

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO SUSTENTABLE: EL CASO DE LA REGIÓN CENTRO DE MÉXICO

*Dr. Sergio Flores González **

I. Introducción

El crecimiento poblacional a nivel mundial sigue siendo muy elevado; a ese proceso le continúa una elevada concentración de las actividades económicas y la configuración de un conjunto de megaregiones urbanas que están afectando la relación con el entorno y de forma especial con los recursos naturales y el medio ambiente.

Nunca antes como ahora, sociedades y gobiernos deben realizar, de forma conjunta y coordinada, los retos que se derivan de esta problemática tan compleja. Esa es la importancia de las políticas públicas y su relación con la promoción del desarrollo sustentable, en una región estratégica como la del centro del país, pues las amenazas y riesgos que hoy se presentan rebasan los límites territoriales y temporales.

El objetivo general de este trabajo es conocer, analizar y dimensionar los alcances de las políticas públicas que ha promovido el Estado Mexicano en materia de sustentabilidad urbana en la región centro del país, para conocer su impacto en la calidad de vida de la sociedad¹.

Esta ponencia consta de este y cuatro apartados más; en el segundo de ellos se aborda el marco epistémico que trata de la relación entre políticas públicas y sustentabilidad. Aquí se analizarán las fases y características del proceso convencional de la política pública y se aborda el enfoque de la función pública en el buen gobierno, como herramienta vinculada al cumplimiento de las metas del sector público.

En el tercer apartado se abordan el contexto internacional tanto del crecimiento poblacional a nivel mundial, de América Latina y el Caribe y de México, (periodo 1975-2015) así como una revisión de las principales reuniones internacionales que han tratado el asunto del hábitat y

(*) Doctor en Urbanismo por la UNAM, actualmente adscrito a la Facultad de Ingeniería de la BUAP, y miembro del SNI nivel II, e-mail: sflores@siu.buap.mx

¹ La presente ponencia, representa avances de un proyecto de investigación que con el título; “*Políticas públicas para la promoción del desarrollo sustentable en México*”, el autor se encuentra realizando.

medio ambiente, durante las décadas recientes. De alguna forma este es un indicador que muestra la importancia creciente que tiene la comunidad internacional en esta problemática. En el cuarto apartado se incluye un análisis detenido del acelerado crecimiento de la población urbana en el país y del comportamiento de algunos indicadores en la región centro como el crecimiento poblacional, por entidad federativa, así como un cuidadoso análisis de los instrumentos jurídicos e institucionales de que se dispone, para promover el desarrollo urbano-regional. En esta misma sección se analizan las dimensiones del desarrollo sustentable y se identifican los principales sectores de la administración pública que intervienen directamente en la promoción de dichas políticas.

En el último apartado se incluyen las conclusiones y recomendaciones. De las primeras destaca la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y divulgación para lograr una mayor efectividad entre la población. De las segundas se establece la necesidad de promover un sistema de evaluación y monitoreo permanente, así como aplicar las medidas correctivas pertinentes.

II. Marco Epistémico: La relación entre políticas públicas y sustentabilidad

Tanto en la ciencia política como en la administración pública cobra una especial relevancia el asunto de las políticas públicas. Esto incluye su formulación, análisis, evaluación e instrumentación. El concepto de política pública se define como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y legitimidad gubernamental, que incide en un sector de la sociedad y en un espacio geográfico determinado.

La sustentabilidad es un eje de acción gubernamental que se ha convertido en el centro de diversas acciones, en el que confluyen diversos sectores. La integración de políticas públicas relacionadas con la sustentabilidad esta en la fase de formulación y análisis.

La administración pública es una institución que está identificada con el diseño, promoción y transformación de las fuerzas positivas y creadoras que pueden permitirle a la sociedad acceder a mejores condiciones y niveles de vida. Por esto, la esencia de la administración pública se vincula con la vida pública y las expectativas que la sociedad tiene de sus acciones. Su compromiso a favor de la equidad e igualdad le otorgan un lugar central en la convivencia pública; la sociedad tiene mayores posibilidades para desarrollarse y alcanzar la

eficiencia de sus capacidades económicas. Diversos especialistas señalan que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios.² La idea es que el diseño y aplicación de la política, como proceso, implica un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción.

En esa virtud se señala que tal proceso pertenece a un orden lógico más que cronológico. La idea de integrarla por etapas corresponde al propósito de reconocer distintos componentes necesarios e interdependientes como parte de un solo proceso. En el ejercicio de la política estas etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a otras, condensarse alrededor de una sola, anticiparse o atrasarse, repetirse o incluso ejecutarse parcialmente. La política y su ejercicio son procesos perfectibles, cambiantes y adaptables. Para fines analíticos se habla de etapas, lo que implica disgresión o separación absoluta en el mundo real. Se habla también de “ciclos de la política” que comprenden normalmente fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. En general, autores como Brewer y De León hablan de seis fases, que comprenden: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (ver Gráfica 1).

En la gráfica referida, se observan las fases y características del proceso convencional de la política pública. En cada una de ellas se señalan los rasgos distintivos que las identifican, así como su interrelación. En la fase de iniciación interesa el planteamiento del problema, así como la definición de objetivos y el diseño de opciones. En la fase de estimación interesa la investigación de conceptos, el examen del impacto con la intervención o sin ella, el análisis de posibles consecuencias y la definición de criterios e indicadores para la ejecución de las políticas. Por lo que toca a la fase de selección, en ella los diseñadores analizan y debaten las distintas opciones, establecen compromisos, negociaciones, ajustes, revisan la integración de elementos ideológicos y no racionales, e integran la asignación de la responsabilidad ejecutiva. La fase de implementación considera el desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la ejecución; modificación de las decisiones según restricciones operativas y la definición de objetivos y programa con calendario de ejecución. En la fase de evaluación se realiza una comparación entre las expectativas y lo ejecutado, así como se hace una delimitación de responsabilidades para las acciones no ejecutadas. En

