

La gobernanza y las necesidades de ordenamiento territorial en la Región Tolteca

Cecilia Stephania Vásquez Ortiz¹

Raúl Hernández Mar²

Elsa Cecilia Cota Díaz³

Resumen

El objetivo de la investigación es describir la necesidad creciente de un enfoque de gobernanza y ordenamiento territorial basado en la intermunicipalidad y gobernanza multinivel como herramientas para la creación de un sistema de gestión sostenible y políticas públicas adecuadas a las demandas socioambientales de un territorio. Para ello, se revisará el caso de los municipios de Apaxco, Tula de Allende, Atotonilco de Tula y Atitalaquia, municipios que forman parte de la región Tolteca. Esta región es conocida a nivel nacional por enfrentar un deterioro de la salud pública y ambiental derivada de los altos niveles de urbanización, cambios de usos de suelo e industrialización que han llevado a la región a ser conocida como parte de los denominados “infiernos ambientales de México”, dicha zona también se ha caracterizado por las constantes manifestaciones en contra de megaproyectos y la propuesta de una declaratoria de Región de Emergencia Sanitaria y Ambiental.

El trabajo recoge avances del Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia 318998 de CONAHCyT del equipo de Políticas Públicas de la UAM-Lerma que realizó un diagnóstico participativo en torno al conflicto socioambiental de la zona y realiza un análisis que permita identificar la brecha existente entre autoridades de los municipios y la participación de colectivos en defensa del territorio, así como a las problemáticas derivadas de la ausencia de planes de ordenamiento territorial actualizados.

Conceptos clave: Gobernanza territorial, planeación territorial y políticas públicas

¹ Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma y participante del Área Académica de Políticas Públicas, Economía, Sociedad y Territorio, en la línea de Procesos Socioeconómicos y Territorio; Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana, Correo electrónico: ceciertiz010810@gmail.com

² Doctor en Ciencias Sociales en la Línea de Investigación Sociedad y Territorio (2016) por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco; profesor-investigador Titular de la UAM-Unidad Lerma, adscrito al Departamento de Procesos Sociales, actualmente es Director de la División de Ciencias Sociales de la UAM-Unidad Lerma. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana, Correo electrónico: r.hernandez@correo.ler.uam.mx

³ Maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C., Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, actualmente es estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesora-Investigadora de la UAM-Unidad Lerma adscrita al Departamento de Procesos Sociales. Correo electrónico: ec.cota@correo.ler.uam.mx

Introducción

La gobernanza y planeación territorial son los principales enfoques para el fortalecimiento de la democracia e involucramiento de la población en la atención progresiva de las problemáticas sociales, ambientales y territoriales, así como para la creación de políticas públicas en torno a la gestión sustentable, es decir, aquellas políticas en las que exista un convenio de colaboración multinivel de gobierno y en el que intervengan la ciudadanía y actores del mercado enfocados en proponer acciones y estrategias para la obtención de un interés en común, priorizando mantener el equilibrio naturaleza-sociedad. Desde hace varios años las comunidades de la denominada Región Tolteca, se destacan por los niveles de contaminación y aumento de los fallecimientos relacionados con los contaminantes. Estos grupos luchan para contrarrestar los efectos de una nula planeación urbana y contra el privilegio del sector empresarial como actor central de toma de decisiones territoriales, teniendo como consecuencia la formación de diversos colectivos, estos enfocados en la obtención de amparos para la creación de parques industriales y también para la búsqueda de mecanismos, como la denuncia y medios propuestos por la gobernanza que les permita mantener y mejorar las condiciones de vida en los municipios.

Con ello, el objetivo del presente trabajo es describir la necesidad creciente de un enfoque de gobernanza y ordenamiento territorial basado en la intermunicipalidad y multinivel como herramientas para la creación de un sistema de gestión sostenible y políticas públicas adecuadas a las demandas socioambientales de un territorio. Para ello, se revisará el caso de los municipios de Apaxco, Tula de Allende, Atotonilco de Tula y Atitalaquia, municipios que forman parte de la región Tolteca. Esta es conocida a nivel nacional por enfrentar un deterioro de la salud pública y ambiental derivada de los altos niveles de urbanización, cambios de usos de suelo e industrialización, que han llevado a la región a ser conocida como parte de los denominados “infiernos ambientales de México”, dicha zona también se ha caracterizado por las constantes manifestaciones en contra de megaproyectos y la propuesta de una declaratoria de Región de Emergencia Sanitaria y Ambiental.

