alexandra, *Planeación para el desarrollo humano y bases metodológicas para su instrumentación*, S.L.I., Centro de estudios Andaluces, pp. 79, consultado el 26 de agosto de 2014.

<sup>136</sup>El término *participación* esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social. De ahí la enorme complejidad de ese término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por las razones estrictamente personales - psicológicas o físicas - que empujan a un individuo a la decisión de participar; pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad. Texto consultado el 12 de agosto de 2014 en: [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm1](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la_participacion_ciudadana_en_la.htm1)

*innovaciones para dar respuesta a problemas que la sociedad misma considera dignos de solucionar”.*<sup>137</sup>

Sin embargo, debido a que la *participación ciudadana*<sup>138</sup> puede ser vista por el gobierno como un medio y a la vez como un objetivo, se hace inevitable el preguntarnos si realmente las políticas públicas son un instrumento que sirve a la administración para lograr resultados eficientes y eficaces, o solamente es una simple herramienta que a su vez busca la participación de la sociedad para “*legitimar*” su actuar, la participación ciudadana puede llegar a ser un factor determinante dentro del universo de las políticas públicas, y que supone que realmente se está tratando con un problema público; por un lado, no todos quieren participar aunque puedan, y aun así, no todos pueden hacerlo aunque quieran. Para reforzar esta idea, se puede retomar a Aguilar Villanueva quien argumenta que:

*“... una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de una*

---

<sup>137</sup>Debido a que la participación ciudadana puede ser vista por el gobierno como un medio y a la vez como un objetivo, se hace inevitable el preguntarnos si realmente las políticas públicas son un instrumento que sirve a la administración para lograr resultados eficiente y eficaces, o solamente es una simple herramienta que a su vez busca la participación de la sociedad para legitimar su actuar. La participación ciudadana puede llegar a ser un factor determinante dentro del universo de las políticas públicas, y que supone que realmente se está tratando con un problema público.

<sup>138</sup> El término de participación ciudadana es el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa. A través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Texto en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en Participación Ciudadana [Actualización: 17 de febrero de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/), consultado el 11 de noviembre de 2015.

*comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis...*<sup>139</sup>

De acuerdo con lo que Aguilar Villanueva dice acerca de la formulación de políticas públicas, así como del proceso que conlleva, es oportuno tratar el tema de las etapas y enfoques de las políticas públicas, debido a que las políticas públicas han tenido la presencia de diversos obstáculos tales como no contar con una conceptualización teórica que ayude a obtener una definición, los teóricos han utilizado diferentes enfoques de las políticas públicas para clasificarlas. La perspectiva de las políticas públicas es un agregado de métodos que permiten descomponer la esfera de la acción pública, la cual de por sí es amplia, en actividades muy distintas y analíticamente separables.

#### **b) Enfoques y etapas de las políticas públicas.**

El enfoque de las políticas públicas permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública y asimismo facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas; y es en este punto donde se resalta la importancia de los caminos de políticas públicas, ya que también la aproximación a la realidad administrativa del análisis de las mismas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

El punto de vista de las *políticas públicas* parte de una concepción multidisciplinaria en la que la Ciencia Política se adjudica una función predominante. Hablar sobre *políticas públicas* implica aludir a diversos conceptos y factores que complementan a dichas políticas y que nos ayudan a dar una

---

<sup>139</sup>Aguilar Villanueva Luis, *Políticas Públicas en México*, Texto en: <http://tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html> consultado el 28 de julio de 2014.

definición propia, los cuales además, le dan características que las hacen distintas a otros tipos de herramientas que utiliza el gobierno para su actuar. Ahora bien, es importante destacar la importancia de conocer las etapas que consta el proceso de las políticas públicas, ya que sin esta herramienta resultaría más ardua la tarea de comprender y analizar el *cómo* y *para qué* de las políticas públicas; por lo que, una política pública se basa en decisiones gubernamentales, como respuesta a un problema de la sociedad, la cual interviene en el proceso para dar solución a dicho problema, es decir, una política pública consta de varias etapas, las cuales son parte importante para que la solución a un problema sea tanto eficiente como eficaz.

Ahora bien, el ciclo de las políticas públicas abarca una serie de etapas que, con ligeras variantes abarcan los siguientes temas:

- La construcción de la agenda (que supone la emergencia del problema, su definición su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y la actuación del poder público),
- La formulación de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar).
- La implementación del programa o programas establecidos.
- Su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma.<sup>140</sup>

La perspectiva desarrollada por Lasswell tuvo mayor valía dentro del ámbito del análisis de políticas públicas, ya que asumió que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado, es decir, se enfocó en abarcar todo el proceso de elaboración de las políticas, pero de una manera claramente racionalizada, que permita obtener un diseño y gestión de políticas públicas eficiente y eficaz.

---

<sup>140</sup> Aguilar Villanueva, Luis, Estudio Introdutorio a las Políticas Públicas.

Es necesario destacar la importancia de conocer el establecimiento de las fases que determinan el proceso de elaboración de políticas públicas, es decir, por qué surgen los problemas, por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos, quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas, cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción, cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada, en otras palabras, conocer cada etapa a detalle. La *formulación de políticas públicas* es una etapa que se considera importante, ya que en ella se establecen e identifican los problemas a resolver, de igual manera, se plantean diferentes vías de acción una vez que la información ha sido recopilada. Por ello, analizar esta etapa es importante para comprender el resto de las fases que complementarán el ciclo de una política pública. El reconocimiento de un problema es un factor determinante dentro de la formulación de políticas públicas, así como de su establecimiento dentro de la agenda; al retomar la idea de Wayne Parsons, establece lo siguiente:

*“La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema, y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento”.*<sup>141</sup>

Es importante aclarar que no todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Lo anterior, se debe a que a pesar de que existen numerosas demandas por parte de la ciudadanía, el gobierno tiene la tarea de decidir adecuadamente cuáles son las demandas que verdaderamente necesita una solución. De este modo, el gobierno debe tener en consideración sólo a aquellas demandas que por

---

<sup>141</sup>Parsons Wayne, *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FACSO, 2007, pp. 119.

algunas circunstancias, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar, crear una política frente a ellas.

Para esto, se requiere de una buena recepción de las demandas, captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales, y para ello es importante hacer uso de diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes, es decir, emplear medios como por ejemplo, las encuestas.

*“Es entonces, que el establecimiento de la agenda es el momento en el que los diversos actores buscan poner a consideración en la agenda política los temas e intereses en los cuales se identifican. El establecimiento de prioridades es la tarea fundamental en esta fase”.*<sup>142</sup>

### **2.3.1 Política Social, Ambiental y Económica.**

Las consideraciones sociales, ambientales y económicas afectan las leyes humanas y el desarrollo. Desde el punto de vista del desarrollo sustentable, existe una preocupación por la expansión económica que causa daños irreparables a nuestro planeta. Por un lado, los problemas ambientales conciernen a las ciencias exactas, naturales y sociales; pero al mismo tiempo son problemas que involucran decisiones políticas, a veces controvertidas y por lo mismo muy difíciles de resolver.

---

<sup>142</sup>González Bombal Ines, *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en Políticas Públicas*, Buenos Aires, Zorzal, 2003, pp. 19.

### 2.3.2 Política Social.

Se entiende por *Política Social* un conjunto de criterios para preservar y elevar el bienestar social para todos los ciudadanos.

*“En la política social, según Ceja Mena, el Estado cuenta con estrategias, acciones y programas concretos para la construcción de la cohesión y equidad en la sociedad, con el fin de vincular tanto los intereses particulares y colectivos”.*<sup>143</sup>

Ahora bien, la política social se localiza en los programas de bienestar nacional, identificando como prioridades a los aspectos relacionados directamente con la educación, la salud, la alimentación, el empleo, la seguridad social como protección, la vivienda, incluso con la asistencia pública; en resumen, combate arduamente la pobreza y ofrece servicios básicos, cuya directriz está orientada hacia el desarrollo. Evidentemente, los problemas económicos impactan a muchos sectores y uno de ellos es el social; como consecuencia, las crisis económicas aumentan la pobreza debido a causas circunstanciales de desempleo e incremento de los precios para el consumo, cuya afectación va directamente a la canasta básica de alimentos.

*“Peraza González, señala que para Thomas Humprey Marshall la (...) política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al*

---

<sup>143</sup> Concepción Ceja Mena, *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, noviembre de 2004.

*hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del mercado.*<sup>144</sup>

De este modo, la política social entre sus principales objetivos busca reducir y en lo posible eliminar la inequidad social, tratando de incorporar mecanismos de distribución de los recursos a modo que sea factible, para el mayor número de personas, alcanzar la oportunidad de acceder a bienes y servicios, para superar la situación crítica por la cual están atravesando, mantiene valores democráticos necesarios para el desarrollo sustentable. De esta manera, se reafirma la política social como universal, solidaria, eficiente, equitativa e integral, cuya continuidad depende claramente de una certeza jurídica contundente, establecida en la Constitución para ser aplicada.

*“La función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, oportunidades y capacidades.”*<sup>145</sup>

En general, la política social trata de garantizar la cobertura total de los derechos sociales, procurando acentuar la inclusión de la mayoría de los ciudadanos, innegablemente creando una disputa constante para erradicar la exclusión social sufrida por algunos miembros del estado. Así, al hablar de la igualdad, exclusivamente se da bajo las mismas circunstancias brindadas por las leyes y de acuerdo a las garantías de acceso generadas por la política social. La política social tiene como objetivo reducir la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas y empata con el término de Desarrollo Sustentable.

---

<sup>144</sup> Lol-be Peraza González Aurora Guadalupe, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, Facultad de Economía, 2007, pp. 376.

<sup>145</sup>Thais Mingon, *Política social en Venezuela 1999 – 2003*, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, enero – abril 2004, pp. 48.

*“Estas necesidades se pueden clasificar en dos categorías, tanto existenciales que son las necesidades de ser, tener y estar; y las axiológicas que son las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, identidad y libertad; estas necesidades son fundamentales, para satisfacerlas se necesitan satisfactores los cuales cambian a través del tiempo y de las culturas, ya que cada sociedad adopta diferentes estilos para satisfacer las necesidades de la sociedad, esto quiere decir, que lo que cambia es la elección de cantidad y calidad de los satisfactores y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos”.<sup>146</sup>*

### **2.3.3 Política Ambiental.**

Hace no mucho tiempo, quizás apenas unas cuantas décadas, el Medio Ambiente no era considerado como una de las principales preocupaciones de los gobiernos ni de la sociedad, sin embargo, debido a las incontables transformaciones del medio donde se desenvuelven todas las actividades humanas, fue indispensable empezar a cuestionar el estilo de vida en el que nos hemos enfrascado. Una *política ambiental* efectiva requiere ser capaz de integrarse en las políticas sectoriales, para ello, necesita conocer la relación entre el estado del medio ambiente y la presión que ejercen los diversos sectores, bien por el uso de los recursos naturales o por las emisiones contaminantes.

*“La superficie agrícola en el Estado de Hidalgo, sembrada en la primavera – verano 2010, fue de 584,332 hectáreas de las cuales el*

---

<sup>146</sup>Meza Leonardo, (compilador), *Medio ambiente y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, representación en México, 1999, pp. 15.

*75% fue establecido en áreas de temporal y el 25% en zonas de riego.*

*El volumen de producción obtenido fue de más de 7.5 millones de toneladas, con valor de la producción de 4,983 millones de pesos, de ahí, la zona de riego aportó en el valor de la producción un 60%, con tan solo el 25% de la superficie agrícola.”<sup>147</sup>*

Las potencialidades ambientales para el desarrollo sectorial indicarán las áreas de desarrollo para las que el medio ambiente ofrece oportunidades. Tal es el caso de espacios naturales para el desarrollo del turismo rural o zonas adecuadas para el desarrollo de energías renovables. Un primer paso en la construcción de un sistema de indicadores para evaluar las potencialidades y limitaciones ambientales para el desarrollo es la elaboración de un perfil sectorial. Tomando como referencia la ordenación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, los sectores a analizar pueden ser: agricultura<sup>148</sup>, industria<sup>149</sup>, transporte<sup>150</sup>, turismo<sup>151</sup> y económico<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup>Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 / 2016), Gobierno del Estado de Hidalgo, pp. 84.

<sup>148</sup>Los cultivos predominantes en la entidad de acuerdo al valor económico que generan, están compuestos por diversas agrupaciones; en primer lugar se tiene a los cultivos básicos, maíz, frijol y trigo, que cubren más de 300 mil hectáreas sembradas que representa el 51.5% de la superficie agrícola, y aportan más de 546 mil toneladas cosechadas de grano, con un valor de la producción de 1,780 millones de pesos, mismos que representan el 35.7% del ingreso por aportación agrícola en la entidad. De estos cultivos básicos, destacan el maíz y el frijol que ocupan el doceavo y onceavo lugar respectivamente, en cuanto a producción se refiere, en el ámbito nacional. Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 / 2016), Gobierno del Estado de Hidalgo, pp. 85.

<sup>149</sup>En el Estado de Hidalgo existe una gran gama de mano de obra y nichos de oportunidad en diferentes sectores industriales como el textil, la agroindustria, la manufactura, la energética y logística entre otros de igual relevancia. Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 / 2016), Gobierno del Estado de Hidalgo, pp. 87.

<sup>150</sup>Uno de los objetivos estratégicos del *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo* es: Fortalecer la estrategia de construcción y modernización de la infraestructura carretera en el estado a fin de ofrecer mayor seguridad y accesibilidad a la población y así contribuir a la integración de sus distintas regiones; mantener en buen estado, la infraestructura de comunicaciones existente para contar con un sistema carretero seguro, rápido y eficaz que garantice el transporte de pasajeros y bienes entre las diferentes regiones, así como, corresponsabilizar a los municipios en las actividades referentes al mantenimiento, conservación, reconstrucción, pavimentación y modernización de las vías de comunicación. (pp. 155)

<sup>151</sup>El Estado de Hidalgo cuenta con una variada oferta de atractivos turísticos. En la entidad se practican 8 tipos de turismo de los 9 que establece la Organización Mundial de Turismo y se cuenta con 3 zonas arqueológicas, 13 conventos de orden Franciscana y 20 de orden Agustina del siglo XVI, 30 museos, más de 100 haciendas mineras y pulqueras, y 24 desarrollos ecoturísticos. Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 / 2016), Gobierno del Estado de Hidalgo, pp. 89.

<sup>152</sup>El progreso económico es un componente esencial de desarrollo, pero no es el único componente. En él se incluyen también aspectos socioculturales relacionados con la calidad de vida de la población y debe ser estudiado como un proceso multidimensional, que envuelve la reorganización y la reorientación económica del

El entorno ecológico, entre otros factores, es agredido por el crecimiento de los asentamientos así como por el desarrollo de las actividades antropogénicas y el aprovechamiento irracional de los recursos naturales, lo que conlleva, además, al incremento de la especulación que se registra en el mercado del suelo urbano o la ocupación de asentamientos irregulares, así como los altos costos por la gestión y dotación de los servicios básicos en esquemas de crecimiento urbano sin criterios normativos para los organismos operadores de servicios básicos.

En la experiencia real, el perfil ambiental se elabora en base a *indicadores*<sup>153</sup> económicos relacionados con el uso de los recursos así como otros relativos a la incidencia ambiental directa de cada sector identificado. A tal fin se utilizaron como punto de partida los indicadores sectoriales de EUROSTAT, añadiendo otros cuando era preciso recoger *algún aspecto importante en la región, como es el caso de los datos sobre el desarrollo del turismo rural*.<sup>154</sup>(Cuadro 6, Ver Anexo, Experiencia internacional en el desarrollo de Indicadores Ambientales)

Conocidas las características sectoriales y sus tendencias, se relacionan con indicadores sobre el estado del medio ambiente en la región, los mismos que se emplean para conocer el déficit ambiental, con esta información se pueden plantear y justificar las potencialidades y limitaciones ambientales de desarrollo sectorial en el ámbito geográfico del Estado de Hidalgo. Es de esta manera, como el desarrollo de la política ambiental implica un largo proceso de toma de decisiones, parte de una preocupación ambiental y acaba en la adopción de

---

sistema social. Para poder incrementar los ingresos es necesario producir cambios radicales no solamente en los sistemas de producción sino también en las estructuras sociales, institucionales y administrativas. Pedraza Olguín Héctor, *El municipio de Ixmiquilpan: una propuesta para el desarrollo sustentable*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, INAP, Febrero 2006, pp. 185.

<sup>153</sup> Los indicadores se definen como medidas de desempeño que agregan información de modo que se a útil, destacando también los aspectos no resueltos de fluctuaciones, variaciones intertemporales e incertidumbre de la información (Banco Mundial, 1995). Texto en: *Indicadores Ambientales del Estado de Hidalgo*, Gobierno del Estado de Hidalgo, 2003.

<sup>154</sup>Manteiga Lola, *Los indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas*, Terra Centro para la política ambiental, Publicado en: Estadística y Medio Ambiente 2000. Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla, pp. 8.

medidas encaminadas a paliar tendencias desfavorables; una de las piedras angulares de este proceso es la disposición de información adecuada.

*“Las limitaciones ambientales para el desarrollo sectorial, vendrán establecidas por la capacidad de carga del medio. Así, por ejemplo, el desarrollo de cultivos debería estar en función de la disponibilidad de agua, la erosionabilidad del suelo, la existencia de zonas de elevado valor natural, etc...”*<sup>155</sup>

Cuando el deterioro ambiental se transforma en una reconocida preocupación ambiental, por lo general existen datos científicos que avalan el problema. Por ejemplo, el fenómeno del cambio climático, una de las preocupaciones ambientales de mayor magnitud, dispone de una ingente cantidad de datos científicos no sólo actuales sino de un largo período histórico. Sin embargo, esta información científica no siempre es útil para el desarrollo de una política, resulta necesario traducir las observaciones científicas y la abundante información en un número reducido de parámetros capaces de ofrecer información útil, a nivel político, sobre el problema en cuanto a sus causas, su situación y sus tendencias, es cuando se refiere a los *indicadores ambientales*.

El trabajo que aquí se presenta constituye un esfuerzo por revisar, desde la Administración Pública, el problema ambiental que más afecta al Estado de Hidalgo: como lo es el *grave deterioro ecológico que sufre el estado*. Ello constituye un esfuerzo por incorporar en las perspectivas del análisis social, político y de Administración Pública elementos que han sido considerados fenómenos tangenciales a su campo de investigación, siendo abordados desde una perspectiva de la Administración Pública. En consecuencia, se espera

---

<sup>155</sup>Anualmente, en el Estado de Hidalgo, se registra una pérdida potencial productiva de los suelos forestales y de la biodiversidad como consecuencia de los procesos erosivos del agua y del viento sobre una geografía accidentada, salinización de los suelos por el uso indiscriminado del riego y por la deforestación de zonas boscosas, siendo ésta de niveles de moderado a severo. Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 / 2016), Gobierno del Estado de Hidalgo

configurar un análisis de los fenómenos sociales, políticos y económicos involucrados en ciertas problemáticas ambientales que afectan al Estado de Hidalgo.

*“Los efectos adversos de las variaciones climáticas extremas exigen que las políticas públicas respondan a criterios de transversalidad, concurrencia y transparencia.”<sup>156</sup>*

Con todo, el presente trabajo de investigación busca establecer políticas públicas ambientales en el estado, concibiendo a las políticas públicas como la *materialización del Estado en movimiento*, para llegar a la propuesta de una definición operativa que resulte óptima para el cumplimiento del objetivo establecido. Una forma de entender estos problemas desde su dimensión social y política es a través de un fenómeno como la característica de inequidad en nuestra sociedad, que se refleja en una persistente desigualdad en la estructura distributiva de ingresos, recursos, bienes y servicios.

Esto significa la vulneración de los derechos sociales en importantes sectores de la población, que no cuentan con los medios necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas ni mucho menos, para desarrollar una vida digna. Por ende, es posible suponer que tal como en el ámbito del trabajo, educación, salud y otras esferas que evidencian las inequidades sociales, en el caso de los problemas ambientales, tanto las responsabilidades en su origen como el padecimiento de sus consecuencias están también inequitativamente distribuidas y que las consecuencias de tales problemas afectan principalmente a la población más pobre.

---

<sup>156</sup> García López Tania, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, Universidad Veracruzana, Editorial Ubijus, 2014, pp. 79.

### 2.3.4 Política Económica.

La industria manufacturera tiende a desarrollarse en las actividades industriales extensivas en mano de obra barata poco calificada, productoras de manufacturas con poco valor agregado, dejando una amplia gama de posibilidades de desarrollo en industrias intensivas en capital. Comparativamente la industria manufacturera hidalguense tiene una mayor participación en los ingresos nacionales en relación a la minería, a pesar de que ésta última cuenta con un mayor número de establecimientos y de puestos de trabajo, lo cual pone en evidencia el carácter extensivo de la explotación minera y del desarrollo industrial en el estado y plantea la posibilidad de mejorar la producción minera a partir de la modernización de la tecnología utilizada y de la calificación de la fuerza de trabajo. De aquí que la disyuntiva del proceso de industrialización de Hidalgo sea, promover la creación de empresas industriales extensivas en mano de obra sin calificación y mal remunerada, altamente contaminantes y demandadoras de grandes cantidades de agua, que el estado no posee, o estimular la instalación de industrias intensivas en capital, que no requieren de grandes recursos acuífero y generan pocos desechos contaminantes como es el caso de la electrónica; para lo cual será necesario formar la fuerza de trabajo calificada que requiere la tecnología de punta, aprovechando las ventajas de la ubicación geográfica de Hidalgo, que le dan acceso por tierra y por mar a mercados donde la mano de obra calificada es más costosa.

Otro aspecto, está relacionado con la prioridad que el gobierno estatal ha dado a la micro, pequeña y mediana empresa dentro de la industrialización del estado. En este sentido cabe señalar que, hasta antes de la crisis actual, el número de micro y pequeñas empresas había crecido vertiginosamente, gracias al trato preferencial de los intermediarios y organismos financieros, que como Nacional Financiera (NAFIN) apoyaron a éste tipo de empresas. *En este sentido, los datos indican, por ejemplo, que si bien la crisis ha dañado hoy mucho más a las micro, pequeñas y medianas empresas, hasta antes de nueva recesión el 90.2 % de las plantas mineras hidalguenses, que explotaban a las 18 de las 46 minas*

*existentes, eran micro empresas, el 6.9% pequeñas empresas, el 2.1% medianas y solo el 0.8% grandes empresas; destacándose el aporte de la pequeña industria al empleo en el Estado.*<sup>157</sup>

Este desarrollo industrial apoyado por NAFIN, quien otorgó a la industria el 88.7% de los recursos financieros destinados a la economía hidalguense en 2010 y aproximadamente el 71% en 2012<sup>158</sup>, requiere mejoras y servicios complementarios, así como de estabilidad financiera, para elevar la productividad, la eficiencia y la competitividad y poder acceder a los mercados internacionales, pues hasta hoy la mayor parte de la producción se destina a cubrir la demanda interna. Por lo tanto, el tipo de desarrollo industrial que logre implantarse en el estado dependerá, en gran medida, de la dirección que le otorguen al proceso de industrialización los poderes públicos y de su capacidad para sentar las bases que permitan su incorporación al proceso de modernización económica, atraer inversión privada, nacional o extranjera, o aprovechar sus ventajas comparativas, en relación a otros estados o a otros países.

*“El modelo neoliberal presupone el predominio de los ajustes macroeconómicos y de las cuentas externas, y deja lo social como un saldo o sobrante (...) los rigores de este modelo de ajuste que devienen, como necesidad, los correctivos, las compensaciones y los paliativos”.*<sup>159</sup>

En otras palabras, los problemas de la política macroeconómica como una inflación descontrolada o el déficit presupuestario, impactan en la política social, dirigiéndola a la realización de programas asistenciales. Además, el orientar la

---

<sup>157</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Diagnóstico económico del Estado de Hidalgo*, México, 2012.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Desarrollo con equidad. *Hacia una articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, pp. 151.

política económica exclusivamente hacia el crecimiento, no erradica problemas sociales como la pobreza y agudiza los retos ambientales como el calentamiento global. Por lo tanto, dentro de este contexto económico en nuestro país y en el mundo, el consumismo se ha convertido en la prueba más fehaciente para demostrar la lejanía de la política económica de los aspectos sociales y ambientales, donde crecen, contradictoriamente, los fines de una economía capitalista pero de subdesarrollo y las carencias para un pueblo mexicano urgido de oportunidades y con la problemática de la pobreza y la degradación ambiental.

Por esta razón, la estrategia de articulación de políticas públicas contempla una perspectiva de largo plazo, para mantener una continuidad, tanto de los procesos económicos viables como de los de recuperación natural de los recursos, para la satisfacción de necesidades básicas. Esta viabilidad depende de un equilibrio entre la disponibilidad de los recursos naturales y la producción de bienes para alcanzar el desarrollo. La dimensión económica contempla el ritmo adecuado entre la producción, la población y la capacidad natural que puede ofrecer nuestro único planeta para el uso de los recursos naturales; así como una distribución del ingreso más equitativa, con una aceleración de actividades productivas locales sustentables y responsables social y ambientalmente.

La estrategia socioeconómica y ambiental como un sistema que trabaja en conjunto, debe aprovechar el potencial territorial para entablar un vínculo entre las actividades económicas y la conservación del entorno natural de nuestro país, para conseguir el uso eficiente y racional de los recursos naturales, no como el gran objetivo sino como un paso más para crear nuevos o conservar componentes tradicionales sustentables de producción y consumo que logren satisfacer necesidades. Una estrategia multidimensional de la Administración Pública, dirigida hacia el desarrollo sustentable, debe considerar una economía racionalmente responsable con la sociedad y la naturaleza, lo cual requiere indispensablemente ver más allá del significado que tiene la economía en la actualidad, tanto en México como dentro de esta era global. Esto es, modificar

urgentemente los patrones de producción y de consumo generados por una estructura productiva ambiciosa, a través de un nuevo modelo que dirija a la economía hacia mejorar la gestión y la distribución de la producción para que sea equitativa, con una visión nacional de desarrollo desde lo local.

Se pretende un crecimiento económico con equidad sustentada en una democracia de ciudadanía, para que los mercados no generen desigualdad. Para ello, se necesita un sistema económico que brinde empleos, con salarios competitivos con reducción de impuestos, seguridad social y capacitación constante, mediante la facilitación en la apertura de empresas nuevas y apoyando áreas estratégicas de producción por su eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos. En este sentido, el empleo es el mejor ejemplo de articulación de políticas sociales y económicas, porque ven al sujeto desde una perspectiva socioeconómica, a través de su educación y capacitación, cuyo impacto se observa en la eficiencia y eficacia en su actividad productiva.

Por lo tanto, una política económica no puede estar dissociada de los aspectos relacionados con lo social y lo ambiental, es por ello, que el modelo económico hacia el desarrollo tiene prioridad hacia el crecimiento, pero con la responsabilidad de garantizar el bienestar social, la educación, la alimentación sana, los empleos competitivos, el cuidado de la naturaleza, la utilización racional de los recursos, etc.

De esta forma, la política económica puede activar la competitividad del país con estrategias alternativas que impacten en los objetivos sociales y ambientales, es decir, genera oportunidades de empleo y cuida el medio ambiente si aprovecha, por ejemplo el ecoturismo. Para ilustrar de mejor forma las diversas técnicas socioeconómicas de manejo de la naturaleza, está el caso de proyectos de ecoturismo para aprovechar al máximo el potencial de los paisajes de la región, incluso asumen la responsabilidad de conducir un eco-museo que refleja cómo realizan sus actividades educativas de uso inteligente y preservación de los

recursos naturales; todo ello bajo el respeto gubernamental de su propia organización tradicional.

*“Las políticas económico – sociales han de marchar coordinadamente con la política ambiental para poder considerar tanto las potencialidades que ofrece para el crecimiento el patrimonio de recursos naturales disponibles, como los impactos sobre éste pueden generar las medidas que se adopten o los proyectos de inversión que se decidan”.<sup>160</sup>*

---

<sup>160</sup>Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo de Cultura Económica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992, pp. 78.

## **CAPÍTULO III**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

#### **SUMARIO:**

**3.1 Articulación de políticas sociales, económicas y ambientales. 3.2 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Sociales). 3.2.1 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Económicos). 3.2.2 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Ambientales). 3.3 Programas de promoción federal, estatal y de gobierno. 3.3.1 Programas de gobierno orientados al desarrollo sustentable. 3.4 El medio ambiente y el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo. 3.4.1 Diagnóstico de la problemática en sustentabilidad social, económica y ambiental regional en el Estado de Hidalgo.**

#### **3.1. Articulación de políticas sociales, económicas y ambientales.**

El siguiente capítulo aborda la problemática ambiental regional, económica y social estatal, como consecuencia de programas de promoción federal y estatal orientados al desarrollo sustentable; se pretende elaborar un análisis crítico del problema conceptual y de los programas de gobierno orientados al desarrollo sustentable. Tenemos que la articulación de políticas sociales, ambientales y económicas deben trabajar para potencializar el bienestar social, con una viabilidad económica y una factibilidad ecológica, siguiendo la lógica de una democracia participativa, para alcanzar la calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas para todos.

El *desarrollo sustentable*<sup>161</sup> exige una cobertura biológica de conservación y preservación, así como la utilización inteligente de cualquier elemento de naturaleza; por lo tanto, las políticas ambientales articuladas con lo

---

<sup>161</sup> Para ser sostenible, el desarrollo debe basarse en el avance simultáneo de tres áreas: la economía, la sociedad y el medio ambiente, Bayley Ann, Strange Tracey, *Desarrollo sostenible, integrar la economía, la sociedad y el medio ambiente*, OCDE, UNAM, IIE.

socioeconómico deben impedir la degradación de los ecosistemas, para que no suceda, por ejemplo, la destrucción de bosques, donde México se confirma como el único país de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE)<sup>162</sup> con esta tendencia, por sus actividades agropecuarias in – sustentables, tala ilegal, incendios, etc. La globalización, si bien es fuente de riqueza cultural y social gracias a los intercambios que genera, conlleva una mayor apertura internacional y posibilita el acceso a las culturas de otros países, también es fuente de nuevos problemas y amenazas de dimensión global, así se reconoce en el Informe: *Nuestro Futuro Común*, la creciente brecha entre ricos y pobres, la degradación del medio ambiente, los conflictos culturales y una inequitativa distribución de la riqueza.

En la nueva visión del concepto de desarrollo, hace que en los estudios de planificación estratégica se trabaje en diferentes dimensiones: económica, social, ambiental, tecnológica, territorial e institucional, tanto en su fase teórica como en su propuesta de aplicación y de actuación en el territorio, y que los mismos se asocien a criterios de crecimiento de la producción, distribución del ingreso, calidad de vida de la población, progreso técnico, etc.; en él convergen o se integran el consenso macroeconómico con el enfoque microeconómico. Los retos de la Administración Pública en el Estado de Hidalgo para lograr el desarrollo

---

<sup>162</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un foro único en donde los gobiernos de 30 economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades.

La organización proporciona un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Es un foro donde la presión que ejercen entre sí los países miembros, puede actuar como un incentivo poderoso para mejorar las políticas e implementar “*leyes flexibles*” – instrumentos no obligatorios como los principios de gobernabilidad corporativa de la OCDE – y puede en ocasiones conducir a acuerdos formales o negociaciones.

Los intercambios entre los gobiernos de la OCDE emanan de la información y el análisis proporcionado por el secretariado en París. Éste recoge datos, estudia las tendencias, analiza y provee previsiones económicas. También investiga los cambios sociales y desarrolla modelos de comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología y asuntos fiscales, entre otros.

La OCDE ayuda a los gobiernos a fomentar la prosperidad y a luchar contra la pobreza a través del desarrollo económico, la estabilidad financiera, el comercio, la inversión, la tecnología, la innovación y la cooperación para el desarrollo. Esto está ayudando a asegurar que el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente se realicen conjuntamente. Otros propósitos incluyen la creación de empleo, la igualdad social, la transparencia y efectividad en la gobernación.

La OCDE está al frente de los esfuerzos para entender y para ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos e inquietudes que se presenten. Esto incluye temas como el comercio, las reformas estructurales, la seguridad en línea y los desafíos relacionados con la disminución de la pobreza en el mundo en desarrollo.

sustentable son complejos y los cuales están integrados en retos: sociales, económicos y ambientales.

Todos éstos recursos naturales, aunados a la infraestructura económica y social con que cuenta Hidalgo, a la composición y estructura de su población, sus habilidades y cultura, así como su cercanía estratégica con uno de los mercados más grandes del país y su acceso casi inmediato a los puertos del Golfo de México, constituyen la riqueza de Hidalgo, a partir de la cual toda estrategia de desarrollo deberá estar sustentada.

### **3.2 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Sociales).**

Desde 1970 Hidalgo ha venido observando tasas de crecimiento de su población por debajo del 3% promedio anual; de aquí que la CEPAL en su diagnóstico realizado sobre el estado en 1991, calificara el crecimiento demográfico de la entidad como moderado, puesto que con una tasa de crecimiento de la población del 2.3% anual se mantenía por debajo de la media nacional del 2.6% y en dos décadas, de 1970 a 1990, su población solo se había incrementado en un 58.2%. No obstante, con una población aproximada de 1 888 366 habitantes, según las cifras del INEGI obtenidas en 19901, distribuida en 20 502 km<sup>2</sup>, Hidalgo es uno de los Estados de la federación con mayor densidad de población, 92 habitantes por km<sup>2</sup>, que presenta las deformaciones estructurales más típicas del desarrollo de los países subdesarrollados.

La composición de su población muestra un mosaico racial conformado, aproximadamente, por un 83% de mestizos, un 16.8% de indígenas procedente de los pueblos Nahuatl, Otomís, Tepehuas y por casi diez mil habitantes indígenas cuya procedencia étnica no ha sido determinada (ver tabla 1), así como por un porcentaje mucho menor de blancos europeos y de otras razas provenientes de varios países. Tal diversidad racial y cultural no puede hacer sino aumenta aún más la riqueza potencial de Hidalgo.

En el caso de Hidalgo, según el último conteo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2010<sup>163</sup>, se obtuvo que en el estado existen: 2, 665,018 habitantes<sup>164</sup>, donde Hidalgo ocupa el lugar número 17 a nivel nacional por su número de habitantes. Aún así, existe una gran cantidad de población en el estado que sufre la situación de pobreza, reconociendo a ésta como la insatisfacción de necesidades como salud, educación, alimentación, vivienda, vestido, etc., por contar con un ingreso insuficiente para cubrirlas.

*“El Censo 2010 registró que al 12 de junio residían en el Estado de Hidalgo un total de 2, 665, 018 personas, comparando esta cifra con los 2, 235, 591 habitantes registrados en el censo 2000, se muestra un crecimiento absoluto de 429, 427 nuevos residentes en el estado”.*<sup>165</sup>

Esto quiere decir que en Hidalgo la pobreza se entiende desde diversos ángulos, todos ellos traducidos en desigualdad e incluso discriminación. Como muestra están la pobreza de capacidades, en una dirección donde no se asiste a la escuela, hay analfabetismo o sólo se cuenta con educación básica o con primaria incompleta; la pobreza en servicios por la ausencia de alumbrado, agua entubada, teléfono o tienen piso de tierra; la pobreza en posesiones básicas como el refrigerador o la lavadora, entre otros artículos; la pobreza por falta de seguridad

---

<sup>163</sup>La República Mexicana por su situación geográfica, su forma, clima, orografía, geología y suelos, presenta una gran diversidad de condiciones ecológicas, lo que ha dado como resultado una riqueza y diversidad de recursos naturales. Esta diversidad se debe también a aspectos históricos-evolutivos. Así por ejemplo en lo que a flora se refiere, encontramos el contacto de las especies boreales y tropicales, lo que permite el desarrollo de comunidades en donde ambas floras luchan por sobresalir, habiéndose desarrollado además, comunidades endémicas. <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/reclnat/default.aspx>, consultado el 08 de mayo del 2014.