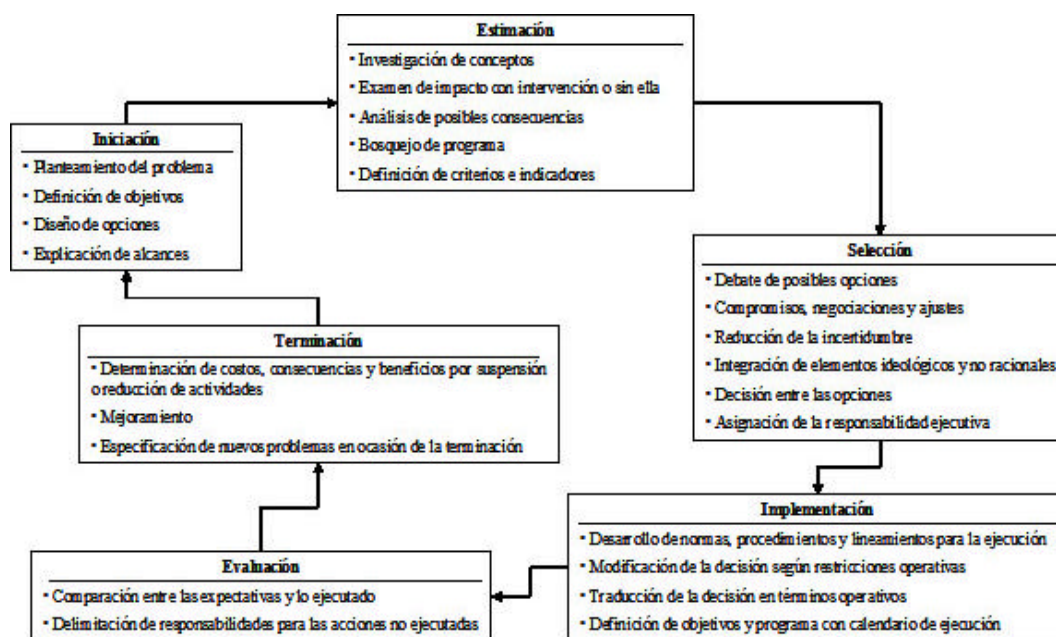
² Ver: Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador) (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno, Tercera antología*. México, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, segunda edición, p.18.

la fase de terminación se determinan costos, consecuencias por suspensión o reducción de actividades, se integra un factor de corrección y mejoramiento y se hace una especificación de nuevos problemas en ocasión de la terminación del ciclo de diseño y ejecución de la política pública. Se debe señalar que éste es un esquema convencional que no considera todos los detalles de los factores multisectoriales, que en la compleja realidad subsisten. La utilidad de modelos en la administración pública, permiten referirse de forma simplificada a las fases y rasgos de mayor importancia presentes en el proceso de la formulación de la política pública. Las políticas públicas de tipo urbano-regional deben estar orientadas a:³

- Mejorar las instancias de planeación para lograr el desarrollo urbano- regional sustentable equilibrado.
- Lograr un proceso de desarrollo urbano-regional, basado en la integración de mercados.
- Lograr un incremento del valor agregado en las cadenas productivas.
- Impulsar el desarrollo rural integral.
- Incentivar la inversión privada en sectores prioritarios para el desarrollo.
- Disminuir las disparidades intrarregionales.

Gráfica 1

Fases y características del proceso convencional de la política pública



Fuente: Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador) (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno, tercera antología*. México, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, segunda edición, pp. 20-21.

³ Flores González, Sergio (2004), *Sistema de ciudades y desarrollo regional en el Estado de Tlaxcala, 1970-2000*. Puebla, coedición BUAP-COLTLAX-CONACYT-Coordinación General de Ecología, primera edición, p.120.

Por lo que se refiere al “buen gobierno” la mayor parte de analistas señalan que las sociedades deban poseer administraciones y estructuras que respondan a las expectativas de la ciudadanía, mejorando la calidad de vida, promoviendo el crecimiento económico, alentando la reducción de la pobreza y la desigualdad social, así como consolidando los sistemas democráticos y de amplia participación social (Stoker, 1998).

La “governabilidad” nace bajo el signo de la crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y convoca a los actores de la “sociedad civil” a tomar en sus manos la gestión del poder y a sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente (Graña, 2005, pp. 14-18). El Estado asume una función esencial tanto en la instauración de un orden jurídico estable; el mantenimiento de la seguridad interior; la creación de condiciones propicias para la actividad económica y el empleo, lucha contra la pobreza; protección del medio ambiente, educación, formación y salud.

Por lo que se refiere al desarrollo sustentable, es preciso atender la planeación para el cuidado y mejoramiento de los recursos naturales, humanos, sociales, económicos y tecnológicos así como procurar que los patrones de consumo actual no afecten el bienestar de las generaciones futuras. Para eso es preciso modernizar la gestión institucional, especialmente en los países en desarrollo, con personal técnico, sistemas de información, mecanismos legales y administrativos.

Legislar, atender y regular la función pública, el servicio civil de carrera, el nivel de confianza de los ciudadanos en la administración pública y la eficacia gubernamental en la lucha contra la corrupción. El Estado debe atender cuestiones básicas e iniciar desde lo local mediante la descentralización de responsabilidades; el compromiso de la comunidad y el cambio de prioridades; así como aplicar un manejo adecuado de los recursos de propiedad pública y mejorar la gestión de la demanda para una mayor eficiencia.

Las empresas deben incentivar un cambio organizacional profundo, impulsar la responsabilidad ambiental mediante el fomento de tecnología limpia y buenas prácticas así como promover procesos de mejoramiento continuo.⁴

⁴ Véase: Natalichio, Ricardo, “Tema especial: Desarrollo Sustentable” en: *www.ecoportat.net* (marzo 2007).

III. Contexto Internacional

El fenómeno de la globalización impacta todos los órdenes de la actividad social; el crecimiento económico, las relaciones comerciales, financieras, productivas y tecnológicas.

El actual entorno mundial identificado por la enconada competencia entre EE.UU., Japón y la Unión Europea, por la redistribución de los mercados, configura una multipolaridad económica que contrasta con la presión integradora, uniformizadora y globalizadora de los organismos financieros multilaterales (Calva, 2001: 16). Un factor de primera importancia lo constituye el acelerado crecimiento poblacional.

En el Cuadro 1 se puede observar que el total de la población mundial en el año de 1975 era de 4 068 millones de habitantes, para el año 2002 el total de la población aumentó en 53.02% lo que significa que la población fue de 6 225 millones de habitantes. El PNUD estima que la población para el año 2015 será de 7 197 millones de habitantes, lo que significaría un aumento del 76.91% en 40 años. Si esta información la comparamos con América Latina podemos observar que para el año de 1975 la población en este continente fue de 317.9 millones de habitantes, lo que representa 7.81% del total de la población mundial. Para el año 2002 la población en América Latina con respecto a la población mundial aumentó un 0.7%.

La forma vertiginosa en la que está creciendo la población humana indica que durante el periodo 1975-2002 nuestro país aumentó de 59.1 a 102 millones de personas; América Latina lo hizo con un aumento de 317.9 millones a 530.2 en el mismo periodo; y en el contexto mundial los ritmos de crecimiento aunque menores, comparativamente hablando, no dejan de ser elevados, pues a esa escala la población aumentó de 4 068 a 6 225 millones de pobladores. De acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la tendencia de crecimiento demográfico muestra que esos ritmos continuarán para los próximos diez años (ver Cuadro 1).