Con la finalidad de dar a conocer las condiciones de deterioro socioambiental el trabajo recoge los avances del Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia 318998 financiado por CONAHCyT “Evaluación de riesgo para la salud humana y ambiental por agentes tóxicos de origen antrópico como herramienta de empoderamiento social. Región Estratégica Ambiental Norte del Estado de México y Zona Tula, Hidalgo”, del equipo de Políticas Públicas de la UAM-Lerma. Aunado a ello se realiza un análisis que permita identificar la brecha existente entre la planeación territorial de los municipios y las denuncias ciudadanas presentes. Destacando la importancia de hacer usos del enfoque en gobernanza y planeación territorial como herramientas para la elaboración de diagnósticos, el diseño, la evaluación y la vigilancia de los programas y políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno. Durante el trabajo se destaca la participación de colectivos y la necesidad de ordenamiento basado en las necesidades ecológicas de la región

El trabajo se dividirá en tres partes: i) análisis conceptual de la gobernanza y la planeación territorial del gobierno; ii) Elementos de las políticas públicas con enfoque regional iii) presentación del contexto socioambiental de los municipios núcleo, a través de un seguimiento de los medios digitales y de la revisión del caso concreto de Apaxco. Para finalizar en las conclusiones se analizará la relevancia teórica y empírica de la territorialización y ordenamiento como medios para la gestión sustentable desde y para un desarrollo enfocado no solo en el crecimiento económico, sino en la restauración y equilibrio ecológico en casos como la Región de Emergencia Sanitaria y Ambiental (RESA).

La gobernanza territorial y la planeación cómo herramienta

Para comenzar es importante entender a qué nos referimos por *territorio*, si bien este puede relacionarse de forma instantánea con un espacio físico concreto, a lo largo de los últimos años este concepto se ha ampliado en respuesta a las necesidades político-administrativas del uso de recursos y el acceso a servicios de la población. Algunos de los abordajes consideran al territorio como construcción social:

“En el territorio se desarrollan las relaciones sociales y productivas de los seres humanos, pero a la vez este territorio influye en esas relaciones, no solo de la manera física (clima, geografía recursos) sino por las propias sinergias que se generan [...] En definitiva, el territorio es una construcción social, es donde un conjunto de relaciones sociales dan origen y expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados” (Miño, 2019:175-177).

De forma que, en un primer momento se puede identificar al territorio como una multiplicidad de actores que se correlacionan con su entorno natural y que construyen una serie de relaciones que tienen como principal objetivo mejorar la calidad de vida de los integrantes y el desarrollo. Por lo tanto, el territorio también contará con un componente estratégico administrativo que busca responder a las necesidades crecientes e intereses cada vez más complejos de las sociedades, en las que además comparten un futuro en común derivado de las formas de producción y de las dinámicas existentes para satisfacer las necesidades de una vida en sociedad (Sakkal, 2019). Así el concepto de territorio puede ser entendido como un espacio natural y social en el que intervienen múltiples actores, en las que se busca la satisfacción de las necesidades de una población, la creación de bienes y servicios, en la que además existen conflictos correlacionados en las comunidades que mantienen una cercanía geográfica como consecuencia de la gestión de recursos.

Es así que, en estas relaciones se pueden destacar principalmente los grupos sociales/esferas, como se ha trabajado con anterioridad (Rozga y Hernández, 2019), considerando que en toda sociedad existen tres grupos sociales o esferas: el gobierno, la sociedad y los mercados o empresas privadas. En la que el gobierno se considera el actor encargado de responder a las necesidades de desarrollo, gestión de recursos y creación/entrega de servicios. En el que se pueden distinguir entre tres niveles relevantes de intervención según Abdessamad Sekkal (2019: 29):

- El primer nivel es el del Estado estratega, encargado de elaborar las principales políticas nacionales en los diversos campos.
- El segundo nivel es el del gobierno intermedio, considerado el portador de programas de desarrollo territorial integrado, estos toman en cuenta las estrategias nacionales y al mismo tiempo se adaptan a las necesidades específicas del territorio regional.
- El tercer nivel es el de las comunas que constituye los servicio más cercano los ciudadanos y se caracteriza por mantener, en el caso de México, una autonomía para la realización de planes de organización y uso de recurso, este corresponde al nivel municipal.