<sup>164</sup>La población de México asciende a 112, 322,757. De este total, 57 millones 464,459 son mujeres y 54 millones 858,298 hombres, informó el presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Eduardo Sojo, en conferencia de prensa con base en los resultados del último censo de población y vivienda. Revista Expansión del Jueves, 25 de noviembre de 2010. Ahora bien, la población del Estado de Hidalgo es de 2, 665, 018 habitantes para el año 2010, según estadísticas del INEGI.

<sup>165</sup> Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, Características demográficas, Población, INEGI, pp. 1. Texto en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contendios](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contendios), Consultado el 24 de octubre del 2015.

social, donde destacan sin derecho al trabajo, pensión, ninguna cobertura de programas sociales: como *Oportunidades*, *Procampo*, etc...; y la pobreza en la salud causando defunciones infantiles, mortalidad materna o una esperanza de vida reducida.

*“Lo social se ve separado de lo ecológico, pues el ambiente sólo se considera como natural en la mayoría de las acciones; ello hace que no se planteen los cambios sistémicos que son precondition para alcanzar el desarrollo sustentable”.*<sup>166</sup>

CUADRO 6. Informe Anual sobre la situación de pobreza en Hidalgo

INDICADOR	HIDALGO	NACIONAL
Población total (personas), 2010	2,665,018	112,336,538
Total de hogares y viviendas particulares habitadas, 2010	662,651	28,159,373
Tamaño promedio de los hogares (personas), 2010	4.0	3.9
Hogares con jefatura femenina, 2010	158,532	6,916,206
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años, 2010	8.1	8.6
Total de escuelas en educación básica y media superior, 2010	8,051	241,487
Personal médico (personas), 2010	4,397	195,728
Unidades médicas, 2010	951	22,135
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza, 2012	2.3	2.4
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema, 2012	3.5	3.7

FUENTE: Información del INEGI y CONEVAL. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social; Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación; CONEVAL, SEDESOL. <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/Paginas/principal.aspx> consultado el 24 de octubre del 2015.

Para enfatizar este problema del incremento de la población que afecta directamente a la naturaleza y su solución económica sólo es de incrementar los rendimientos de la producción, porque necesita de una mayor extracción de recursos naturales para su abasto, se ve reflejado en como los medios de

<sup>166</sup>Torres Carral Guillermo, pp. 38 y 39.

subsistencia se están agotando y repercuten en los elevados niveles de pobreza, al no contar con una racionalización en su uso para propiciar los mecanismos naturales para proveer a todos o por la distribución de la riqueza que queda en manos de pocas personas.

*“La situación social (...) se caracterizó por la consolidación de la transición demográfica y el progresivo envejecimiento de la población, el insuficiente dinamismo de la generación de empleo, la relativa reducción de la pobreza y el aumento de la desigualdad (...)”<sup>167</sup>*

Sin embargo, el grave problema de la sociedad no se limita a la parte demográfica de la población, sino más bien tiene que ver con cuestiones de inequidad e injusticia<sup>168</sup>; en otras palabras, el modelo actual de desarrollo no demuestra tener como su centro de atención a las personas y el sistema económico privilegia más la competitividad, la eficiencia y los objetivos de crecimiento que la satisfacción de necesidades para toda la población. En este sentido, posiblemente el ejemplo del combate a la pobreza puede abrir el debate de los resultados mostrados por una organización administrativa que trabaja sectorizadamente, ya que en nuestro país no queda bien definido si su respuesta es a través de una política económica o una política social. Esta inconsistencia puede marcar la pauta de por qué no se ha reducido la marginación y la pobreza en el pueblo mexicano y por qué aún persisten estas visiones sectoriales para tratar estos temas. Por esta razón, en la actualidad el paradigma del desarrollo sustentable se ha convertido en una necesidad de suma trascendencia, porque ofrece un planteamiento adecuado para transformar los procesos económicos productivistas y el modo de vida de una sociedad consumista, sin abandonar el desarrollo social, el cuidado ambiental y la estabilidad económica con procesos productivos sustentables, con el fin de la calidad de vida para todos.

---

<sup>167</sup>Leff Enrique, op cit. pp. 19.

<sup>168</sup>Ornelas Delgado Jaime, op cit.

### **3.2.1 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Económicos).**

Durante los últimos quince años, la economía mexicana se ha caracterizado por su inestabilidad persistente y por ser el escenario modelo para la aplicación de los programas de ajuste y estabilización económica promovidos por los organismos financieros multinacionales. Estos programas han perseguido sanear las cuentas de la nación para buscar su equilibrio, reactivar la economía y garantizar el pago de la deuda externa, pero han obviado los efectos perniciosos de las crisis y de las medidas económicas sobre la población, los cuales han sido más desbastadores sobre la economía de aquellos estados de la federación que presentan mayores signos de atraso económico y social, cuyo nivel de vida evidencia el subdesarrollo, como es el caso de Hidalgo. Bajo éstas condiciones, la transición de la economía de enclave del Estado de Hidalgo, dependiente casi exclusivamente de algunos productos de exportación como minerales, cemento y textiles, hacia una economía de mercado competitiva y diversificada, que aproveche plenamente sus ventajas comparativas en sus relaciones comerciales con los mercados nacionales e internacionales, ha sido particularmente difícil.

A pesar de que en los años más recientes Hidalgo ha incursionado en la industria metal-mecánica y automotriz, éste gracias a la ayuda federal ha resentido más que otros estados los efectos devastadores de ésta crisis permanente sobre la economía.

*“Paralelamente al éxodo de miles de hidalguenses que se han visto obligados a emigrar por la falta de fuentes de empleo, la crisis de los años ochenta provocó una caída severa de su Producto Interno Bruto, que en promedio anual fue de 0.81%, lo cual le llevó a disminuir su participación en el producto nacional de 1.52% a 1.27%<sup>1</sup>, como consecuencia de la falta de fuentes internas de autofinanciamiento de*

*su aparato productivo y la reducción radical de la inversión pública federal que apoyaran la transformación de su economía”.*<sup>169</sup>

La escasez de agua y de tierras fértiles propicias para la agricultura, el lento crecimiento y la escasa articulación y complementariedad territorial de los sectores de su economía, su dependencia, casi exclusiva, de la exportación de materias primas con poco valor agregado, la escasez de mano de obra calificada factible de ser absorbida por los proyectos que utilizan tecnología avanzada, la utilización de aguas residuales con fines de riego sin tratamiento y la aparición de nuevos problemas de contaminación y esterilidad de las tierras derivados de su uso, son entre otros, algunos de los obstáculos que obstruyen el crecimiento de la economía del estado, amenazan los recursos naturales, alientan la marginación de amplios sectores de la población y dificultan la transición al desarrollo. No obstante estas dificultades, las bases para el desarrollo sostenido y equilibrado de Hidalgo se encuentran en el aprovechamiento pleno de su riqueza, caracterizada por la variedad de recursos naturales existentes en su territorio gracias a su ubicación geográfica y la diversidad étnica y cultural de que dispone.

Sin embargo a pesar de ésta multiplicidad de recursos naturales y de culturas, el estado se ha caracterizado por poseer una sociedad y una economía con un bajo nivel de integración, lo cual puede explicar parcialmente los problemas que han frenado su desarrollo.

Es preciso subrayar cómo el sector económico no ha logrado concretar los esfuerzos suficientes para verdaderamente implantar, dentro de sus funciones, procesos democráticos para mejorar nuestro país. En este caso, suprimen el desarrollo sustentable al dedicarse únicamente al crecimiento económico (aunque en la realidad sea hacia el subdesarrollo), ya que sus objetivos de productividad y competitividad para la acumulación de capital, no apremian fines de distribución justa y equitativa del ingreso, además, no incorporan un aparato interdisciplinario e

---

<sup>169</sup> Ortiz Santillán José Luis, Director de Educación Superior del IHMSYS, Gobierno del Estado de Hidalgo, México, Mayo 1996, email: jlosmex@hotmail.com

incluyente para lograr el desarrollo y cuidado de los recursos naturales en un ambiente político socialmente estable. De manera que el crecimiento económico no garantiza el desarrollo nacional, por esta incongruencia de distribución inequitativa del ingreso, convertida en un círculo vicioso, donde se incrementa únicamente la desigualdad y la pobreza en nuestro país. En otras palabras, se ha premiado la *in – sustentabilidad* y sobre todo el subdesarrollo, porque hemos hecho del mercado una finalidad en sí; esto es, implementar un modelo de crecimiento y no de desarrollo, a través de una sola visión: la económica.

### **3.2.2 Retos de Hidalgo para el desarrollo sustentable (Ambientales).**

En términos de biodiversidad, según datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)<sup>170</sup>, Hidalgo ocupa en cuarto lugar a nivel mundial con mayor riqueza biológica, donde específicamente, en cuanto al número de especies localizadas en nuestro país, es segundo en reptiles con 804 especies distintas, tercero en mamíferos con 535 animales diferentes, siendo cuarto en anfibios y quinto en plantas vasculares, sin menospreciar su incuantificable riqueza acuática. Es así como, de esta magnífica mezcla de seres vivos, el Estado de Hidalgo cuenta con una gran cantidad de especies endémicas, es decir, aquellas cuyo origen es exclusivo de una región determinada en el estado.

*“También cuenta con una gran gama de vegetación y está compuesta básicamente por bosques de coníferas, bosques de encinos, bosques mesófilos de montaña, selvas caducifolias y subcaducifolias, mezquitales, matorrales xerófilos y pastizales”.* <sup>171</sup>

---

<sup>170</sup>Informe de la Situación del Medio Ambiente en Hidalgo. Compendio de Estadísticas Ambientales, SEMARNAT, México, Edición 2008.

<sup>171</sup>Ibid.

Ahora bien, a pesar de toda esta esplendorosa diversidad de especies vivas existentes en el estado, prevalece un síntoma de alarma: *la frágil estructura para conservar y cuidar los ecosistemas, pese a la existencia de proyectos de conservación y recuperación de especies prioritarias.*<sup>172</sup> Todo esto causado por actividades, tanto lícitas mas no justificables como ilícitas de los seres humanos, donde en este caso en específico de las especies en peligro de extinción, podrían llegar a sucumbir ante los constantes embates de individuos que encuentran en su explotación, ya sea como productos o mascotas, un medio para obtener ingresos; siendo que existen, por decir un ejemplo, alternativas innovadoras como el ecoturismo para facilitar tener un trabajo digno, legal y sobre todo sustentable. Sin duda, lo único que reflejan este tipo de actividades ilícitas es un *Estado de Derecho* quebrantado porque no se cumple ni se respeta la normatividad, donde no sólo destaca el tráfico de especies, sino también la tala ilegal; significa el debilitamiento del poder estatal para contrarrestarlas, efectivamente, en términos coercitivos y preventivos.

Por tal razón, si no se aprecia la capacidad de la tierra, para producir los recursos vitales, los cuales ofrecen grandes beneficios, no sólo en el Estado de Hidalgo sino en todo el país, sufrirán inimaginables consecuencias para subsistir, agravando cada vez más los desequilibrios ambientales. En otras palabras, la humanidad está al borde del peligro en cuanto a permanecer con su existencia, ya que si continúa con sus actividades consumistas irracionales y vacías en términos éticos, los recursos naturales se terminarán y su proceso natural de recuperación será retardado. Es decir, estamos hablando de una crisis ambiental causada por diversas actividades humanas como el aumento poblacional, la degradación del suelo, la explotación de los recursos naturales, la incorporación de especies invasoras, los incendios, el calentamiento global, etc.

---

<sup>172</sup>Por ejemplo, existen varias especies en peligro de extinción como en el caso del reino animal, donde están el águila real, el lobo mexicano, el oso negro, el borrego cimarrón, el berrendo, las siete especies de tortugas marinas localizadas en nuestro país, el manatí, el ocelote y el jaguar; o en el de las plantas, donde resaltan los pinnípedos, los psitácidos, la zamiaceae y la palmaea.

*“En términos ambientales (...), pese al potencial ecológico (...) la contaminación muestra signos de empeoramiento preocupante, producto del crecimiento económico, poblacional y de la profundización de ciertos patrones de producción y consumo (...) las causas de la creciente contaminación del aire, del suelo y el agua (...) y sus consecuencias sobre la salud están asociadas al proceso de urbanización no planificada y a la agricultura”.*<sup>173</sup>

La preservación de la naturaleza se ve reflejada en algunos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND), que tiene como premisa fundamental el desarrollo humano sustentable. En la planeación nacional se sigue apostando por un camino desarrollista o de corto plazo, que está interesado en los factores ambientales, pero sólo desde la perspectiva jurídica creacionista de normatividad, la cual en ocasiones no se cumple o se desconoce.

*“Frecuentemente se alude al desarrollo sustentable sólo en sus implicaciones ambientales, naturales, lo cual es una simplificación o más bien una distorsión”.*<sup>174</sup>

Incluso, el valor simbólico y no activo del desarrollo sustentable que se le ha dado en nuestro país, pese a la evolución de una de sus dimensiones: la ambiental, lo convierte en un proceso frágil e insatisfactorio, en términos de la existencia de una enorme contradicción entre el volumen de las instituciones, las políticas públicas y las leyes creadas para la gestión ambiental, donde los resultados que arroja para construir el desarrollo sustentable se quedan solamente en esta visión ecológica.

---

<sup>173</sup>Leff Enrique, (compiladores), op. Cit., pp. 20.

<sup>174</sup>Proencio Enrique y Carabias Julia, *Pobreza y medio ambiente*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993, pp. 20.

*“El proceso de integración de las políticas ambientales a las políticas sectoriales registra a veces avances y retrocesos (...) las políticas macroeconómicas, y las políticas sectoriales en salud, educación, agricultura, minería y otras, han tomado muy poco en cuenta la dimensión ambiental. De hecho, las numerosas fallas del mercado, una de las mayores causas subyacentes del deterioro ambiental, expresan esta situación”.*<sup>175</sup>

Como muestra de esta desintegración está el *Programa Especial de Cambio Climático 2008 – 2012*<sup>176</sup>, el cual es una política ambiental tecnocrática – productivista, ya que su objetivo principal es identificar las áreas más vulnerables afectadas por este suceso, para hacer un análisis de los costos económicos que implica esta adaptación por el efecto invernadero, donde los objetivos son económicos y no terminan por articularse con los ambientales e incluso los sociales. El reto es aún mayor cuando las políticas públicas de los diversos Programas Sectoriales en ocasiones se contradicen, generando un entredicho sobre qué es lo más relevante por realizar, ya que jurídicamente se deben hacer pese a esta contraposición de criterios, donde evidentemente desde su óptica, ya sea social, ambiental o económica, es prioritario para su sector.

*“Las políticas estatales tienden a contraponerse entre sí y se anulan (SEMARNAT – SAGARPA), lo cual fomenta la desilusión ya que no se puede hacer nada frente a una problemática ambiental que se produce*

---

<sup>175</sup>Leff Enrique, (compiladores), op. Cit., pp. 21

<sup>176</sup>En cumplimiento a lo dispuesto por la Ley General de Cambio Climático, la Secretaría de Turismo mediante un proceso participativo entre sus diferentes áreas, órganos administrativos desconcentrados, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Consejo de Promoción Turística de México, definió seis líneas de acción a incluirse en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014 -2018. Texto en: <http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2014/09/PECC-2014-2018>, consultado el 26 de mayo del 2015.

*ante nuestros ojos y ante la incapacidad de actuar, y más aún, de ponernos de acuerdo en las acciones más emergentes e inmediatas*".<sup>177</sup>

Por este motivo, *"la evolución del sector ambiental y de las políticas públicas apunta hacia la incorporación del desarrollo sustentable de México como estrategia de Estado a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992"*.<sup>178</sup> Reforzado aún más con el objetivo 7 de los objetivos de desarrollo del milenio establecidos por la ONU: *la sostenibilidad ambiental*<sup>179</sup>.

### **3.3 Programas de promoción federal, estatal y de gobierno.**

A pesar de que existe un marco normativo que establece constitucionalmente y en sus leyes reglamentarias que el *desarrollo sustentable es un objetivo del estado*, prevalecen, retos para la Administración Pública que muestran que la crisis estructural local y global es cada vez más severa. Una respuesta que Enrique Provencio da para explicar este fenómeno *jurídico – político – administrativo* es que:

*"Ni las políticas sociales ni las ambientales se idearon en un principio para enfrentar de manera integrada la pobreza y el deterioro ecológico, ni para promover el desarrollo y la conservación de los recursos*

---

<sup>177</sup>Torres Carral Guillermo, *Ibid.*, pp. 38.

<sup>178</sup>*Memoria documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal 2001 – 2006 (PDS) y las Agendas de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable 2004 – 2006*, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT, México, pp. 11.

<sup>179</sup> Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen. Texto en: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.14 y corrección), cap. 1, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> consultado el 14 de febrero del 2014.

*naturales. Sin embargo, desde que se empezaron a aplicar de manera formal, los programas para las regiones más pobres destacaban la necesidad de mantener y mejorar los recursos productivos como el suelo, el agua o los bosques como requisito para sostener los incrementos productivos de largo plazo”.*<sup>180</sup>

De esta manera, se pretende hacer una breve descripción de las acciones del gobierno federal, orientadas a cumplir con las disposiciones normativas en materia de desarrollo sustentable, tanto en los programas sectoriales como intersectoriales, así como desde la planeación.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018**

La planeación en México<sup>181</sup> y en cualquier país del mundo es muy importante, ya que funciona como constructora de los escenarios deseados, contemplando las características específicas de sus instituciones, para abarcar todas las posibilidades que surjan durante un periodo establecido, además de que se puede construir como un verdadero mecanismo de obtención de objetivos y metas por realizar.

*“En el ámbito nacional, podemos decir que en la Administración Pública Federal 2007 – 2012, por primera vez se incluyó a la materia ambiental como uno de los cinco ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo*

---

<sup>180</sup>Ibid, Provencio Enrique, *Ibid.*, pp. 653 y 654.

<sup>181</sup> Esto se debe en buena medida a que los planes nacionales de desarrollo se ajustan a lo que manda la Ley de Planeación Federal, que data de 1983, reformada en tres ocasiones, la cual puntualiza las características y la orientación que este documento debe cumplir. También los congresos de los estados han venido promulgando leyes análogas a ésta, de tal modo que las alternancias partidarias en los gobiernos locales replican el mismo fenómeno. Es decir, la administración pública ha venido modernizándose conforme a criterios de racionalidad y reglas formales instituidas, las cuales acotan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y tienden a aplanar las diferencias partidarias. Texto en: Villarreal Héctor, <http://mexico.cnn.com/opinion/2013/05/23/opinion-el-pnd-sin-metas-especificas-ni-indicadores-para-ser-evaluado>, consultado el 9 de septiembre del 2015.

*(PND, 2007 – 2012). La sustentabilidad ambiental y el cambio climático se colocaron como prioridades para el desarrollo nacional”.*<sup>182</sup>

El fundamento jurídico del *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018* (PND) proviene del Artículo 26º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su construcción es de acuerdo con la *Ley de Planeación*<sup>183</sup>. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo<sup>184</sup> establece los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del gobierno, los cuales se convierten en la base fundamental de todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que propiamente nacen de él. La planeación nacional debe definir qué se va a hacer y cómo se van a lograr esos objetivos; sin embargo, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, a pesar de especificar acciones para los programas sectoriales correspondientes, no manifiesta un curso claro para realizar determinadas actividades para concretar metas factibles. Para ampliar la relevancia del *Plan Nacional de Desarrollo* y como un proceso que le da continuidad a lo dispuesto en la anterior administración, a través de uno de sus criterios centrales: la *sustentabilidad*, se presenta actualmente su estructura en cinco ejes rectores de la pasada administración y en metas nacionales de la actual administración:

---

<sup>182</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2007 – 2012, Diario Oficial de la Federación del 31 mayo de 2007.

<sup>183</sup>La Ley de Planeación determina, que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. Conforme a esta Ley, la planeación nacional del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

<sup>184</sup> La Constitución así como la Ley de Planeación establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Texto en: Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, DOF: 20/05/2013, Introducción y visión general.

## CUADRO 7. Plan Nacional de Desarrollo

Ejes Rectores (2007 – 2012)	Metas Nacionales (2013 – 2018)
Estado de Derecho y seguridad. <sup>185</sup>	México en Paz <sup>186</sup>
Economía competitiva y generadora de empleos <sup>187</sup>	México incluyente <sup>188</sup>
Igualdad de oportunidades. <sup>189</sup>	México con Educación de Calidad <sup>190</sup>
<i>Sustentabilidad ambiental.</i> <sup>191</sup>	<i>México Próspero</i> <sup>192</sup>
Democracia efectiva y política exterior responsable. <sup>193</sup>	México con Responsabilidad Global <sup>194</sup>

<sup>185</sup> Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

<sup>186</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo la presidencia de la república pretende que se refuerce la confianza en el gobierno, se aliente la participación social en la “vida democrática” y reducir los índices de inseguridad. “Aspiramos a una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena; y que, por lo mismo, ninguna persona en México se enfrente a la falta de seguridad, a un inadecuado Sistema de Justicia Penal o a la opacidad en la rendición de cuentas”, resume Presidencia en esta meta.

<sup>187</sup> Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

<sup>188</sup> En el documento se asegura que el Estado enfocará su acción en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y en “cerrar las brechas de desigualdad social”. “El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva. Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos”, apunta el resumen de las metas del plan.

<sup>189</sup> Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

<sup>190</sup> En esta meta se propone implementar políticas de Estado que “garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos”. En el documento se afirma además que se buscará fortalecer la articulación entre niveles educativos y vincularlos con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, para “generar un capital humano de calidad”.

<sup>191</sup> Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

<sup>192</sup> El plan contempla detonar el crecimiento sostenido de la productividad “en un clima de estabilidad económica”, e igualmente, dice, mediante la “generación de igualdad de oportunidades”. “Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico a través de fomentar una regulación que permita una competencia sana entre las empresas y el desarrollo de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y desarrollo en sectores estratégicos”.

Lograr un *México Próspero*, que permita aprovechar los recursos naturales de manera sustentable y agregarles valor, para que su producto llegue a los bolsillos de los mexicanos de hoy y de mañana, que son los dueños de esa riqueza. Asimismo, el Presidente Peña Nieto busca hacer más para acelerar el crecimiento económico: fomentar la competencia en todos los ámbitos, aumentar el crédito para financiar áreas estratégicas y promover la economía formal. Finalmente, busca impulsar todos los motores del crecimiento. El campo, el turismo y el desarrollo industrial, serán imprescindibles en la ruta de México para transformarse en una potencia económica emergente.

<sup>193</sup> Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para

Fuente: Elaboración propia.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo evidencia una premisa fundamental que alimenta a cada uno de estos cinco Ejes rectores, es decir, el *Desarrollo Humano Sustentable*; este concepto se define en el plan como: (...) *un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*. A partir de esto, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*<sup>195</sup> ha tratado de colocar, aunque no explícitamente, al desarrollo sustentable como una premisa imprescindible, definiendo estrategias sociales, ambientales y económicas como prioridad de la Nación, cuyo propósito es la calidad de vida. Sin embargo, existe un enorme problema conceptual e incluso jurídico, ya que tanto el desarrollo humano como el desarrollo sustentable se rigen bajo diferentes principios.

---

que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

<sup>194</sup> La defensa y la promoción de los “intereses nacionales” en el exterior, y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del país están contemplados en este punto, según el Plan. El documento asegura que se acercarán a esa meta a partir “de relaciones cercanas, mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa”. “Reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover el valor de la nación en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero”, están contemplados en esta meta.

<sup>195</sup> Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. Estrategia 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad. Líneas de acción:

- Alinear y coordinar programas federales, e inducir a los estatales y municipales para facilitar un crecimiento verde incluyente con un enfoque transversal.
- Actualizar y alinear la legislación ambiental para lograr una eficaz regulación de las acciones que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.
- Promover el uso y consumo de productos amigables con el medio ambiente y de tecnologías limpias, eficientes y de bajo carbono.
- Establecer una política fiscal que fomente la rentabilidad y competitividad ambiental de nuestros productos y servicios.
- Promover esquemas de financiamiento e inversiones de diversas fuentes que multipliquen los recursos para la protección ambiental y de recursos naturales.
- Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable.
- Impulsar una política en mares y costas que promueva oportunidades económicas, fomente la competitividad, la coordinación y enfrente los efectos del cambio climático protegiendo los bienes y servicios ambientales.
- Orientar y fortalecer los sistemas de información para monitorear y evaluar el desempeño de la política ambiental.
- Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

*Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*; Gobierno de la República en: [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx)

Por ejemplo, el primero se concentra en el individuo (por tal, genera desigualdad) para que logre incrementar las posibilidades de una vida plena, cuya perspectiva es de corte neoliberal siguiendo la lógica del capitalismo, enfocándose propiamente a cambios técnico – funcionales y no estructurales como el desarrollo sustentable; y éste genera una articulación de todos los actores para la satisfacción de las necesidades de toda la sociedad, con una visión de corto, mediano y largo plazo. Además, claramente la Constitución, en su Artículo 25, hace referencia a un *desarrollo integral y sustentable*, no a un desarrollo humano.

La *sustentabilidad* se toma como un modelo propuesto para promover la participación social en la toma de decisiones, identificando los recursos naturales claves, el agua y los bosques, como asuntos de seguridad nacional, proponer la valoración económica y social de los recursos naturales, exigiendo la aplicación de la legislación ambiental sin excepción. Por esta razón, en ambas administraciones, el enfoque de desarrollo sustentable debe afirmarse explícitamente como la premisa fundamental de la *planeación nacional*<sup>196</sup>, ya que debe ser congruente con la legislación establecida. Estos dos conceptos no son complementarios, aunque dentro del desarrollo sustentable se localicen los tres criterios de medición del desarrollo humano: salud, educación e ingreso (los focaliza de manera integral para toda la sociedad). La sustentabilidad del desarrollo nacional queda supeditada a la planeación, marcando así la necesidad de incorporar este concepto a la vida pública de los mexicanos, donde los compromisos institucionales son un paso importante para darle un rumbo mejorado al bienestar anhelado, tanto de las generaciones presentes como las del futuro. Un claro ejemplo de esto, es la estrategia de: *integralidad de las políticas públicas*

---

<sup>196</sup>*Ley de Planeación*; Artículo 1º. I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable. Artículo 4º.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. Texto en. *Programa de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial de la zona metropolitana del Valle de Tizayuca*, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Marzo 2011, pp. 3.

reafirmadas en este plan, la cual es tomada como un factor determinante para promover la modernización de México y como promotora del abandono de fantasmas políticos enfocados exclusivamente a una visión de corto plazo.

En este sentido, el gobierno federal ha tenido la intención de posicionar al desarrollo sustentable como un tema central de la planeación nacional; donde destacan sus siguientes objetivos:

- ✓ Impulsar un crecimiento económico sostenido y acelerado, que venga de la mano con la generación de empleos formales, orientados claramente para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.
- ✓ Promover el disminuir la pobreza extrema, ampliar la igualdad de oportunidades y mejorar las capacidades para el desarrollo nacional.
- ✓ Sumar la sustentabilidad ambiental, la participación social y el desarrollo económico y social para conseguir el bienestar del país.

No obstante, la interpretación gubernamental del desarrollo sustentable que han reflejado estos últimos dos Planes de Desarrollo, continúa siendo ecologista (como lo demuestra en el eje rector: *Sustentabilidad ambiental* y en la meta nacional: *México prospero*) y sin poder articular las políticas sociales, económicas y ambientales, lo cual es más visible en programas sectoriales. Esto es un reflejo de la tendencia a considerar que los problemas ambientales son de orden físico – biológico exclusivamente, a pesar de plantear como uno de sus principios fundamentales, que no se puede aspirar a un desarrollo sustentable si el crecimiento del país no respeta los recursos naturales y no se cuenta con un sistema educativo que promueva su conservación y su uso racional.

Por otra parte, es necesario señalar que este último Plan dice los *que* 's, pero no los *cómo*s, lo que lleva a pensar que tiene una lógica muy sencilla: es un plan estratégico, a partir de su publicación, cada una de las dependencias gubernamentales federales, así como las contrapartes estatales debieron alinear

sus planes y acciones a los objetivos del Plan Nacional, para que en conjunto todo el país camine hacia la misma meta. Ahora bien, una característica que tiene el gobierno del Presidente Peña Nieto hasta este momento, es que tiene una gran coherencia en sus ejes estratégicos, los conceptos que se tienen y persiguen en el Plan Nacional de Desarrollo, tienen una línea muy bien definida, ahora sólo falta que realmente las entidades trabajen en alinear sus objetivos, para ir todos hacia la misma meta.

### 3.3.1 Programas de gobierno orientados al desarrollo sustentable.

Uno de los retos de la administración pública en su ámbito social, económico y ambiental es incluir aspectos relacionados con la calidad de vida de la población y debe ser estudiado como un proceso multidimensional, que envuelva la reorganización y la reorientación económica del sistema social; es decir, para poder incrementar los ingresos es necesario producir cambios radicales no solamente en los sistemas de producción sino también en las estructuras sociales, institucionales y administrativas.

CUADRO 8. Retos de la Administración Pública

<p>Sociales</p>	<p>Programas sociales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades, Procampo, etc.</li> <li>• Sistema Nacional de Desarrollo Social</li> <li>• Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS)</li> <li>• Sedesol, SEP, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).</li> </ul>
<p>Ambientales</p>	<p>PND (2013 – 2018); premisa fundamental: “<i>desarrollo humano sustentable</i>” (calidad de vida).  Programa especial de cambio climático 2008 – 2012 (política ambiental tecnocrática – productivista)  Desarrollo sustentable en México, como estrategia de estado<sup>197</sup>.</p>

<sup>197</sup> Partiendo desde el punto de vista ambiental del desarrollo sustentable, este Programa Sectorial gesta efectivamente políticas vinculadas con la conservación y uso racional, consciente y responsable de los recursos naturales de la Nación.

	Sustentabilidad ambiental y cambio climático, se colocaron como prioridades para el desarrollo nacional.
Económicos	Implementar un modelo de crecimiento y no de desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

## Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)<sup>198</sup>

El Programa Sectorial de la SEDESOL, para darle continuidad a las líneas políticas del *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012* (PND), claramente constituía los objetivos, estrategias y líneas de acción enfocadas hacia la conquista del desarrollo social<sup>199</sup>, sin ausentarse de su fiel compromiso de consolidar el principio rector nacional, es decir, el desarrollo humano sustentable. Este *Programa Sectorial*, desde sus más profundas raíces, observa a la desigualdad como un enorme obstáculo social por someter; cuyo arsenal de batalla proviene de las instituciones democráticas por afianzar en nuestro país, donde considera como elementos importantes transparencia y rendición de cuentas, además visualiza los problemas de la educación y de la salud, como aspectos negativos cuyo impacto emana de la misma economía. Sin duda alguna, la SEDESOL busca traducir acciones sociales en igualdad de oportunidades<sup>200</sup> para todos los mexicanos, intensificando labores para enfrentar obstáculos como: las dificultades técnicas en términos de los límites impuestos a la infraestructura y a la tecnología, cuya huella deja marca en un atraso en el progreso nacional; o como la desigualdad social, la cual afecta directamente la cohesión necesaria para conformar una unidad sólida de participación social, que de paso a acciones solidarias para mejorar la vida de los ciudadanos.

<sup>198</sup> El enfoque de derechos de la política social de nueva generación asume la obligación del Estado mexicano en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos sociales y de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad recogidos en la Constitución. Por ello, la política social debe ser instrumentada y puesta en práctica por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, requiere de los esfuerzos de los otros órdenes de gobierno, de las directrices de sus respectivos planes de desarrollo así como de sus instrumentos programáticos y recursos presupuestarios. Texto en: *Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2013 – 2018*, pp. 23.

<sup>199</sup> *Ley de Desarrollo Social*; Artículo 1º. Establece que tiene como objeto entre otros: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, las entidades federativas y el federal. Además de señalar en su Artículo 3º Fracc. VI que la política social debe estar fundada en un principio de sustentabilidad.

<sup>200</sup> Acceso a bienes y servicios indispensables para el desarrollo, sin importar lugar de nacimiento, ingresos, cultura, etc.

Inclusive, este Programa Sectorial marca los desequilibrios regionales en México, como un factor fragmentado por la incipiente conexión entre la política social y la ambiental, para hacerle frente a los niveles tan altos de marginación y pobreza registrados en nuestro país, donde las expansiones desordenadas de asentamientos humanos, específicamente en zonas urbanas, implican riesgos innecesarios, tanto para la población en cuestión como para los ecosistemas afectados. Para comprender de mejor forma el desarrollo de la política social en México, es indispensable señalar la importancia de cómo se estructura el *Sistema Nacional de Desarrollo Social*:

1. *Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS)*. Es una parte esencial para darle forma al desarrollo sustentable, porque procura asegurar la integralidad y federalismo a través de mecanismos políticos de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas dedicados al desarrollo social. De manera más precisa, se conforma por: 1) SEDESOL, 2) SEP, 3) Secretaría de Salud, 4) Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), 5) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y 6) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
2. *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*. Apoyado por el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.
3. *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*. Es la Coordinadora de este Sistema Nacional de Desarrollo Social y rige a la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

La Administración Pública Federal al fundar sus acciones de modo jurídico, hace que las facultades y atribuciones de la SEDESOL<sup>201</sup>, para ejecutar el Programa Sectorial de ámbito social, provengan de su reglamento interno, a partir de esto, se afirma su carácter de coordinadora sectorial. La SEDESOL, con su Programa Sectorial de Desarrollo Social, contribuye a alentar la obtención de resultados de los siguientes objetivos, los cuales directamente están más relacionados con el desarrollo sustentable y por tal no se incluyen todos los mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo 2012 – 2018 (PND). (Ver Anexo Cuadro 7) Por lo tanto, desde la óptica social del desarrollo sustentable, el factor de igualdad de oportunidades es la ruta admirable que este Programa Sectorial trata de garantizar; dando por resultado, los siguientes objetivos sectoriales dedicados a este concepto:

- ✓ **Objetivo 1.** Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.
- ✓ **Objetivo 2.** Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.
- ✓ **Objetivo 3.** Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.

En general, las metas de SEDESOL en su *Objetivo 1*, están situadas hacia beneficios de nutrición y educación, priorizando en la población cuyas condiciones son de pobreza. Por ello, es importante rescatar las cuatro estrategias específicas del objetivo 1, es decir, por la proyección hacia una política alimentaria integral, el incremento de becas educativas, el acercamiento con los servicios de salud y la facilitación de fuentes alternas de ingreso como puede ser la actividad artesanal,

---

<sup>201</sup> Uno de los objetivos de la SEDESOL es atender a los grupos sociales más vulnerables con políticas públicas articuladas, de lo contrario, el asistencialismo seguirá mandando las rutas de la política de desarrollo social en México, donde los resultados han sido catastróficos.

donde cada una, correspondientemente, respaldan el desarrollo de capacidades. Por esta cuestión, es ineludible la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como la conexión entre estados y municipios traducida en acciones intergubernamentales, y de la intromisión de la propia sociedad, para coordinar y concertar respectivamente, qué decisiones tomar, para cumplir con este objetivo primordial. A *grosso modo*, con salud y educación se genera productividad, ahora bien, si le sumamos aspectos no tan sustantivos, pero no por eso, menos importantes como infraestructura en materia social, México proporcionaría cambios sustanciales de justicia social para el desarrollo de capacidades básicas.