Ahora bien, en el plano mundial, México representaba para el año de 1975 el 1.45 por ciento de la población total; al mismo tiempo que representaba, para ese año, un 18.59% del total de la población en Latinoamérica. Para el año de 2002 México había incrementado su población en 72.5%, es decir, en 27 años aumento cerca de tres cuartas partes de la población total del país, lo que representó 1.63% de la población total mundial para ese año. El Programa para el Desarrollo de la ONU valora que para el año 2015, la población total en México será de 119.6 millones de

habitantes, es decir 14.71% con respecto al año 2002, lo cual significa que la tasa de crecimiento demográfico se encuentra en un estado de disminución con respecto al periodo de 1975 al 2002.

Cuadro 1
Población mundial, en América Latina y México, 1975-2015
(En millones de habitantes)

Población Total (en millones)	Mundial (1)	América Latina y el Caribe (2)	México
Población total 1975	4068	317,9	59,1
Población total 2002	6225	530,2	102
Población total 2015	7197	622,5	119,6
Población urbana (%)	Mundial	América Latina y el Caribe	México
Población urbana 1975	37,2	61,2	62,8
Población urbana 2002	47,8	76,2	75,2
Población urbana 2015	53,5	80,8	78,8

(1) Se consideran 176 países

(2) Incluye los países de América Latina y el Caribe

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, México; Mundi Prensa. página 153.

La situación del medio ambiente no es problema de unos cuantos; es un proceso que atañe a todos los seres humanos que buscan una mejor calidad de vida y un desarrollo pleno de facultades en un mundo regido por el libre comercio y la explotación de materias primas. Por otra parte ya no se puede hablar solo de desarrollo. Este concepto acuñado al término de la II Guerra Mundial hoy es insuficiente: requiere de adecuación un tanto más compleja asociada ahora a la sustentabilidad. Esta adecuación da origen al nuevo concepto “desarrollo sustentable”, que significa “aquel que satisface las necesidades del presente sin restringir la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas” (The World Commission on Environment and Development, 1987).

Los asuntos del medio ambiente han sido tratados por la comunidad internacional, cuando menos de forma directa y continua desde 1972. En la medida en que los efectos negativos en el territorio, la calidad de vida y los recursos naturales se fueron acentuando, la comunidad internacional fue interviniendo de forma creciente y consistente en dichos asuntos. Existe una relación directa entre los niveles elevados de urbanización y la afectación negativa de los recursos naturales elementales; agua, aire y suelo.

El Cuadro 2 muestra una serie cronológica de reuniones internacionales sobre hábitat y medio ambiente a lo largo de las tres décadas recientes. Los esfuerzos en materia de acuerdos de cooperación, legislación y reglamentación de medio ambiente han sido importantes pero insuficientes frente al continuo deterioro de extensas zonas boscosas, pastizales, áreas protegidas y extinción indiscriminada de especies de la flora y fauna.

Cuadro 2
Serie cronológica de reuniones internacionales sobre hábitat y medio ambiente

Conferencia de la ONU sobre el medio ambiente humano	Estocolmo, 1972
Reunión internacional sobre asentamientos humanos	Vancouver, 1976
Conformación de la Comisión Mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo de la ONU	Nueva York, 1984
Presentación del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ONU)	Nueva York, 1987
Reunión Cumbre de la Tierra (ONU)	Río de Janeiro, 1992
II Conferencia de la ONU sobre asentamientos humanos	Estambul, 1996
Reunión especial de la ONU sobre desarrollo y medio ambiente	Nueva York, 1997
Protocolo de Kyoto (Japón)	Kyoto, 1997
Cumbre del Milenio	Nueva York, 2000
Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo	México, 2002
Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable	Johannesburgo, 2002

Fuente: The World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford, New York; Oxford University Press.

Valdiviezo Sandoval René y Sergio Flores González (coordinadores) (1996), *Importancia y perspectivas del desarrollo sustentable en México*. Puebla, coedición UAT-CEDSU, primera edición.

IV. El caso de la región Centro del País

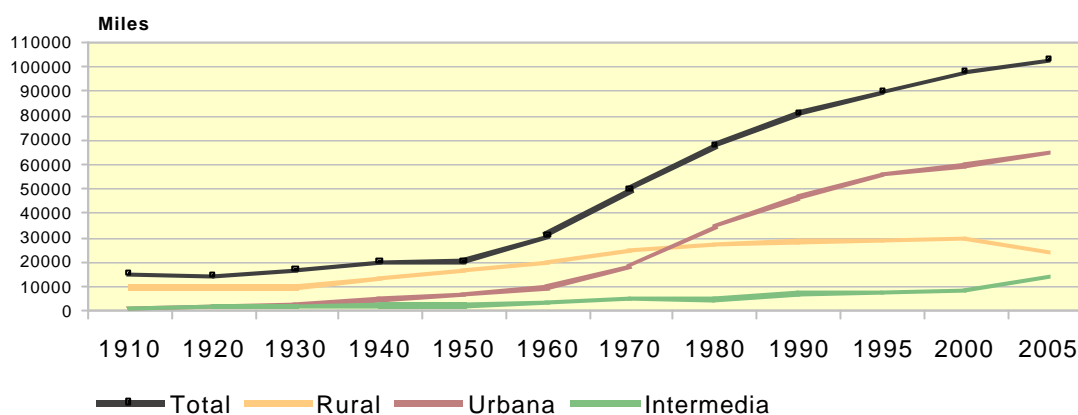
A lo largo del siglo XX nuestro país modificó de forma estructural la integración y distribución territorial de su población: pasó de ser predominantemente rural y dispersa a otra de naturaleza urbana y altamente concentrada. En las décadas recientes la industrialización y terciarización económica apoyaron dichos procesos. (Véase Grafica 2)

La urbanización se ha identificado como un proceso multifactorial que afecta directamente los aspectos de la organización económica, social, territorial y ambiental. Algunos de los problemas que propicia la alta concentración económico-demográfica son la asignación de montos considerables de recursos financieros en las grandes áreas metropolitanas, la mayor concentración de recursos humanos y el deterioro del medio ambiente.

La región centro del país integra un núcleo dominante que es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes cada una, entre las

que destacan: la de Toluca-Lerma, la de Cuernavaca-Cuatla, la de Puebla-Tlaxcala y el Eje Querétaro-San Juan del Río-Tula.

Grafica 2
Evolución de la Población en México (1900 – 2005)



Fuente: SEDESOL (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006*. DF.; SEDESOL. Pp 36.
INEGI (2006). *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en www.inegi.gob.mx

No existe duda acerca de la estrecha relación (teórica, conceptual e instrumental) entre población y desarrollo. Aún más; existe una relación estructural entre población y desarrollo regional.

En efecto, diversas políticas económicas, sociales y territoriales se han orientado a fortalecer la asignación presupuestal y lograr el aminoramiento de las diferencias regionales según el factor poblacional. La región centro del país se encuentra conformada por el Distrito Federal y los estados de México, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos. Estas entidades han registrado un crecimiento poblacional constante, una elevada densidad poblacional y un desarrollo socioeconómico diferenciado entre ellas. Durante el periodo 1970-2005, todas las entidades federativas de esta región no han dejado de crecer.