En este trabajo nos enfocaremos principalmente en el primer y segundo nivel como principales reguladores de las dinámicas económicas y sociales existentes en la región. De forma que en un primer momento se considera a la gobernanza como un enfoque en el diseño de políticas públicas que permite la coordinación entre los tres niveles de gobierno, las esferas de la sociedad y el mercado. Esta se ha dirigido principalmente a las capacidades que tiene el gobierno para controlar, dirigir y coordinar una sociedad, es una nueva forma de gobierno en la que “el intercambio de recursos entre las tres esferas es la gobernanza” (Rozga y Hernández, 2019). Aunado a ello la noción de gobernanza surge como un medio para observar y caracterizar las transformaciones dentro de la administración y organización del Estado para la resolución y atención de los asuntos públicos (Harguindéguy, 2015). Pierre y Peters (citados por Zurbriggen, 2011) definen gobernanza como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades en la sociedad.

En este contexto la gobernanza es un medio en donde los actores de la sociedad civil y el mercado toman un papel en la intervención para responder a un interés en común:

“La gobernanza se pone en práctica por la presencia de redes mixtas, donde los actores sociopolíticos operan políticas comunes no porque lo dicte la normatividad, sino para actuar conforme al desarrollo sustentable de los lineamientos considerados del bien público” (Rosas, Rogel y Colín, 2016, p. 50).

De forma concreta la gobernanza busca que exista una forma de gobernar basada en las interacciones y la participación de la sociedad y el mercado para el establecimiento de redes de comunicación y relaciones horizontales que permitan un diseño de programas en respuesta a conflictos más acordes a las características del territorio. Luis Aguilar (2016, p. 67) analiza que el concepto de gobernanza transitó a la idea de un sistema contiene tres elementos centrales:

- a) El gobierno ya no decide por sí mismo la agenda pública, sino que incorpora las demandas, los problemas, los planteamientos y las propuestas de sus ciudadanos, de los que necesita su consenso y respaldo.
- b) Los problemas públicos son definidos a partir de la información, los análisis, los cálculos y las propuestas de actores sociales organizados, tomando en consideración la información y conocimiento acerca de los conflictos existentes o de la situación que se espera alcanzar a partir de programas.
- c) El gobierno por sí mismo busca hacer en menor medida uso de sus atribuciones, recursos y burocracia, así como llevar a cabo las acciones decididas e implementarlas con eficiencia y eficacia, pues la solución razonable de los problemas críticos y el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público.

Con ello, se requieren a nivel municipal una serie de planes de gobierno y de acciones colectivas que vayan más allá de una delimitación geopolítica, es decir, en el caso municipal, como veremos a continuación, los conflictos sociales, económicos y ambientales afectan a toda una región, por tanto, se requiere de una red de trabajo y de recursos más amplia, en resumen se requiere

de una gobernanza territorial. Esta permite la identificación de problemas que comparten similitudes en los medios de atención, haciendo de la combinación de recursos y capacidades institucionales-sociales para la implementación de acciones más eficaz y con mayor interiorización por parte de las tres esferas. Es importante entender que en las políticas públicas, el tener un enfoque de gobernanza territorial permite un rango más amplio de incidencia y duración dentro del territorio, es decir, este enfoque “surge como respuesta a la necesidad de articular iniciativas y acciones conjuntas entre niveles de gobierno y por lo tanto entre gobiernos y diversos actores de la sociedad” (Rozga y Hernández, 2019, p. 634).

En este mismo sentido, una segundo enfoque a tener en cuenta es la planeación territorial acorde a las necesidades de ordenamiento, estrategias, relaciones y dinámicas económicas existentes en una región, este mismo da lugar al establecimiento de objetivos, metas, responsabilidades, recursos e instituciones-actores. Teniendo en cuenta que “el objetivo de todos los procesos de planificación radica en intervenir y corregir el desarrollo actual. La planificación territorial requiere entonces, involucrarse en el desarrollo del espacio físico” (Nicola, 2008, citado por Rosas, Rogel y Colín, 2016, p. 44).