La política social mexicana ya no puede continuar con las inmensas cargas producidas por programas asistenciales. Por esta razón, el desarrollo sustentable demuestra su valor político para evitar caer en este tipo de programas, como sucede en lo propuesto en el objetivo 2, es decir, específicamente con las estrategias de divulgar estancias infantiles para favorecer a la mujer, de cuidar a los adultos de edad avanzada y de la formación de instancias de protección social para aquellos cuya condición es deplorable, son de corte asistencialista con visión a corto plazo, pero responden a la necesidad de brindar oportunidades. Sin embargo, se cae en un abismo de dependencia, por parte de estos grupos, hacia estos programas gubernamentales, sin lograr establecer los engranes indispensables para activar la política social hacia el desarrollo sustentable. La asistencia es necesaria, pero si no participan estos sectores sociales vulnerables, seguirá siendo asistencialista.

*“El asistencialismo se confunde en ocasiones con seguridad social. Si las tres estrategias del objetivo 2 dedicadas a las mujeres, a los ancianos y en general a los pobres, hacen surgir la igualdad de oportunidades, sin concentrarse en este asistencialismo puro, la participación social generada transformaría la acción gubernamental,*

*debido a una toma de decisiones fortalecida con acciones compartidas y con un tiempo de largo plazo”.*<sup>202</sup>

El objetivo 3 es el más cercano para conformar el desarrollo sustentable, por tomar a los tres pilares fundamentales de modo articulado, aunque sus acciones son más de corte intergubernamental que de intersectorialidad. Precisamente la SEDESOL para resolver los contrastes regionales decreta dos componentes esenciales:

- I. El desarrollo microregional.
- II. Los sistemas regionales estratégicos.

Ambas combaten la desigualdad de las regiones con un enfoque multidimensional, considerando el orden y el potencial regional como estructura básica de desarrollo local. Ahora bien, de las cuatro estrategias del objetivo 3, es decir, el apoyo a las regiones más marginadas, la vinculación entre regiones marginadas con zonas desarrolladas, el impulso del ordenamiento territorial; únicamente la última, la prevención de riesgos naturales, no se relaciona con la construcción de una plataforma política de coordinación regional, cuyas consideraciones básicas van dedicadas a vincular el rezago del desarrollo humano con la potencialidad de resolverlo con criterios de desarrollo económico. La marginación y el ordenamiento territorial se convierten en prioridad local, determinada por una planeación regional con procesos integrales fundados en el desarrollo sustentable, donde los mecanismos de acción son impuestos de manera intergubernamental.

El objetivo 4, toca parcialmente la premisa rectora de la política social de igualdad de oportunidades, al vincularse solamente con el desarrollo urbano competitivo, la marginación en las ciudades y la planeación para el orden

---

<sup>202</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

territorial. Por tal motivo, al enfocarse exclusivamente hacia la urbe, no ocasiona el desarrollo sustentable en su máxima expresión en todas las localidades. Dentro del *Programa Sectorial de Desarrollo Social* se indican procesos de gestión para la eficiencia de las políticas públicas en esta materia, en términos de crear una acción pública moderna y responsable. Por ejemplo, en su estrategia 1, menciona la importancia de la coordinación intersectorial y entre los tres órdenes de gobierno, lo cual si es encauzado hacia el desarrollo sustentable, puede llegar a articular las políticas sociales, ambientales y económicas para alcanzar la calidad de vida; además con las estrategias 2 y 3, las cuales tienen la prioridad de alentar la participación social, indispensable para este proceso de adaptabilidad de políticas públicas articuladas, se fortalece la democracia. Las últimas tres estrategias, no menos importantes, predicen combatir la marginación, eficiencia en la productividad con apoyo tecnológico y evaluaciones del resultado, así como eliminar la corrupción con la transparencia y la rendición de cuentas.

### **Programa Sectorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**

El Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lógicamente se suscribe al *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018* (PND). De esto, el Programa tiene como principal marco de referencia a la sustentabilidad ambiental, mismo que es uno de los cinco ejes rectores de esta planeación. Con seguridad, la sustentabilidad ambiental es un componente para mejorar y ampliar las capacidades y oportunidades de los mexicanos, como respuesta innata para crear transformaciones dedicadas, arduamente, hacia la realización del desarrollo para todo el país. De acuerdo con el Programa Sectorial, la política ambiental mexicana se moldea a algunos objetivos de los respectivos ejes del *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, pero los más involucrados con el desarrollo sustentable son:

**Eje 3: Igualdad de Oportunidades:** objetivo 15, el cual resalta por buscar la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico, social y cultural de México, con fiel respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo su patrimonio cultural.

**Eje 4: Sustentabilidad ambiental:** objetivo 5, (quizás el más importante de todos) por entretejer estrategias para integrar la conservación de la naturaleza con el desarrollo social y económico del país; y sobresale por anhelar el uso de criterios ambientales en la Administración Pública Federal.

**Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable:** Objetivo 6, el cual se distingue por apoyar el desarrollo económico, social y político de México para insertarlo en el ambiente mundial.

Así, el *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, contribuye a la realización del desarrollo sustentable, a través de su constitución en tres agendas: 1) Agenda Verde; 2) Agenda Gris y 3) Agenda Azul. En el cuadro siguiente, se explicará en qué consiste cada agenda:

CUADRO 9. Agenda Ambiental

Agenda Verde	Agenda Gris	Agenda Azul
<p>Dedicada a la <b>conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y su biodiversidad.</b></p> <p>Los objetivos, estrategias y líneas de acción de esta agenda guían las políticas ambientales hacia la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, a la valoración y</p>	<p>Obligada a la <b>prevención y control de la contaminación.</b></p> <p>Se divide en cinco grupos con sus propios objetivos, estrategias y líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención y control de la contaminación atmosférica.</li> <li>• Gestión integral de residuos.</li> <li>• Gestión integral para la remediación de sitios contaminados.</li> </ul>	<p>Tiene una búsqueda continua de una <b>gestión integral de los recursos hídricos.</b></p> <p>Para asegurar el acceso y cobertura a los servicios de agua como lo es la potable o el alcantarillado, no se pueden desprender sus políticas de la sociedad, es decir, desde el punto de vista de la participación ciudadana mediante una cultura del uso</p>

<p>uso sustentable de los recursos naturales, los servicios ambientales y la biodiversidad, así como a la reforestación de las tierras degradadas y deforestadas.</p> <p>La Agenda Verde trabaja bajo la premisa de conservación natural, por hacer mención de las labores hechas para rescatar a ecosistemas y especies potencialmente o ya colocadas en riesgo; por crear mecanismos de monitoreo de la biodiversidad; por aprovechar, sin ningún riesgo aparente, la producción y comercialización de ejemplares silvestres, considerando cualquier tipo de valor (comercial o ambiental); y por devolver la vida a ecosistemas dañados con la reforestación. Es muy técnica, pero debe quedar clara su finalidad ecológica y no económica, para evitar fragmentar al desarrollo sustentable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades altamente riesgosas.</li> <li>• Materiales peligrosos y sustancias químicas.</li> </ul> <p>Esta agenda conduce la política ambiental hacia la prevención. Por esta razón, sus tareas diarias encuentran camino mediante el control y monitoreo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, llamados gases de efecto invernadero, para proteger la salud colectiva. También consolida la utilización de biocombustibles; así como interfiere en la producción de información ambiental para el ámbito gubernamental y social. Además, contempla los diversos modos de gestión integral de los residuos: los residuos sólidos urbanos (RSU), los residuos de manejo especial (RME), los residuos peligrosos (RP), los residuos minero – metalúrgicos (RMM) y los residuos de la industria petrolera.</p> <p>De igual forma, procura la aplicación firme de la ley y de los procesos eficientes en los servicios brindados, traducido en seguimiento jurídico y en respuestas inmediatas a los</p>	<p>responsable del vital líquido, los objetivos propuestos alcanzarán éxito. Sin duda alguna, para garantizar los servicios de agua es importante resaltar la inherente necesidad de cuidar los ecosistemas acuíferos, para mantener el equilibrio natural. Por ello, cobra gran peso apoyar la modernización de la infraestructura y el aumento de la información del ciclo hidrológico para la toma de decisiones específicas como lo son: la productividad del agua en el sector agrícola, la aplicación de mecanismos sólidos de control de aguas nacionales, la identificación de cuencas prioritarias, el respaldo al mejoramiento de costas y puertos, y fortalecer la gestión acuífera en términos de calidad y cantidad disponible para su uso.</p> <p>En este caso en particular de los servicios de agua, la SEMARNAT no puede actuar de manera tan sectorizada, es por este motivo, la imperativa necesidad de establecer compromisos con otras Secretarías, de acuerdo a su ámbito de competencia, donde por ejemplo pueden</p>
--	--	--

	<p>sitios contaminados, además de actualizar los instrumentos de las actividades altamente riesgosas, para suscitar la seguridad en el uso de sustancias químicas y materiales peligrosos. Indudablemente, con la participación de la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la SEMARNAT puede implementar mejores mecanismos de seguridad, los cuales garanticen la obtención técnica de los objetivos de esta agenda, sin consecuencias para los trabajadores y sin ningún impacto en los ecosistemas.</p>	<p>introducirse de lleno en estas cuestiones la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Marina (SEMAR).</p> <p>La primera por las cuestiones de uso del líquido vital por parte de las actividades agrícolas; y por otro lado, encerrado en sus asuntos relacionados con sus trabajos hidrográficos, la Secretaría de Marina tiene la responsabilidad de compartir objetivos institucionales comunes relacionados con este tema. Además, esta agenda para reafirmarse como parte importante de la sustentabilidad ambiental, no tiene porqué someter el agua a los caprichos de la economía capitalista desmedida.</p>
--	--	--

FUENTE: Elaboración propia.

A grandes rasgos, las tres agendas *del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, están especialmente orientadas, con gran intensidad, hacia la gestión ambiental y como consecuencia, su enfoque de desarrollo sustentable sólo se somete al cumplimiento de uno de sus tres pilares fundamentales. En ocasiones, el desarrollo sustentable puede llegar a confundirse con *gestión ambiental*, siendo esta última sólo una pieza clave del rompecabezas para llegar a desarrollar, correctamente, este paradigma moderno, articulador y atractivo. La transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo sustentable

e integración territorial son un componente más de este Programa Sectorial, evidentemente, se convierte en la muestra más clara de cómo México comienza a materializar este modelo de desarrollo con medidas de articulación de compromisos comunes por responder, aunque sea sólo desde el ámbito administrativo del gobierno.

## **Ley de Planeación**

Mediante las propuestas de planeación, se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinan acciones, y se evalúan resultados. Es de esta manera, donde las dependencias federales deben planear y realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del estado. Ver Anexo (Cuadro 9. Ley de Planeación)

*“Para lo que deben elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.<sup>203</sup>*

## **Programa Vivir Mejor**

El *Programa Vivir Mejor* es una política social basada en la coordinación administrativa, porque no articula políticas con el enfoque de desarrollo sustentable, sobresale por su inclusión de aspectos económicos y ecológicos en la política social. De esta manera, sus acciones están dedicadas a la conquista del desarrollo humano sustentable a través de la coordinación institucional e

---

<sup>203</sup>Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la zona metropolitana del valle de Tizayuca, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Marzo 2011, pp. 3.

intergubernamental, reflejada en el Cuadro 10. Programa Vivir Mejor, (ver Anexo), donde se observan sus objetivos y los elementos sociales, ambientales y económicos.

Pese a estos esfuerzos federales para poder garantizar oportunidades con correcciones en la distribución del ingreso y aplicando criterios de sustentabilidad ambiental, el asistencialismo para combatir a la pobreza y la traducción de la política social encerrada en gran medida en la infraestructura, no han permitido concretar acciones precisas que articulen satisfactoriamente sus políticas, para que sus resultados satisfagan necesidades para toda la sociedad y logre mejorar la calidad de vida.

### **Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)<sup>204</sup>**

El Programa Especial Concurrente para el *Desarrollo Rural Sustentable*, para el período 2013 – 2018, está integrado por las siguientes vertientes específicas: 1) competitividad; 2) social; 3) financiera; 4) infraestructura; 5) laboral; 6) medio ambiente; 7) educativa; 8) salud; y 9) agraria. Estas vertientes son tratadas integralmente para el desarrollo rural, para superar los rezagos del campo en México. Por ello, requieren de la concurrencia del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, para mejorar la coordinación intergubernamental, incluso la participación social, que se vio reflejada en los foros de consulta para el diseño del programa.

Los principios rectores de estas vertientes están enfocados a:

- a. ***La integralidad y concurrencia institucional para el desarrollo.*** Significa la articulación de la concurrencia de acciones y recursos de las

---

<sup>204</sup> La pretensión del PEC es generar empleos, para tratar de garantizar bienestar a los campesinos e incorporar su participación para el desarrollo rural, con la finalidad de erradicar la marginación; bajo la premisa fundamental del *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018* de desarrollo humano sustentable.

dependencias y entidades, de acuerdo con su competencia y responsabilidad rural.

- b. **El combate a la pobreza en localidades de mayor marginación y grupos prioritarios.** Esto es una prioridad para los grupos sociales más marginados por su rezago económico, los cuales recibirán distintos apoyos, sean económicos, de empleo, capacitación, etc.
- c. **La competitividad para la apertura comercial.** Es para incrementar la productividad y aprovechar la apertura del mercado.
- d. **La equidad de género.**
- e. **El medio ambiente.** Contempla la sustentabilidad de los recursos naturales como elemento clave para el desarrollo rural.
- f. **El reconocimiento de la diversidad cultural.** Para la igualdad de oportunidades y la garantía hacia los derechos sociales.
- g. **La especialización de funciones,** eliminación de duplicidades y programas multi-componente.
- h. **La corresponsabilidad en el desarrollo.** Son los compromisos sociales con las poblaciones rurales.
- i. **La seguridad.** Significa fortalecer valores como la tolerancia, para vivir en armonía y consolidar la gobernabilidad.

La pretensión del PEC es generar empleos, para tratar de garantizar bienestar a los campesinos e incorporar su participación para el desarrollo rural, con la finalidad de erradicar la marginación; bajo la premisa fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 de desarrollo humano sustentable.

*“En el PEC intervienen 17 ramos administrativos en el Gobierno Federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural, los cuales son: 1) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 2) Secretaría de Economía; 3) Secretaría de Medio*

*Ambiente y Recursos Naturales; 4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 5) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 6) Secretaría de Salud; 7) Secretaría de Desarrollo Social; 8) Secretaría de la Reforma Agraria; 9) Secretaría de Educación Pública; 10) Secretaría de Energía; 11) Secretaría de Gobernación; 12) Secretaría de Relaciones Exteriores; 13) Secretaría de Trabajo y Previsión Social; 14) Secretaría de Turismo; 15) Instituto Mexicano del Seguro Social; 16) Tribunales Agrarios; 17) Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas”.*<sup>205</sup>

En estos programas gubernamentales persiste una visión muy sectorizada para atender los asuntos públicos, donde prevalece un enfoque administrativista limitado a los aspectos de coordinación interinstitucional y no está dirigido hacia objetivos sociales de un desarrollo a largo plazo. Los *programas intersectoriales* tienen la intencionalidad de integrar las dimensiones sociales, económicas y ambientales pero sus alcances no son suficientes para lograr el desarrollo sustentable, porque subyace el asistencialismo o un enfoque neoliberal que privilegia la competitividad, el crecimiento económico y la apertura del mercado.

### **3.4 El medio ambiente y el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo.**

Como se ha visto, el concepto de *desarrollo sustentable* es complejo, involucra un desarrollo que sea operativo y sostenible en el largo plazo en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos, es decir,

---

<sup>205</sup>Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable 2014-2018.

que mantenga la productividad de los sistemas naturales, en lugar de un modelo de crecimiento económico, industrial y consumista.

*“Hablar de desarrollo sustentable nos remite a la acción responsable de seguir invirtiendo esfuerzo en la búsqueda de generar el progreso que otorgue mejores posibilidades de desarrollo y mejores oportunidades para elevar nuestra calidad de vida, pero con criterios claros de sustentabilidad, que garanticen el bienestar social y la eficiencia económica, sin transgredir el medio ambiente ni nuestros recursos naturales”.<sup>206</sup>*

A diferencia de la concepción superficial de la *sustentabilidad*, que sólo contempla o se refiere a un desarrollo que no atente contra la biodiversidad y los equilibrios naturales, este concepto debe ser visto en su acepción más amplia, es decir, en sus tres componentes interrelacionados: el natural, el social cultural y el económico. El desarrollo sustentable entonces no puede reducirse sólo a un asunto de respetar y de no impactar al medio ambiente, sino también como un desarrollo que no impacta, al contrario, restablece los equilibrios socioculturales y donde los beneficios del crecimiento económico se reparten con equidad y generan los empleos que la sociedad demanda y necesita.

Así la sustentabilidad, no significa solamente armonía con el medio ambiente, sino también, armonía social y económica; un proceso donde se aprovechan los recursos naturales sin agotarlos, un mejoramiento de los indicadores de la calidad de vida y la generación de nueva riqueza distribuida de mejor manera entre las regiones y entre los distintos sectores. Desde esta visión la

---

<sup>206</sup>Ley para la Protección al ambiente del Estado de Hidalgo, Artículo 9º, Última reforma publicada en el periódico oficial: 13 de diciembre de 2010, Ley publicada en el Alcance Uno al Periódico Oficial del 31 de Diciembre de 2007.

sustentabilidad para el gobierno y la sociedad de Hidalgo, significa dos cosas fundamentales:

1. Un cambio cultural que se orienta a modificar las estrategias de planeación, las formas de participación social y los sistemas productivos.
2. No un objetivo, no una meta, sino un proceso abierto de multiplicidad de acciones, cuyo resultado será el mejoramiento de la convivencia y la calidad de los estándares de vida de la gente.

La estrategia de desarrollo sustentable desde el punto de vista metodológico, tiene como bases los siguientes aspectos:

CUADRO 10. Sistema y diagnóstico regional

El sistema regional	El diagnóstico regional	Perspectiva estratégica de las regiones
La planeación del desarrollo en el Estado de Hidalgo, tendrá como referente las 11 regiones en las cuales el gobierno del estado se ha dividido.	El propósito de tales diagnósticos será conocer la disponibilidad de los recursos naturales, sociales y organizativos, así como los sistemas productivos y la disponibilidad de recursos económicos de cada región.	Los diagnósticos regionales, permitirán establecer estrategias de desarrollo sustentable de largo plazo que introduzcan modificaciones estructurales al modelo tradicional.

Fuente: Elaboración Propia.

En la sociedad hidalguense, es necesario generar ciudadanos preocupados y comprometidos con el medio ambiente, interesados no sólo de la afectación por emisiones contaminantes, descargas de aguas residuales y generación de residuos, sino comprometidos en participar en la búsqueda de alternativas para reducir y reciclar; de valorar la biodiversidad que alberga la entidad; del adecuado manejo del desarrollo urbano y turístico mantiene sobre las áreas rurales y,

asimismo, de una nueva generación que difunde la relevancia de los servicios ambientales y el papel crucial que desempeñan en el circuito económico, tanto en el contexto local como en un mundo globalizado. Por lo que es necesario definir que hay y que se va a proponer en el tema de la administración pública y en específico en la cuestión ambiental, como se describe en el siguiente cuadro:

CUADRO 11. ¿Qué hay, que se propone?

¿QUÉ HAY?	¿QUÉ SE VA A PROPONER?
<p>En México, el tema del desarrollo sustentable ha empezado a cobrar mayor fuerza, sin embargo, aún no se cuenta con los alcances científicos de investigación, ni políticos de implementación para interpretar, de manera más profunda desde lo local y lo global, los planteamientos interdisciplinarios de este enfoque.</p> <p>Si bien, uno de los objetivos del desarrollo sustentable es reconciliar los valores históricos de justicia social, equidad y democracia, con los nuevos desarrollos, tareas, formas e instrumentos de la política, que la misma globalización trae consigo.</p> <p>Esta alternativa tiene que articular las dinámicas del mercado global a los valores sociales, ecológicos y democráticos, a cargo de las instituciones del Estado, el cual ha ido perdiendo fuerza e importancia como elemento central del orden político, social y económico de la mayoría de las</p>	<p>El mayor desafío para el gobierno y la administración pública en el Estado de Hidalgo, es generar políticas y estrategias de desarrollo con visión de largo plazo, que permita que el estado pueda comportarse en forma equitativa y sea una oportunidad para las generaciones presentes y futuras.</p> <p>La presencia del estado es fundamental para una concepción del desarrollo sustentable que pone énfasis en sus componentes ecológicos, y en la necesidad de mantener y preservar la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad estatal, sin olvidar los aspectos sociales y económicos.</p> <p>En el debate actual, en este campo la discusión ha apuntado hacia los espacios de aplicación de instrumentos y por lo tanto, las acciones desde el estado deben ser eficientes, actuando en tiempo y forma. La lucha contra la ineficiencia, contra el mal uso de recursos económicos, contra el favoritismo, etc., son parte de una estrategia de desarrollo sustentable, ya que todo el tiempo perdido en atender los problemas ambientales tendrá</p>

<p>sociedades del mundo.</p>	<p>como consecuencia el agravamiento en la calidad ambiental del Estado de Hidalgo.</p> <p>Para garantizar el éxito de la estrategia de desarrollo sustentable en Hidalgo, se propone fortalecer o crear, en su caso, los siguientes instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de políticas ambientales en el estado, que permitan mantener la estabilidad ecológica y social en el estado.</li> <li>2. Implementación de una estrategia de desarrollo sustentable.</li> <li>3. Creación del <i>Fondo Ambiental Hidalguense</i>.</li> <li>4. Fortalecer la participación social corresponsable (toma de decisiones).</li> </ol>
------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

Es esta concepción de integralidad del medio ambiente, economía y sociedad, la que deberá orientar el diseño y aplicación de políticas públicas ambientales, que incidan directamente a revertir cualquier indicio de deterioro que ponga en riesgo la permanencia de los recursos naturales que debemos mantener para las generaciones futuras, de promover un desarrollo con equidad y justicia de las comunidades rurales y asegurar se conserve el capital ecológico del estado.

Será necesario reformular la forma de medir el desarrollo del estado o de una región, incidiendo en elementos cualitativos de mayor complejidad y para lo cual es imperante conocer la vocación productiva del territorio, las capacidades máximas de carga y asimilación de los ecosistemas sobre los que tienen lugar asentamientos y aprovechamientos humanos; la calidad y estabilidad de los empleos generados; la interacción entre intereses públicos y privados; los derechos de propiedad colectiva. Además de los usos de los bienes y servicios ambientales, factores en los cuales se basa la idea de la sustentabilidad, y

considerar de manera relevante, un horizonte temporal amplio, dado que los patrones de producción y consumo tienen efectos de corto y largo plazo y donde los procesos de regeneración de los ecosistemas suponen periodos largos, que rebasan por mucho la temporalidad de una administración pública estatal.

Este enfoque exige que las políticas y programas de gobierno, inicien cambios graduales pero de fondo, es decir, su construcción conceptual y su implementación requieren de un entendimiento integral de la problemática local y regional, para colocar la satisfacción de necesidades de la población, en sintonía con la conservación de la naturaleza y los procesos productivos sustentables. Estas transformaciones representan un cambio de visión y un cambio civilizatorio, ya que el desarrollo sustentable exige actitudes y acciones conscientes que implican el cambio de valores, principios y reglas institucionales para admitir que la racionalidad económica se enfrenta a una racionalidad social y ambiental, que implica renunciar a la lógica del modelo económico vigente.

La noción del desarrollo sustentable hoy va más allá del discurso y la retórica, es necesario desentramar hacia líneas de acción, programas y proyectos; identificar de manera clara y contundente los agentes que participan o requieren participar, el papel que desempeñan las instituciones y los instrumentos de política y de gestión, que posibilitan el desarrollo bajo un enfoque de sustentabilidad, así como identificar los posibles conflictos y contradicciones asociados con éste y emerger el tema de la integración de la política ambiental con otras políticas sectoriales, como uno de los grandes retos pero a la vez de grandes oportunidades.

### **3.4.1 Análisis de la problemática de sustentabilidad social, económica y ambiental regional en el Estado de Hidalgo.**

En Hidalgo, aparte de la minería, hasta la década de los setenta, la actividad económica se concentraba fundamentalmente en Tula, (cemento); la

industria textil localizada en Tulancingo; y textil y alimenticia en Tepejí del Río. El desarrollo industrial solo fue posible gracias a inversiones federales en la industria metalmeccánica y automotriz, en la industria del petróleo y petroquímica, en la generación de electricidad y en la creación de infraestructura económica, entre otras; mientras que se estimuló a la inversión privada en la industria a través de financiamientos blandos, subsidios, estímulos fiscales y medidas arancelarias; lo que contribuyó a la larga a la reactivación de la economía hidalguense.

Las datos de INEGI indican, que en 2010 Hidalgo concentraba solo el 3.8 % del total de las Unidades Económicas existentes en el país, las que absorbían el 2.5% de la fuerza laboral empleada en la economía nacional con 41,579 Unidades, de las cuales solo el 22.35 % pertenecían al sector industrial<sup>207</sup>; cifras que demuestran el aporte de Hidalgo a la economía nacional en términos de generación de empleo. Por otra parte, considerando el número de establecimientos industriales y los empleos generados por las diferentes ramas de la industria existentes en Hidalgo, ésta se basa, en lo fundamental, en la producción de alimentos, prendas de vestir, productos metálicos, minerales no metálicos y textiles.

*“La sustentabilidad ambiental se refiere a un cierto equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento de un caudal genético de las especies, que garantice la resiliencia frente a los impactos externos”.*<sup>208</sup>

Incluye el mantenimiento de los recursos naturales abióticos y lo que se denomina integridad climática, que no es otra cosa que un clima con la menor interferencia humana posible. En su conjunto, la *sustentabilidad ambiental* corresponde al concepto de conservación de la naturaleza, en el sentido de

---

<sup>207</sup> INEGI, *Censos Económicos 2010*, resultados aportados, Tabuladores básicos INEGI, México 2010.

<sup>208</sup> Foladori Guillermo, *Avances y límites de la sustentabilidad social*, El Colegio Mexiquense, A.C., 2002.

naturaleza externa al ser humano. Si el concepto de *sustentabilidad económica*, se restringe al crecimiento económico y a la eficiencia productiva, no puede ser congruente con la *sustentabilidad ambiental* debido a que el sistema capitalista tiene un crecimiento limitado.

En lo que respecta a la *sustentabilidad social*; su objetivo fundamental es la equidad, que implica la solución de la pobreza, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, y la concreción de condiciones de dignidad para la vida humana; esto implica la satisfacción de las necesidades humanas establecidas en los derechos económicos, sociales, políticos y culturales (y no sólo aquellos a la salud, educación y vivienda, reconocidos en las tradicionales políticas sociales): además involucra la distribución del ingreso, la equidad entre los géneros, la equidad entre las razas, las culturas, entre las personas que habitan las regiones o los territorios a nivel nacional, y la equidad entre las sociedades del Norte y del Sur.

Durante los últimos 30 años del siglo XX, la discusión sobre el desarrollo sustentable puso el acento en la necesidad de legar a las futuras generaciones una mejor naturaleza, quedando la preocupación por el aumento de la calidad de vida en un medio para alcanzar aquella meta, ya para finales del siglo XX la comunidad internacional comenzó a comprender que el objetivo debía ser *el incremento de las capacidades humanas*. El aumento de la calidad de vida debía ser el incremento de las capacidades humanas. Es decir, debía ser el objetivo y no el puente o el medio para una naturaleza más saludable.

*“El desarrollo humano, como aumento permanente de la calidad humana en forma equitativa y, entonces, como objetivo propio, se*

*coloca en primer lugar, y en la medida del desarrollo humano se alcanzaría una mejor relación con el ambiente externo”.*<sup>209</sup>

En el Estado de Hidalgo, el desarrollo sustentable representaría un crecimiento económico que pretenda contar con una visión integral del desarrollo. Hasta hoy, poco se ha considerado en el desarrollo del deterioro ambiental y la falta de equidad cultural y social a pesar de conformar una sociedad tan heterogénea; es decir, no se puede hablar de un desarrollo sustentable si en lugar de hacer menos abismales las diferencias, estas se acrecientan y se mantienen en la práctica, aunque no en el discurso, el uso de los recursos naturales de manera indiscriminada, en el sentido de obedecer criterios de costo – beneficio y no los asociados a un equilibrio que no los deteriore ni los agote. Así la sustentabilidad exige un balance entre estas tres fuerzas demandantes y oferentes de opciones para sus desarrollos internos y los asociados en conjunto con los otros dos; un desarrollo sustentable sin equilibrio entre lo social, económico y ambiental, no puede ser *sustentable* y un equilibrio entre estos factores es condición necesaria para lograrlo.

Como sistemas, lo *económico, social y ambiental*, pueden contemplarse como entes que se desarrollan o crecen, salvaguardando el equilibrio necesario entre ellos para un desarrollo sustentable. Entre los factores *económicos, sociales y ambientales* debe existir un marco normativo, cuyo cumplimiento demanda su institucionalización y habla del papel de las instituciones para lograr un desarrollo sustentable, por su categoría eminentemente social. Sólo bajo cierto equilibrio de éstas fuerzas o factores interactuando entre sí pueden aspirar a determinar un desarrollo sustentable, son sistemas que demandan y ofrecen bienes y/o servicios para su desarrollo específico y conjunto.

---

<sup>209</sup>Anaid, Sudhir y AmartyaSen., *Human Development and Economic Sustainability*, World Development Vol. 28, núm. 12, Elseiver Science Ltd., Pergamon, Great Britain, 2000, Citado por Foladori, Guillermo; *Avances y Límites de la sustentabilidad social* en la Revista Economía, Sociedad y Territorio, volumen III, núm. 12, 2002, pp. 629.

## La problemática ambiental

La problemática ambiental regional, al igual que la social y la económica; deriva del *modelo de crecimiento económico vigente*<sup>210</sup>, ya que los seres humanos, son los principales consumidores de recursos naturales. A lo largo del tiempo, pero más recientemente bajo la lógica del sistema industrial, el ser humano, ha cambiado los ecosistemas, para satisfacer demandas crecientes de alimento, agua, madera, fibra, combustibles, etc., estos cambios generan consecuencias directas sobre el medio ambiente.

*“La problemática ambiental emerge en los tiempos modernos y en el tránsito hacia la posmodernidad, como una crisis civilizatoria. La crisis ambiental es, en esencia, una crisis del conocimiento, de las formas como hemos comprendido el mundo e intervenido a la naturaleza; de la racionalidad moderna que nos ha llevado a objetivar la realidad y a cosificar el mundo. Lo que llama a pensar en nuestro tiempo, como diría Heidegger, es el hecho de que no estamos pensando: que no alcanzamos a percibir y concebir los orígenes y los alcances de esta crisis, porque nuestras estructuras mentales empañan la mirada sobre la realidad que ha construido el conocimiento”.*<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> El ritmo o tipo de crecimiento económico puede tener importantes consecuencias para el medio ambiente (el clima y el capital natural de los ecosistemas). La preocupación por los posibles efectos negativos del crecimiento sobre el medio ambiente y la sociedad ha llevado a ciertos sectores científicos a defender niveles de crecimiento menores, de donde viene la idea del decrecimiento económico y los partidos verdes, que piensan que las economías nacionales son parte de una sociedad mundial y de un sistema ecológico global, por lo que no pueden explotar su capacidad de crecimiento natural sin dañarlos. Texto en: Conferencia de Carlos Taibo sobre Decrecimiento, Enmarcada dentro de las jornadas “¿Cómo te defiendes tú de la crisis?” de CNT-Córdoba (25 de noviembre de 2008).

<sup>211</sup>Leff Enrique, *Discursos Sustentables*, Editorial Siglo XXI, México, 2010, pp. 151.

La presión humana sobre los recursos se evalúa, a través de la *huella ecológica*<sup>212</sup>. La diferencia en *hectáreas globales*<sup>213</sup>, entre la huella ecológica y la *biocapacidad*<sup>214</sup> de un país<sup>215</sup>, muestra la existencia de una deuda o un crédito ecológico de sus recursos naturales.

## **Pérdida de los ecosistemas y uso de suelo**

Los ecosistemas en general, y los terrestres en particular, son el sustento de las poblaciones humanas, estos proveen una multitud de bienes, como alimentos (carnes, frutos, verduras y condimentos), madera para construcción, leña, papel y fibras para telas, entre muchos otros. Además de los servicios ambientales que proveen, como son los de la purificación del aire y el agua, la generación y conservación de los suelos, la descomposición de los desechos, el reciclaje y movimiento de nutrimentos, la protección de las costas ante la erosión del oleaje, la estabilización parcial del clima y el amortiguamiento de los climas extremos y sus impactos, entre otros.

---

<sup>212</sup> Indicador de la demanda humana sobre los ecosistemas en términos de la superficie agrícola, pecuaria, forestal y de zonas pesqueras; así como el área ocupada por la infraestructura y los asentamientos humanos y la requerida para absorber el bióxido de carbono liberado por la quema de combustibles. (World Wild life Fund, 2008).

<sup>213</sup> Hectárea con la capacidad biológica para producir recursos y absorber desechos sin importar el país donde se encuentre.

<sup>214</sup> La biocapacidad de un país está determinada por el tipo y cantidad de hectáreas biológicamente productivas dentro de sus fronteras, así como de su rendimiento promedio.

<sup>215</sup> México, en 1961 contaba con una biocapacidad de 4.1 hectáreas globales por persona. Para 2005, la biocapacidad disminuyó hasta 1.7 hectáreas globales por persona y la huella ecológica se incrementó a 3.4. Texto en: Benítez López Metztli Xochizuatl, Tesis para obtener el título de: Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, *La transición de la Administración Pública hacia el desarrollo regional y local sustentable, en el contexto de la globalización*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo 2011, pp. 80.

CUADRO 12. Deforestación y degradación del suelo

DEFORESTACIÓN	DEGRADACIÓN DEL SUELO
El principal motivo de preocupación en torno a la deforestación se refiere al calentamiento global y a la pérdida de los servicios ambientales que prestan los bosques y selvas <sup>216</sup> .	La <i>degradación del suelo</i> <sup>217</sup> se refiere a los procesos inducidos por las actividades humanas que provocan la disminución de su productividad biológica o de su biodiversidad, así como de la capacidad actual y/o futura para sostener la vida humana.

FUENTE: Definiciones de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y Estimación de la UNAM.

### Indicadores ambientales

El uso de *indicadores*<sup>218</sup> como instrumento para el proceso de desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo, es una práctica habitual en la mayoría de los sectores, en el terreno ambiental y en el marco de los municipios y regiones del estado, el desarrollo del plan nacional de política ambiental comienza a darse a mediados de los años 80's. Generar información ambiental de algún aspecto considerado prioritario, conlleva procesos, que permitan obtener productos específicos, a través del diseño de mecanismos que establezcan relaciones sociedad – entorno natural en una forma aproximada a la dimensión real.

Si bien la formulación de indicadores en el estado, se ha dirigido principalmente, hacia la consecución de tres objetivos ambientales para alcanzar el desarrollo sustentable:

1. *Proteger la salud humana y el bienestar general de la población.*
2. *Garantizar el aprovechamiento racional de los recursos.*

<sup>216</sup> Una estimación de la UNAM indica que, durante el periodo 1993 – 2000, la pérdida de bosques y selvas en nuestro país ocurrió a razón de 776 mil hectáreas por año (1.14% anual). En contraste, la estimación hecha por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) es de 348 mil hectáreas anuales para el periodo 1999 – 2000.

<sup>217</sup> Con respecto a las causas de la degradación, de la superficie nacional degradada, 35% se asocia a las actividades agrícolas y pecuarias (17.5% cada una de ellas) y 7.5% a la pérdida de la cubierta vegetal. El resto se divide entre urbanización, sobreexplotación de la vegetación y actividades industriales.

<sup>218</sup> Uno de los temas principales de la sustentabilidad es la definición de criterios e indicadores que proporcionen información y/o tendencias sobre las condiciones y fenómenos asociados con los componentes ambientales como el agua, el suelo, el aire, la biodiversidad; y sus procesos dinámicos de cambio natural o inducido por fuerzas externas. Texto en: Hacia un ambiente mejor, *"Indicadores Ambientales del Estado de Hidalgo"*, Ecología Hidalgo, Consejo Estatal de Ecología, 2003, pp. 3.