Los estados que en estos años han tenido un crecimiento mayor, comparativamente hablando hacia adentro de la región, en ese periodo son: el Estado de México que pasó, de 3.8 a 14.0 millones de habitantes; Puebla de 2.5 a 5.3 millones e Hidalgo aumentó, de 1.1 a 2.3 millones de personas. El resto de las entidades, aunque en menor proporción, han registrado crecimientos importantes: El Distrito Federal pasó de 6.8 a 8.7 millones; Morelos de 616 mil a 1.6 millones; Querétaro pasó de 485 mil a 1.6 millones de habitantes. (Véase cuadro 3 y gráfica 3)

Cuadro 3

Evolución de la población en la región centro del País por entidad federativa, 1970 - 2005

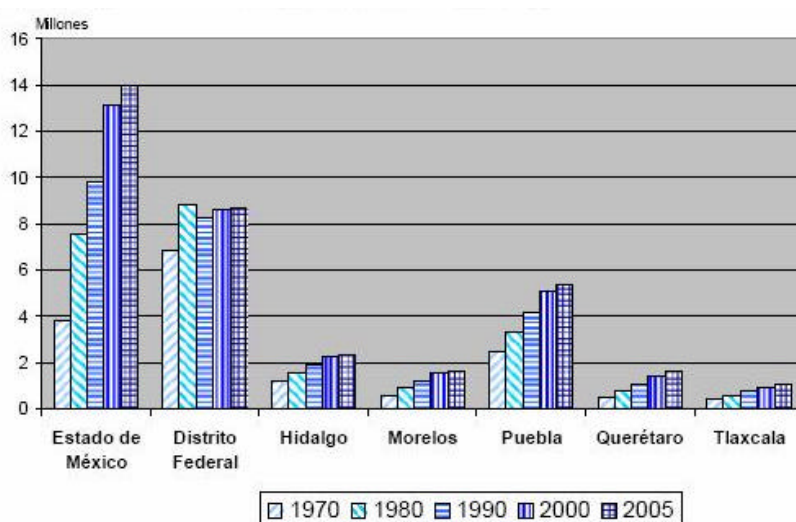
Unidad de análisis	1970		1980		1990		2000		2005	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Estado de México	3,833,185	7.95	7,564,335	11.32	9,815,795	12.08	13,096,686	13.44	14,007,495	13.56
Distrito Federal	6,874,165	14.25	8,831,709	13.21	8,235,744	10.14	8,605,239	8.83	8,720,916	8.45
Hidalgo	1,193,845	2.48	1,547,493	2.31	1,888,366	2.32	2,235,591	2.29	2,345,514	2.27
Morelos	616,119	1.28	947,089	1.42	1,195,059	1.47	1,555,296	1.6	1,612,899	1.56
Puebla	2,508,226	5.20	3,347,685	5.01	4,126,101	5.08	5,076,686	5.21	5,383,133	5.21
Querétaro	485,523	1.01	739,605	1.11	1,051,235	1.29	1,404,306	1.44	1,598,139	1.55
Tlaxcala	420,638	0.87	556,597	0.83	761,227	0.94	962,646	0.99	1,068,207	1.03
Región Centro	15,931,701	33.04	23,534,513	35.21	27,073,527	33.32	32,936,450	33.80	34,736,303	33.64
Nacional	48,225,238	100.00	66,846,833	100.00	81,249,645	100.00	97,438,412	100.00	103,263,388	100.00

Fuente: IX Censo General de Población y vivienda 1970, X Censo General de Población y vivienda 1980, XI Censo General de Población y vivienda 1990, XII Censo General de Población y vivienda 2000, II Conteo de Población y vivienda 2005 INEGI.

Gráfica 3

Evolución de la población de la región centro del país por entidad federativa: 1970 – 2005

Población absoluta



Fuente: Elaboración propia con base estadística de INEGI en www.inegi.gob.mx

Aunque en términos relativos la región en su conjunto no ha aumentado de forma significativa, su participación de concentración poblacional en el país pues paso del 33.04 al 33.64%, en el periodo 1970–2005 si se ha observado como algunas entidades han impactado esta participación relativa como es el caso del Estado de México, al pasar en el mismo periodo del 7.95% al 13.56%. Un fenómeno contrario se observó en el Distrito Federal que disminuyó su participación relativa del 14.25% al 8.45%. (Cuadro 3). Estas variaciones pueden encontrar una explicación por la urbanización periférica que se ha detectado y la ampliación de la problemática territorial a un entorno de carácter subnacional.

En términos generales, también se ha observado como la densidad poblacional (Numero de habitantes sobre kilómetro cuadrado) también ha aumentado de forma significativa. En el periodo 1980–2005, la región aumentó su densidad poblacional de 238.95 habs/km². en 1980 a 356.27 en el año 2005. Incremento muy elevado si consideramos un periodo relativamente breve (apenas 25 años). Una circunstancia semejante ocurre en el Estado de México que paso de 352.47 a 649.93 (habitantes sobre kilómetros cuadrados). El resto de las entidades federativas también han visto aumentar su densidad poblacional. La única excepción ha sido el Distrito Federal, que disminuyó ligeramente dicho indicador al pasar de 5891.31 a 5817.82 habitantes/ km², en ese caso. (Véase cuadro 4)

Cuadro 4

Evolución de la densidad poblacional región centro del país 1980-2005

Región / Estado	Densidad de población 1980 (hab/Km ²)	Densidad de población 1990 (hab/Km ²)	Densidad de población 2000 (hab/Km ²)	Densidad de población 2005 (hab/Km ²)
Estado de México	352.47	457.38	610.26	649.93
Distrito Federal	5891.31	5494.16	5740.65	5817.82
Hidalgo	73.74	89.98	106.52	108.83
Morelos	191.68	241.87	314.77	411.66
Puebla	98.7	121.65	149.67	161.62
Querétaro	62.84	89.32	119.32	135.95
Tlaxcala	142.21	194.5	245.95	272.64
Región Centro	238.95	274.89	334.41	356.27
Nacional	33.98	41.3	49.55	52.71

Fuente: INEGI "Estadísticas Históricas de México Tomo 1", 1999, Aguascalientes, Ags., México y "Estadísticas de Contabilidad Nacional, Sistema de Cuentas Nacionales de México" Banco de Información Económica (BIE). Ver página web <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx>

Diversos estudiosos han señalado que las acciones mas importantes realizadas por el gobierno mexicano en la promoción del desarrollo regional pueden ser agrupadas en seis grandes etapas: 1) acciones pioneras (1915 – 1940); 2) políticas de impacto territorial aislado (1940 – 1970); 3) estrategia económica nacional y política de desarrollo equilibrado (1971 – 1976); 4) planificación urbano-regional institucionalizada (1977 – 1982); 5) Sisitema Nacional de Planeación y acciones ante la crisis económica (1983 – 1988) y; 6) acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población (1989 – 1994) (Carrillo 1998). Los instrumentos que se han empleado son diversos y, en particular, destaca en el periodo reciente de planificación urbano-regional institucionalizada la formulación de ordenamientos jurídicos en sus distintos niveles de gobierno, planes y programas de desarrollo, políticas urbano-industriales y decretos que muestran el interés gubernamental por reorientar la localización de las actividades económicas y de los

asentamientos humanos. Los avances mostrados aunque no han sido evaluados de forma consistente y rigurosa, son significativos .