De modo, que cualquier intervención para la obtención del desarrollo deseado, por mínima que sea, no tendría sentido si se hace de manera desordenada y aislada, ya que aun si se realiza con recursos público o privado estos son escasos frente a la cantidad de conflictos, demandas y necesidades que busca cubrir, por lo que tendrá una mayor probabilidad de éxito si se realiza bajo una planeación, para ello se debe tener en cuenta cual es la situación deseada, hacia dónde se dirigen los recursos y cuáles serán los apoyos.

La planeación entonces deberá ser descentralizada, ya que toma en cuenta, al igual que la gobernanza, la participación de los actores de la región en la que además se plantea las necesidades de acción en el corto y largo plazo, así como de mecanismos de seguimiento y cumplimiento de las metas en conjunto. Aunado a ello a nivel nacional está el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado A en el que se establece que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (DOF, 2024, p. 29).

En el caso específico de la planeación para el ordenamiento territorial, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, hace constante énfasis en que deberá enfocarse al control, gestión, ordenación y regulación de los asentamientos humanos⁴, basados en el crecimiento y las necesidades de bienes y servicios presentes en el territorio (DOF, 2024b, p. 2). Como complemento este hace alusión en su artículo 4 que la planeación deberá considerar los principios de las políticas públicas, abriendo con ello el debate central de la segunda parte de esta investigación ¿la gobernanza y la planeación territorial como herramientas para qué?

⁴ De acuerdo con el Artículo 3 de la ley se entenderá por asentamientos humanos a “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran” (DOF, 2024b, p. 2).

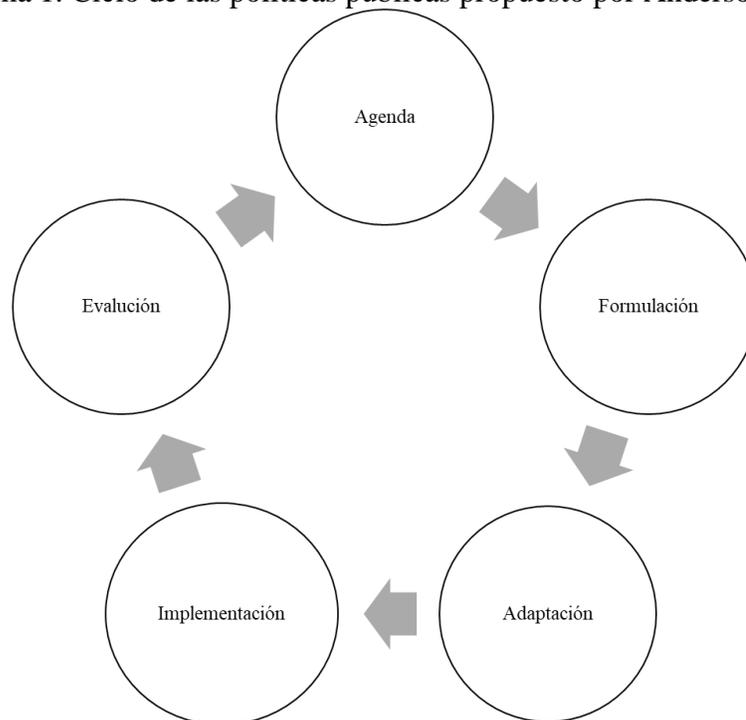
Políticas públicas con enfoque territorial, hacia una gestión sustentable

Las políticas públicas de forma simple pueden ser entendidas como la toma de decisiones y cursos de acción enfocados a la solución de conflictos o el cumplimiento de un interés común, esta tiene como principal objetivo la mejora de la gestión de recursos, el involucramiento de la población, garantizar los derechos y promover proyectos enfocados a alcanzar metas de desarrollo y bienestar o situación deseada. Sin embargo, las políticas públicas tienen como característica una capacidad de relacionarse con diferentes conflictos sociales, niveles de gobierno y requerir de elementos de cómo la transparencia para poder contar con la aprobación por parte de los demás actores (Franco, 2012 y Miño, 2019:179).