### 3. Conservar y renovar la integridad de los ecosistemas.<sup>219</sup>

Es entonces cuando surge la necesidad de poner en práctica instrumentos que evalúen la situación del medio ambiente y las consecuencias de las medidas aplicadas. Si bien, tras un largo período de investigación sobre la estructura y contenido de los indicadores ambientales, proceso que permanece abierto, existe consenso sobre su utilidad como medio de información. Así, la creciente demanda de información ambiental, útil en espacio y tiempo para prever situaciones ambientales y por tanto capaz de servir a un proceso político preventivo justifica que, a pesar de tener que seguir agudizando esfuerzos en la obtención de información, sea preciso avanzar con carácter prioritario en el desarrollo de indicadores y sistemas de indicadores, y que éstos además deben responder a un esquema común y por tanto comparable a nivel estatal, regional y nacional.

Ahora bien, es necesario definir que es un indicador ambiental: la OCDE, lo define como:

*“... un parámetro o el valor resultante de un conjunto de parámetros, que ofrece información sobre un fenómeno, con un significado más amplio que el directamente asociado a la configuración del parámetro. El significado añadido que conlleva un indicador precisa de una definición clara de su función. De ahí que existan diversidad de tipos de indicadores para el desarrollo de la política ambiental”.*<sup>220</sup>

Tal y como cabe esperar, los indicadores ambientales deben estar avalados por ciertos requisitos, entre los que cabe destacar:

---

<sup>219</sup> “Indicadores Ambientales del Estado de Hidalgo”, Gobierno del Estado de Hidalgo, 2003, pp. 9.

<sup>220</sup> Manteiga Lola, “Los indicadores ambientales como instrumentos para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas”, Estadística y Medio Ambiente, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla, España, 2000, pp. 75 – 87.

- ✓ Validez científica
- ✓ Representatividad en el marco de la preocupación ambiental
- ✓ Fácil interpretación
- ✓ Respuesta a cambios
- ✓ Comparación en el marco regional, estatal, municipal, etc.

Los *índices*<sup>221</sup> para evaluar la sustentabilidad ambiental, se conocen como los siguientes:

La *Huella Ecológica* (HE)<sup>222</sup> mide el consumo de los recursos naturales y lo compara con la capacidad natural de renovación de estos recursos. La huella ecológica de un país es la cantidad de área requerida para producir los alimentos e insumos necesarios, así como para absorber los desechos de su consumo de energía.

### CUADRO 13. Huella Ecológica

<b>Huella Ecológica</b> <sup>223</sup>	Consumo de recursos naturales / Cantidad de área de tierra y agua que usa una población para abastecerse de todo lo que necesita = huella que los hidalguenses dejan en la naturaleza con su modo de vida actual
--	--

Fuente: Elaboración propia.

<sup>221</sup> Como resultado de la experiencia de las distintas etapas en el desarrollo de indicadores, se reconocen las tres primeras características como criterios básicos. El primero se refiere a que deben proporcionar la suficiente información de las condiciones ambientales, presiones ambientales y respuestas, para entender claramente el fenómeno que se está tratando, de tal manera que las decisiones que se tomen estén sustentadas. El valor de los indicadores descansa precisamente en la premisa de que un mayor entendimiento de un fenómeno o proceso conduce a mejores decisiones. Cabe recordar que una de las justificaciones para el uso de indicadores señala que es imposible medir todo, por lo que resulta fundamental contar con la información más relevante. Texto en: AA.VV., *“Indicadores ambientales. Una propuesta para España”*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 1996.

<sup>222</sup> Esta propuesta fue hecha por Wackernagel y colaboradores a mediados de los noventa y se ha utilizado como una forma de evaluar la sustentabilidad ambiental de un país. Tanto el Índice del Planeta Viviente como la Huella Ecológica forman parte del Reporte del Planeta Viviente, que se publica periódicamente. Texto en: AA.VV., *“Indicadores ambientales”. Una propuesta para España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 1996.

<sup>223</sup> Es un indicador compuesto empleado mundialmente para medir la huella que la humanidad deja en la naturaleza con su modo de vida actual. Contabiliza la cantidad de área de tierra y agua que usa una población humana para abastecerse de todo lo que necesita y para absorber sus desechos. El objetivo de este indicador es que empecemos a tomar en cuenta nuestros mínimos ecológicos en las tomas de decisiones y a utilizar el ingenio humano a través del impulso en investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación para encontrar nuevas formas de vivir dentro de los límites de la Tierra. Texto en: Costanza, R., *“La economía ecológica de la sostenibilidad. Invertir en capital natural”*, en: Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Más allá del Informe Brundtland, Madrid: Ed. Trotta, 1997.

El Índice de Sustentabilidad Ambiental (*ESI*, por sus siglas en inglés)<sup>224</sup>, elaborado por las universidades de Yale y Columbia, integra la información de 76 variables clasificadas en 21 indicadores de sustentabilidad ambiental (por ejemplo, calidad del agua, calidad del aire, biodiversidad, estrés ambiental, vulnerabilidad a desastres y manejo de recursos naturales). Dichos indicadores están agrupados en cinco componentes que, según los autores, son importantes para la sustentabilidad ambiental:

- Sistema ambiental.
- Reducción del estrés ambiental.
- Reducción de la vulnerabilidad humana al estrés ambiental.
- Capacidad institucional y social para responder a los cambios ambientales.
- Administración global.

#### CUADRO 14. Índice de Sustentabilidad Ambiental

<b>Índice de Sustentabilidad Ambiental</b> <sup>225</sup>	Situación del medio ambiente en el Estado de Hidalgo – objetivos y recursos financieros (variable endógena) / variable exógena: respaldo de los grupos y agentes decisorios
---	---

Fuente: Elaboración propia.

Los conjuntos de indicadores sobre un sistema particular están determinados por dos requerimientos distintos:

<sup>224</sup>El ESI busca evaluar, a través de la integración de las condiciones actuales, la capacidad relativa de los diferentes países para mantener condiciones ambientales favorables en el futuro. Las variables que se utilizaron para la construcción del índice fueron seleccionadas tratando de seguir el esquema de presión-estado-respuesta, a partir de una extensa revisión de la literatura ambiental y consulta a expertos, siempre en el contexto de la disponibilidad de la información. Se trata de un índice relativo donde la posición de un país depende de sus condiciones y su relación con la de los otros países y no con respecto a una meta o estándar establecido. Texto en: ALLEN, A., *Introducción teórica al Desarrollo Urbano Sustentable*, Mar del Plata: Módulo de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU), Centro de Investigaciones Ambientales/ UNMdP, 1996.

<sup>225</sup>El gran reto de los índices es convencer de que sus evaluaciones en verdad reflejan la situación real (en este caso, la sustentabilidad ambiental). Las críticas más frecuentes se concentran en tres aspectos: i) los criterios y razones para seleccionar los temas y las variables que se incluyen en el índice, ii) la forma de integrar estas variables (esto es, los algoritmos utilizados) y iii) para el caso de los índices que pretenden incorporar muchos temas o hacer comparaciones entre países (como el ESI), la heterogeneidad y los problemas con la calidad de la información. Aunque puede resultar paradójico, en el sentido de que los índices están orientados a simplificar sistemas complejos, para una correcta interpretación de los índices es necesario conocer tanto la forma y criterios utilizados en su elaboración como sus limitaciones. Texto en: AA.VV., *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 1996.

1. Proveer información clave para dar una imagen clara y completa acerca del estado actual del sistema o fenómeno.
2. Proporcionar suficiente información para tomar decisiones que permitan dirigir al sistema hacia los objetivos seleccionados y determinar el nivel de éxito de las acciones puestas en práctica.<sup>226</sup>

Para poder medir la evolución del desarrollo sustentable en un territorio, es necesario contar con información sobre los recursos y los activos económicos, sociales, ecológicos e institucionales a lo largo del tiempo. Los indicadores pueden proporcionar esta información, cuantificándola y simplificándola para así poder identificar aquellas variables que afectan o mejoran la calidad de vida de los habitantes. En otras palabras, los indicadores permiten comprender cómo funcionan los subsistemas económico, social, ambiental e institucional, que integran el sistema territorial en estudio. La utilidad de los indicadores es incuestionable; sin embargo, esto no significa que sean perfectos, en el mejor de los casos, reflejan sólo una parte de la realidad; lo que obtenemos de ellos es una abstracción de los sistemas y de lo que conocemos sobre los mismos. No obstante tales reservas, se debe reconocer que los indicadores son, posiblemente, la mejor herramienta disponible para tomar decisiones.

En temas complejos, como el ambiental, la elaboración y utilización de índices es muy atractiva porque permiten una visión general de la situación del ambiente. Cuando se emplean indicadores en las estrategias de desarrollo sustentable a nivel nacional y local, éstos deben reflejar los procesos heterogéneos de cada región, más que promover una homogenización de experiencias. El comprender estos procesos, asegura coherencia en las distintas intervenciones públicas.

---

<sup>226</sup> En otras palabras, están determinados tanto por el sistema mismo como por los intereses, necesidades y objetivos que se persiguen. Esto implica que se requiere: i) un conocimiento lo más amplio posible de los conceptos y dinámicas de los fenómenos ambientales, y ii) claridad en los objetivos, intereses y necesidades que se pretende alcanzar y monitorear con la ayuda de los indicadores (Bossel Hartmut, 1996).

## **CAPÍTULO IV**

### **PROCESO DE UN NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL SUSTENTABLE**

#### **SUMARIO:**

**4.1 Análisis y evaluación de las políticas ambientales en el Estado de Hidalgo. 4.2 Proyección del desarrollo sustentable, política pública y ecosistema. 4.3 Atención de la Administración Pública Local a la cuestión ambiental. 4.4 Propuestas de adecuación de las políticas ambientales en el Estado de Hidalgo. 4.5 La participación comunitaria como herramienta, para el desarrollo regional y local sustentable.**

#### **4.1 Análisis y evaluación de las políticas ambientales en el Estado de Hidalgo.**

Para finalizar con esta investigación, en este último capítulo, se presenta, a modo de aportación, un supuesto de políticas públicas ambientales como una proyección al estado y a la administración pública, su implementación y su legislación aplicable; como propuesta de adecuación hacia la participación comunitaria, su vinculación entre el medio ambiente y el desarrollo. El desarrollo regional y local en el Estado de Hidalgo se ha presentado bajo un esquema, donde la acción gubernamental se orienta básicamente a *reglas de mercado*<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup>En la práctica el término *economía de libre mercado* es utilizado como un término descriptivo de los sistemas económicos en un territorio particular, usualmente un estado-nación. Implica que el sistema económico se aproxima al modelo ideal. Tal sistema concreto puede ser descrito como más libre que otros, como "*relativamente libre*" o como "*no libre*", de acuerdo al criterio utilizado. Que la economía deba ser libre o el grado de libertad deseable u óptimo o incluso el grado en el cual una economía es de hecho libre es, junto con sus presumidas precondiciones y consecuencias, una disputa política, constituyendo uno de los aspectos más importantes del debate político económico moderno. Tales problemas son evitados con el uso del término *economía de mercado*, que se refiere a cualquiera en la cual el mercado juega un papel "*de importancia*" pero admite un rol estatal, es decir, lo que algunos llaman una economía mixta. Sin embargo, no hay un consenso acerca de cuál sería el balance de intervención estatal permisible sin que una tal economía de mercado se transforme en economía dirigida. Texto en: John Quiggin, *The Mixed Economy is Back - and it's Here to Stay* – anessay, 2010, "*Siempre habrá una gama de casos intermedios, donde ninguna solución es claramente superior. En función de las contingencias históricas o circunstancias particulares, las diferentes sociedades pueden elegir entre la prestación pública (por lo general por una empresa del gobierno de negocio*

para definir la localización de los usos del suelo, consumo de recursos naturales y de los mismos bienes y servicios sociales. Por otra parte, los *programas del gobierno estatal están alineados unos de otros*<sup>228</sup> y en general, coordinados, este es un efecto estructural del funcionamiento de la Administración Pública Federal.

La implementación de un programa de políticas públicas se genera ante la necesidad de que el gobierno enfrente el problema del desarrollo regional: *forestal*,<sup>229</sup> lo que ha mostrado muy baja eficiencia, debido a la baja estima y al valor político que han tenido los fenómenos de urbanización y deterioro del ambiente frente al crecimiento económico por una parte; y a la incompreensión de la importancia del fenómeno de lo social por la otra. Por lo anterior, y con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo esta actualización se cimienta en que el conocimiento derivado de la experiencia, que con frecuencia implica un alto costo ambiental y social, se debe usar para orientar nuevas políticas, reformas e inversiones que permitan alcanzar el crecimiento de manera más equitativa, sustentable y responsable. Es así como el diseño y la implementación de estos programas de política pública ambiental se deben concentrar en las instituciones de gobierno estatal, resaltando la poca coordinación y participación con otras instancias civiles, ello significa, de alguna manera, que se tiene que adoptar una estrategia que legitime a las instancias de gobierno, antes que fomentar un cambio estructural a nivel social y del gobierno.

En suma, se puede decir que los niveles de participación por parte del gobierno del estado se limitan a la prestación de servicios públicos, ello refuerza la

---

*comercializado), sin perjuicio de la prestación privada a la regulación, o tal vez algún término intermedio entre los dos, como una asociación público-privada."*

<sup>228</sup> La actualización del Programa Sectorial está alineado al PND (Eje 4: México Próspero), al Plan Estatal de Desarrollo (Eje 3: Desarrollo Ordenado y Sustentable), al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013 – 2018 (Federal), al Programa Especial de Cambio Climático y al Programa Nacional Forestal (2013 – 2018).

<sup>229</sup> En el estado de Hidalgo este deterioro se fue acumulando a través de los siglos, contribuyendo en gran medida la tala desmesurada para los beneficios mineros. Sin embargo, los últimos 40 años han sido determinantes por la explotación no planificada y la falta casi total de reforestación. También son causa de la disminución de los recursos florísticos la tala hormiga y el pastoreo, particularmente de cabras, los cuales, sin embargo, son esenciales para el sustento de las poblaciones marginadas del campo, estableciéndose otro círculo vicioso: las costumbres de explotación de recursos naturales están vinculadas a los escasos recursos de la población y, a la vez, continúan disminuyendo las posibilidades de aprovechamiento del campo, incidiendo en una marginación aún mayor.

visión de un programa que se explica más bien por un esquema de gobierno que va de “*arriba hacia abajo*” que de “*abajo hacia arriba*”, situación que en materia de políticas gubernamentales para el desarrollo como está demostrado tiene diversas implicaciones sociales, políticas y administrativas negativas,<sup>230</sup> como aparece en el siguiente cuadro:

CUADRO 15. Política ambiental para el Estado de Hidalgo

<b>Política ambiental para el Estado de Hidalgo</b>	Crear una <i>política ambiental</i> <sup>231</sup> en el Estado de Hidalgo, deberá abarcar los aspectos necesarios en los campos de la educación, la capacitación, la investigación tecnológica y socioeconómica, la salud y la comunicación.
	Coordinar la <i>política ambiental</i> <sup>232</sup> a mediano y largo plazo al más alto nivel del sector público, articulando mecanismos de consulta y cooperación con el sector empresarial, el académico y el de la sociedad civil. Es decir, establecer un sistema de inspección, control y vigilancia para la protección y conservación de los recursos naturales del medio ambiente local.
	Sentar las bases de lo que a largo plazo pueda ser una estrategia de <i>desarrollo sustentable</i> en los términos amplios de este concepto, con el necesario aval de la sociedad hidalguense.
	Crear <i>políticas de reglamentación ambiental administrativa</i> : estrategia de normas y castigos hacia la sociedad y empresas, basada a su vez, en el principio de que <i>quien contamina paga</i> <sup>233</sup> .

<sup>230</sup>Navarrete Manuel, “*La participación municipal en programas federales medio ambientales. El caso de los residuos sólidos municipales*”. *Escenarios actuales de la Política Pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, INAP, Revista de Administración Pública, 109, Sep. – Dic., Vol. 38, No. 3, México.

<sup>231</sup> En México el quehacer de las *políticas ambientales* se ha caracterizado por un ir y venir, muchas de las veces sin un camino claro. Las condiciones propias de un país no desarrollado más una serie de intereses que se sobreponen a la agenda pública en la materia hacen que el tema ambiental se encuentre en un estado lamentable. A pesar del interés que parece tener en la agenda pública, los recursos son insuficientes además de la falta de conjunción entre diversas secretarías y sus respectivas acciones. Texto en: Pérez Campuzano Enrique, *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 7.

<sup>232</sup> La *política ambiental* no es sino un elemento componente del desarrollo sustentable, que abarca, como se puso en evidencia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, una diversidad de aspectos sociales y éticos. Texto en: Nadal Alejandro, *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí, “La política ambiental en México: crisis y perspectivas”*, *Desarrollo sustentable y cambio global*, El Colegio de México, 2007, pp. 329 – 330.

<sup>233</sup> Esta ha sido la política ambiental adoptada por la OCDE y la Comunidad Económica Europea (CEE) que, además, se reafirmó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972. *Ibíd.*, pp. 351.

<b>Política ambiental para el estado de Hidalgo</b>	<p>Crear <b>condiciones de apoyo</b> dentro del estado, distinción entre empresas <i>proverde</i><sup>234</sup>, empresas <i>antiverde</i> o indiferentes, frente a uno de los problemas fundamentales del futuro del género humano, se ven más marcadas las actitudes hacia la empresa, del personal, los consumidores, los inversionistas y la ciudadanía.</p>
	<p>Plantear la construcción de una <b>sociedad hidalguense sustentable</b> como la generación de políticas orientadas a identificar y valorar los capitales naturales y sociales críticos del sistema ecológico y social del Estado de Hidalgo.</p> <p>a) <u>una fortaleza</u>: el interés y la preocupación que existen en el Estado de Hidalgo por la problemática ecológica (forestal); esta circunstancia, aunada a la gravedad de los problemas ecológicos presentes, haría de Hidalgo un terreno ideal para un esfuerzo multi-institucional y pluridisciplinario en la propuesta de soluciones a un problema de alcance nacional;</p> <p>b) <u>una debilidad</u>: aunque existe una amplia bibliografía sobre Hidalgo en ciencias sociales, su estudio en los últimos años se ha decrecentado notablemente. Sin embargo, existen graves problemas cuya solución se vería respaldada por estudios científicos que deben ser alentados y que, en el estado actual de la investigación dentro del estado, no pueden ser resueltos únicamente dentro de Hidalgo.</p>
	<p>Valorar la capacidad de la sociedad hidalguense para <b>coevolucionar con su ambiente ecológico y social</b>.</p>
	<p>Generar <b>políticas públicas</b><sup>235</sup> <b>que permitan mantener la estabilidad ecológica y social</b> de la sociedad hidalguense, a partir de la conservación y el fortalecimiento de <i>capitales</i><sup>236</sup> críticos.</p>
	<p>Conjugar esfuerzos gubernamentales, empresariales y los de la sociedad civil, para <b>construir una cultura de conocimiento y</b></p>

<sup>234</sup> ... las políticas pro verde han ayudado a reducir los costos, motivar el personal y crear relaciones. Texto en: Kliksberg Bernardo, *Ética para empresarios*, Ediciones Ética y Economía, 2013, pp. 96.

<sup>235</sup> Las políticas públicas suponen una proyección de programas y acciones del estado y sus gobiernos, teniendo como meta el arreglo de factores no controlados o que se encuentran en perspectiva, pero que ineludiblemente tienen vinculación con la sociedad en general o sectores focalizados en un espacio y tiempo fijados para tales fines. Texto en: Pérez Campuzano Enrique, *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 126.

<sup>236</sup> El *capital humano* es el conocimiento y la destreza adquiridos por los miembros de una sociedad en el ejercicio de sus actividades dentro y fuera de la esfera de la producción. El *capital social* es la suma de los recursos humanos actuales y potenciales de una sociedad que puedan ser movilizados a través de la membresía en redes sociales, redes de actores, organizaciones e instituciones. El *capital social* es la suma de recursos morales, normas, instituciones, que una sociedad ha acumulado a lo largo de su historia. Fortalecer el capital social, acumular capital social, a través de políticas públicas, requiere de estrategias de largo plazo orientadas a la construcción de comunidades resilientes, autosostenibles, capaces de enfrentar por sí mismas las tensiones externas. El capital cultural existe en varias formas, como capital cultural incorporado, en forma de educación y conocimientos, y como capital cultural simbólico, como la capacidad y los medios de que se vale una sociedad para definir y legitimar su cultura, su moral, sus valores artísticos y sus estilos de vida... Desde esta perspectiva, el capital humano, social y cultural son complementos del capital natural, todos esenciales e insustituibles, en la compleja tarea de la construcción de un sistema ecológico y social sustentable. Texto en: Toledo Ocampo Alejandro, *Globalización, Migración y Ambiente*, INAP, 2010, pp. 84.

<b>Política ambiental para el Estado de Hidalgo</b>	<b>comunicación</b> que contribuya al desarrollo sustentable.
	Mayor <b>coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno estatal</b> : es fundamental una mayor coordinación entre las autoridades ambientales con una serie de facultades concurrentes y un esquema poco claro en cuanto a la distribución de competencias, es indispensable un esquema de mayor coordinación a través de convenios y acuerdos.
	<b>Acceso a la información ambiental</b> <sup>237</sup> : una condición básica para la participación es el acceso a la información ambiental, en materia de ordenamiento ecológico, la cual, a través de indicadores, podrá evaluar la correcta aplicación del instrumento y su posible modificación.
	<b>Participación social corresponsable</b> : la participación social en la toma de decisiones, no sólo cumple con lo establecido por la normatividad ambiental, sino que legitima los instrumentos de política ambiental para que éstos tengan mayor eficacia y eficiencia; sin embargo, esta participación debe ser informada y corresponsable.
	Crear un <b>“Fondo Ambiental Hidalguense”</b> con las recaudaciones por concepto de multas, donaciones, derechos y aprovechamientos en materia ambiental; gestionar ante las instancias de gobierno y sector privado donaciones y apoyos económicos para el <b>“Fondo”</b> y de esta manera financiar acciones ambientales con recursos del mismo Fondo.
	Finalidad: proteger al ambiente y garantizar el acceso de toda persona de disfrutar de los recursos naturales y el entorno, promoviendo una <b>cultura de participación ciudadana y de responsabilidad</b> .
	<b>Difusión Social</b> . Se necesita una nueva ética que abarque a todos los seres vivos para que las sociedades humanas vivan en armonía con la naturaleza, de la que dependen para su supervivencia y bienestar, el objetivo a largo plazo de la educación ambiental es fomentar actitudes y comportamientos compatibles con esta nueva ética. La educación ambiental entendida como educación para la sustentabilidad se yergue sobre la base de un proyecto educativo comprometido con la mejora de las condiciones de vida de toda la humanidad. Su propósito fundamental es lograr que tanto los individuos como las colectividades comprendan la naturaleza compleja del medio ambiente (resultante de la interacción de sus diferentes aspectos: físicos, biológicos, sociales, culturales, económicos, etc.) y adquieran los conocimientos, los valores y las habilidades prácticas para participar responsable y eficazmente en la prevención y solución de los problemas ambientales y en la gestión

<sup>237</sup> La legislación en materia de medio ambiente se aborda desde diferentes instancias y organismos, tanto a nivel nacional como internacional. Una parte de ésta aborda el derecho que tienen todos los ciudadanos de acceso a la información medioambiental. Texto en: García López Tania, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, Editorial Ubijus, 2012, pp. 147.

FUENTE: Elaboración propia.

## **4.2 Proyección del desarrollo sustentable, política pública y ecosistema.**

Como ya se ha visto anteriormente, el concepto de *desarrollo sustentable* es complejo, involucra un desarrollo que sea aprovechable en el largo plazo en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos, es decir, que mantenga la productividad de los sistemas naturales, en lugar de un modelo de crecimiento económico, industrial y consumista. El concepto de desarrollo sustentable integra diferentes aspectos, no obstante se hace referencia a tres enfoques: a) sus implicaciones en las teorías del desarrollo; b) el aspecto de sustentabilidad y; c) la intergeneracionalidad.

*“La sustentabilidad presupone un estado relativamente funcional, con bases constitucionales sólidas y con un marco jurídico que por un lado se haga respetar, y por el otro, que permita y legitime el uso de ciertos instrumentos. Además es exigible una sociedad informada, con preferencias ambientales claras que se traduzcan en demandas políticas y económicas consecuentes, a través de mercados y de mecanismos eficaces de expresión, y de decisión colectiva”.*<sup>238</sup>

Ahora bien, la proyección del desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo, busca impulsar una estructura de crecimiento económico centrado en mejorar la calidad de vida de las personas a través de una distribución equitativa de la riqueza y los recursos, pero respetando el equilibrio ecológico y la capacidad

---

<sup>238</sup>Quadri de la Torre Gabriel, *Políticas Públicas sustentabilidad y medio ambiente*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pp. 24.

de los recursos naturales de forma que se preserven en el futuro, se trata de generar bienestar de la población, y de las generaciones por venir y simultáneamente cuidar el bienestar de los ecosistemas. La *sustentabilidad*<sup>239</sup> o el desarrollo sustentable tienen como médula el respeto a ciertas condiciones ambientales y/o ecológicas, a ciclos y sistemas físicos y biogeoquímicos, y a ciertos valores humanos.

*“La sustentabilidad implica un cambio de racionalidad social y productiva; más la racionalidad ambiental no es un modelo homogéneo o un paradigma monolítico. Sus principios acogen y se fundan en una pluralidad de racionalidades culturales, desde donde se construyen diferentes caminos hacia la sustentabilidad”.*<sup>240</sup>

Por ello, parte esencial son los principios de desarrollo sustentable y su instrumentación en el mediano plazo, la calidad de vida, la educación y el proceso de participación de la sociedad civil. Específicamente la sustentabilidad del campo debe entenderse en este contexto, donde *Barkin* manifiesta que los habitantes de estas regiones son gestores de los sistemas sociales y productivos complejos donde comunidades y organizaciones están empeñadas en defender su propia identidad y ampliar su capacidad productiva para elevar su calidad de vida, por lo que identificar y entender estas estrategias es una tarea prioritaria y es fundamental entender las cuatro estrategias mínimas que deben cubrir las comunidades campesinas que son: autonomía, autosuficiencia, diversificación productiva y gestión de los ecosistemas.

*“El límite de la sustentabilidad en la racionalidad ambiental no se sustenta solamente en bases ecológicas y en la ley de la entropía, sino*

---

<sup>239</sup>Gutiérrez Garza Esthela y González Gaudiano Edgar, *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, Siglo XXI, UANL, 2012, pp. 128.

<sup>240</sup>Leff Enrique, *Discursos Sustentables*, Siglo XXI Editores, México, 2012, pp. 47.

también en términos de equidad, en un proyecto de democracia y justicia ambiental”.<sup>241</sup>

CUADRO 16. Indicadores de deterioro ambiental en Hidalgo

<b>Incendios y superficie afectada</b>	Los incendios forestales son un factor de presión que incide en forma destructiva sobre las áreas arboladas de la entidad. En 2012 se registraron 423 incendios afectando 14,646.55 hectáreas de superficie, principalmente en las áreas no arboladas de matorrales y arbustos (77.12%)
<b>Uso de suelo y vegetación</b>	La superficie del suelo para uso agrícola en la entidad, en el 2012 representó el 47.12% (2, 082,973.05 ha), es decir, 9.52% mayor que en 1992, que significa el principal uso de la extensión territorial. El aumento en uso agrícola se ha dado particularmente sobre áreas de vocación forestal.
<b>Plagas forestales y superficie afectada</b>	Las plagas forestales representan un problema fitosanitario que se concentra básicamente en los bosques templados de pino y oyamel, principalmente por la falta de manejo de estas áreas forestales. En ese sentido, la superficie plagada comprende todas las áreas forestales que presentan un desequilibrio provocado por algún agente biológico (plaga o enfermedad), misma que en 2000 registró 12,686 hectáreas, disminuyendo el 62.16% durante el 2010. Registrando durante el periodo 2000 – 2010 una superficie afectada de 50,733 hectáreas, es decir, 10146.6 hectáreas en promedio anuales.
<b>Producción forestal no maderable</b>	Los productos forestales no maderables incluyen los líquenes, musgos, hongos y resinas, así como la tierra de monte de terrenos forestales. El producto forestal no maderable para el periodo 2000- 2010 en el Estado de Hidalgo, con mayor cantidad de producción fue el musgo (64.24%) en volumen del total promedio (862.25 toneladas), seguido por el heno (20.93%) y el hongo blanco (14.81%).
<b>Generación de Residuos Sólidos Urbanos (RSU)</b>	La generación y composición de los RSU, varía de acuerdo a la modificación de los patrones de consumo de la población y esencialmente, de factores como el nivel de vida, la estación del año, el día de la semana, las costumbres de los habitantes y la zona donde habita. En el Estado de Hidalgo, se estima una generación <i>per capita</i> de 0.806 kg.hab/día, cuyo promedio por habitante arroja una generación diaria de 1,801.88 toneladas diferenciada por regiones administrativas, de las cuales Pachuca contribuye con el mayor porcentaje 15.01% en contraste con la de Zacualtípán con el 2.05%. Con esto, se calcula una generación anual de 657 689.69 toneladas en la entidad.

FUENTE: Consejo Estatal de Ecología, *Ecología Hidalgo, Hacia un mejor ambiente*, Indicadores Ambientales del Estado de Hidalgo.

<sup>241</sup>Ibid, pp. 49.

Hace tiempo que la necesidad de tener un desarrollo sustentable dejó de ser una cuestión de conciencia sobre las especies en peligro de extinción, la pérdida de zonas verdes y la contaminación ambiental por alteración de un panorama armónico, la frase: “*ponga la basura en su lugar*”, dejó de ser un discurso político electoral o de aristócratas que desean ver la ciudad limpia por lo que la *suciedad* está ligada a la pobreza desde la óptica de la nobleza. Ahora bien, la *responsabilidad ambiental*, implica la necesidad de una sociedad activa, una sociedad participativa. Partiendo del principio “*el que contamina paga*”<sup>242</sup>; fundamento y base de la responsabilidad ambiental; que aclama una consciencia, una racionalidad para comportarnos como individuos que forman parte de una colectividad presente, pero que debe mirar al pasado y prospectar el futuro. Por lo que se hace necesario desarrollar otros mecanismos para garantizar la reparación del daño y sistemas de seguimiento: la responsabilidad ambiental constituye el fundamento de este principio, y la justicia ambiental su finalidad:

*“El principio de -el que contamina paga-, ha venido evolucionando desde la Conferencia de Estocolmo de 1971, para convertirse en la actualidad en el principio de internalización de costos; implica que será el responsable de la producción del daño ambiental quien deberá de pagar por éste y proceder a su reparación, mediante la aplicación de instrumentos jurídicos que establezcan: a) mecanismos para garantizar la reparación del daño ocasionado al ambiente con motivo de la realización de actividades productivas; b) enfoque individualista del derecho civil, reunir dos características que sea un daño cierto y que*

---

<sup>242</sup> No se trata de que el que contamina pague, pues no basta con dinero para remediar los males acaecidos por una sociedad que ha exigido cambio, pero no ha dado de sí. No existe una real forma de cuantificar monetariamente el daño que hace el que tira residuos al drenaje, el drenaje que desemboca en ríos, la fábrica que ahúma, el humo que entra en los pulmones, los aceites o pinturas arrojados al agua, el agua que se ingiere o riega nuestros alimentos; no la hay. ¿Cuánto vale un medio ambiente viable, seguro, con futuro, sustentable, sostenible, legal? Texto en: Gámez Sánchez Liliana, “*Responsabilidad Ambiental*”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 256.

*afecte a una persona concreta; c) investigación, evaluación, análisis y el diseño de medidas para evitar o mitigar los daños al ambiente”.*<sup>243</sup>

Esta *responsabilidad ambiental*<sup>244</sup> debe ser vista y aplicada positivamente, no sólo hacerse responsable por lo que ya se dañó, sino hacerse responsable por ya no dañar, *no es más limpio el que más limpia, sino el que ensucia menos*. Hoy en día existe una real preocupación por el agotamiento de los recursos naturales, y más allá de poner la basura en su lugar, hoy la pregunta es: ¿qué hacer con la basura? Y esto también se refiere a las emisiones de gases contaminantes que están generando un cambio climático grave al planeta. Por ello, la pregunta fundamental se refiere a cómo lograr la armonía entre el desarrollo de la vida cotidiana de los individuos y la preservación del *medio ambiente*.<sup>245</sup> Sin embargo, la tarea parece estar todavía muy lejos de ser cumplida, puesto que la preservación del medio ambiente tiene un costo que la sociedad en su conjunto parece no estar dispuesta a pagar, aún así, existen diversos organismos que se plantean posibles soluciones. Por ello, el desarrollo sustentable necesariamente implica condiciones materiales de vida aceptables para los que menos tienen y simultáneamente conservando el medio ambiente, así como la contraparte que vive en la opulencia y también debe de adecuar sus estándares de vida a la necesidad de un sistema amigable con el medio ambiente.

---

<sup>243</sup> Gutiérrez Moreno Fernando, “*La coordinación de las entidades de Protección al Medio Ambiente con la Procuración de Protección y Justicia Ambiental*”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 98.

<sup>244</sup> La Legislación Ambiental Mexicana se ha desarrollado de manera vertiginosa en los últimos años, básicamente derivado de la participación en el concierto internacional, la presión de entidades de financiamiento, el entorno político y desde luego la presión social.... Con la Reforma en la Constitución del Artículo 73º del año 87 con la que se le otorgaron facultades al Congreso para legislar en materia ambiental, se da entrada a todo proceso de creación de la nueva legislación en materia de medio ambiente. Con el marco legal actual se presentan las circunstancias individuales de cada actividad y cada proceso para saber cuáles son las acciones que se deben llevar a cabo para dar cumplimiento a cada uno de los ordenamientos legales, y llevar a cabo la responsabilidad ambiental. Texto en: Basurto González Daniel, “*Responsabilidad Ambiental*”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Porrúa, 2014, pp. 261.

<sup>245</sup> Lo que entendemos por *medio ambiente* se refiere a una gran cantidad de factores, condiciones y procesos biológicos y ecológicos, físicos y paisajísticos. Estos, además de tener su propia estructura y dinámica natural, son afectados y se entrelazan con conductas humanas que los influyen o determinan. Así, se trenzan y anudan muchísimos hilos ambientales, económicos, políticos y culturales que en conjunto entretejen una inmensa red que literalmente sostiene a la economía y a la sociedad. Texto en: Quadri Gabriel, *Políticas públicas: sustentabilidad y medio ambiente*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pp. 33.

*“En otras palabras, el desarrollo sustentable y equitativo no ha alcanzado la prioridad necesaria ni en los gobiernos ni en las sociedades civiles; es más, el medio ambiente, pieza esencial de la nueva estrategia, tampoco ha sido objeto de prioridad”.<sup>246</sup>*

Ahora bien, la idea es que el desarrollo sustentable y equitativo no signifique suspender el desarrollo, sino modificarlo y humanizarlo, da un viraje a favor de condiciones a largo plazo de convivencia pacífica y de supervivencia de la especie humana.