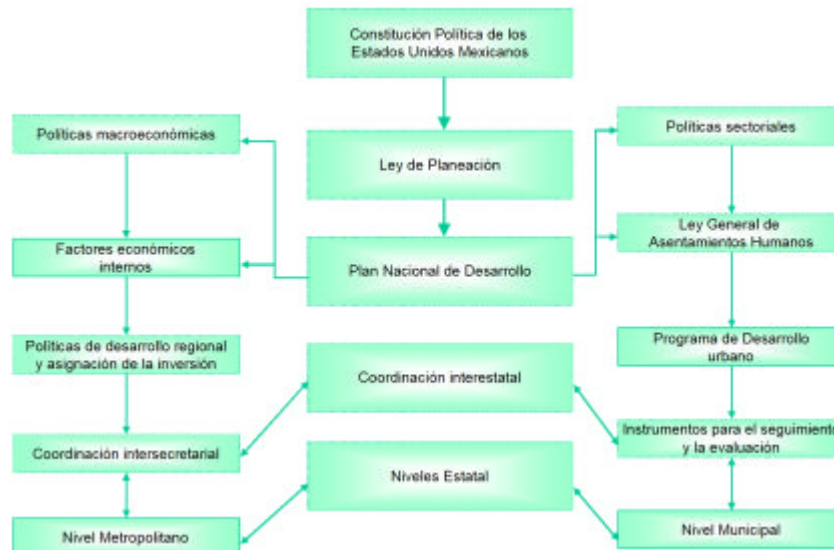
Destacan los esfuerzos por desalentar la elevada concentración económico-demográfica en la zona metropolitana de la ciudad de México y su área de influencia, así como diversos programas urbano-regionales y sectoriales por generar alternativas de localización en ciudades pequeñas y medias, distintas a las tradicionales zonas metropolitanas. Hay que señalar que el condicionamiento impuesto por la política pública de control macroeconómico (inflación, salarios, inversión pública y privada, etcétera) así como el elevado ritmo de crecimiento poblacional han predominado sobre una estrategia general sostenida de desarrollo urbano-regional. Probablemente ésta sea la razón por la que aún son incipientes los esfuerzos por promover políticas de desarrollo sustentable, planeación estratégica con base social y programas de desarrollo urbano-regional de largo plazo. Una idea de la relación entre la planeación nacional y los programas de desarrollo urbano-regional en México, aparece en la gráfica 4 ahí destaca la existencia de serias restricciones en materia de instrumentos para el seguimiento y evaluación, ausencia de coordinación intersecretarial e interestatal y mínima retroalimentación en asuntos de desarrollo metropolitano.

El Estado mexicano debe participar de forma directa en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, fomentar el crecimiento económico, mejorar el medio ambiente y los recursos naturales, promover la más amplia participación social, evaluar y mejorar los sistemas de gestión y administración pública y hacer un seguimiento en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de gobierno.

De forma especial se han identificado que en la promoción de las políticas de la sustentabilidad, existen al menos cinco dimensiones: económica, social, ambiental, institucional y tecnológica. Estas dimensiones corresponden a la forma en que se pueden instrumentar diversas acciones. En relación a la dimensión económica, se requiere conocer la estructura económica de la sociedad, así como las modalidades del consumo. Algunos indicadores que apoyarían el conocimiento y la comprensión de esta dimensión son: el PIB *per-capita*, la inversión extranjera directa, la identificación de los flujos comerciales (exportaciones-importaciones) y el gasto en protección del medio ambiente. Por lo que se refiere a las modalidades del consumo, aquí se requiere identificar el consumo de recursos naturales, así como el uso de la energía.

Gráfica 4

La planeación Nacional y los programas de desarrollo urbano-regional en México

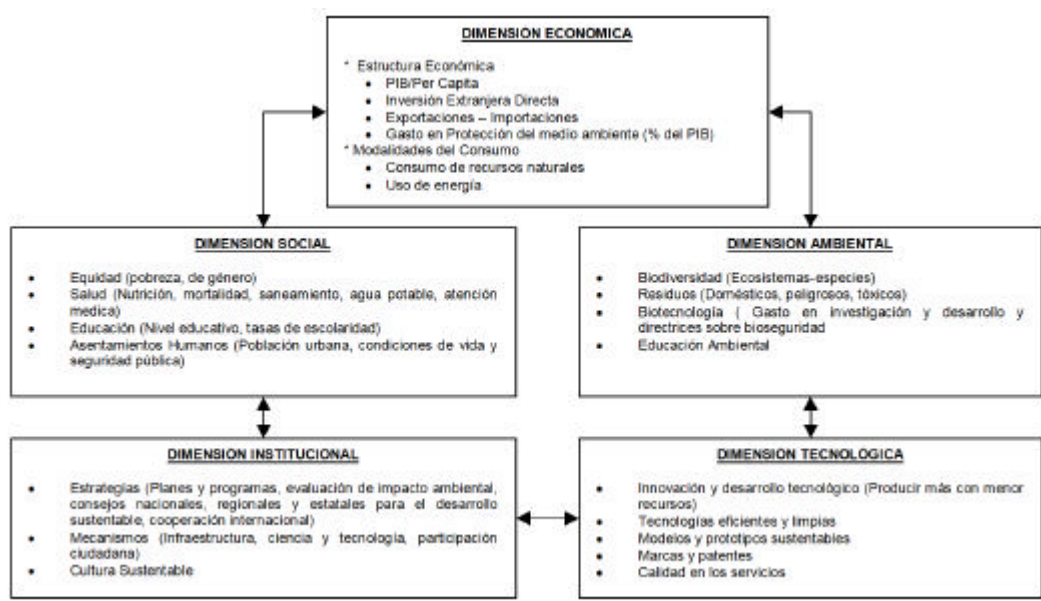


Fuente: Elaboración propia con base en: Gustavo Garza (1992), *Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México*. México; El Colegio de México. p. 54.

Por lo que se refiere a la dimensión social, aquí se integran aspectos como la equidad, indicadores de salud como la nutrición, la mortalidad, el saneamiento de agua potable y la atención médica. En materia de asentamientos humanos, se debe considerar aspectos como la población urbana, las condiciones de vida y la seguridad pública (Ver gráfica 5).