*“El desarrollo es, desde luego, un proceso que puede verse como la acumulación gradual de cambios y de iniciativas que amplían las fronteras productivas de una economía, al igual que el bienestar, la libertad y las oportunidades para los ciudadanos”.<sup>247</sup>*

Es así como, el desarrollo sustentable exige que ese proceso de cambio y de acumulación transcurra dentro de ciertos umbrales que respeten las capacidades de carga de los sistemas biofísicos, la integridad y la funcionalidad de los ecosistemas, y ciertos valores naturales biológicos y paisajísticos; ahora bien, el desarrollo y el desarrollo sustentable, en todo caso, resultan un *binomio inseparable*:<sup>248</sup> empresarios e instituciones. El empresario es inherentemente un innovador, un intermediario, un tomador de riesgos, un futurólogo y un capitalista, también puede verse como un sujeto siempre atento a las oportunidades de lucro

---

<sup>246</sup> Nadal Alejandro, *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí, “Perspectivas de las cumbres de Río y de Johannesburgo. ¿Se harán realidad las estrategias de desarrollo sustentable y equitativo?”*, *Desarrollo sustentable y cambio global*, El Colegio de México, 2007, pp. 53.

<sup>247</sup>Quadri de la Torre Gabriel, *Políticas Públicas sustentabilidad y medio ambiente*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pp. 325.

<sup>248</sup> Cada contexto institucional crea oportunidades de lucro diferentes, en actividades positivas para el desarrollo económico y la sustentabilidad, o en actividades que conducen al estancamiento, al retroceso y a la degradación ambiental. Los empresarios (incluyendo a los políticos o empresarios políticos) van a reaccionar en un marco institucional específico: abriendo el camino para un desarrollo económico sustentable, o bien, explotando espacios de corrupción, clientelismo, ilegalidad y búsqueda de rentas. Texto en *Ibid*, pp. 326.

que se presentan en su horizonte, las cuales son ofrecidas por el entorno institucional.

De la misma forma, la *teoría decrecionista* se constituye a partir de:

“... *un importante número de propuestas que apuntan a un cambio en la forma de vivir de todos los habitantes del planeta ante la actual incertidumbre social, económica y medio ambiental.*<sup>249</sup>”

La idea de frenar el crecimiento en las sociedades industriales está relacionada con la observación en curso de las consecuencias que el tipo de crecimiento económico cuantitativo estaba produciendo en el entorno medioambiental.<sup>250</sup> A partir de esta observación, y precisamente como forma de hacer frente a la *crisis ecológica* surge la noción de lo que se conoce como desarrollo sustentable a la vez que se sientan los principios básicos de este:

- a) Consumir recursos no renovables por debajo de su tasa de sustitución;
- b) Consumir recursos renovables por debajo de su tasa de renovación;
- c) Verter residuos siempre en cantidades y composición asimilables por parte de los sistemas naturales;
- d) Mantener la biodiversidad; y
- e) Garantizar la equidad redistributiva de las plusvalías.<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup>Olmedo Raúl, et. al., *Descrecimiento UNAM*, (pág. Web en línea), Recuperado el 22 de julio de 2014 en: <http://descrecimiento.blogspot.com/2009/07/resumen-esquemático-del-decrecimiento.html>

<sup>250</sup> Los límites del crecimiento. En 1968, el *Club de Roma* encarga a un equipo de investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts un informe para encontrar soluciones prácticas a los problemas planetarios. Este informe, publicado en 1972 y titulado *Los límites del crecimiento* es el primer estudio importante que indica los peligros ecológicos del crecimiento económico sin precedentes que estaba experimentando el mundo en esa época (notar que el informe se realizó antes de la crisis de 1973). Su tesis principal es que en un planeta limitado, no es posible un continuo crecimiento económico. Posteriormente hubo más informes. Sin embargo, aunque son considerados como los primeros estudios oficiales que presentaban claramente al crecimiento económico como agravante de las condiciones ecológicas planetarias, no pueden ser considerados como fundadores del decrecimiento, pues las tesis del crecimiento sostenible también se apoyan en ellos.

<sup>251</sup>Fernández Buey Francisco, *¿Es el decrecimiento una utopía realizable?*, (en línea), *Papeles*, No. 100, 2007 – 2008, recuperado el 10 de septiembre de 2014 en:

En la misma línea surge también el *enfoque del crecimiento*, el cual busca expulsar de la economía prácticas como la propiedad privada, los medios de producción y la acumulación ilimitada de capital, a la vez que surge la idea de crear una sociedad de decrecimiento la cual deriva de la certeza de que los recursos de la tierra y los ciclos naturales son incapaces de sostener el crecimiento económico, esencia misma del capitalismo y de la modernidad.

La *teoría decrecionista*<sup>252</sup> supone una organización absolutamente diferente en la que se replantee el lugar central del trabajo productivo en nuestra vida, y en donde las relaciones sociales se vuelvan más importantes que la producción y el consumo de productos desechables e inútiles. En este sentido, el *movimiento decrecionista*<sup>253</sup> y la visión del desarrollo sustentable comparten algunas coincidencias:

- ✓ Preocupación por la destrucción del planeta, teniendo como referente el calentamiento global.
- ✓ La crítica al crecimiento económico y a una economía de mercado acumuladora de riqueza y consumista al grado de la depredación de los recursos naturales, deterioro del medio ambiente y la generación de desigualdades sociales en los ámbitos regional y local, los cuales son resultado del modelo industrial insustentable de la globalización.

---

[http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Sostenibilidad/Ecolog%C3%ADa%20pol%C3%ADtica/DecrecimientoUtopiaRealizable\\_FERNANDEZ\\_BUEY.pdf](http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Sostenibilidad/Ecolog%C3%ADa%20pol%C3%ADtica/DecrecimientoUtopiaRealizable_FERNANDEZ_BUEY.pdf), pp. 55.

<sup>252</sup>El movimiento del decrecimiento advierte y demuestra que el llamado desarrollo sostenible se ha convertido en el concepto más pernicioso desde su adopción en 1987 porque nos impide como si de un espejismo se tratara reconocer que nos estamos introduciendo en el desierto estéril que queda tras nuestros pasos tanto en el Norte como el Sur. En cualquier caso, el decrecimiento no pretende más que favorecer la reflexión para empujar a la humanidad hacia una verdadera democracia ecológica. Una ideología digna de pensar en ella, porque como decía Gandhi, quizás debemos vivir de forma más simple para simplemente que los demás puedan vivir". El movimiento del decrecimiento aunque va más allá comparte el espíritu del movimiento de la simplicidad voluntaria. Texto en: [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/contemporains/georgescu\\_roegen\\_nicolas/decroissance/decroissance.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/contemporains/georgescu_roegen_nicolas/decroissance/decroissance.html), recuperado el 11 de noviembre de 2014.

<sup>253</sup> El decrecimiento es una corriente de pensamiento político, económico y social favorable a la disminución regular controlada de la producción económica con el objetivo de establecer una nueva relación de equilibrio entre el ser humano y la naturaleza, pero también entre los propios seres humanos. Texto en: "*Decrecimiento sostenible*" (nº35), Revista Ecología Política, junio de 2008, España.

- ✓ Los límites al crecimiento infinito en un planeta finito. Los trabajos aportados por el grupo encabezado por *Donella Meadows*<sup>254</sup> y otros, sobre los límites de crecimiento dieron sustento al Informe *Nuestro Futuro Común* y a la *Agenda 21* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente.
- ✓ Transformaciones sustanciales del sistema económico. El desarrollo sustentable propone un cambio estructural, a partir, del reconocimiento de que los procesos sociales, económicos y ambientales están interrelacionados y que la meta debe ser producir, pero no bajo la premisa de la competitividad de los mercados globalizados, sino para la satisfacción de las necesidades locales de las generaciones presentes y futuras teniendo como finalidad lograr alcanzar una mejor calidad de vida.
- ✓ Afrontar el reto de la transición del subdesarrollo al desarrollo. El desarrollo sustentable critica severamente la disposición que el modelo neoliberal hizo del concepto de desarrollo asociándolo a la idea de crecimiento económico interpretándolo desde la lógica del funcionamiento del modelo capitalista. Olvidándose de los aspectos cualitativos, humanistas y fines sociales como la equidad, el bienestar, participación social y de la necesidad de un ejercicio más democrático del poder público.
- ✓ La búsqueda de un modelo alternativo al crecimiento económico. El desarrollo sustentable, expresa una preocupación por el uso de nuevos enfoques y la interdisciplina que nos permita superar de

---

<sup>254</sup> Dirigió la obra *Límites al crecimiento*, y propuso los doce puntos de apalancamiento para intervenir en un sistema. La Dra. Meadows se encontraba trabajando en el MIT en 1972 formando parte del equipo que produjo el modelo computacional global *World3* para el Club de Roma y proveyó de bases para el libro "Límites al crecimiento". El libro reportó un estudio de tendencias globales a largo plazo en las áreas de población, economía y medio ambiente. Dicho escrito ganó relevancia alrededor del mundo, y dio comienzo a un debate acerca de los límites de la capacidad de nuestro planeta para soportar la continua expansión económica del ser humano, un debate que continúa actualmente. En 1981, la Dra. Meadows fundó el INRIC ("*International Network of Resource Information Centres*" – Red Internacional de Centros de Información de Recursos),<sup>1</sup> un proceso global de mecanismos de colaboración y para compartir información entre cientos de académicos, investigadores y activistas del movimiento de desarrollo sustentable (un esfuerzo internacional para revertir las tendencias de daño en el ambiente, economía, y sistemas sociales). Donella fundó también el Instituto de la Sustentabilidad, que combina la investigación en sistemas globales con demostraciones prácticas de vida sustentable, incluyendo el desarrollo de "ecovillas" y granjas orgánicas. Texto en: Biografía de *Donella Meadows* en el Instituto Donella Meadows (antes Instituto de la Sustentabilidad).

modo integral el dilema entre crecimiento y desarrollo para buscar la equidad, superar los déficit sociales en necesidades básicas, y la reorientación tecnológica para modificar patrones de producción y consumo, mantener y aumentar los recursos agrícolas, energéticos, bióticos, minerales, aire y agua; y rediseñar políticas, instituciones y formas de organización social para un desarrollo con equidad, con una visión de largo plazo.

- ✓ Una política que impulse el desarrollo sustentable en las regiones pobres y de gran biodiversidad, promoviendo un modelo de planeación y gestión integral descentralizada y participativa con visión de largo plazo. Se parte de la idea de que en la búsqueda del desarrollo de las regiones marginadas las acciones encaminadas al mejoramiento social, al incremento productivo y económico, a la conservación ambiental y al uso apropiado de los recursos naturales, tienen efectos adecuados sólo cuando se aplican de manera articulada. Reformar los procesos de *gestión ambiental*<sup>255</sup> ha sido clave para alentar la participación activa, decisiva y corresponsable de los actores regionales.

El desarrollo sustentable y el decrecimiento en la transición de la Administración Pública hacia el desarrollo de las regiones representan un proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico tengan como objetivo la satisfacción y aspiraciones humanas; sin olvidar las peculiaridades creadas a lo largo de la historia, cultura, tradiciones, capacidades y necesidades de cada región. La estrategia debe ser definida tomando en consideración los problemas particulares de cada región y localidad a partir de una *agenda* que articule y establezca los instrumentos para aprovechar el entorno ambiental de forma racional en función del desarrollo sustentable. De esta manera, sería tarea del

---

<sup>255</sup> En el libro *Manual de derecho mexicano*, el Dr. Raúl Brañez, define a la *gestión ambiental* como el conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito. Texto en: Brañez Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2nda Edición, FCE, México, 2010, pp. 117.

gobierno del Estado de Hidalgo que la sociedad contemporánea transite hacia un verdadero desarrollo sustentable. Bajo este mismo marco, existe una incompatibilidad entre desarrollo y la protección del medio ambiente, parece entonces que la contaminación es un precio que debe pagarse por el crecimiento económico, entonces la sociedad se encuentra ante una gran incógnita:

*“... el crecimiento económico no es el peor enemigo del medio ambiente, parece que es la pobreza, sin embargo la pobreza es también generada por las contradicciones del sistema capitalista de producción y en conclusión la sociedad deberá resolver sus diferencias antes de poder efectivamente lograr el desarrollo sustentable”.*<sup>256</sup>

Los componentes de la agenda o ejes rectores son cuatro: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable. Todos estos cuadrantes son identificados mediante indicadores y parámetros plasmados en una guía práctica que se entrega a los municipios e instancias verificadoras. En los *84 Municipios* del Estado de Hidalgo<sup>257</sup>, existen indicadores como lo son: incendios y superficie afectada, uso de suelo y vegetación, plagas forestales y superficie afectada, producción forestal no maderable, generación de residuos sólidos urbanos (RSU); que miden la política ambiental bajo el cuadrante de *Desarrollo ambiental sustentable*, este cuadrante es definido por ocho indicadores: cuidado del aire, limpieza y responsable de los residuos sólidos (orgánicos e inorgánicos), cuidado de la imagen, conservación de recursos naturales, ordenación territorial, cuidado del suelo y promoción de la educación ambiental de cara al sector social, educativo y productivo. Ver Anexo (Cuadro 13. Desarrollo institucional, económico

---

<sup>256</sup>Llanos Martínez Jaime, *Educación superior y desarrollo sustentable en el municipio de Ixmiquilpan, Valle del Mezquital Estado de Hidalgo*, tesis para obtener el grado de: Doctor en Economía, campo de conocimiento: recursos naturales y desarrollo sustentable, UNAM, Octubre 2012, pp. 77.

<sup>257</sup> El Estado de Hidalgo es una de las 32 Entidades Federativas de México y se localiza en la zona central de la República Mexicana. Colinda al norte con los estados de San Luis Potosí y Veracruz, al este con el estado de Puebla, al sur con los estados de Tlaxcala y México y al oeste con el estado de Querétaro.

sostenible, ambiental e incluyente) Ahora bien, los principales problemas ambientales para el Estado de Hidalgo son dos: agua y forestal, en esta investigación sólo se considera el problema forestal donde es indispensable considerar sus limitaciones, tanto de las políticas mismas como aquellos inherentes a toda acción gubernamental del Estado de Hidalgo, por lo que es importante ubicar el concepto de *políticas públicas* dentro del juego de ideas planteadas en esta investigación.

Si bien, la protección ambiental y la conservación, y en general, el desarrollo sustentable, significan crear o mantener bienes públicos, lo cual, demanda siempre la construcción de nuevas instituciones a través de la acción de gobierno y de otras acciones colectivas eficaces, todo requiere de mecanismos de organización y de instrumentos específicos fundados en la ley.

*“Si la sustentabilidad ambiental ha de considerarse realmente como un objetivo de la política pública, ésta tendrá entonces que apoyarse en la conservación de las capacidades de los ecosistemas y de los potenciales humanos de la sociedad para proporcionar y mantener flujos continuos y crecientes de capitales naturales y sociales críticos, lo que requiere, forzosamente, de la generación y ejecución de políticas de sustentabilidad con estos propósitos”.*<sup>258</sup>

En general, podemos decir que una *política pública*<sup>259</sup> es una estrategia de acción colectiva promovida por el estado para atender y resolver problemas de bienes públicos, como lo son típicamente los asuntos ambientales. Implica una secuencia de decisiones orientadas a un fin público determinado, que son

---

<sup>258</sup> Toledo Ocampo Alejandro, *Globalización, Migración y Ambiente*, INAP, 2010, pp. 83.

<sup>259</sup> ... *la aplicación de las políticas públicas locales definen la calidad de vida en una determinada ciudad.* Texto en: Rueda Puente Edgar Omar y Luis Lisa Mauricio, *La importancia de la sustentabilidad en pro del desarrollo comunitario*, Jorale Editores, Universidad de Sonora, 2013, pp. 65.

tomadas por una autoridad legítima, y en la cual se utilizan diversos instrumentos jurídicos, económicos, políticos y administrativos fundados en la ley.

*“La política pública abarca, desde luego, el mismo proceso de formación de consensos mediante la comunicación, la persuasión colectiva, el debate y la discusión, que permiten ampliar los márgenes de lo que es políticamente posible”.<sup>260</sup>*

Las políticas públicas así definidas apuntan a construir nuevas instituciones: reglas formales, incentivos, y derechos de propiedad. Sus instrumentos posibles incluyen regulaciones del estado, la información, el establecimiento y/o transferencia de derechos de propiedad, la introducción de correctivos económicos de mercado, contratos de diversa índole entre el gobierno y los particulares, y la acción colectiva o la cooperación social. Las combinaciones posibles entre todos ellos son casi infinitas, y no existen fórmulas de validez universal.

*“Las políticas públicas son eminentemente producto del estado y su modelo económico – político de vida, que tienen como finalidad la constitución de un entramado de relaciones que permitan implantar un sistema de convivencia equilibrado y funcional. Es por esto, que las políticas públicas están compuestas por una organización estructurada de objetivos, decisiones, proyectos y acciones que se planifican por el estado, con el propósito de dar solución a fenómenos que se presentan en la sociedad (civil y política)”.<sup>261</sup>*

---

<sup>260</sup> Aguilar Luis F., *La hechura de las políticas públicas (estudio introductorio y edición)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

<sup>261</sup> Pérez Campuzano Enrique, *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 126.

Ahora bien, los dos instrumentos de política pública que a esta investigación nos atañe: la manifestación del impacto ambiental y el *ordenamiento ecológico territorial*<sup>262</sup>, que si bien volvemos a señalar, una *política pública* consiste en una serie de actividades, decisiones o medidas tendientes a resolver un problema colectivo y que tiene su origen en una decisión político – administrativa pero que involucra la participación social.

*“La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. Que cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento... quién sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión”.*<sup>263</sup>

Para efectos de esta investigación, se han formulado una serie de políticas públicas denominadas: *“Construyendo un Hidalgo sustentable”*, a efecto de procurar, en todo momento, el equilibrio armónico entre el desarrollo social, el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente dentro del Estado de Hidalgo, (como se demostró en el cuadro de: *las tres esferas de la sustentabilidad*) contemplando para ello la participación conjunta de los sectores público y privado, y la ciudadanía. Como *política pública ambiental*, se debe promover entre la población del estado una cultura de: *respeto y cuidado del medio ambiente*, lo cual se pretende alcanzar a través de la creación de los siguientes planteamientos:

---

<sup>262</sup> La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), define al ordenamiento ecológico (OE) en la fracción XXIII de su Artículo 3º como: el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular e inducir el uso de suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección al medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. Texto en: Muñoz R. Carlos y Funes José Luis, *Visión a futuro de la justicia ambiental en México*, El futuro de la justicia ambiental en México, Serie Medio Ambiente y Ecología, Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 44.

<sup>263</sup> Parsons Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flasco México, 2012, pp. 119.

CUADRO 17. Construyendo un Hidalgo sustentable

Política pública ambiental	Implementación	Legislación aplicable
<p>Promover la <i>participación ciudadana</i> del estado en la realización de acciones ambientalistas.</p>	<p>Conformar equipos de promotores ambientales; realizar acciones de educación ambiental, con el apoyo de las asambleas de barrios y grupos organizados de la sociedad; organizar eventos públicos alusivos a la protección y conservación del medio ambiente; así como gestionar fondos estatales orientados a la participación ciudadana en la conservación y preservación del medio ambiente. Generando actitudes amigables con el ambiente.</p>	<p>Fomentar el respeto al medio ambiente actualizado, vigilando y aplicando la normatividad en materia ambiental, para ello se ha establecido un programa denominado: <i>justicia ambiental</i>.<sup>264</sup></p> <p>Actualizar el reglamento estatal en materia ambiental para fortalecer el quehacer institucional; firmar convenios de colaboración en materia de impacto ambiental con instituciones del estado.</p>
<p>Promover la conciencia ambiental, a través de medios de comunicación masiva para generar compromiso social.</p>	<p>Difundir, a través de prensa, radio y televisión, mensajes para generar conciencia ambiental en el estado y municipios.</p> <p>Publicar permanentemente en el portal de internet del gobierno del estado mensajes para promover la cultura ambiental, así como para que en escuelas de educación básica se elaboren y publiquen periódicos murales con temas de conservación del medio ambiente; producir campañas ambientalistas con la participación de artistas hidalguenses.</p>	<p><i>Ley Federal de Responsabilidad Ambiental</i>, publicada en el DOF el 7 de junio de 2013; “<i>la acción de responsabilidad prescribe en doce años contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos</i>”</p>
<p>Realizar campañas de reforestación, limpieza,</p>	<p>Realizar actividades de limpieza en colonias, acciones de reciclaje en</p>	<p>Se refiere a la agenda verde: <i>Ley General de Desarrollo</i></p>

<sup>264</sup> Considera tres estrategias: i) implementar medidas tendentes a preservar y proteger los ecosistemas y disminuir la contaminación; ii) vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia ambiental en el estado, y iii) establecer un mecanismo de autofinanciamiento de las acciones de protección del medio ambiente en el estado. Texto en: García López Tania, Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental, Editorial Ubijus, Universidad Veracruzana, 2014, pp. 181.

<p>reciclaje y conservación de áreas verdes, promoviendo la participación activa de la comunidad hidalguense.</p>	<p>parques y escuelas, así como actividades específicas de limpieza y reciclaje. Dotar de colectores de grasa a restaurantes y expendios de alimentos; realizar actividades de reforestación en colonias y establecer centros de acopio verde para la recolección de cartón y material reciclable.</p>	<p><i>Forestal</i> <i>Sustentable</i>, considerando que de acuerdo a la definición, casi todo el territorio nacional es solo forestal.</p>
<p>Impartir pláticas y talleres de educación ambiental en colonias, escuelas y grupos empresariales.</p>	<p>Impartir talleres de capacitación y educación ambiental en áreas urbanas y rurales, para el aprovechamiento y conservación de sus áreas verdes; brindar capacitación en escuelas públicas en el manejo integral de los residuos sólidos, estar consciente del cambio climático y conservación del medio ambiente. Realizar foros ambientales con la participación del sector empresarial; así como promover que se incluya en los planes y programas de estudio de educación básica, la formación de valores y hábitos ambientalistas y de sustentabilidad de los ecosistemas.</p>	<p>Proporcionar cursos de capacitación especializada en materia ambiental al personal de la <i>Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Hidalgo</i>; capacitar a los policías del estado en la aplicación de la normatividad ambiental; así como aplicar las sanciones y multas que correspondan por delitos ambientales, en el ámbito de su competencia.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

Ahora bien, al contar con estos niveles de actuación, para que el Estado de Hidalgo transite hacia un modelo de desarrollo integral denominado genéricamente ***“principio de sustentabilidad”***, parte de que se necesita que toda sociedad actúe como un todo, recordando lo que se dijo en Río (1992): *el desarrollo sustentable no es una opción, es un imperativo*. De esta forma, cada miembro de la sociedad tiene un rol que desempeñar en esta transición, siendo los niveles básicos de acción: el individuo, organización no gubernamental, ciudadanía civil o ciudadano ambiental y administración pública.

De acuerdo a lo registrado en el cuadro anterior: **Promover la participación ciudadana del estado en la realización de acciones ambientalistas**; es importante mencionar que la participación pública es primordial para la toma de decisiones políticas. Su meta es conseguir que su voz sea escuchada y se tome en cuenta en el momento en que se gesten los programas gubernamentales o empresariales, que afecten intereses comunes o difusos.

Con relación al planteamiento: **Promover la conciencia ambiental, a través de medios de comunicación masiva para generar compromiso social**; se deben modificar las pautas de conducta, pero básicamente las de consumo.

En cuanto a lo mencionado en: **Realizar campañas de reforestación, limpieza, reciclaje y conservación de áreas verdes, promoviendo la participación activa de la comunidad hidalguense**. Con la promulgación de leyes realmente encaminadas a la protección y conservación de los recursos naturales, que a la vez promuevan un desarrollo integral del estado.

Por último: **Impartir pláticas y talleres de educación ambiental<sup>265</sup> en colonias, escuelas y grupos empresariales**. De esta manera, se dará un uso responsable de los recursos del estado, fomentando una cultura de equidad social y crecimiento sustentable de forma integral.

---

<sup>265</sup> Cuando hablamos de educación ambiental siempre aparece la idea de la “concientización ciudadana”. Nosotros no solo nos adherimos a ella, sino que entendemos el proceso de educación y participación como transformadores de conductas en pos de la sustentabilidad de nuestras ciudades. Educarnos para saber cómo cambiar nuestros comportamientos, y participar en el cambio aportando nuevas conductas que tengan que ver con el cuidado y respeto por nuestro ambiente. Texto en: Rueda Puente Edgar Omar, *La importancia de la sustentabilidad en pro del desarrollo comunitario*, Jorale Editores, 2013, pp. 90.

### 4.3 Atención de la Administración Pública Local a la cuestión ambiental.

La importancia de lo local que se concibe desde el enfoque del desarrollo sustentable, implica revalorar el papel del Estado de Hidalgo como un espacio para la articulación de las diferentes políticas sectoriales, un ámbito propicio para la generación de consensos y acuerdos entre diferentes actores sociales e instancias gubernamentales, y la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa regional. El gobierno del estado debe ser el encargado de generar políticas que traten los problemas locales y regionales desde una óptica integral. Su capacidad de concertación con la sociedad civil, lo ubica como la instancia pública en donde se constituyen los intereses sociales.

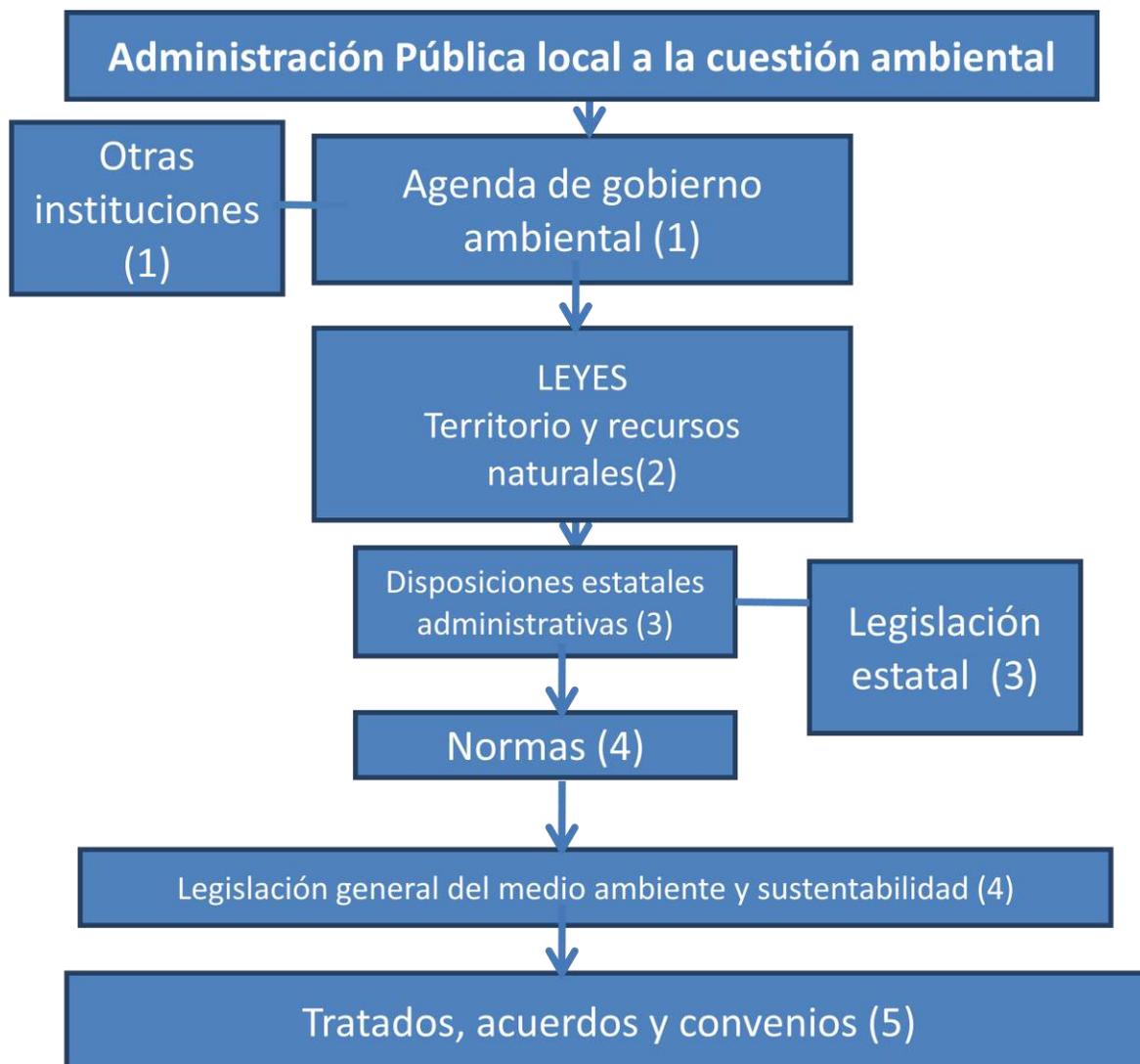
Considerando lo anterior, en el presente trabajo se propone una *agenda de gobierno ambiental*<sup>266</sup> con el propósito de que pueda contribuir en la orientación de las políticas gubernamentales para hacer frente a los problemas sociales, ambientales y económicos de la localidad y de las regiones, que conduzca hacia procesos de desarrollo sustentable, mediante un modelo de planeación descentralizado participativo y democrático que opere bajo los principios de justicia, igualdad y equidad social.

Se puede definir *agenda* como una herramienta de coordinación en la que se organiza, prioriza y da seguimiento a acciones concretas derivadas de metas específicas, concertadas entre la *Secretaría de Medio Ambiente del Estado* y otras dependencias y entidades de la Administración Pública, junto con los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>266</sup> Agenda ambiental de alto impacto, entre cuyas acciones destaca la constitución del programa de Ordenamiento Ecológico, para fortalecer la toma de decisiones y planeación integral que impulsen la competitividad, desarrollo económico y social en apego a la sustentabilidad; Texto en: “*Integró gobierno municipal agenda ambiental de alto impacto*”, Revista la Verdad del Centro, del día 25 de diciembre del 2014. (Noticias Municipales).

CUADRO 18. Administración Pública local a la cuestión ambiental



FUENTE: Elaboración propia.

(1) Gobierno (agenda: verde, gris y azul), así como instituciones formales e informales que determinen y protejan derechos de propiedad, que promuevan acción colectiva, que orienten decisiones públicas y el cumplimiento de la Ley.

(2) Marco normativo establecido y áreas naturales protegidas, desarrollo urbano o asentamientos humanos, ordenamiento ecológico territorial, etc.

- (3) Legislación: Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo, Ley de Protección al Ambiente en el Estado de Hidalgo, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente.
- (4) Normas jurídicas: Ley de Conservación del suelo y agua (1940), Ley para prevenir y controlar la contaminación ambiental (1970), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Planeación (Art. 25) desarrollo sustentable como un modelo de estado, Ley de responsabilidades de los servidores públicos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Cambio Climático, Ley General para la prevención y gestión integral de los residuos, etc.
- (5) Convenio: Fondo *Ambiental Hidalguense* con la finalidad de financiar acciones ambientales, gestionando ante las instancias de gobierno y sector privado donaciones y apoyos económicos para el “Fondo”, de esta manera, se fomentan prácticas ambientales responsables; contando con el propósito de mejorar las políticas públicas ambientales para el diseño de iniciativas, esquemas de cultura ambiental más efectivos que fortalezcan el cuidado y conservación del medio ambiente en el estado.

Para poder alcanzar la *sustentabilidad ambiental*<sup>267</sup> se requiere de una estrecha coordinación de políticas públicas en el mediano y largo plazo, por lo que se debe adoptar una *estrategia de transversalidad*<sup>268</sup> que determina como imprescindible, la construcción de acuerdos y compromisos específicos entre dependencias, niveles de gobierno y participación ciudadana.

---

<sup>267</sup> La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza. Texto en: Plan Nacional de Desarrollo, Eje 4. Sustentabilidad ambiental, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) consultado el 29 de julio del 2015.

<sup>268</sup> La estrategia de transversalidad adoptada por el Gobierno Federal tiene como objetivo promover el desarrollo sustentable mediante la coordinación intersectorial de las estrategias, acciones y metas contenidas en los programas sectoriales, integrando y jerarquizando las políticas públicas e induciendo sinergias entre crecimiento económico, bienestar y sustentabilidad. Además las acciones concertadas tienen que reflejarse en indicadores y metas que permiten la cuantificación de los logros alcanzados. Texto en: Zamitiz Gamboa Héctor, *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, pp. 113.

*“Agenda de gobierno, la define Aguilar Villanueva como: el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes seleccionan y ordenan como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que deciden o consideran que deben actuar”.*<sup>269</sup>

La Administración Pública del Estado de Hidalgo requiere de la coordinación gubernamental en tres niveles: primero, a *nivel sectorial*, entre los diferentes sectores administrativos; segundo a *nivel interinstitucional*, el cual implica la coordinación de estas con las distintas instancias de la administración pública; y por último a nivel de los tres niveles de gobierno, en donde se trata de coordinar las acciones de las instancias de carácter federal con las de alcance estatal y municipal. El desarrollo del estado estaría condicionado por una serie de procesos externos que corresponden a los ámbitos estatal y regional, por lo tanto es evidente la necesidad de articular los ámbitos del estado, a través de una cooperación nacional basada en principios de justicia, equidad y participación. (Para un mayor detalle, ver Cuadro 26. *Esfuerzos en el Estado de Hidalgo*)

El desarrollo sin duda alguna forma parte de la agenda gubernamental, sin embargo, se requiere de un cambio en la visión centralista y sectorizada que caracteriza a la Administración Pública actual, por una estrategia que determine los parámetros sobre los cuáles se orientarán los programas gubernamentales en el estado. La agenda de gobierno ambiental para el desarrollo sustentable incluye los principios fundamentales para la garantía de la satisfacción de las necesidades sociales y mejoramiento de la calidad de vida de los presentes y futuras generaciones, es decir el *desarrollo*.

De acuerdo al Informe *Nuestro Futuro Común*, existen siete temas centrales que se requieren para lograr el desarrollo sustentable, dichos temas fundamentan la elaboración de la siguiente agenda estatal. En este sentido, el gobierno del

---

<sup>269</sup> Aguilar F. Villanueva, El estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, 2007,

estado ha desarrollado algunas propuestas que apuntan a un desarrollo ambientalmente sostenible, en el marco de una transformación productiva con equidad social. Dicha propuesta de agenda es la siguiente para el Estado de Hidalgo:

1. **Sistema político democrático.** Un sistema político democrático, requiere primeramente de la voluntad política y de la sociedad en la elaboración de planes, programas y políticas, así como en la integración de esfuerzos, recursos y capacidades. Es fundamental, la participación social, especialmente a nivel local, en el proceso de definición de los temas, en la integración de los recursos y perspectivas, en la elaboración de los objetivos, metas y estrategias para la ejecución de las políticas públicas. El medio político, socio – cultural, histórico y económico, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación. El régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública; por lo que la institucionalidad democrática, para su propia reproducción necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en dicha esfera.
2. **Sistema económico.** El estado debe contar con un sistema económico que sea capaz de satisfacer las necesidades de consumo de la sociedad, bajo la consigna de no minar las bases de los procesos productivos y que tenga como finalidad el desarrollo social, es decir, implica una política económica para el desarrollo y no para el crecimiento.
3. **Sistema social.** Es necesario que el estado cuente con un sistema social que sea capaz de revertir el proceso de empobrecimiento de la población y que busque la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes de su localidad. La búsqueda de resultados más eficaces en la atención de las demandas y necesidades sociales, mediante la incorporación de los actores

locales permite que los programas sean más eficaces y se realicen bajo los principios de igualdad y justicia social.

La consolidación de una política social en el estado implica la creación de nuevos valores que concentren los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en las localidades y regiones menos favorecidas, para crear condiciones de distribución más equitativas y de bienestar social.

4. **Sistema ambiental.** El desarrollo sustentable establece que se deben minimizar los impactos ambientales de la actividad económica sin transferir sus consecuencias, ni espacial ni temporalmente. En este sentido, es importante instaurar desde el estado, nuevas formas de producción que favorezcan el aprovechamiento racional de los recursos naturales; promover actividades que permitan la conservación, por lo menos de ciertas áreas estratégicas y se considere al medio ambiente natural como un acervo de recursos que la población local puede utilizar de forma sustentable, para mejorar sus condiciones de vida.

En este sentido, existen proyectos productivos alternos que a diferencia de los tradicionales no generan impactos negativos y depredadores, se deben mejorar las prácticas de uso, de forma tal que estas sean adecuadas a los objetivos de conservación y de mejora en la captación de ingresos de los participantes en estas actividades. Por otra parte, el sistema productivo debe garantizar la distribución equitativa de bienes y servicios en función de las necesidades de la sociedad, y permitir la creación de empleos locales que generen las condiciones necesarias para una vida digna.

5. **Sistema tecnológico.** El estado debe impulsar la vinculación y colaboración con centros de investigación hidalguenses, instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales, el sector privado y otras formas de organización de la sociedad civil; con el fin de producir

conocimiento y tecnología orientada a la satisfacción de las necesidades de la población y al manejo a largo plazo de los recursos.

La investigación tecnológica debe estar en un constante proceso de búsqueda de nuevas soluciones que minimicen el daño ambiental, en este punto cabe rescatar la necesidad de aprovechar el surgimiento de mejores tecnologías disponibles en materia de energía, ya que la modificación de un patrón energético costoso y altamente contaminante es inevitable.

La transferencia de tecnología, debe hacerse en términos más favorables, se debe facilitar el acceso a la información científica, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la capacitación de los recursos humanos.

6. **Sistema administrativo eficiente**. El desarrollo del Estado de Hidalgo requiere de un sistema institucional descentralizado que conceda al municipio la facultad de articular las políticas sociales, ambientales y económicas a través de la participación de la sociedad y en coordinación con el ámbito estatal y federal.
7. **Sistema internacional**. Las condiciones en que operan los procesos de reestructuración económica, así como el carácter global y local del deterioro ambiental, evidencian la importancia de poner en marcha iniciativas que articulen distintas escalas territoriales.

Ahora bien, se consideran temas prioritarios para el sector ambiental en el Estado de Hidalgo debido a que favorecerán el análisis y el establecimiento de la relación: sociedad – entorno natural que favorezca al estado mismo:

- ✓ Integrar políticas ambientales y económicas dentro del estado.
- ✓ Fortalecimiento y orientación ambiental a programas de otras dependencias estatales.

- ✓ Realización de proyectos de infraestructura en temas, sectores ó áreas prioritarias con criterios ambientales.
- ✓ Ordenamiento ecológico del territorio como principal detonador y orientador de la integración de políticas.
- ✓ Desarrollo, difusión, instrumentación de programas para mejorar el desempeño ambiental de las dependencias.
- ✓ Fortalecimiento de las políticas transversales para la toma de decisiones en materia ambiental y de recursos naturales.
- ✓ Involucrar activamente a los gobiernos estatales y municipales para asegurar que los acuerdos y compromisos se concreten territorialmente.

#### **4.4 Propuestas de adecuación de las políticas ambientales en el Estado de Hidalgo.**

La preservación y protección del ambiente constituye en nuestros días uno de los desafíos primordiales de las políticas públicas, toda vez que un medio ambiente sano es esencial para mantener la prosperidad y la calidad de vida, en términos sustentables, de los habitantes de un determinado territorio; aunado a que los costos que genera la contaminación y el cambio climático son considerables, y los daños, en la mayoría de las ocasiones irreversibles.

*“Es por ello que las políticas públicas ambientales constituyen un pilar imprescindible en la planeación que realizan los diversos niveles de gobierno, pues el desarrollo y los procesos productivos no pueden entenderse sin que exista un equilibrio con la protección del ambiente, por ende, tales políticas no deben concebirse de forma aislada, sino en un sentido transversal con las demás áreas de desarrollo del estado, y en colaboración con los diversos sectores que integran la sociedad,*

*pues la solución de los problemas ambientales requiere el involucramiento y la participación activa de todos*".<sup>270</sup>

En parte, esto explica que el modelo de “*desarrollo*” dominante continúa enfatizando el mismo tipo de programas intensivos de capital (grandes plantaciones, presas hidroeléctricas, programas ganaderos, macro proyectos turísticos, etc.), que tienden a multiplicar los problemas regionales actuales cuando no se toman las medidas apropiadas. Por otra parte, a pesar de existir una rica tradición en la discusión acerca del concepto de *región*<sup>271</sup>, aún se carece de variables susceptibles de guiar las tareas de regionalización en el campo de la acción pública.

*“La consideración de indicadores económicos como forma de medir los procesos geográficos y sociales, generan una visión pragmática del concepto de región reduciendo su conceptualización a fines de carácter estrictamente económico y determinándola generalmente a través de tres criterios básicos: la homogenización, la polarización o la planeación”*.<sup>272</sup>

Por lo general, su concepción se ha reducido a una visión pragmática desde una perspectiva economicista. En este sentido, se le ha definido a través de tres criterios generales: la homogeneización, la polarización y la planeación.

---

<sup>270</sup> García López Tania, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, Universidad Veracruzana, Editorial Ubijus, 2014, pp. 175.

<sup>271</sup> La *Región* ha sido interpretada como una construcción social localizada dentro de fronteras territoriales, la cual remite a un tipo particular de territorio comúnmente asociado a cuestiones de política económica, y que se diferencia de los conceptos de localidad y ciudad.

<sup>272</sup> Hiernaux Daniel, *Espacio – temporalidad y las regiones, Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril – julio, 1997, Puebla, México.

*“La región homogénea es el espacio geográfico donde podemos identificar procesos que otorgan coherencia a la delimitación del espacio; región plan, es aquella que se encuentra delimitada por la presencia de una instancia de gobierno en determinada proporción espacial; y la polarizada es aquella donde se presentan procesos de transformación temporal de los subespacios, hacia la creciente dependencia de un nodo central”.<sup>273</sup>*

Desde la perspectiva neoliberal, la región ha sido considerada como una forma cultural, producto de la acumulación del capital y un espacio para su reproducción o dicho de otra forma una estructura o sistema de mercados, se requiere aclarar el carácter social de la región, sus características ambientales esenciales, así como su nivel socioeconómico y político. Ante esta situación, se intentó poner énfasis en la importancia de los procesos sociales que se gestan de las regiones, por lo que en 1995 surge el concepto de *regionalización* introducido por Giddens, y se comienza a entender a la región como un conjunto de relaciones sociales que se compartimentan en determinado espacio.

*“Las regiones entendidas como un nivel territorial intermedio entre el estado y la localidad, en función de procesos sociales, criterios geográficos como espacios físicos más o menos homogéneos; de variables culturales como tradiciones, lenguaje, sentido de identidad, etc.; de factores económicos dados por los patrones comunes de producción, son, en general espacios viables para la concentración, planeación, programación, operación y evaluación de recursos y*

---

<sup>273</sup>Hiernaux Daniel, *ibid.*

*acciones públicas, y son escala indispensable de la gestión y toma de decisiones, cuando se trata de promover de manera particular el desarrollo sustentable en ámbitos socialmente marginados y ecológicamente frágiles o deteriorados”.*<sup>274</sup>

En este sentido, uno de los retos que tendría el desarrollo sustentable es reformular la conceptualización que se tiene de la región, a través de la consolidación de nuevos criterios que tomen en cuenta la interacción fundamental, en la cual se definen las sociedades, así como la cosmovisión desplegada por la misma sociedad. Para después poder plantear un nuevo modelo de desarrollo regional.

*“La base conceptual y metodológica del desarrollo pasa por el papel del estado, la administración pública, los mercados y la sociedad civil. Sin embargo, incluso organizaciones internacionales (Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) reconocen el fracaso de los programas gubernamentales y proponen reemplazar el tipo de desarrollo seguido por propuestas más sensibles llamadas: desarrollo rural, ecodesarrollo, desarrollo adecuado, desarrollo alternativo, desarrollo integrado y desarrollo sustentable, entre otras denominaciones.”*<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> Benítez López, *La transición de la administración pública hacia el desarrollo regional y local sustentable, en el contexto de la globalización*, Tesis para obtener el título de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo 2011, pp. 21.

<sup>275</sup> “Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2013”, ONU, Sexagésimo octavo período de sesiones, Tema 19, 18 de febrero de 2014, pp. 3.

No obstante, ninguno de estos términos ha sido convenientemente definido y mucho menos aplicado, el enfoque de *desarrollo regional* se basa en una noción intermunicipal de región basada en criterios de homogeneidad socioeconómica, étnica y ambiental. Las localidades incluidas en las regiones comparten un reto común: el atraso que se expande en varias dimensiones del desarrollo, incluyendo infraestructura, medio ambiente, productividad económica y organización social.

En este contexto, se pueden considerar tres dimensiones fundamentales para el desarrollo regional: *espacio, propiedad y tiempo*; así como la descentralización, y sus efectos en las regiones y localidades. Los análisis de regiones y localidades hacen indispensables tomar en cuenta las etnias, sus lenguas y culturas, es decir, aprehender la diversidad dentro de la homogeneidad que se pretende en el ámbito nacional; involucrar a una diversidad de actores que requieren ser dinamizados y coordinados para enfrentar sus retos, tomar las oportunidades y superar los problemas de la acción colectiva, sobre todo, en la definición de las prioridades y secuencia de programas, proyectos y actividades, así como en la movilización de los recursos públicos y privados necesarios. De esta manera, el desarrollo de las regiones puede darse sobre la base del respeto al medio natural y a la cultura de las sociedades locales para lo cual es necesario concebir un desarrollo descentralizado que, alejado de los planes y acciones centralistas, coadyuve al aumento de las capacidades locales, al manejo de las técnicas tradicionales para la explotación adecuada de los recursos naturales, a la diversificación de las actividades económica – productivas, a la consolidación y desarrollo de organización para la producción y el comercio, al aumento de su capacidad de gestión interna y de vinculación con los mercados y el fortalecimiento de su cultura. La visión del desarrollo sustentable, pone énfasis en la dimensión social del concepto de región, conceptualizándola como una porción del espacio global en la cual, se pueden identificar procesos societarios particulares, distinguibles de otros a su alrededor y que responden a una temporalidad e identidad propia, también resalta la importancia de incluir la

reflexión sobre la sustentabilidad de los procesos societarios y la comprensión de su carácter finito, a partir del incremento de la conciencia ecológica.

*“El desarrollo sustentable parte de entender a la región desde una visión holística de su concepto y no como parte de la fragmentación disciplinaria. Por lo tanto, es a través, de nuevos parámetros conceptuales y metodológicos que podremos reflexionar sobre la región desde una perspectiva interdisciplinaria”.<sup>276</sup>*

El grado de presencia y control que tienen los agentes internos o externos es decisivo en los procesos que se presentan dentro de la región, dicha participación remite a la forma específica en que los agentes se relacionan con el espacio en tiempos determinados. Por un lado, son diferentes los intereses de los agentes globales sobre el territorio de nuestras regiones, a la visión, valoración e interés de la población del estado. Por lo tanto, se debe dar prioridad a la satisfacción de las necesidades sociales de las localidades y permitir la inserción de los procesos globales pero priorizando siempre a la localidad, para esta investigación es fundamental garantizar primero la calidad de vida de las comunidades más vulnerables a nivel región y después en procesos de competencia estatal.

Ahora bien, para comprender los contrastes de la política gubernamental, abordar la problemática del desarrollo regional y local en el Estado de Hidalgo, es importante mencionar, que los problemas son abordados a partir de ideas preestablecidas con base en un modelo que se caracteriza por tener una orientación hacia la acumulación de la riqueza, debido al sesgo economicista del concepto, debido al sistema social, político, económico y global en el que nos encontramos como sociedad. El desarrollo regional en el estado tiene un carácter

---

<sup>276</sup>Ibid, pp. 23.

distorsionado y hasta ahora carece de una política con enfoque territorial integral, que articule a la vez, factores como: la política económica, el medio ambiente y las demandas sociales. Las políticas y programas del gobierno federal, orientados a la integración del país hacia nuevos mercados internacionales y las reglas que estos imponen para el desarrollo de sus actividades, genera condiciones de ventaja en las regiones de mayor dinamismo económico, concentrado el poder, la infraestructura y la gestión de modernización.

En este sentido, una Administración Pública orientada hacia el desarrollo sustentable a nivel regional y local busca fortalecer la capacidad de las regiones, bajo los principios de equilibrio y sustentabilidad; impulsando procesos de desarrollo regional y local de mediano y largo plazo, para *“satisfacer las necesidades de hoy sin poner en riesgo las necesidades futuras (repetiendo la misma idea para el ámbito social y ambiental)”*.<sup>277</sup>

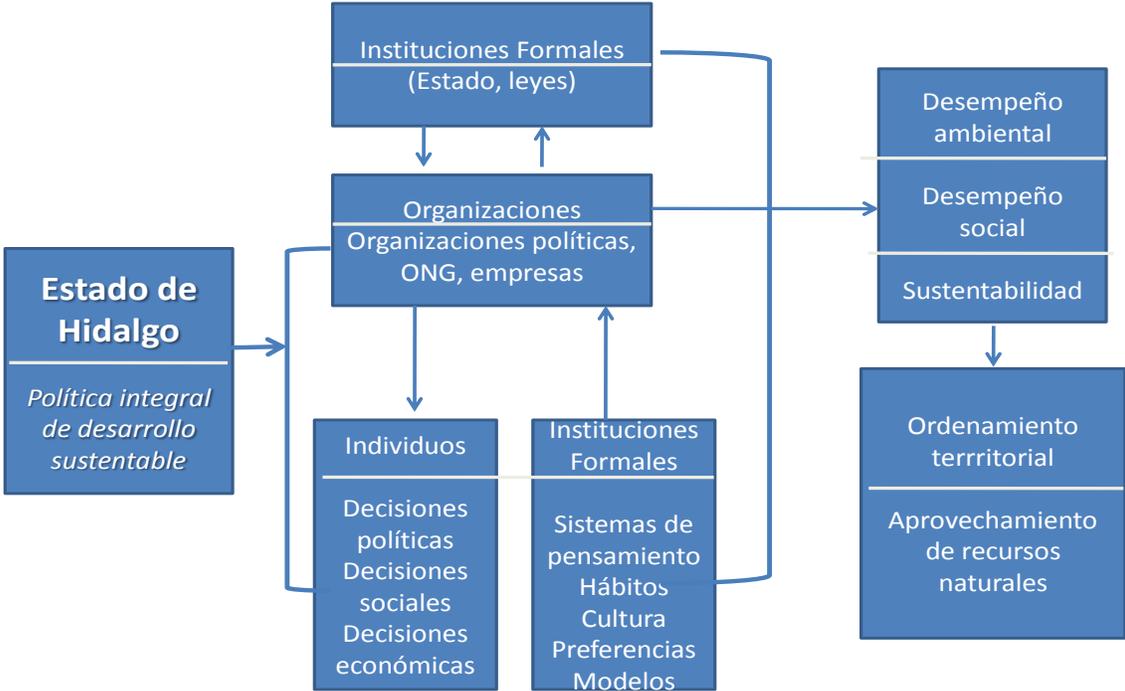
El federalismo como régimen de estado y la autonomía municipal son inoperantes; el modelo neoliberal y el sistema autoritario que caracteriza a la Administración Pública no se orienta por los valores y principios de justicia, equidad y democracia que plantea el desarrollo sustentable, sino que los programas gubernamentales están sectorizados y las decisiones de la administración pública están centralizadas. Por lo anterior, la transición de la Administración Pública hacia el enfoque del desarrollo regional y local sustentable, significa una perspectiva teórica y empírica múltiple que reúne aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos, sin subordinar un elemento a otro. Esto implica que a partir del reconocimiento de la heterogeneidad del territorio del Estado de Hidalgo, se puedan construir nuevas estrategias de desarrollo que generen las condiciones necesarias para mantener a largo plazo la capacidad productiva de los ecosistemas con resultados asociados al arraigo digno de las comunidades rurales, modificación de las pautas de consumo, la creación de

---

<sup>277</sup> Zamudio Sánchez Francisco José y Sámano Miguel Ángel, *“Desarrollo sustentable y su relación con el desarrollo humano o sustentabilidad social: una idea para su medición”*, texto en: *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, 2009, pp. 125.

nuevos valores sociales, la participación ciudadana en los procesos de decisión que afecten sus propias vidas, y finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida.

CUADRO 19. Estado de Hidalgo. Política integral de desarrollo sustentable



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro de arriba, se pretende explicar que en el Estado de Hidalgo es necesario establecer una *política integral de desarrollo sustentable*<sup>278</sup>, donde las instituciones formales, las organizaciones y los individuos se converjan para tomar decisiones políticas, sociales y económicas y por el otro lado, donde el desempeño ambiental, social y sustentable de paso a un ordenamiento territorial y a su vez al aprovechamiento de los recursos naturales en el estado.

<sup>278</sup> El objetivo central de la política ambiental es lograr un desarrollo sustentable, más aún, ecológica y económicamente sustentable. La conservación de los ecosistemas y de la diversidad biológica, así como la mantención de la capacidad económica de producir bienes y servicios para las actuales y futuras generaciones, son requerimientos que hoy día se les exige a las políticas de desarrollo. Texto en: Durán de la Fuente, Hernán, “Políticas ambientales y desarrollo sustentable”, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm>, consultado el 19 de agosto del 2015.

Las propuestas de adecuación que se podrían considerar para el estado son las siguientes:

- ✓ El reconocimiento del derecho de la ciudadanía a un medio ambiente de calidad, adecuado, sano y equilibrado.
- ✓ La vinculación entre medio ambiente y desarrollo, partiendo del concepto de: desarrollo sostenible del *Informe Brundtland*.
- ✓ El deber del estado de proteger el derecho al medio ambiente.
- ✓ El deber de la ciudadanía de proteger el medio ambiente, con las consecuentes restricciones al ejercicio de derechos individuales y la tendencia a reconocer la función ambiental de la propiedad como una derivación de la función social general del derecho de propiedad.
- ✓ Garantías procesales para la efectividad de los derechos ambientales.
- ✓ La regulación específica de algunos componentes del medio ambiente como el patrimonio genético, la fauna y flora silvestres.
- ✓ La participación social en la gestión ambiental, a través del derecho a la información y la educación ambiental.
- ✓ La responsabilidad por daño ambiental.
- ✓ Asumir la importancia del futuro a largo plazo y del bienestar de las generaciones futuras.
- ✓ Contemplar la sustitución de recursos naturales no renovables que se vayan agotando.
- ✓ Reconocer las funciones, bienes y servicios ambientales no sólo al consumo, sino también a la producción; para el bienestar de los individuos y de la sociedad.

La tendencia del Estado de Hidalgo sería el implementar acciones en el estado para establecer políticas públicas ambientales que es lo que se pretende realizar en la presente investigación:

- **Firmar convenios de colaboración** con el gobierno federal para el intercambio de información ambiental; equiparar el área de análisis y gestión ambiental con instrumentos y equipos especializados; difundir información del medio ambiente en el Estado de Hidalgo. Asimismo, presentar propuestas para la planeación regional para lograr una planeación integral, estatal y municipal, en la elaboración de programas regionales y en la ejecución de acciones.
- **Realizar gestiones entre las autoridades estatales,** para implementar el *Programa de cultura ambiental* dentro de los municipios del estado, implementando una campaña permanente en medios de comunicación estatal.
- **Correcta utilización y aplicación de los procedimientos y recursos administrativos aplicables,** de tal suerte que se procure una debida protección de los recursos naturales, el medio ambiente, la flora y fauna, para verdaderamente fomentar y alcanzar una justicia ambiental. Ver Anexo (Cuadro 27. Características comunes).

#### **4.5 La participación comunitaria como herramienta, para el desarrollo regional y local sustentable.**

La participación comunitaria debe constituir una responsabilidad solidaria entre la sociedad y el estado, dentro de los sistemas democráticos, las estructuras de poder deben actuar en función de las diversas exigencias de la colectividad, es decir, aquellas demandas sociales que se manifiestan con mayor énfasis construyéndose en necesidades, tienen la posibilidad de transformarse en temas políticos. El gobierno por su parte, debe estar orientado a percibir y ponderar esos temas que surgen de las comunidades y condicionan sus respuestas de acuerdo a sus enfoques de la realidad social y con la persistencia de las demandas identificadas. Todo ello presupone la existencia de sociedades bien informadas y

organizadas para la participación, así como de una Administración Pública con capacidad para reaccionar eficazmente, ante las solicitudes que plantea la sociedad. La consolidación de un sistema democrático, requisito ineludible para promover un desarrollo sustentable, se caracteriza entre otras condiciones por que se crean condiciones para la proliferación de múltiples organizaciones, cuyo papel es la intermediación entre el estado y la sociedad civil.

*“Son instituciones que integran ciudadanos con intereses comunes sobre ciertos asuntos y que sirven de instrumento para canalizar la participación en la consecución de determinados fines”.*<sup>279</sup>

Por su parte, el desarrollo sustentable promueve la constitución masiva de este tipo de organizaciones de base, instrumentos indispensables para la movilización social, así como facilitar la creación de organismos no gubernamentales que abran canales de participación a todos los sectores regionales y locales. Esto se debe impulsar a través de la *reforma al marco jurídico* que regula al estado.

Cabe señalar que la idea en que se concibió el *desarrollo*, *“fue como una necesidad de ampliar y mejorar los sistemas educativos, de reducir las barreras sociales, de aumentar la productividad en los sectores básicos, sobre todo en la agricultura, de utilizar nuevas técnicas en la industria, muchas de ellas surgidas de los esfuerzos bélicos y de fomentar la industrialización y el empleo por acción del estado”.*<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup>Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, BID, FCE, PNUD, (1991).

<sup>280</sup> Nadal Alejandro, *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí*, “Desarrollo sustentable: ¿Quimera o proceso alcanzable?” *Desarrollo sustentable y cambio global*, El Colegio de México, 2007, pp. 122.

La participación comunitaria favorece la transparencia y la fiscalización de la gestión regional, así como la rendición de cuentas; mejora la actuación de los responsables de la toma de decisiones; reduce las posibilidades de conflictos y fortalece la evaluación y el seguimiento de las políticas y estrategias; y construye espacios de confianza y colaboración entre sociedad y gobierno propiciando con ello la consolidación del proceso de cambio cultural y de democratización del país. Por otra parte, como señala Raúl Olmedo:

*“... la organización de la sociedad genera poder y ese poder se deriva de sistemas de reciprocidad, voluntarismo, ayuda mutua y autoconfianza que surgen en la comunidad en beneficio de la localidad, en este sentido, la participación social representa un cambio cualitativo tanto en las formas de gobernar y de administrar como en las formas de reproducir la economía local”.<sup>281</sup>*

La inserción del concepto de *participación comunitaria*<sup>282</sup>, implica que se puedan aprovechar la experiencia e información que los diversos agentes sociales tienen sobre la región para incorporarla en el diseño e implementación de los programas de cada zona; significa reconocer la importancia de la participación de los técnicos y funcionarios locales que con frecuencia tienen un capital muy importante de conocimientos y experiencias de gran valor para la planificación acertada. En este sentido, la participación comunitaria implica potencial organizativo y beneficios a nivel local y regional, la incorporación de la sociedad a

---

<sup>281</sup>Olmedo Raúl, *¿Crecer o decrecer?, Megatendencias, para comprender a México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 27 – 34.

<sup>282</sup> La *participación comunitaria* se entiende como una toma de conciencia colectiva de toda la comunidad, sobre factores que frenan el crecimiento, por medio de la reflexión crítica y la promoción de formas asociativas y organizativas que facilita el bien común; es decir, se pretende vincular a la comunidad para la: Investigación de sus propios problemas, necesidades y recursos existentes. Formulación de proyectos y actividades. Ejecución de proyectos mancomunados entre las comunidades y las Instituciones. Evaluación de las actividades que se realizan en cada proyecto. En ocasiones con nuestra participación en el ámbito local de nuestro municipio, los ciudadanos podemos expresar nuestros problemas y así podremos participar en las decisiones locales que nos afecten. Artículo de: Ibáñez Martí Consuelo, “*Participación comunitaria y diagnóstico de necesidades*”, 2008.

la estrategia del desarrollo de la localidad, permite que la población participe en la planeación, la instrumentación y la evaluación de las acciones llevadas a cabo en sus municipios, es decir, si no existe la participación comunitaria, a nivel regional no hay condiciones para el desarrollo. Por lo que la participación social es un valor agregado que nos brinda la democracia, en este sentido, la democracia se concibe como un espacio de convergencia entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones sociales no gubernamentales y el sector privado.

Por lo que este tipo de participación comunitaria deberá asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro de la sociedad hidalguense. El desarrollo debe ser, de ahora en adelante, limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza, este es, precisamente, el criterio que el gobierno del Estado de Hidalgo debe promover para garantizar un sano desarrollo.

## CONCLUSIONES:

**PRIMERA.**-Las reflexiones ofrecidas en esta investigación permiten concluir que el Estado de Hidalgo necesita implementar políticas públicas ambientales para que este se fundamente en el aprovechamiento sustentable de su capital natural y en la equidad social para todos los habitantes del estado, en particular para los más pobres. Los desafíos con los que se encuentra el estado en este sentido son en gran medida consecuencia de: falta de instrumentación de políticas multisectoriales que consideren los impactos ambientales de la agricultura, la minería, el transporte y el turismo; la falta de cabal cumplimiento de la ley en materia ambiental; el bajo nivel de inversiones públicas y privadas de largo plazo; la limitada educación ambiental y participación ciudadana que existe en el Estado de Hidalgo. En este contexto, implementar estas políticas públicas ambientales, tiene una oportunidad de consolidar una *política de estado* que se fundamente en la Administración Pública donde los hidalguenses cuenten con un ambiente sano, para vivir en una región que respete el medio ambiente y que aproveche sustentablemente sus recursos naturales con equidad para beneficio de todos, llegando al instrumento básico para el diseño y construcción, por lo que se tienen que crear las instituciones necesarias para ello, a través de diseñar y aplicar diferentes políticas públicas en el estado, estableciendo mecanismos de capacitación y comunicación para asegurar que se reconozca la trascendencia de contar con: ecosistemas sanos, proteger la biodiversidad y conservación del patrimonio natural.

La acción pública en el nuevo contexto del desarrollo sustentable, implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios; a través de un proceso de planificación incluyente en el que los protagonistas tomen decisiones en un ámbito determinado, de esta manera, el uso equitativo y sustentable en el Estado de Hidalgo, será la clave para un estado más justo, competitivo y mejor preparado para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades de un México cambiante y globalizado.

**SEGUNDA.**-Los temas del *medio ambiente* adquieren perspectivas vitales y se vuelven prioritarios e ineludibles para el gobierno, las empresas, los individuos, los grupos sociales y la comunidad estatal; el medio ambiente sólo puede entenderse y gestionarse de una manera interdisciplinaria con la óptica de la Administración Pública; la construcción de una sociedad sobre bases sostenibles incluye algo más que una agricultura y un sistema agroalimentario sostenibles. Debido a sus profundos efectos sobre las estructuras del estado, la salud de la población y el ambiente, la política pública ambiental se debe situar en torno a las oportunidades del Estado de Hidalgo para construir un futuro sustentable. Si bien el papel de la sociedad civil es, y continuará siendo, fundamental para proteger el capital natural de ésta y las generaciones futuras, como sociedad hidalguense, se debe exigir la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sectores gubernamental y privado con relación a proyectos, inversiones, iniciativas que afecten o puedan afectar el medio ambiente: todo esto, deberá darse en un marco del respeto a la naturaleza, la justicia y la equidad social; para lograrlo, la participación informada de la sociedad será una herramienta fundamental. Lo antes expuesto, se aplicaría al desarrollo de un modelo que busca la coordinación de protección al ambiente entre el hombre y la naturaleza, mismo que tiene previstos objetivos a mediano y largo plazos; por un lado, a largo plazo es la coordinación de protección al ambiente, desarrollo social y económico, armonía entre la naturaleza y el ser humano; por el otro, a mediano plazo es el concepto de la sociedad que vive y se desarrolla sustentablemente, en un enfoque de valores de protección al ambiente y de los recursos naturales, contando con un estilo de vida verde y/o ecológico, para mejorar la gobernanza ambiental y lograr una sociedad próspera y sustentable.

**TERCERA.**-Es por ello, que el propósito de esta investigación se concentró en proponer políticas públicas ambientales para que el Estado de Hidalgo funcione mejor, promoviendo más la equidad, la igualdad, aumentando la libertad y la

integridad de los flujos ambientales; por lo que la existencia y eficacia de políticas públicas en materia de medio ambiente y sustentabilidad no sólo depende de soportes y cimientos legales adecuados, sino de instituciones que demanden o alienten estas políticas desde la sociedad, que promuevan su diseño e instrumentación por parte del gobierno, y que hagan viable y eficiente su aplicación. Al crear el “*Fondo Ambiental Hidalguense*”, se plantea la integración de recaudaciones y donaciones para financiar las acciones ambientales propuestas y fomentar prácticas ambientales responsables; contar con el propósito de mejorar las políticas públicas ambientales al ser un tema trascendental para futuras generaciones hidalguenses, siendo fundamental la participación de todos (sociedad y gobierno) para el diseño de iniciativas, esquemas de cultura ambiental más efectivos y la instrumentación de políticas públicas ambientales que de manera integral y transversal fortalezcan el cuidado y conservación del medio ambiente en el estado, trabajar en la coordinación y aplicación de estas políticas públicas ambientales, entre las distintas autoridades que puedan resultar competentes, proporcionando un mayor apoyo económico y humano a efecto de hacer más eficiente la ejecución de los procedimientos administrativos expuestos. Ahora bien, si se instituyera este Programa, podría ser operado por un solo sector, ya sea de turismo, desarrollo social, medio ambiente, etc., la problemática estatal se abordaría como parte de una estrategia integral, creando mecanismos de coordinación interinstitucional con el objetivo de fortalecer al estado, se trabajaría con fines orientados principalmente hacia la competitividad, es decir, estableciendo las condiciones que desarrollan la infraestructura para un crecimiento económico competitivo en el estado.

**CUARTA.**-Este Programa, podría ser diseñado como un instrumento que guíe la acción del gobierno con sentido político, su diseño e implementación resaltaría en coordinación y participación con otras instancias civiles, junto con el apoyo de la ciudadanía. Por otro lado, con base en los prerrequisitos o temas centrales que establece la *Agenda 21*, derivada del *Informe Nuestro Futuro Común* es preciso contar con una Agenda del Estado de Hidalgo que promueva el

desarrollo estatal sustentable, estableciendo una *agenda de gobierno ambiental* con el propósito de referir con mejores instrumentos gubernamentales que permitan tener un medio ambiente sano, reconociendo que en materia ambiental, hay mucha dispersión, por lo que se tiene que ir priorizando estos temas, con el propósito de contar con mejores instrumentos normativos.

En tal sentido, es necesario renovar el marco conceptual en el que se basan las políticas gubernamentales; por uno que permita encontrar las causas estructurales de la problemática regional e identificar los elementos y los mecanismos que definen y operan sus estrategias, el desarrollo sustentable implica una revisión crítica del modelo de “*desarrollo*” vigente y la promoción de una nueva visión de la Administración Pública capaz de enfrentar el dilema *crecimiento – desarrollo*, a partir de una visión integral de los aspectos sociales, económicos y ambientales, por lo que se trata de un enfoque de totalidad social que comprende un conjunto complejo de relaciones y fenómenos que requieren ser tratados como procesos interrelacionados y que está orientado a *satisfacer las necesidades de la actual y futuras generaciones*.

**QUINTA.-** La Administración Pública para el desarrollo estatal sustentable, es un concepto esencial para la transformación del estado, señalando cambios cualitativos en los planos político, social, ambiental, tecnológico y económico territoriales que suceden dentro de las instituciones político – administrativas del territorio estatal; y se asocia a cuestiones tales como el mejoramiento de la producción y de los procesos tecnológicos, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente y en general, la organización territorial de la población que habita en las mismas.

**SEXTA.-**El reto de la Administración Pública, es por una parte, reorientar sus estrategias hacia la nueva visión de desarrollo regional y local con base en los principios de justicia, equidad y democracia; estableciendo el desarrollo

sustentable; de esta manera, contribuyendo estratégicamente al desarrollo del estado, a partir de nuevas formas de organización territorial considerando que el deterioro del medio ambiente, la crisis de los recursos renovables, la deforestación, la degradación y desertificación del suelo, el agotamiento de recursos de agua y la contaminación causadas por la civilización industrial son una fuente principal de la pobreza y ponen en peligro no sólo la sobrevivencia de la población rural cuya subsistencia deriva del medio ambiente del estado, sino la viabilidad y la existencia de las generaciones presentes y futuras. De ahí el énfasis en el enfoque del Estado de Hidalgo que se considere como un eje fundamental de la Administración Pública, con el fin de impulsar el desarrollo sustentable de un conjunto de municipios y regiones prioritarios (Actopan, Apan, Atotonilco, Huasca de Ocampo, Huehuetla, Ixmiquilpan, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Molango de Escamilla, Omitlán de Juárez, Pachuca de Soto, Tizayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Zempoala y Zimapán); de manera tal que los resultados concretos demuestren la viabilidad política de la sustentabilidad, y sobre todo, las potencialidades que representa este modelo de desarrollo para combinar crecimiento económico y equidad social; así como equilibrio ecológico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro del Estado de Hidalgo.

El nuevo enfoque de la Administración Pública, debe cumplir con los siguientes requisitos tal como lo establece el desarrollo sustentable: contar con una visión integral de la perspectiva ambiental, productiva y social concentrando esfuerzos en las regiones marginadas, campesinas e indígenas; estimular la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mejoramiento económico y la calidad de vida de la población; constituir un instrumento de concertación, acuerdo y compromiso entre los actores del estado, fortaleciendo su capacidad de gestión involucrando a los diferentes actores sociales, económicos y políticos en su elaboración, ejecución y evaluación. En este sentido, se considera al Estado de Hidalgo como el espacio democrático de convergencia entre el gobierno, las organizaciones sociales no gubernamentales y

los representantes empresariales de cada región; es decir, constituye la base político – administrativa del sistema de gobierno estatal, y es la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa.

**SÉPTIMA.-** Los elementos que el desarrollo sustentable establecen como estrategia son los siguientes:

a) Reconocer las limitaciones y perspectivas para alcanzar el desarrollo regional, revalorar el papel de la Administración Pública creando nuevos enfoques e instrumentos articuladores y con una visión de largo plazo para garantizar la satisfacción de las necesidades sociales;

b) Evitar la separación entre objetivos y políticas de desarrollo social, económico y ambiental. Esto implica la integración de las políticas de gestión económica, desarrollo social, ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental bajo un esquema claro, obligatorio, integrado y participativo; para lo cual, deberán construirse instrumentos de concertación, acuerdo y compromiso entre los actores del estado hidalguense, es decir, involucrar a los actores sociales económicos y políticos en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas estatales. En este sentido, los programas de gobierno deben fortalecer los esfuerzos dirigidos a resolver los problemas generados y fomentar su integración al desarrollo regional sustentable.