La dimensión ambiental, tan importante como la anteriores, considera la biodiversidad en aspectos como el cuidado de los ecosistemas y las especies de la flora y la fauna, los residuos domésticos, peligrosos y tóxicos; la biotecnología, específicamente en lo referente a gasto en investigación y desarrollo, así como directrices sobre bioseguridad y el asunto de la educación ambiental. Por lo que se refiere a la dimensión institucional, debe incorporarse estrategias eficientes en la formulación de planes y programas, así como la evaluación de impacto ambiental, consejos nacional, regionales y estatales para el desarrollo sustentable y la cooperación internacional. En esa dimensión se localizan mecanismos para promover infraestructura, ciencia y tecnología aplicada y la participación ciudadana. En ese rango de importancia se localiza el fomento a una cultura sustentable que considere el cambio de hábitos, costumbres, tradiciones y actitudes para el desarrollo sustentable.

Gráfica 5
DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE



Fuente: Elaborado con base en Natalichio Ricardo (2007), Véase; Tema Especial: Desarrollo Sustentable en www.ecoport.net (Marzo 2007)

En cuanto a la dimensión tecnológica, aquí se localizan aspectos como la innovación y desarrollo tecnológico, la aplicación de tecnologías eficientes y limpias, el empleo de modelos y prototipos sustentables, lo referido a marcas y patentes y el mejoramiento de la calidad y los servicios. En el caso de México, existen preceptos constitucionales que sustentan la intervención del Estado en asuntos de planeación institucional para el desarrollo, así como el fomento al crecimiento económico.

Por lo que se refiere al desarrollo nacional, la Constitución Política del País, establece que corresponde al Estado la rectoría de dicho desarrollo y garantizar que sea integral y sustentable. Para este efecto se establece la obligatoriedad del fomento al crecimiento económico, del empleo, también la justa distribución del ingreso y la riqueza, así como el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales. El desarrollo económico es concebido como la concurrencia de los sectores público, social y privado que bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas, procurando ajustarse a los dictados del interés público.

Así mismo en el artículo 26 de la Carta Magna, se establece que corresponde al Estado la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Se procurará dar solidez, dinamismo y equidad al crecimiento de la economía. La planeación estará ajustada a los fines del proyecto nacional y fomentará la más amplia participación de los diversos sectores sociales. Habrá una consulta popular para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, corresponde al Ejecutivo Federal establecer criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Se señala también la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para coordinar mediante convenios, a los gobiernos de las entidades federativas acciones de planeación para el desarrollo.

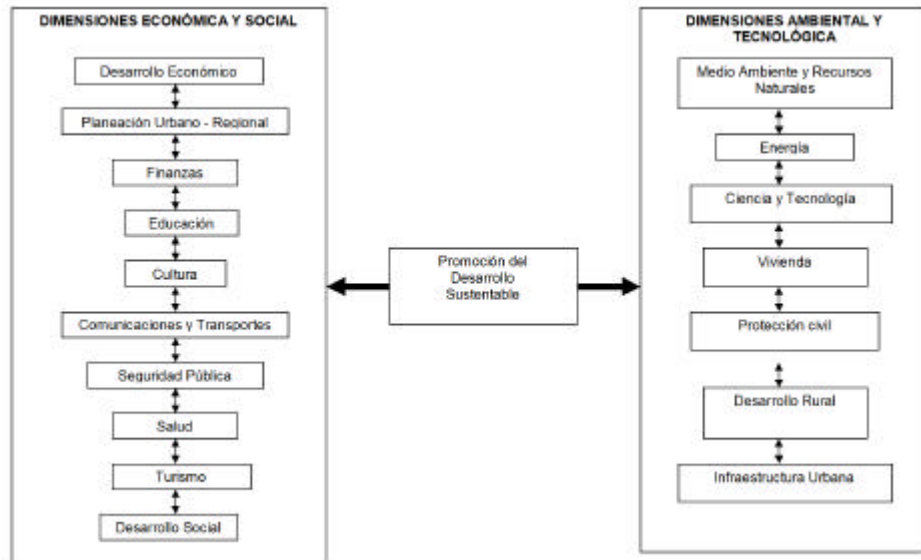
En los años recientes se puede decir que para la promoción del desarrollo sustentable en las dimensiones económica y social, existen al menos 20 sectores involucrados en la administración pública: desarrollo económico, planeación urbano-regional, finanzas, educación, cultura, comunicaciones y transportes, seguridad pública, salud, turismo y desarrollo social. Por lo que se refiere a las dimensiones ambiental y tecnológica, aquí se localizan al menos siete sectores: medio ambiente y recursos naturales, energía, ciencia y tecnología, vivienda, protección civil, desarrollo rural e infraestructura urbana. (Ver gráfica 6). La urbanización es un proceso multifactorial y tiene expresión directa en el ámbito territorial con efectos de largo plazo. Aunque son diversos los sectores que participan en la promoción del desarrollo sustentable, los tres niveles de gobierno en el país deben articularse y promover acciones eficientes de coordinación. Los niveles Federal y Estatal tan importantes como el nivel Municipal, deben estar en sincronía con los planes y programas gubernamentales.

De forma especial se ha seleccionado dos áreas en las que se puede evaluar la relevancia en la promoción del desarrollo sustentable. Estas son: usos de suelo y tipos de vegetación y disposición de residuos sólidos urbanos. Es innegable la importancia de otros sectores que participan de forma directa en el mejoramiento de la calidad de vida, como: agua y saneamiento, calidad del aire, e infraestructura y equipamiento urbano.

Por lo que se refiere a los usos de suelo, nuestro país tiene cerca de 2 millones de km² de los cuales más de la tercera parte están identificados como usos para bosques y selvas; una cuarta parte de matorrales; una sexta parte de cultivos y cerca de una vigésima parte en el sector de asentamientos humanos (Ver cuadro 5).

Gráfica 6

PRINCIPALES SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE INTERVIENEN DIRECTAMENTE EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO (Julio, 2007)



Fuente: Elaboración propia. Julio de 2007.

Cuadro 5.

Principales usos de suelo y tipos de vegetación por entidad federativa, 2002 (Km2)

Entidad Federativa	Total	Bosques	Selvas	Matorral	Pastizal	Otros Tipos de Vegetación	Cultivos	Asentamientos Humanos
Estados Unidos Mexicanos	1 934 194	346 624	343 561	576 344	277 858	76 589	302 016	11 201
Distrito Federal	1 480	383	0	7	109	16	375	590
Hidalgo	20 749	5 024	1 226	2 815	2 579	9	8 941	153
México	22 144	6 037	1 095	184	3 620	142	10 004	792
Morelos	4 878	500	1 202	2	408	0	2 603	161
Puebla	49 998	7 944	8 052	2 863	7 458	586	22 375	720
Querétaro de Arteaga	11 613	2 771	1 420	2 724	976	0	3 589	133
Tlaxcala	3 976	673	0	89	322	5	2 850	38

Nota: Cultivos: incluye de riego, de temporal, y cultivos forestales; Bosques: incluye bosque y bosque perturbado; Selvas: incluye selva y selva perturbada; Matorrales: incluye matorral, huizachal, mezquital y mezquital con vegetación secundaria; Pastizales: incluye naturales y cultivados o inducidos; Otros tipos de vegetación: incluye áreas sin vegetación aparente, bosque de galería, manglar, palmar, vegetación acuática, vegetación de desiertos arenosos, vegetación de dunas costeras, vegetación de galería, vegetación gipsófila, y halófila.

No se incluyen los cuerpos de agua.

Fuente: SEMARNAT. *Compendio de Estadísticas Ambientales*, 2002. México, D. F., 2003.

Como se observa, aunque el sector de asentamientos humanos tiene una proporción baja en el uso de suelo, su impacto en la modificación de los ecosistemas es muy alto. Por otro lado en cuanto a las Entidades de la Región Centro del País, se observa que el Distrito Federal

cuenta con más de 1,400 km² de territorio, en contraste con la escala nacional, más de la tercera parte del suelo en asentamientos humanos. Es significativa la ausencia de selvas y una proporción baja en bosques. También el uso de suelo para cultivos es de 375 km², que representan más de la tercera parte. En el caso del Estado de Puebla, con cerca de 50 mil km². de suelo, tiene un 15% de uso destinado a los asentamientos humanos; casi la mitad del territorio destinado a cultivos y una tercera parte a bosques y selvas.

Los usos de suelo son determinantes, tanto para identificar las actividades económicas y sociales, como para regular el crecimiento urbano. De forma especial, la autoridad determina las licencias de uso de suelo y construcción, considerando los programas de desarrollo urbano oficialmente autorizados. La importancia de este sector en la planeación urbano regional, estriba en vincularlo de forma directa con las acciones y obras que reorienten el gasto público y hagan realidad la sustentabilidad. Por lo que se refiere a otro subsector como es el del manejo de los residuos sólidos urbanos, se ha observado que en nuestro país se ha registrado un aumento significativo de la disposición de dichos residuos. Entre 1998 y el año 2005, hubo un incremento del 50% de dichos componentes, pues aumento de 16.8 a 22.9 millones de toneladas de residuos urbanos en apenas siete años (Ver cuadro 6).

Cuadro 6

Disposición final de residuos sólidos urbanos por entidad federativa, 1998 - 2005

Entidad federativa	Rellenos sanitarios (Miles de toneladas)				Sitios no controlados y reciclaje (Miles de toneladas)			
	1998	2000	2004	2005	1998	2000	2004	2005
Estados Unidos Mexicanos	16,884	16,912	22,305	22,931	13,666	13,821	12,297	12,453
Hidalgo	82	83	97	103	423	428	472	483
México	2,792	2,658	3,406	3,6	2,247	2,315	2,303	2,302
Morelos	57	52	118	121	387	407	408	417
Puebla	670	662	1,098	1,13	639	686	406	418
Querétaro Arteaga	314	309	367	377	72	107	122	126
Tlaxcala	189	200	234	239	28	30	32	33

Nota: La suma de los tipos de disposición que se presentan equivale a la generación total de residuos sólidos urbanos. Debido al redondeo de cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con el total. Los cálculos de la generación para 2004 y 2005 se hicieron con estricto apego a las proyecciones de población de CONAPO que resultaron ser ligeramente superiores a los datos de población que se manejaron por SEDESOL; razón por la que se podrá observar un ligero incremento mas a la de las tendencias que se venían observando del 2000 al 2003.

Fuente: INEGI (2006) *Disposición final de residuos sólidos urbanos por entidad federativa, 1998 - 2005*. Con base en SEDESOL DGOT. Subdirección de Asistencia Técnica a Organismos Operadores Urbanos Regionales.

Algunos estados de la región centro que presentaron también un incremento significativo de dichos residuos son el Estado de México que pasó de 2.7 a 3.6 millones de toneladas en ese período; Puebla de 670 mil 1.1 millones de toneladas y Querétaro de 314 a 377 mil toneladas de residuos sólidos urbanos. Por lo que se refiere a sitios no controlados y de reciclaje de

residuos a nivel nacional, en el período de 1998 a 2005, se registra un ligero descenso, pues pasó de 13.6 a 12.4 millones de toneladas.

Los estados de la región centro que también registraron un descenso en disposición final de residuos sólidos urbanos en sitios no controlados y reciclaje son: el Estado de México que pasó de 2.2 a 2.3 millones de toneladas en ese período; Puebla disminuyó de 686 a 418 mil toneladas y Querétaro aumentó de 72 a 126 toneladas. Lo anterior da una idea de la urgencia de promover programas, proyectos y acciones que se vinculan con la sustentabilidad. Esa es también una responsabilidad colectiva que involucra a todos los sectores, en todos los niveles de gobierno y en todas las entidades federativas.

América Latina y el Caribe observan rezagos significativos, tanto en crecimiento económico como en desarrollo científico e innovación tecnológica. Esto impacta la forma en la que se diseñan y aplican planes y programas del sector público. Por lo que se refiere a México, la región centro que, comparativamente hablando, es la que representa los mayores volúmenes de población y actividad económica, la situación no es diferente.

Los contrastes y diferencias intraregionales en los indicadores analizados, muestran que se requieren promover acciones en forma urgente.

En primer término, se debe reconocer que la problemática de la sustentabilidad es multisectorial y por lo tanto compleja y diversificada. Para los regionalistas, el territorio es el eje articulador de las dimensiones antes expuestas. Por lo tanto la evaluación y seguimiento que se deba realizar en la instrumentación de las políticas públicas deberá localizarse en ese contexto. Se requiere de una evaluación integral que considere las siguientes dimensiones: sectorial, territorial, temporal e institucional.

La evaluación sectorial involucra a los sectores público, social y privado. Aquí se deben incorporar mecanismos eficientes y metas en planes y programas de gobierno en sus tres niveles. También debe incorporarse mecanismos y acciones de evaluación de la participación social en sus diferentes expresiones; ONG's, instituciones de educación superior, colegios de profesionistas, sindicatos, asociaciones civiles, etc. El sector privado también debe estar involucrado en la evaluación de los instrumentos y acciones relacionados con la sustentabilidad, el reto consiste aquí en articular los planes y programas de las

empresas con acciones del sector público. La evaluación territorial debe considerar la formulación de diagnósticos integrales para conocer las diferencias entre regiones, entidades federativas y municipios. El desarrollo sustentable no podrá lograrse si no se cubren las metas para generar un mayor equilibrio territorial. Esta dimensión de la evaluación corresponde realizarla al sector público, pero deben involucrarse al sector social y privado.