La visión de totalidad del desarrollo del estado, exige un cambio cultural desde las ideas, es decir, tenemos que pensar en el todo, entenderlo y explicar sus facetas, sus relaciones, sus leyes de creación y de operación; para después, desde la planeación de las políticas gubernamentales, atenderlo de manera integral, articulada y en la perspectiva de la sustentabilidad; esto implica, reconocer la urgencia de un cambio respecto a las modalidades del actual crecimiento económico defectuoso, insustentable, autodestructivo planteado por la corriente decrecionista y replantearnos, el significado de riqueza, pobreza y

bienestar, así como nuevos valores para la reestructuración de la economía actual, ya que los recursos de la tierra y los ciclos naturales no pueden seguir sosteniendo el crecimiento económico. Por lo tanto, el desarrollo estatal sustentable, deberá ser una estrategia en Hidalgo, bajo principios de equidad y de justicia, para revertir procesos de articulación desventajosa entre las sociedades, (identificación de causas y efectos ambientales, definición de prioridades ambientales para el estado, formulación de acciones a través de proyectos, propuesta de programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, así como la definición de indicadores ambientales de éxito); con un nuevo esquema de cooperación, en esto radica la importancia de promover la transición de la Administración Pública al desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo. Ahora bien, el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo no tiene que estar centrado únicamente en determinar el individualismo y la competencia, sino que debe enfocarse en tres cosas: en la eficiencia para enfrentar los cambios ambientales, que significa garantizar la integridad de los ciclos de la naturaleza, mantener el flujo del servicio ambiental, y promover el desarrollo de los sistemas sociales; de tal manera que, para mejorar el medio ambiente, se requiere que las empresas y la sociedad actúen de manera preventiva, logrando un crecimiento sustentable por medio de la implementación de políticas públicas ambientales, mecanismos e instrumentos que promuevan el fortalecimiento de las instituciones y el respeto a la legislación en la materia. Por lo tanto, el desarrollo sustentable irá de la mano de la Administración Pública, estableciéndose una estrategia estatal, bajo los principios de equidad y de justicia para revertir procesos de articulación desventajosa entre la sociedad hidalguense con un nuevo esquema de desarrollo regional y local.

**OCTAVA.**-Por último, es necesario comprender como interactúan el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promuevan la confianza y la cooperación, con el objetivo de unir voluntades ante un frente común: el desarrollo sustentable en el Estado de Hidalgo.

## ÍNDICE DE CUADROS

1. Mapa del Estado de Hidalgo
2. Ejes social, ambiental, económico
3. Esferas de la sustentabilidad
4. Administración de los recursos naturales en el Estado de Hidalgo
5. Fortalecimiento de las actividades sustentables en el Estado de Hidalgo
6. Informe Anual sobre la situación de pobreza en Hidalgo
7. Plan Nacional de Desarrollo
8. Retos de la Administración Pública
9. Agenda Ambiental
10. Sistema y diagnóstico regional
11. ¿Qué hay, que se propone?
12. Deforestación y degradación del suelo
13. Huella Ecológica
14. Índice de Sustentabilidad Ambiental
15. Política ambiental para el Estado de Hidalgo
16. Indicadores de deterioro ambiental en Hidalgo
17. Construyendo un Hidalgo sustentable
18. Administración Pública local a la cuestión ambiental
19. Estado de Hidalgo. Política integral de desarrollo sustentable
20. Cronología del Desarrollo Sustentable
21. Experiencia internacional en el desarrollo de Indicadores Ambientales
22. Objetivos y Ejes
23. Ley de Planeación
24. Programa Vivir Mejor
25. Desarrollo institucional, económico sostenible, ambiental e incluyente
26. Esfuerzos en el Estado de Hidalgo
27. Características comunes
28. Desarrollo institucional, económico sostenible, ambiental e incluyente
29. Esfuerzos en el Estado de Hidalgo
30. Características comunes

## ANEXOS

Cuadro 20. Cronología del Desarrollo Sustentable

1971	<p>Se dieron varios Seminarios Latinoamericanos sobre los problemas de medio ambiente humano y el desarrollo. Se prepara el <i>Informe Founex</i>, donde se explica de manera extensiva la dimensión de los problemas ambientales, y sus efectos en otros ámbitos como el social, la desigualdad económica entre las naciones y la responsabilidad que cada una de ellas tiene frente a este problema, de acuerdo a su nivel de industrialización. Founex se presenta como un texto preliminar a la primera conferencia internacional, organizada por la ONU, <i>Estocolmo 1972</i><sup>283</sup>, donde se reconoce de manera oficial que el tema ambiental es un problema grave<sup>284</sup>, el cual requiere la inclusión y el apoyo de la comunidad mundial.</p>
1972	<p>Se lleva a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, llamada también <i>Primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo</i>.</p> <p>La ONU respondió convocando a una Conferencia sobre el Medio Humano, <i>Conferencia de Estocolmo</i><sup>285</sup>, en Estocolmo Suecia, inició el 6 de marzo de 1972, lanzando una enérgica campaña de concientización para defender los recursos naturales de la voracidad insaciable de las empresas transnacionales, de mejorar la calidad de vida del hombre y de evitar la contaminación.</p> <p>Así representó un parte aguas para ubicar el tema medioambiental en el ojo internacional, como un problema al cual debe atenderse de manera inmediata, a partir de entonces surgieron o adquirieron mayor fuerza varias</p>

<sup>283</sup>La ONU promueve el primer encuentro internacional llamado Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, CNUMAH, también denominado Conferencia de Estocolmo o simplemente *Estocolmo 72*, realizado del 5 al 6 de junio de 1972 en Estocolmo Suecia, con el objetivo de reconocer la problemática ambiental, sus causas y las diversas situaciones que de ella se derivan. Entre los temas más mencionados se encuentra el cuidado de los recursos naturales, la implementación de tecnologías y procedimientos industriales limpios que permitan una mejor calidad de vida alejada de la contaminación, para lograrlo se proponía reconocer las diferencias entre países ricos y pobres, asumir cada uno su responsabilidad y emprender acciones al respecto.

<sup>284</sup>Se obtuvo una opinión dividida al momento de aceptar el problema, había quienes intentaban darle crédito y quienes dudaban de él por la "*falta de hechos más sólidos*" que demostraran la gravedad del conflicto, este argumento pareciera más un pretexto, la comunidad internacional sabía perfectamente que al reafirmar los planteamientos de Estocolmo el sistema económico perdería vigor, es por esto que frente a la sugerencia de adaptar tecnologías limpias al proceso industrial se generan desacuerdos, llevar a cabo este planteamiento requiere de inversiones muy elevadas lo cual representa para el sistema capitalista pérdidas, ya que en efecto, la dinámica económica debería cambiar para evitar desbalances cuyas repercusiones afectan directamente las economías de las naciones, por ende, la dinámica empresarial y social del siglo XX, ahora XXI.

<sup>285</sup>Adquirió relevancia al reflejar la creciente angustia del público en las sociedades del Norte en relación con los impactos negativos ocasionados por la industrialización. La Conferencia de Estocolmo fue impulsada por ciudadanos de países industrializados que manifestaron su creciente preocupación por los impactos acumulativos de la contaminación estacionaria y móvil. Los pronósticos sobre un planeta vuelto inhabitable como consecuencia de la expansión industrial estuvieron conformados por profecías *neomaltusianas* referentes a la explosión demográfica en el mundo en desarrollo. Texto en: Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, 2003, pp. 117.

1972	<p>corrientes de pensamiento, cuya intención era describir el origen y desarrollo de la cuestión ambiental y darle una posible solución, entre ellos se encuentra el llamado <i>Ecodesarrollo</i><sup>286</sup>, el <i>ambientalismo moderado</i> o la <i>economía ecológica</i>, términos que serán parte del vasto marco teórico del conflicto medioambiental.</p> <p>Esta Conferencia había adoptado entre otros, los objetivos de protección al medio, igualdad, superación de la pobreza y equidad intergeneracional (<i>principio 1</i>) como el punto de partida para preservar y mejorar el medio humano (<i>Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972</i>).</p>
1974	<p>La <i>Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Cocoyoc</i>, México, permitió desarrollar un panorama más claro de la situación ambiental, de los problemas que de ella derivaban, las líneas de acción o propuestas que los países podrían tomar para incluir de manera paulatina el tema del medio ambiente en sus agendas, economías etc.</p> <p>Organizada por el PNUMA<sup>287</sup> y la UNCTAD, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Cocoyoc México, en ella se define y asigna contundentemente responsabilidades a las naciones, atribuye a los países desarrollados, el nivel de pobreza de los tercermundistas, menciona un impacto destructor entre las naciones pobres que luchan por subsistir y las de primer mundo que consumen la mayor parte de los recursos naturales existentes, señalando así la necesidad de un equilibrio para beneficio de la humanidad.</p>
1980	<p>Se puntualiza la <i>sustentabilidad</i><sup>288</sup> en términos ecológicos pero con muy poco énfasis en el desarrollo económico. (1980)</p> <p>Las notables diferencias entre los países desarrollados y subdesarrollados dentro del marco de conflictos ambientales, es que la ONU decide encargar un análisis donde se redefina la idea de desarrollo y se reflexione sobre todo, acerca de las relaciones entre norte y sur. El resultado es el conocido <i>Reporte Brandt</i> o Informe Norte – Sur.</p>
	<p>En medio de Estocolmo 72 y la siguiente reunión internacional de relevancia surge la <i>Estrategia Mundial de Conservación, EMC</i><sup>289</sup>, elaborada por la Unión</p>

<sup>286</sup> La expresión *ecodesarrollo* fue utilizada, por primera vez, en la Conferencia de Estocolmo en 1972, para definir una nueva estrategia de desarrollo para los países del tercer mundo. Este concepto fue concebido por Maurice Strong, primer director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Texto en: De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, 2011, pp. 15.

<sup>287</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). A partir de 1974, logró impulsar algunas acciones de limpieza ambiental en Europa y apoyó a buen número de países en vías de desarrollo en la formulación de diagnósticos y de políticas y planes para el mejoramiento ambiental. Texto en: Obras escogidas de Víctor L. Urquidi, *“Desarrollo Sustentable y Cambio Global”*, Editor Alejandro Nadal, El Colegio de México, 2007, pp. 49.

<sup>288</sup>... *La sustentabilidad se comprende como la simple suma de sus distintos componentes y, además, porque se le considera sinónimo de continuidad, la cual es un atributo de la crematística contemporánea que así pareciera superar las restricciones que impone la naturaleza (mediante discontinuidades)*. Texto en: Zamitiz Gamboa Héctor, *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, artículo de: Torres Carral Guillermo, *Sustentabilidad ambiental y transversalidad en las políticas públicas*, INAP, 2009, pp. 69.

	<p>Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN, gracias al apoyo económico del PNUMA y el <i>World Wild lifeFun</i>, WWF.</p> <p>De ahí que la EMC se diseñara como una guía de manejo de los recursos dirigida a los gobernantes donde cada país debía establecer prioridades de acción nacional para la protección de sus recursos basándose en categorías como la importancia, la irreversibilidad, la urgencia o prioridad de atender los problemas relativos a la conservación de esos recursos.</p> <p>Gracias a esta propuesta que se comienza a identificarse la situación como desarrollo sustentable, donde la idea es conjugar los procesos del desarrollo con el sistema natural, debido a ello también se cataloga a la EMC como puente entre las propuestas de crecimiento cero y las corrientes conservacionistas, razón por la cual logró llamar la atención de varios países aceptando algunos de sus puntos centrales, adoptando el término y diseñando algunas estrategias a favor de la protección a la naturaleza.</p>
1982	<p>Durante los debates de 1982, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, organizados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), apareció un problema semántico e incluso de traducción entre los términos sostenible o sustentable, lo cual no ha permitido explicar con claridad a qué se refieren cada uno de ellos.</p> <p>Para precisar, los adjetivos sostenible y sustentable pueden ser distinguidos de mejor manera a través de su reflejo en los verbos sostener y sustentar. El primero puede localizarse como equivalente a mantener en términos de dejar fijo o inamovible algo para no someterse a cambios; y sustentar como apoyar para alimentar algo. Conceptualmente son análogos, aunque políticamente se utiliza más sostenible en la economía y sustentable en el medio ambiente.</p>
	<p>La <i>Comisión Brundtland</i> en Suecia desarrolla los trabajos que culminan en abril de 1987 con la publicación del Informe <i>Nuestro Futuro Común</i><sup>290</sup>, donde se señala al desarrollo sustentable como un modelo económico, político y social<sup>291</sup>: “<i>que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades</i>”.<sup>292</sup></p>

<sup>289</sup>Propone establecer un sistema de conservación de los recursos naturales para contribuir a los objetivos del desarrollo, la idea central es el “mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de soporte de la vida, la preservación de la diversidad genética, y la utilización sustentable de las especies y los ecosistemas con el propósito general de alcanzar el desarrollo sustentable mediante la conservación de los recursos vivos”. Texto en: Foladori Guillermo y Naína Pierri Coord, *¿Sustentabilidad?: Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable*, Universidad Autónoma de Zacatecas en coedición con la H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pp. 57.

<sup>290</sup>Estrategia Mundial de Conservación (EMC) 1980. Debe agregarse que esta estrategia fue un preámbulo al trabajo presentado en “*Nuestro Futuro Común*”: reporte examinado y avalado por el Consejo Directivo del PNUMA y aprobado por la Asamblea General de la ONU en el mismo año.

<sup>291</sup>Es precisamente este documento en donde, por primera ocasión, se vinculan el medio ambiente y el desarrollo económico a un nuevo concepto: el desarrollo sustentable, que implica la superación de la pobreza y de los desequilibrios sociales. La compatibilidad posible entre desarrollo y mejoramiento del medio ambiente (...) Informe *Nuestro Futuro Común*, Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992.

<sup>292</sup>En 1983 la Asamblea General de la ONU, en su sesión XXXVIII, decide crear la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, CMMAD, como órgano independiente encargado de analizar, investigar y evaluar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, así como reforzar la cooperación internacional sobre la materia.

1983	<p>Este informe establece que no debe haber contradicción entre el crecimiento económico y el desarrollo sustentable.<sup>293</sup></p> <p>De acuerdo a <i>Nuestro Futuro Común</i><sup>294</sup>, se requiere el diseño de toda una agenda para el cambio, la cooperación internacional, una fuerte toma de decisiones de los líderes así como una efectiva ejecución de políticas económicas, políticas y sociales complementarias entre sí, es por ello que se dirige en primer lugar a los gobiernos y sus dependencias, en segundo lugar, a los empresarios multinacionales quienes cuentan con la opción de realizar cambios y mejoras trascendentales, le siguen empresas menores, el sector juvenil, los maestros, los ciudadanos y todos aquellos que de alguna manera puedan ser capaces de realizar un cambio hacia esta nueva forma de desarrollo.</p>
1984	<p>La ONU dio un paso adelante en su política ambiental con la creación de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Comisión Brundtland. Fue evidente que era indispensable dar un nuevo y fuerte impulso a las políticas ambientales y situarlas en un marco más amplio. De ahí la <i>Comisión Brundtland</i> y todo lo que ha seguido en el marco de las Naciones Unidas y en los ámbitos regionales y nacionales.</p>
1987	<p>Se presentó un informe que proponía a la comunidad internacional el desarrollo sustentable, que rebasaba la noción de protección del medio ambiente; el manejo ambiental debe tomarse en cuenta en la planeación económica y requiere el concurso de todos los integrantes de la comunidad relacionados con el desarrollo y el crecimiento económico; además la lucha contra la pobreza y el manejo de ambiente, tiene, en muchos casos, objetos comunes.</p> <p>La Primera Ministra Brundtland definía “<i>hay varias dimensiones de la sustentabilidad: 1) la eliminación de la pobreza y el despojo; 2) la conservación y el reforzamiento de la base de recursos que puedan por si solos asegurar que la eliminación de la pobreza sea permanente; 3) una apertura del concepto de desarrollo de modo que no sólo cubra el crecimiento económico sino también el desarrollo social y cultural; 4) y más importante, la unificación de la economía y la ecología en la toma de decisiones en todos los niveles</i>”.<sup>295</sup></p>

<sup>293</sup> En otras palabras, considerar el desarrollo sustentable en los términos de la definición del Informe Brundtland no podría consistir sólo en un ajuste del sistema económico, pues esto equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación capitalista, sin aportar los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, el control, el acceso y uso de los recursos naturales. Texto en: Gutiérrez Garza y González Gaudiano, *Las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, Siglo XXI, 2012, pp. 170.

<sup>294</sup> Tras la presentación del informe vinieron reflexiones, comentarios positivos y fuertes críticas entre las cuales se encontraba el hecho de que Brundtland no había considerado la gran cantidad de barreras que existen alrededor del mundo para cumplir sus objetivos. Frente a este escenario, se tiene sólo un hecho, a partir de entonces el término desarrollo sustentable tuvo mayor aceptación entre las naciones, situación clave para preparar la siguiente conferencia internacional: en Río de Janeiro, Brasil.

<sup>295</sup> La imagen difundida por la Comisión Brundtland (1987) es que la pobreza es, tanto o más que la riqueza, causa de degradación del medio ambiente. El argumento no es del todo desinteresado, debido a que sienta las bases para un *eco – management* tecnocrático internacional, que tendrá su día de gloria en la Conferencia de Río de Janeiro en junio de 1992, y que se pretende más o menos “neutro” en los conflictos redistributivos. Ha quedado a un lado el ecologismo redistributivo de los 70, por ejemplo, el de Barry Commoner el de Georgescu – Roegen, quien en la conferencia alternativa de Estocolmo en 1972, propuso que se instaurase,

	<p>Ahora bien, cabe señalar que un avance hacia una mirada más integral de los problemas en la relación sociedad – naturaleza lo constituye la noción de <i>Desarrollo Sustentable</i>, acuñada por primera vez en la <i>Comisión Brundtland</i><sup>296</sup> (Naciones Unidas), concepto que reconoce la importancia de alcanzar un modelo de desarrollo que garantice el bienestar de todos sus miembros, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.<sup>297</sup></p> <p>Las principales líneas de acción que sugiere son <i>revitalizar el crecimiento; cambiar la calidad del crecimiento; satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene (...); asegurar un nivel de población sostenible; conservar y acrecentar la base de los recursos; reorientar la tecnología y controlar los riesgos; interesar la economía y el medio ambiente en la adopción de decisiones.</i><sup>298</sup></p> <p>La idea principal era mantener el desarrollo económico y al mismo tiempo alcanzar un equilibrio en los ecosistemas, de ahí que se tome como su homónimo el término <i>Ecodesarrollo</i>.</p>
1989	Se inicia la planificación de la conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, en la que se difunden los principios para alcanzar un desarrollo sustentable.
1990	Durante la década de los años 90's el sistema económico capitalista ya tiene un progreso inimaginable, ha generado la llamada <i>globalización</i> <sup>299</sup> , principal motivo por el que las naciones tratan de mantenerse al margen de modificar el sistema para tomar en cuenta los ecosistemas, a pesar de eso, el vínculo entre progreso y medio ambiente logra de manera gradual incluirse entre las políticas públicas de los gobiernos, situación que hace posible que en Río de Janeiro el término desarrollo sustentable sea más reconocido.

tras un determinado periodo, la libertad de inmigración sin restricción en el mundo lo que, sin lugar a dudas, llevaría a concentrar los esfuerzos mentales y políticos para llegar a una mayor igualdad entre los países ricos y pobres. (Martínez Alier, 1992; 3).

<sup>296</sup>La principal conclusión del informe advertía sobre la explosión demográfica y sobre la idea de que “la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica inaceptables”; por tal motivo, de ahora en adelante el desarrollo y medioambiente deberían ir de la mano, pues como describe Foladori: el desarrollo no se mantiene si la base de recursos ambientales se deterioran, por ello la necesidad de integrar en el plan de acción no sólo cuestiones ambientales, sino un marco de situaciones sociales, económicas y políticas. Texto en: EnkerlinHoefflich Ernesto C., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, International Thompson Editores, México, 1997, pp. 507.

<sup>297</sup>A partir de esta definición, los acuerdos internacionales relativos al medio ambiente incorporaron las nociones de sustentabilidad social, ambiental y política, incorporando elementos que han sido parte de diversas convenciones y compromisos asumidos por la mayor parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, como también representantes de la sociedad civil en estas naciones.

<sup>298</sup>Jiménez Herrero Luis M., *Desarrollo Sostenible, Transición hacia la coevolución global*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000, pp. 90.

<sup>299</sup>La *globalización* o *mundialización* es un proceso económico, tecnológico, social y cultural a escala planetaria que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo uniendo sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. La globalización es a menudo identificada como un proceso dinámico producido principalmente por las sociedades que viven bajo el capitalismo democrático o la democracia liberal, y que han abierto sus puertas a la revolución informática, plegando a un nivel considerable de liberalización y democratización en su cultura política, en su ordenamiento jurídico y económico nacional, y en sus relaciones internacionales. Texto en: Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, pp. 13.

1992	<p>En Río de Janeiro se concreta la idea de sustentabilidad. También conocida como la <i>Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo</i> (CNUMAD). La <i>Cumbre de la Tierra</i><sup>300</sup> resalta como la reunión mundial más importante en este aspecto. Como resultado de esta reunión se trabaja en la formulación de la declaración de Río, sobre medio ambiente y desarrollo y se integra a la <i>Agenda 21</i><sup>301</sup>, en la que se enumeran los 27 principios que deberán guiar la conducta económica, social y ambiental de individuos y naciones en la búsqueda de la sustentabilidad global.<sup>302</sup></p> <p>Una de las premisas fundamentales de esta Conferencia fue <i>las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza</i>. Esta premisa nos da el sustento para procurar que en el estado, existan las condiciones necesarias para que el proceso de desarrollo se lleve a cabo a través del manejo sustentable del medio ambiente y los recursos naturales.</p> <p>Entre los temas centrales destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un sistema social, que fomente la igualdad entre regiones y ciudadanos;</li> <li>✓ Un sistema político democrático, que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones para un ejercicio más democrático del poder público; y</li> </ul> <p>Un sistema administrativo flexible y eficiente, que genere gobernabilidad local y global.<sup>303</sup></p> <p>La idea del desarrollo sustentable, bajo su nueva formulación, no tardó en ser retomada, adaptada o sometida a revisión y crítica. En todo ello no sólo influyó la receptibilidad recién mencionada, sino también el hecho de que en el proceso que condujo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro (junio de 1992), el enfoque fue adoptado como un marco conceptual de las elaboraciones en decenas de temas, declaraciones y documentos que serían discutidos o adoptados en esta Conferencia.</p> <p>Aunado a lo anterior, la ONU integró la conferencia: <i>Río +20</i>, que fue también una oportunidad para mirar hacia el mundo que queremos tener en 20 años.</p>
------	---

<sup>300</sup>En la *Cumbre de la Tierra* se reconoce la indispensable participación de la mujer así como la importancia que tiene la cooperación internacional para alcanzar un progreso compatible con el entorno natural, por ello el énfasis en que la información generada debe proporcionarse a quien la necesite y de manera que la comprenda, de ahí también que se haya encomendado a los gobiernos difundirla no sólo en sus ciudades, también las comunidades con el objetivo de informar el correcto uso y gestión de los recursos.

<sup>301</sup>*Agenda o Programa 21*, un plan de acción a favor del progreso, el bienestar humano y natural, donde para lograrlo, se incluyen aspectos económicos, sociales y ecológicos, los temas que más destacan son: las dimensiones sociales y económicas, la conservación y gestión de los recursos, los grupos que involucrará el plan y finalmente los medios para lograrlo.

<sup>302</sup>Estos acuerdos constan en la *Agenda 21*, generado en la Primera Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y que fue revisada en la Cumbre de la Tierra Río +20, realizada en el año 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica.

<sup>303</sup> Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Nuestro Futuro Común, CMUNAD, Río de Janeiro, 1987.

1992	<p>En la Conferencia <i>Río +20</i>, los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONG<sup>304</sup> y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado.<sup>305</sup></p> <p>La <i>Declaración de Río</i> establece en sus cuatro principios la esencia misma de esta búsqueda de equilibrio:</p> <p><b>Principio 1º.-</b> Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.</p> <p><b>Principio 2º.-</b> De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.</p> <p><b>Principio 3º.-</b> El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.</p> <p><b>Principio 4º.-</b> A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá construir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada (Cumbre de Río de Janeiro, 1992). Entre los logros de la Cumbre para la Tierra en Río de Janeiro está la firma de varios acuerdos internacionales tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Declaración de Río, que estipula los principios que han guiado los acuerdos en materia de medio ambiente.</li> <li>✓ Convención sobre Diversidad Biológica, que invita a los países a encontrar medidas para preservar la diversidad de especies y para que todos se beneficien equitativamente de la biodiversidad.</li> <li>✓ Convención sobre Cambio Climático, busca que se llegue a una estabilización de la emisión de gases que afectan al sistema climático mundial.</li> <li>✓ Convención de Lucha contra la Desertificación, intenta combatir el mal uso de la tierra, evitando el proceso de desgaste y agotamiento del suelo por el viento y la lluvia.</li> <li>✓ Los principios jurídicamente no vinculantes sobre bosques de todo</li> </ul>
------	---

<sup>304</sup> La definición de ONG se entiende como la acción no gubernamental, las cuales surgen en el seno de la sociedad civil debido a motivaciones de carácter ético, político o religioso, no económico. “Las ONG’s son organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Su acción se orienta hacia la Cooperación y promoción del desarrollo y hacia la búsqueda de acuerdos de ayudas entre gobiernos con el objetivo de provocar la solidaridad y promover el desarrollo en los pueblos y sociedades”. Texto en: Valdivia López Rafael, *Políticas públicas para el desarrollo sustentable México 1980 – 2000*, Tesis para optar por el grado de Maestro en Administración Pública, INAP, México, agosto 2002, pp. 75.

<sup>305</sup> Río+20» es el nombre abreviado de la [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible](#), en que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (del 20 al 22 de junio de 2012), veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. Río +20 fue también una oportunidad para mirar hacia el mundo que queremos tener en 20 años.

1992	<p>tipo, orienta la gestión, conservación y desarrollo sostenible de los bosques.</p> <p>En resumen, se detallan las <i>políticas</i><sup>306</sup> que deben emprender los gobiernos, las empresas y los ciudadanos por sí mismos, la idea central era tener informada a casi toda la población mundial para que cada uno desde su trinchera, pueda ir moldeando, haciendo ajustes, tomando decisiones, gestionando recursos en este nuevo entorno y forma de organización mundial.</p> <p>Además de la <i>Agenda 21</i> se desprendieron los siguientes acuerdos: <i>Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo</i> (se definen derechos y deberes de los estados), Convención marco sobre cambio climático, diversidad biológica y desertificación, así como la Declaración de principios sobre el manejo, conservación y desarrollo sustentable de todo tipo de bosques.</p> <p>Cabe señalar, que la serie de recomendaciones de la <i>Cumbre de Río</i> sobre políticas ambientales y otros componentes del desarrollo sustentable y equitativo, incorporados en la Agenda 21, quedó en puntos suspensivos, si no en letra muerta, en la mayoría de los países. En Río se firmó la <i>Declaración sobre Desarrollo Sustentable</i>, sin definir el concepto. Esto ha dado lugar a que no se haya iniciado aún en ninguna nación un proceso integral político – económico, social y ambiental que pueda asemejarse a lo que la <i>Comisión Brundtland</i> recomendó para el futuro.<sup>307</sup></p>
1993	<p>Entra en función de manera oficial en 1993, se estableció la creación de la <i>Comisión de Desarrollo Sustentable</i> (CDS) con el fin de controlar, promover y poner en marcha la Agenda 21.</p> <p>Con base en la Agenda 21, los países han adoptado instrumentos institucionales y legales para orientar sus estrategias hacia el desarrollo sustentable.</p> <p>De acuerdo a Jiménez Herrero<sup>308</sup>, <i>Río 92</i> tuvo un éxito parcial, se esperaba un compromiso más alto por parte de la comunidad internacional para emprender estrategias a favor del desarrollo sustentable. No obstante la participación de la Sociedad Civil se hace presente, ya que de manera paralela a la CNUMAD, se organizó un foro global en el que identifican al problema ambiental como una problemática que abarca a toda la sociedad actual y la desafía. Este acto marca una pauta en la historia de los</p>

<sup>306</sup>Los estados deberán garantizar acceso a información ambiental, acceso a la participación de la sociedad en la toma de decisiones y acceso a mecanismos administrativos y judiciales para resolución de controversias, incluyendo la reparación de daños ambientales. Texto en: *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, pp. 139.

<sup>307</sup>Obras escogidas de Víctor L. Urquidí, *Desarrollo Sustentable y Cambio Global*, Editor Alejandro Nadal, El Colegio de México, 2007, pp. 52.

<sup>308</sup>Jiménez Herrero Luis M., *Desarrollo Sostenible, Transición hacia la coevolución global*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000, pp. 293.

	movimientos sociales y su propia definición.
2000	<i>Cumbre del Milenio</i> , fue una de las reuniones de líderes mundiales de gran trascendencia llevada a cabo en el año 2000 en la sede de la ONU, en Nueva York, donde se adopta la Declaración del Milenio, en la cual se acuerda la erradicación de la pobreza así como una economía mundial más equitativa. Este acontecimiento sienta la base para los acontecimientos futuros en materia de sustentabilidad, en donde uno de los principales puntos de ataque para alcanzar un desarrollo armónico es mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables.
2002	<p>Previo a la <i>Cumbre de Johannesburgo</i> parecía que los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en 10 años no habían sido profundos como se acordó en la cumbre de 1992, de ello da cuenta un informe presentado a mediados de marzo de 2002 por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que planteó un panorama nada virtuoso de la situación mundial del desarrollo sostenible.<sup>309</sup></p> <p><i>Cumbre de Johannesburgo</i>, nombrada oficialmente como <i>Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable</i> (CMDSD) tuvo lugar en la ciudad Sudafricana de Johannesburgo, de ahí la llamada Cumbre de Johannesburgo, se realizó del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 para poner en acción el desarrollo sustentable, basándose en la Agenda 21 dentro de cinco temas básicos: agua y saneamiento, energía, salud, agricultura, y biodiversidad y gestión de los ecosistemas.</p> <p>En esta cumbre se establece el compromiso de:</p> <p><i>Asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible. Reconociendo que la humildad se encuentra en una encrucijada, nos hemos unido resueltos a responder de manera positiva a la necesidad de formular un plan práctico y concreto que nos permita erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano.</i><sup>310</sup></p>

<sup>309</sup>... El planeta pierde al año más de 7 millones de hectáreas de tierra cultivable debido a la degradación del suelo.

... 1,300 millones de personas viven en extrema pobreza, con ingresos menores a un dólar norteamericano diario.... Texto en: Llanos Martínez Jaime, *Educación superior y desarrollo sustentable en el Municipio de Ixmiquilpan*, Valle del Mezquital Estado de Hidalgo, Tesis para obtener el grado de Doctor en Economía, UNAM, Octubre 2012, pp. 70.

<sup>310</sup>Cumbre de Johannesburgo, 2002.

<p>De Johannesburgo se derivaron:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ La <b>Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sustentable</b>, texto político donde se reafirman compromisos en materia de desarrollo sustentable.</li><li>✓ Un <b>Plan de Acción</b> el cual incluye los objetivos y acciones que deben emprender los gobiernos para poner en marcha el desarrollo sustentable, también conocidas como iniciativas del Tipo I.</li><li>✓ Las <b>iniciativas de asociación del Tipo II</b> en donde se describen los acuerdos privados entre diferentes actores (gobiernos, sociedad civil, empresarios, etc.) con el objetivo de promover proyectos específicos en materia de sustentabilidad.</li></ul>
<p>Un aspecto que marca la diferencia entre Johannesburgo y las otras conferencias internacionales, es que en el 2002, se realiza de manera paralela a la cumbre, el Foro de la Sociedad Civil, en el cual estuvieron presentes gran cantidad de ONG's y diversos grupos de ciudadanos con el objetivo de manifestarse, reclamar, analizar y generar reflexiones respecto a las condiciones de vida de las poblaciones en extrema pobreza, la destrucción ambiental, los problemas de contaminación y la gran brecha entre las naciones del primer y tercer mundo.</p> <p>Es importante señalar que Johannesburgo fue la última reunión a nivel internacional organizada por la ONU para tratar específicamente el tema del desarrollo sustentable; independiente a eso y como manera de impulsar cada uno de los temas que la sustentabilidad deriva, ha ordenado realizar conferencias más específicas, el caso más notable son las Conferencias de Partes sobre Cambio Climático (COP) para dar seguimiento al tan conocido Protocolo de Kyoto.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 21. Experiencia internacional en el desarrollo de Indicadores Ambientales

<b>Experiencia internacional en el desarrollo de Indicadores Ambientales</b>	
<b>Año</b>	<b>Evento</b>
1987	Canadá y Holanda • Inicia el desarrollo de conceptos de indicadores ambientales.
1989	Cumbre Económica del Grupo de los Siete • Solicitud a la OCDE para que trabajara en el desarrollo de indicadores ambientales.
1991	OCDE , publicaciones • Conjunto preliminar de indicadores ambientales nacionales de Canadá. • Indicadores ambientales realizada por el gobierno holandés.
1992	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo • Declaración que promueve el desarrollo de indicadores ambientales.
1993	ONU La División de Estadística junto con el Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente, convocaron a una Reunión Consultiva de Expertos en Indicadores Ambientales y de Sustentabilidad, para discutir los avances en la materia logrados por diferentes organismos. • Publicación en Canadá de un conjunto completo de indicadores ambientales (serie periódica).
1994	OCDE • Publicación de indicadores ambientales (core set). • Conferencia sobre Ciudades Sustentables Europeas, que marcó un paso importante para el desarrollo de conceptos y tareas relativos a indicadores de sustentabilidad.
1995	Inglaterra • Publicación del conjunto de indicadores ambientales del gobierno británico • Se inicia un acuerdo de cooperación entre el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el fin de elaborar indicadores de monitoreo del desarrollo para América Latina y el Caribe.
1996	• Publicación del primer conjunto de indicadores del Banco Mundial. • En colaboración con el Banco Mundial, CIAT y UNEP se realizó un seminario para el desarrollo de Indicadores de Sustentabilidad Rural en América Latina y el Caribe como herramienta de apoyo para la toma de decisiones y la planificación.
1997	OCDE • Publicación “Datos Ambientales-Compendio 1997”.
1998	OCDE • Publicación “Hacia un Desarrollo Sustentable: Indicadores Ambientales” en este documento se incluyen indicadores por sector.
1999	Unión Europea • Publicación del conjunto de indicadores ambientales de la Unión Europea.
2000	• Presentación del Índice de Sustentabilidad en el Foro Económico de Davos, Suiza.

FUENTE: Indicadores Ambientales en el Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, 2003.

Cuadro 22. Objetivos y Ejes

EJE	OBJETIVO
<i>Eje 1.</i>	<i>Estado de Derecho y Seguridad:</i> Objetivo 12, dedicado al respeto y promoción de los derechos humanos.
<i>Eje 2.</i>	<i>Economía Competitiva y Generadora de Empleos:</i> Objetivo 13, busca superar los desequilibrios territoriales para crear competitividad mediante la coordinación regional.
<i>Eje 3.</i>	<i>Igualdad de Oportunidades:</i> Objetivos 1, aspira a reducir la pobreza proponiendo la obtención de capacidades para generar oportunidades de trabajo; 15, trata de incorporar en los pueblos indígenas el desarrollo económico, social y cultural; y 19 instrumenta políticas públicas transversales para el desarrollo integral de los jóvenes mexicanos.
<i>Eje 4.</i>	Sustentabilidad ambiental: Objetivo 5, articula la conservación de la naturaleza con el desarrollo social y económico.
<i>Eje 5.</i>	Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable: Objetivo 6, apunta hacia el desarrollo económico y social mediante el ingreso de México en el mundo globalizado.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 2012 – 2018.

Cuadro 23. Ley de Planeación

<b>Ley de Planeación</b>	
Artículo 1º	<p>I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.</p> <p>II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.</p> <p>III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.</p>
Artículo 2º	<p>La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el <i>desarrollo integral y sustentable del país</i> y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos <i>políticos, sociales, culturales y económicos</i> contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Fracciones II, III y V resaltan la importancia de la consolidación del régimen democrático, al igual que los derechos y satisfacción de necesidades sociales y la importancia del municipio en la planeación nacional respectivamente, al señalar que la planeación se basará, entre otros, en los siguientes principios:</p> <p>II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.</p> <p>III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.</p> <p>V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.</p>
Artículo 25	<p>Establece que los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 24. Programa Vivir Mejor

Vivir Mejor			
Objetivos	Elementos de la política social integral		
Permitir a las personas una participación plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas.	Sociales	Medio Ambientales	Económicos
	Alimentación		
	Educación		
	Salud		Becas
	Vivienda		
	Infraestructura básica (agua potable, drenaje, pisos firmes)		
	Identidad jurídica		
Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias.	Por condiciones de vulnerabilidad (exclusión y discriminación)		
	Gastos catastróficos por enfermedades o accidentes		Por fluctuaciones económicas (pérdida de ingresos)
		Por desastres naturales	
Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.	Fortalecimiento del tejido social, traducido en participación		
	Ordenamiento del territorio con criterios de sustentabilidad ambiental		

	Desarrollo regional equilibrado		
Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingresos que permitan reducir la pobreza.			Desarrollo de capacidades productivas
	Empleo		Inserción en el mercado laboral para el acceso y mejorar las opciones de trabajo
	Certeza jurídica		
Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social.	Valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres		
	Cultura del cuidado	Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	

FUENTE: Información del *Programa Vivir Mejor*, Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro 25. Desarrollo institucional, económico sostenible, ambiental e incluyente

<b>1. Desarrollo institucional para un buen gobierno.</b>	<b>2. Desarrollo económico sostenible.</b>
Responsable de su administración financiera. Responsable de su seguridad pública. Jurídicamente ordenado. Con vigencia del Estado de Derecho. Transparente. Promotor de la participación ciudadana. Planeado y organizado.	Promotor de alternativas económicas. Promotor de las vocaciones productivas. Responsable de promover el abasto de artículos básicos. Promotor del turismo. Comunicado interna y externamente. Promotor del sector agropecuario. Promotor de la industria, el comercio y los servicios.
<b>3. Desarrollo ambiental sustentable.</b>	<b>4. Desarrollo social incluyente.</b>
Responsable de la población socialmente en riesgo. Responsable del combate a la pobreza. Promotor de la salud. Promotor de la igualdad entre mujeres y hombres. Promotor del deporte y la recreación. Formador de la ciudadanía. Prestador de servicios públicos.	Limpio y responsable de sus residuos. Promotor de la conservación de sus recursos naturales. Territorialmente ordenado. Promotor de la educación ambiental. Promotor del cuidado del agua. Promotor del cuidado del suelo.

FUENTE: SEGOB e Inafed, 2012.

Cuadro 26. Esfuerzos en el Estado de Hidalgo

COEDE	Como organismo rector de la política ambiental en el Estado de Hidalgo, ha sido precursor de la iniciativa de la construcción de indicadores ambientales.
1997	Esta iniciativa institucional es llevada a un proceso formal a través de la firma del Convenio de Cooperación en materia de información ambiental con el INE, quien proporcionó con su asesoría, la metodología y criterios para la construcción de Indicadores Ambientales, por su parte el COEDE asumió su formulación, como un instrumento que privilegia el seguimiento y evaluación de la política ambiental.
Realización de talleres	El COEDE coordinó la realización de 4 talleres con la participación interinstitucional, en donde se identificaron, en forma priorizada, los problemas ambientales con base en 18 de los tipificados en las regiones administrativas.
1997 (agosto)	El INE y el COEDE participaron en la 8ª Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Región III, con la presentación “Indicadores Ambientales”, que destacó las bondades de disponer de estos mecanismos de evaluación, asimismo, se propuso la conformación de un programa homologado con los lineamientos establecidos por el INE, para la formulación y aplicación práctica en el estado.
1999	Se estableció el acuerdo “Incorporación de indicadores de rendimiento en los programas operativos vinculada con la gestión institucional”, situación que llevó a la celebración del Curso – Taller sobre el desarrollo de Indicadores Ambientales para la Evaluación del Desempeño Ambiental, impartido por el INE a las instituciones involucradas en la gestión ambiental, en los meses de octubre y noviembre de 1999.
2000	Durante la III Sesión Ordinaria de la H. Junta de Gobierno (marzo de 2000), se entregó el documento preliminar “Proyecto para el establecimiento del Sistema de Indicadores de Gestión Institucional”, dando cumplimiento al compromiso adquirido.
2001	El COEDE promovió el acercamiento con el INE, acordando la instalación de la Mesa Sectorial “ <i>Indicadores para la evaluación del</i>

	<p><i>desempeño ambiental en el Estado de Hidalgo</i>”, objetivo alcanzado el 19 de junio, con la participación de 18 dependencias (CAASIM, CEA, COESPO, INVIDAH, SEDECO, SSAH, SFA, SEMARNAT, PROFEPA, SAGARPA, CNA, INEGI, SE, COREMI, STPS, SCT, CANACINTRA y CANACO), en el marco de la Comisión Estatal de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, estableciendo como compromisos, la participación interinstitucional y el intercambio de información a través de la conformación del grupo técnico.</p>
2002	<p>El 23 de agosto de 2002, se presentó el segundo documento de trabajo “Indicadores Ambientales del Estado de Hidalgo”, en comparación con el primero, se seleccionaron 41 indicadores ambientales, representando a 24 de estos, en forma gráfica y tabular con las fichas técnicas en 7 temáticas (agua, suelo, residuos, recursos forestales, recursos pesqueros, vida silvestre y aire).</p>
2003	<p>En el mes de enero de 2003, la Dirección General de Estadística e Información Ambiental de la SEMARNAT, invita al Estado de Hidalgo, a formar parte del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales, situación que conlleva en los siguientes meses ubicar a Hidalgo como el líder en el subsistema Indicadores Ambientales Estatales, toda vez que su estructura es homogénea con la del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales.</p>

FUENTE: Indicadores Ambientales del Estado de Hidalgo, 2003.

Cuadro 27. Características comunes

<b>Características comunes</b>
<p>Liderazgo, gobernabilidad y gobierno eficiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Medio ambiente de inversión estable y funcional.</li><li>• Liderazgo político y eficiente, pragmático y cuando es necesario un gobierno activista.</li><li>• Proceso de varias décadas: estrategias prioridades y papel de gobierno.</li><li>• Disposición de experimentar, actuar frente a la incertidumbre de impactos políticos y evitar parálisis.</li><li>• Enfocar un crecimiento inclusivo combinado con persistencia y decisión.</li><li>• Gobiernos que actúan en el interés de todos los ciudadanos del país y no en el propio o de subgrupos.</li></ul>

FUENTE: [www.bancomundial.org.mx](http://www.bancomundial.org.mx)

## GLOSARIO

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Cornelio Rojas Orozco	Desarrollo Sustentable	<p>Sostiene que en el desarrollo sustentable están involucrados aspectos sociales, económicos y ambientales. Los primeros tienen que ver con la equidad y una mejor comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas. Los segundos apuntan al crecimiento económico sostenido, buscando evitar percepciones artificiales de mejoría; y por último, la dimensión ambiental atiende al uso del capital ecológico, preservando la productividad del entorno a largo plazo.<sup>311</sup></p> <p>El desarrollo sustentable es una meta a plazos mediano y largo que supone la adopción gradual pero intencionada de nuevos paradigmas del crecimiento y el desarrollo, tanto económico como social, de las sociedades nacionales y del conjunto de éstas. Estos nuevos paradigmas comprenden, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La reducción sustancial y aun el abandono del empleo de fuentes de energía de origen fósil en la actividad agropecuaria e industrial y la reasignación correlativa de recursos al uso de fuentes de energía renovables y no contaminantes;</li> <li>b) El desarrollo y el empleo de la tecnología para el fin anterior y, por</li> </ul>

<sup>311</sup> Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la Administración Pública*, INAP, 2003, pp. ix.

		<p>extensión, para evitar, reducir y aun eliminar cualquier clase de contaminación atmosférica o de suelos y recursos hídricos por emisiones y desechos provenientes de la actividad industrial y agropecuaria y del funcionamiento normal de la vida urbana, y</p> <p>c) La introducción y adopción de normas de consumo para la creciente población mundial que reduzcan al mínimo la utilización de recursos agotables y contaminantes, y en cambio supongan la renovación y el mejoramiento constantes de la calidad de los recursos naturales.<sup>312</sup></p>
--	--	---

---

<sup>312</sup> Ibid, pp. 59 – 60.

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Cornelio Rojas Orozco	Desarrollo Sustentable	<p>El paradigma hacia el desarrollo sustentable es la propia búsqueda de la perfección de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, no es ético reducir, rebajar el nivel de aspiración a un nuevo modelo de desarrollo cuando se persigue la sustentabilidad.<sup>313</sup></p> <p>El paradigma del desarrollo sustentable, viene a condicionar aún más un proceso (y también una aspiración social) que no ha podido ser resuelto de manera satisfactoria aún si se consideran solamente los componentes económicos.<sup>314</sup></p>
Santiago Jiménez		<p>Un proceso de desarrollo sostenido y equitativo de la calidad de vida, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras; esto quiere decir, que se busca un desarrollo el cual tenga presente la conservación de nuestro medio ambiente para próximas generaciones. El desarrollo sustentable no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones y la orientación de los progresos tecnológicos concuerdan con las necesidades tanto presentes como futuras.<sup>315</sup></p>

<sup>313</sup>Ibid, pp. 203.

<sup>314</sup>Ibid, pp. 53.

<sup>315</sup> Santiago Jiménez Evelinda, *Producción Local y Procesos Productivos Sustentables*, La participación local en procesos productivos sustentables: estudio de caso en tres comunidades de la costa de Oaxaca, Tesis para obtener el grado de Doctor: [evelindasantiago@yahoo.com.mx](mailto:evelindasantiago@yahoo.com.mx).

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Trinidad Alemán Santillán	Desarrollo Sustentable	Producir sin destruir la base productiva, y con no poca frecuencia se le ha tratado de justificar argumentando con ejemplos naturales, de comunidades ecológicas en “equilibrio” que mantienen su estructura y su función con base en procesos energéticos y bioquímicos autónomos. <sup>316</sup>
Juana María Rivera Lirio	insostenibilidad social y medioambiental	El creciente debate en referencia a la insostenibilidad social y medioambiental de los actuales patrones de crecimiento, está dando lugar a una paulatina modificación de las responsabilidades tradicionalmente asumidas tanto por autoridades gubernamentales como por el sector privado en torno a un nuevo enfoque de desarrollo denominado desarrollo sostenible. <sup>317</sup>
Ailed Edith Pérez Rodríguez	Sustentabilidad social	Implica además de la distribución del ingreso, la equidad entre los géneros, la equidad entre las razas, las culturas, entre las personas que habitan las regiones o los territorios nivel nacional, y la equidad entre las sociedades del Norte y del Sur. <sup>318</sup>

<sup>316</sup> Alemán Santillán Trinidad, *Desarrollo sustentable: Teoría y práctica*, Artículo: “Desarrollo sustentable: el paradigma académico de nuestros tiempos”, De Nuestro Pozo, Ecofronteras No. 24, Abril 2005, pp. 2 – 8.

<sup>317</sup> Rivera Lirio Juana María, *Políticas públicas, empresa y desarrollo sostenible. Un enfoque integral de evaluación*, Tesis Doctoral, 2011.

<sup>318</sup> Pérez Rodríguez Ailed Edith, *Límites y perspectivas de la política social desde el enfoque del desarrollo sustentable*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, Julio 2011.

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Informe Brundtland	Desarrollo sustentable	Cuando la <i>Comisión Brundtland</i> señala en su informe de 1987, <i>Nuestro Futuro Común</i> , que: el desarrollo ha de ser sostenible en tanto " <i>satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias</i> ", estaba colocando una relación de compromiso entre las metas de la política de desarrollo y las de una protección adecuada del medio ambiente. <sup>319</sup>
Ernesto C. EnKerlin Hoeflich	Sustentabilidad	La principal intención de la sustentabilidad es buscar una estrategia donde, además de contar con la participación de la comunidad internacional, intervenga la escala más local del planeta, buscando una estrategia que: “...lleve a mejorar la calidad de vida, sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que las sostiene, entendiendo por capacidad de carga de un ecosistema, la capacidad que tiene para sustentar y mantener al mismo tiempo la productividad, adaptabilidad y capacidad de renovabilidad del recurso” <sup>320</sup> .
Ley de Desarrollo Rural Sustentable, (última reforma DOF-12-01-2012), Artículo 3º, Fracc. XIV.	Desarrollo Rural Sustentable	El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio;

<sup>319</sup> Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 1996, pp. 13.

<sup>320</sup>EnKerlin Hoeflich, Ernesto C., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, International Thompson Editores, México, 1997, pp. 524.

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Jesús Porras Serrano	Sustentable	En su tesis: <i>Desarrollo sustentable y políticas ambientales en México</i> , comenta que es más pertinente utilizar la palabra sustentable que <i>sostenible</i> porque aquella tiene mayor similitud con <i>Sustainable</i> , que es su correspondiente en inglés, idioma en el que se empezó a utilizar masivamente el término; empero, ambas se usan a menudo indistintamente.
Alicia Morales Lamberti		El estado actual de la tecnología y de la organización social, y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas, suponen primeramente un desarrollo que sea sustentable a largo plazo, en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos, es decir que sea susceptible de mantener la productividad de los sistemas naturales y la cohesión social. <sup>321</sup>
Héctor Pedraza Olguín	Sustentabilidad del crecimiento económico	Aspecto de singular importancia asociado al territorio, entendida como la capacidad de los sistemas naturales para proveer de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades del hombre, no sólo en el corto sino fundamentalmente en el largo plazo. Éste es un concepto que debe ser concretamente interpretado a partir de la disponibilidad de recursos existentes en cada entidad territorial. Resulta evidente que el objetivo de la sustentabilidad se cruza con el territorio. <sup>322</sup>

<sup>321</sup> Morales Lamberti Alicia, *Derecho ambiental. Instrumentos de Política y Gestión Ambiental*, Alveroni Ediciones, Argentina, 1999, pp. 23.

<sup>322</sup> Pedraza Olguín Héctor, Tesis para obtener el título de Maestro en Administración Pública, *El municipio de Ixmiquilpan: Una propuesta para su desarrollo sustentable*, INAP, México, Febrero 2006, pp. 90

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Raúl Brañez	Derecho ambiental	<p>Si bien, la política ambiental es el primer componente de la <i>gestión ambiental</i>, para Brañez, el <i>Derecho Ambiental</i> es definido como:</p> <p>“El conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente. Dichas acciones se establecen con la finalidad de modificar la realidad, así a través de la política ambiental se responde a la pregunta de: qué hacer para realizar un ordenamiento sobre el medio ambiente. De esta forma, la política ambiental es una pieza fundamental para la gestión ambiental, tanto así que su existencia determina el camino que debe seguir esa gestión. De la claridad y congruencia de la política ambiental dependerá la eficiencia y el éxito de la gestión ambiental para un país determinado.”<sup>323</sup></p>

---

<sup>323</sup>Brañez Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica; 2000, pp. 179.

AUTOR	CONCEPTO	DEFINICIÓN
SEMARNAP	Ordenamiento ecológico	El ordenamiento ecológico es un instrumento de planeación ambiental contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuya función es evaluar, normar y programar los usos del suelo y las actividades productivas, de acuerdo con las condiciones naturales, sociales y económicas, con el fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Para definir los usos del suelo y el manejo más adecuado de los recursos naturales, se realizan diagnósticos ambientales basados en el análisis integrado de elementos físicos, biológicos, sociales, históricos y cartográficos; así como opiniones y propuestas de la población que vive en la región. En este sentido se concibe como un instrumento de certidumbre económica, social y ambiental. <sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> SEMARNAP, “México hacia el desarrollo sustentable. Bases de la transición”, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, junio 1996, pp. 38.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTE PRIMARIA

- 1 fracciones I, II, III y 35 de la Ley de Planeación;
- 4, 6, 7, 8, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 fracción I, 22, 26, 27, 34, 35, 36, 50, 51 y 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo.
- 15, 16, 26 fracción VIII y 26 Bis fracción I, II, III, IV y V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo;
- 141 fracción VI y XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
- INEGI, *Síntesis geográfica del Estado de Hidalgo*, INEGI, México 2010, pág. 13.
- Informe de la Situación del Medio Ambiente en Hidalgo. Compendio de Estadísticas Ambientales, SEMARNAT, México, Edición 2008.
- *Ley de Desarrollo forestal sustentable para el Estado de Hidalgo*, Ley publicada en el Periódico Oficial del 07 de agosto de 2006, Gobierno del Estado de Hidalgo, Poder Ejecutivo.
- *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001, (última Reforma a DOF 12-01-2012), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, TEXTO VIGENTE. Últimas reformas publicadas DOF 28-01-2011.
- *Ley General de Desarrollo Social*; Artículo 1º, DOF 07-11-2013.

- Memoria documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal 2001 – 2006 (PDS) y las Agendas de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable 2004 – 2006.
- *Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, (2011 / 2016)*, Gobierno del Estado de Hidalgo, Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, Lic. José Francisco Olvera Ruíz. Tiene sus bases jurídicas en los artículos, 1º, 2º, 25, 26, 39 y 120, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 fracciones I, II, III y 35 de la Ley de Planeación.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Estado de Hidalgo*; 1º, 2º, 10, 71 fracción I y XLVII, 73, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 141 fracción VI y XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo; 15, 16, 26 fracción VIII y 26 Bis fracción I, II, III, IV y V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo; 4º, 6º, 7º, 8º, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 fracción 1, 22, 26, 27, 34, 35, 36, 50, 51 y 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, y demás aplicables a la materia.
- Programa de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la zona metropolitana del Valle de Tizayuca, Plan Maestro para el desarrollo metropolitano del Valle de Tizayuca Estado de Hidalgo, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Marzo 2011.

## FUENTE SECUNDARIA

- Aguilar Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Aguilar Villanueva Luis F., *La implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Política Pública, (Tomos I – IV), 2007.
- Aguilar Luis F., *La hechura de las políticas públicas* (estudio introductorio y edición), Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Aguilar Villanueva Luis F., *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, 2012.
- Anuario estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2014.
- Arias Miguel Ángel, *Desarrollo sustentable: una propuesta ante la desilusión del progreso*, Estudiante del Doctorado Interuniversitario en Educación Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid, España. Académico de la Universidad de la Ciudad de México.
- Aznar Minguet Pilar, UllSolis Ma. Ángeles, *La formación de competencias básicas para el desarrollo sostenible: el papel de la Universidad*, Universidad de Valencia, España, 15/04/2009, Revista de Educación, Número Extraordinario 2009, pp. 219 – 237.
- Barkin D., *The economic Impacts of ecotourism: conflicts and solutions in Highland Mexico*, Texto en: “Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo”, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- Basurto González Daniel, “Responsabilidad Ambiental”, El futuro de la justicia ambiental en México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Bayley Ann, Strange Tracey, *Desarrollo sostenible, integrar la economía, la sociedad y el medio ambiente*, OCDE, UNAM, IIE.
- BazantJan S., *Hacia un desarrollo urbano sustentable, Problemas y criterios de solución*, Editorial Limusa, 2012.

- Bellet Sanfeliu Carmen, “Reflexiones sobre el espacio público”. El caso de las ciudades intermedias, 2010, [www.saber.ula.ve/eventos/espaciospublicos2009/cbellet.pdf](http://www.saber.ula.ve/eventos/espaciospublicos2009/cbellet.pdf).
- Benítez López Metztlí Xochizuatl, Tesis para obtener el título de: Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, *La transición de la Administración Pública hacia el desarrollo regional y local sustentable, en el contexto de la globalización*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo 2011.
- Borrell Fontelleses José, *Del crecimiento cero al desarrollo sostenible*, Medio ambiente y empleo, 14 de Junio 1993, Ministro en Funciones de Obras Públicas y Transportes. Consultado en Archivo El País: [http://elpais.com/diario/1993/06/14/economia/740008822\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1993/06/14/economia/740008822_850215.html).
- Brañez Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Bravo Quintana Luis Daniel, *Transformación de la Administración Pública Federal: articulación de políticas públicas para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable en México*, Tesis para obtener el grado académico de: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública: UNAM.
- Calva José Luis, *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 85.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo de Cultura Económica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1992. *Quinto Programa de la Unión Europea en materia de medio ambiente. Hacia un desarrollo sostenible*. Bruselas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Diagnóstico económico del Estado de Hidalgo, México, 2012.

- Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. 1987. *Our Common Future*. Oxford University Press. Oxford.
- Concepción Ceja Mena, *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, noviembre de 2004.
- Crick Bernard, *Defensa de la Política*, criterios – Tusquets, Barcelona, 2001, pp. 22 – 23.
- Daly Herman E., APORTES, *Desarrollo sustentable: definiciones, principios, políticas*, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Número 7, Febrero 2008.
- Dehays Jorge, *Medio ambiente*, Laura Baca y Judith Bosker, *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp-407-411.
- De los Reyes Heredia Oscar, *Aspectos jurídicos del desarrollo sustentable. Una visión retrospectiva*, Editorial Ubijus, 2011.
- Delgadillo Macías Javier y Torres Torres Felipe, “El desarrollo rural y la gestión del territorio”, Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miembros del Sistema Nacional de Investigadores. México, 2010.
- Desarrollo y medio ambiente, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo de Cultura Económica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992, pp. 78.
- Enkerlin Hoeflich Ernesto C., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, International Thompson Editores, México, 1997, 666pp.
- Foladori Guillermo y Pierri Naina, *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Foladori Guillermo y Tommasino Humberto, *El concepto de desarrollo sustentable treinta años después*, Desenvolvimento e Meio Ambiente, No. 1, pp. 41 – 56, jan./jun. 2000, Editora da UFPR.
- Gámez Sánchez Liliana, “Responsabilidad Ambiental”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

- García López Tania, *Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental*, Universidad Veracruzana, Editorial Ubijus, 2014.
- González Bombal Ines, *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en Políticas Públicas*, Buenos Aires, Zorzal, 2003.
- Guerrero Orozco Omar, en *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, México, 2000, pp. 118.
- Gutiérrez Garza Esthela y González Gaudiano Edgar, *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, Siglo XXI, UANL, 2012.
- Gutiérrez Moreno Fernando, “La coordinación de las entidades de Protección al Medio Ambiente con la Procuración de Protección y Justicia Ambiental”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Hiernaux Daniel, “Espacio – temporalidad y las regiones”, *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril – julio, 1997, Puebla, México.
- Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.14 y corrección), cap. 1, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Jiménez Castro Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, instrumentos para la separación de la crisis social y económica, Limusa, México, 1997.
- Kliksberg Bernardo, *Ética para empresarios*, Ediciones Ética y Economía, 2013.
- Leff Enrique, *Discursos Sustentables*, Editorial Siglo XXI, México, 2010.
- Leff Enrique, *Medio ambiente y desarrollo en México*, Volumen Segundo, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1990.
- Llanos Martínez Jaime, *Educación superior y desarrollo sustentable en el municipio de Ixmiquilpan, Valle del Mezquital Estado de Hidalgo*, tesis para

obtener el grado de: Doctor en Economía, campo de conocimiento: recursos naturales y desarrollo sustentable, UNAM, Octubre 2012.

- Lol-be Peraza González Aurora Guadalupe, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, Facultad de Economía, 2007.
- *Maauad Pontón José Pablo, Secretario de Desarrollo Económico, Hidalgo en cifras, Carretera México – Pachuca, Km. 93.5, Centro Minero, Col. Venta Prieta, C.P. 42080, Pachuca, Hgo., junio 2015, sedeco@hidalgo.gob.mx*
- Manteiga Lola, *Los indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas*, Estadística y Medio Ambiente. 2000. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla. Pp.: 75-87.
- Manzanera Herrera y Cairo, “Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable”, texto en: *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, 2009.
- Meza Leonardo, (compilador), *Medio ambiente y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, representación en México, 1999.
- Muñoz R. Carlos y Funes José Luis, “Visión a futuro de la justicia ambiental en México”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Serie Medio Ambiente y Ecología, Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Nadal Alejandro, *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi, “La política ambiental en México: crisis y perspectivas”*, Desarrollo sustentable y cambio global, El Colegio de México, 2007.
- Navarrete Manuel, “La participación municipal en programas federales medio ambientales. El caso de los residuos sólidos municipales”. *Escenarios actuales de la Política Pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, INAP, Revista de Administración Pública, 109, Sep. – Dic., Vol. 38, No. 3, México.
- Obregón Davis, Sarah Alexandra, “Planeación para el desarrollo humano y bases metodológicas para su instrumentación”, S.L.I., Centro de estudios

- Olmedo Raúl, *¿Crecer o decrecer?, Megatendencias, para comprender a México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ornelas Delgado Jaime, *¿Es el desarrollo sustentable una opción viable?*, Revista Ciudades, RNIU, Puebla, México, Número 34, abril – junio de 1997.
- Parsons Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso México, 2012.
- Pedraza Olguín Héctor, *El municipio de Ixmiquilpan: una propuesta para el desarrollo sustentable*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, INAP, Febrero 2006.
- Pérez Campuzano Enrique, *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- Porras Serrano Jesús, *Desarrollo Sustentable y Políticas Ambientales en México: un análisis del aire y agua*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., Agosto 2009.
- Programa de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial de la zona metropolitana del Valle de Tizayuca, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Marzo 2011.
- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable 2014-2018.
- Provencio Enrique y Carabias Julia, “Pobreza y medio ambiente”, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993.
- Quadri de la Torre Gabriel, *Políticas Públicas, sustentabilidad y medio ambiente*, Miguel Ángel Porrúa, 2012, México.
- Quintana, Valtierra, *Lineamientos de Derecho Ambiental Mexicano*, pp. 100 y 101.

- Quiroz César y Eloísa Tréllez, *Manual de referencia sobre conceptos ambientales*, Santafé de Bogotá, Fundación Konrad Adenauer (Serie Ciencia y Tecnología), 1992.
- Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México, 2003.
- Rueda Puente Edgar Omar y Lisa Luis Mario, *La importancia de la sustentabilidad en pro del desarrollo comunitario*, Jorale Editores, Universidad de Sonora, 2013.
- Santa Coloma Mozo Oscar, “La integración del medio ambiente y la ordenación del territorio: Un reto del desarrollo sostenible”. En RETEMA, enero – febrero 2005.
- Santiago Jiménez Evelinda, *Producción Local y Procesos Productivos Sustentables*, La participación local en procesos productivos sustentables: estudio de caso en tres comunidades de la costa de Oaxaca, Tesis para obtener el grado de Doctor, evelindasantiago@yahoo.com.mx
- Semarnap, *México hacia el desarrollo sustentable, bases de la transición*, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1996.
- Strange, T., y A. Bayley (2012), *Desarrollo sostenible: Integrar la economía, la sociedad y el medio ambiente*, Esenciales OCDE, OECD Publishing- Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175617-es>
- Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2011.
- Subirats Joan, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1988.
- Tamemes Ramón hace un recuento detallado del debate en el siglo XX, en: Ecología y desarrollo sostenible. *La polémica sobre los límites de crecimiento*, Editorial Alianza, España, 1995.
- Thais Mingon, “Política social en Venezuela 1999 – 2003”, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, enero – abril 2004.

- Trad Nacif Jeanett, “Aspectos relevantes sobre procedimientos administrativos en materia ambiental”, *El futuro de la justicia ambiental en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Toledo Ocampo Alejandro, *Globalización, Migración y Ambiente*, INAP, 2010.
- Torres Carral Guillermo, *El desarrollo Sustentable en México*, Plaza y Valdés.
- Tréllez y Quiroz en Gaudiano Edgar, *El Desarrollo Sustentable: una alternativa política Institucional*, SEMARNAP, CECADESU, México, 1997.
- Valdivia López Rafael, *Políticas públicas para el desarrollo sustentable México 1980 – 2000*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, A.C., INAP, Agosto 2002.
- Yta Miriam, “Bosquejo Diagnóstico de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Región SIZA”, CONACYT, Puebla 1994.
- Zamitiz Gamboa Héctor, *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, 2009.
- Zamudio Sánchez Francisco José y Sámano Miguel Ángel, “*Desarrollo sustentable y su relación con el desarrollo humano o sustentabilidad social: una idea para su medición*”, texto en: *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, 2009.

## FUENTE TERCIARIA

- ANPED, Northern Alliance for sustainability  
<http://www.anped.org/index.php?a=4&b=441>
- Anuario Estadístico de Hidalgo, edición 2003. Minería. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2003).  
<http://www.diputados.gob.mx/USIEG/anuarios/hidalgo/Mineria.xls>
- Anuario Estadístico de Hidalgo, edición 2004. Minería. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2004).  
[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee04/info/hgo/c13\\_14.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee04/info/hgo/c13_14.xls)
- Ambriz César Amador, Zeus Salvador Hernández Veleros. “*La Explotación de los Recursos Forestales en el Estado de Hidalgo, 1980 – 1999*”. Investigación Económica.  
[http://www.uaeh.edu.mx/campus/icea/revista/art2\\_quinto.htm](http://www.uaeh.edu.mx/campus/icea/revista/art2_quinto.htm)
- Ameth Emmanuel, (23 de enero de 2010). “*Tula y Pachuca tienen el 60% de PIB estatal*”. Milenio Diario.  
<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8707894>
- Aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.  
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/economia/pib.aspx?tema=me&e=13>
- [Bienvenidos a Hidalgo](http://www.hidalgo.travel/?page_id=96). *Secretaria de Turismo del Estado de Hidalgo*. [http://www.hidalgo.travel/?page\\_id=96](http://www.hidalgo.travel/?page_id=96)
- Borrell Fontelleses José, *Del crecimiento cero al desarrollo sostenible, Medio ambiente y empleo*, 14 de Junio 1993, Ministro en Funciones de Obras Públicas y Transportes. Consultado en Archivo El País:  
[http://elpais.com/diario/1993/06/14/economia/740008822\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1993/06/14/economia/740008822_850215.html), fecha de consulta 21 de marzo del 2014.

- Castillo Edith, (12 de marzo de 2012). “*PIB de Hidalgo presenta flojo crecimiento*”. Milenio Diario. <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9072720>
- Censo de Población y Vivienda 2010, Características demográficas, Población, INEGI, pp. 1. Texto en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contendios](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contendios)
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2001. *Libro Verde sobre Política Integrada del Producto*. Bruselas. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001\\_0068es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001_0068es01.pdf)
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2001. Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Bruselas. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf)
- “*Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*”, junio de 1992, disponible en: <http://www.un.org>
- Economía de Hidalgo. Explorando México. <http://www.explorandomexico.com.mx/state/12/Hidalgo/economy/>
- Economía del Estado de Hidalgo. Hidalgo. [http://www.voyagesphotosmanu.com/economia\\_hidalgo.html](http://www.voyagesphotosmanu.com/economia_hidalgo.html)
- Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Madrid, Nov. 2007, <http://www.060.es>
- Friends of the Earth International <http://www.foei.org/wssd/index.html>
- Giovanni E. Reyes, “*Principales teorías sobre desarrollo económico y social*”, Director de Desarrollo y Cooperación Regional del SELA.
- Gobierno del Estado de Hidalgo: <http://www.hidalgo.gob.mx>
- Hidalgo en cifras, Gobierno del Estado de Hidalgo <http://sedeco.hidalgo.gob.mx>

- Hidalgo es una entidad privilegiada.  
<http://portal2sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/docspdf/hgo/pestadohgo.pdf>
- Hidalgo. Indicadores socio demográficos e índices de desarrollo humano por municipio, 2000 y 2005.  
<http://poblacion.hidalgo.gob.mx/descargables/IDHmunicipal2000-2005.pdf>
- Hidalgo Panorama estatal. Consejo Estatal de Población de Hidalgo. Consultado el 22 de agosto de 2010.  
<http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Hidalgo.pdf>
- Hidalgo trade una ventana hacia Hidalgo, México. Hidalgo Trade.  
[http://www.hidalgotrade.com/v3.1/index.php?option=com\\_content&view=section&id=7&Itemid=55](http://www.hidalgotrade.com/v3.1/index.php?option=com_content&view=section&id=7&Itemid=55)
- Indicadores de Desarrollo Sustentable en México, INEGI, Instituto Nacional de Ecología, Semarnap, 2000:  
<http://www.inegi.gob.mx>
- INEGI. “*Actividades económicas – Principales sectores de actividad*”. Cuéntame INEGI: Información por entidad.  
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/economia/default.aspx?tema=me&e=13#sp>
- INEGI: ENOE al 4to trimestre de 2012, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (2011);  
[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825002462](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825002462); Censos Económicos (2009): <http://www.inegi.org.mx>
- Información geográfica y de estadísticas socio demográficas del Estado de Hidalgo – INEGI:  
<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=inegi&e=13>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). “*PIB por entidad federativa de 2005 – 2009*”. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2005\\_2009\\_seg/PIBE2009.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2005_2009_seg/PIBE2009.pdf)

- International Institute for Sustainable Development:  
<http://www.iisd.org/default.asp>
- Johannesburg summit 2002, The World Summit on Sustainable Development, <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>
- Ley de Protección al Ambiente  
[http://187.188.87.34/documentos/Ley%20de%20Proteccion%20al%20Ambiente%20del%20Estado%20de%20Hidalgo\\_general.pdf](http://187.188.87.34/documentos/Ley%20de%20Proteccion%20al%20Ambiente%20del%20Estado%20de%20Hidalgo_general.pdf)
- Las leyes y regulaciones:  
<http://187.188.87.34/leyreg.htm>
- Mirna Quijano (07-05-2008). “*Son 60 las empresas establecidas en Ciudad Sahagún, Tepeapulco*”. Milenio Diario.  
<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8059547>
- Ordenamiento Ecológico  
[http://187.188.87.34/bitacora\\_od.htm](http://187.188.87.34/bitacora_od.htm)
- Ortiz Santillán José Luis, Director de Educación Superior del IHMSYS, Gobierno del Estado de Hidalgo, México, Mayo 1996, correo electrónico: [jlosmex@hotmail.com](mailto:jlosmex@hotmail.com)
- Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2016  
<http://187.188.87.34/documentos/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202011-2016/PLAN%20ESTATAL%20DE%20DESARROLLO.pdf>
- Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto (2012-2016). Ayuntamiento de Pachuca de Soto (2012).  
<http://184.154.16.107/pmd.pdf>
- Programa Pueblos Mágicos. Secretaría de Turismo (México).  
[http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_Pueblos\\_Magicos](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Pueblos_Magicos)
- Rutas turísticas de Hidalgo. Secretaria de Turismo del Estado de Hidalgo. <http://www.visitahidalgo.com/rutas.asp#balneario>

- Secretaría de Hidalgo:  
<http://187.188.87.34/>
- Torres Yuvenil, (22 de febrero de 2012). “*Tienen 4 municipios PIB alto en Hidalgo*”. Periódico Criterio.  
<http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=80691>
- United Nations Sustainable Development  
<http://www.un.org/esa/sustdev/>
- Villarreal Héctor, <http://mexico.cnn.com/opinion/2013/05/23/opinion-el-pnd-sin-metas-especificas-ni-indicadores-para-ser-evaluado>
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa\\_del\\_Estado\\_de\\_Hidalgo#cite\\_note-PIB2011-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_del_Estado_de_Hidalgo#cite_note-PIB2011-1)
- <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21385>
- [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Mexico\\_en\\_cifras](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Mexico_en_cifras)
- <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/Default.aspx>
- <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/reclnat/default.aspx>
- <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>
- <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=3&n2=60&n3=60>
- <http://itzamna.bntc.ipn>
- [www.laspaginasverdes.com](http://www.laspaginasverdes.com)
- <https://sites.google.com/a/wmo.int/mex>
- <http://sema.qroo.gob.mx/bitacora/index.php/que-es>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l28060>
- <http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2014/09/PECC-2014-2018>
- [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx)

## ARTÍCULOS DE PERIÓDICO

- Sarukhán José, “*Reservas naturales: patrimonio de todos*”, en el periódico: *El Universal*, viernes 2 de agosto de 2013.
- Rivera Ricardo, “*Fortalecen Comisión Ambiental*”, en el periódico: *Reforma*, sábado 24 de agosto de 2013.