La evaluación temporal se podría considerar que esta implícita en las acciones de la sustentabilidad, pero deberá incorporarse como un componente de primera importancia. Es lógico suponer que la aplicación de las políticas sustentables tendrá un efecto positivo a lo largo del tiempo. Por esta razón las acciones deberán considerarse en un período determinado y con proyección para su rectificación o adecuación, en una fase determinada y posteriormente continuar, (o no) con su instrumentación.

La evaluación institucional, en el ámbito del sector público debe integrar las tres dimensiones antes mencionadas: en efecto, de forma especial corresponde a ciertos organismos, en tanto cabezas de sector, conocer las formas para mejorar la eficiencia y alcanzar los niveles de mejoramiento en la calidad de vida.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Al inicio de esta ponencia se comentó que el objetivo central es conocer, analizar y dimensionar los alcances de las políticas públicas que ha promovido el Estado mexicano en materia de sustentabilidad urbana en la Región Centro del País, para conocer su impacto en la calidad de vida de la sociedad. Para ese efecto se integró el marco epistémico mediante el cual se analiza la relación entre políticas públicas y sustentabilidad, así como se ofrecen elementos para localizar en el contexto internacional dichos aspectos. Se integran elementos de análisis en el caso de la Región Centro del País y se realizó una revisión de las dimensiones de la sustentabilidad, los sectores de la administración pública vinculados con esas dimensiones sustentables y los sectores que son determinantes para la consecución de esas políticas.

Con ese proceso de revisión y análisis se concluye lo siguiente:

- La población es un factor de primera importancia que no ha cesado en su crecimiento, ahora con un carácter concentrador y ha pasado de un nivel metropolitano a otro de naturaleza megalopolitano. Este factor es determinante, pues de él se genera una cantidad creciente en la demanda de infraestructura, suelo,

vivienda, empleo, servicios, equipamiento urbano y en general mejoramiento en las condiciones de vida de la sociedad.

- La relación entre políticas públicas y sustentabilidad es estrecha y se encuentra identificada por una fase de construcción teórica e instrumental. En efecto, aún restan muchos aspectos por atender, tanto en la formulación de las políticas públicas, como en su aplicación y evaluación.
- Existe, en general, un desfase en el país respecto a acciones y recomendaciones observadas a nivel internacional.
- Aunque son múltiples las dimensiones de la sustentabilidad, se puede decir que los sectores de la administración pública que participen del impulso y aplicación de esa política, deberán promover acciones coordinadas y de divulgación, pues nunca antes, como ahora, los efectos negativos y los riesgos para la sociedad son enormes.
- Se requiere por lo tanto de sistemas de evaluación oportunos y eficientes para impulsar los ajustes correspondientes. Dada la complejidad de esa problemática, se concluye que deberán ser equipos multidisciplinarios los llamados a atender esas correcciones.

Por lo que se refiere a las recomendaciones se observa lo siguiente:

- Es urgente realizar acciones que promuevan la vinculación intergubernamental, esto implica acciones a nivel horizontal con las distintas secretarías y dependencias de un mismo nivel de gobierno así como acciones de coordinación vertical, es decir, entre los distintos niveles de gobierno.
- Se recomienda también poner énfasis en la vinculación intersectorial: dentro de cada uno de los sectores públicos, social y privado y entre ellos. Estos mecanismos de vinculación deberán ser diseñados y aplicados de forma cuidadosa.
- Es recomendable analizar la promoción y reformas constitucionales que reconozcan oficialmente los fenómenos territoriales aquí reportados, así como las implicaciones de estos procesos.

Se requiere crear órganos de gobierno y administración metropolitana en la región centro del país, un consejo permanente de planeación regional que le de seguimiento y evaluación a las acciones de sustentabilidad. De todo lo antes expuesto se infiere que la auténtica promoción de las políticas públicas en la sustentabilidad es un compromiso de todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador) (1996) *Política Públicas y Agenda de Gobierno*. Tercera Antología. México, Miguel Angel Porria. Grupo Editorial 2ª Edición.
- Calva, José Luis, (2001), *México más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*. México, D.F.; Editorial Plaza & Janes, 2ª. Ed.
- Carrillo Huerta, Mario M. (1998), "Estrategias y Políticas de desarrollo Regional en México", en Mario M. Carrillo Huerta y René Valdiviezo Sandoval (Coord.) *Tlaxcala en el marco de la política regional mexicana*. Tlaxcala; UAT.
- _____. (2002), *Desarrollo Regional. Estudios recientes en México. Selección de Teoría y Evidencia Empírica*, Puebla, Fondo Editorial UNIPUE. 1ª. Ed.
- Flores González, Sergio, (1993), (Comp.). *Desarrollo metropolitano. Análisis y perspectivas*, Puebla; BUAP, 1ª. Ed.
- _____, (2004), *Sistema de ciudades y desarrollo regional en el Estado de Tlaxcala, 1970-2000*, Puebla; Coedición BUAP-CONACYT-Coordinación General de Ecología de Tlaxcala-El Colegio de Tlaxcala, 1ª. Ed.
- García Ramírez, José Javier y Sergio Flores González, (2005), *Los retos del desarrollo urbano y regional en el siglo XXI*, Puebla; Coedición SEDURBECOP- BUAP. 1ª. Ed.
- Garza Gustavo (1992), *Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México*. D.F.; Editorial El Colegio de México.
- Grana, Francois (2005). ; "Dialogo Social y Gobernanza en la era del Estado Mínimo" Montevideo; Cintenfor/oit. En:
<http://www.Cintenfor.org.un/public/spanish/region/ampro/cintenfor/publ/papel/16/>.
- INEGI (2006) II. Censo de Población y Vivienda 2005. En: [www. INEGI.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (2006). Con base en SEDESOL.DGOT. *Disposición final de residuos sólidos urbanos por entidad federativa*,. (1998-2005). Subdirección de Asistencia Técnica a Organismos Operadores Urbano-Regionales. México. D.F.; INEGI.
- Natalichio, Ricardo, (2007) "Tema Especial. Desarrollo Sustentable" En: www.ecoportal.net (marzo de 2007).
- PNUD.(2005).*Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. México, Mundi, Prensa.
- SEDESOL (2001).*Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. D.F.;SEDESOL
- CONAPO-INEGI, (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, D.F.; Coedición SEDESOL-CONAPO-INEGI, 1ª. Ed.

SEMARNAT, (2003), *Compendio de estadísticas ambientales, 2002*, México, D.F., SEMARNAT. 1ª. Ed.

Stoker, Gerry (1998). "El Buen Gobierno como Teoría: Cinco Propuestas"en:

<http://www.unesco.org/issj/rics/55/storkespa.html>

The World Commission on Environment and Development (1987). *Our common Future.*, Oxford, New York; Oxford University Press.

Valdiviezo Sandoval, René y Sergio Flores González (Coords.), (1996), *Importancia y perspectivas del desarrollo sustentable en México*. Puebla, Coed. UAT-CEDSU, 1ª. Ed.