De manera que las políticas no solo parten de detectar un problema, estas deben ser tomadas a partir del tener un objetivo, de acuerdo con Pressman y Wildavsky (citados por Aguilar, 1992) estas decisiones suelen realizarse a partir de lo que se desea conseguir, son más intervenciones que resultados. De este modo, las políticas públicas requieren de enfoques como los abordados con anterioridad, ya que, la gobernanza funge como medio para el establecimiento de la agenda y los actores involucrados, y por otro lado, requiere de la planeación para poder contar con estrategias y metas claras que permitan una implementación más eficaz y eficiente.

Como un medio para cumplir con este planteamiento dentro del análisis y desarrollo de políticas públicas se parte de la idea de que estas deben definir, identificar y responder de forma adecuada a los problemas públicos y las demandas existentes a nivel regional, por ello a durante los años setenta autores como Lasswell proponían hablar de las fases que siguen las políticas para su diseño y puesta en marcha, pero dicho ciclo sería retomado por Anderson en 1975 con la finalidad de hacer de este ciclo un modelo más teórico, en él reconoce que al ser aplicado a la realidad pueden existir superposiciones en las fases (Estévez y Esper, 2009).

Diagrama 1. Ciclo de las políticas públicas propuesto por Anderson

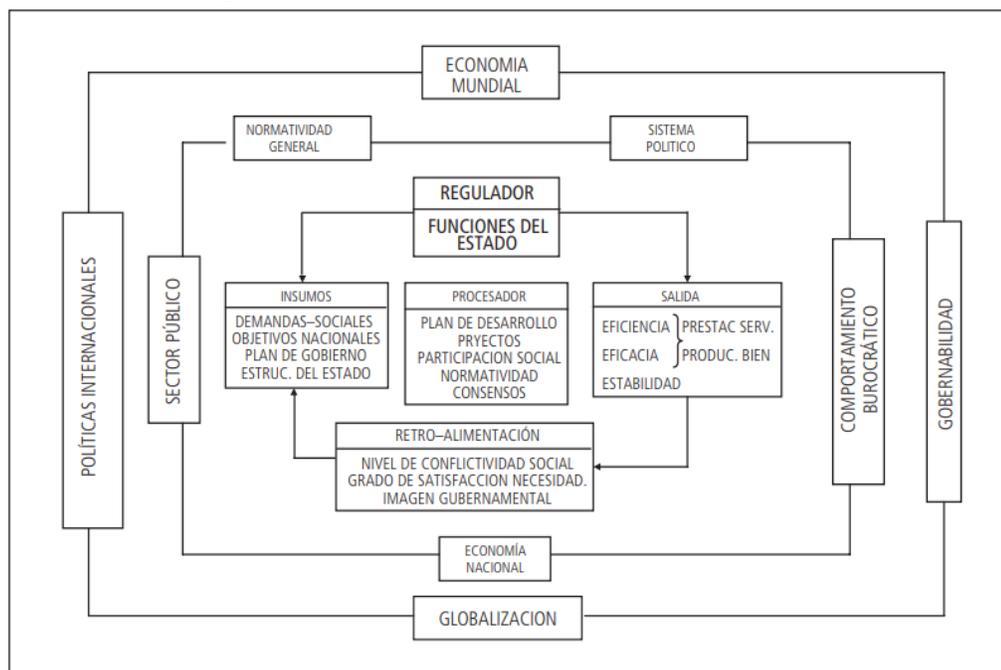


Fuente: Elaboración propia con base en Estévez y Esper, 2009, pp. 87.

Este ciclo no se considera lineal, ya que no tienen una relación causal, Luis Aguilar (citado por Aguilar, 2017) plantea que las etapas del proceso denotan componentes lógicos necesarios e independientes de toda política, estos solo integran la manera del proceso, pero de ninguna manera deberán ser considerados eventos sucesivos. Aunado a ello, en el caso de las políticas públicas territoriales, se anexa la intervención de instituciones, la alineación a programas ya existentes y fundamentalmente se requiere conocer las relaciones entre el gobierno central y local, así como del gobierno con la comunidad; ya que si no existe un acuerdo de colaboración, medios de comunicación horizontales y activos el éxito y durabilidad de las políticas se ve reducido. Para ello las políticas públicas deben responder a un problema público claro y delimitado. En pocas palabras se requiere que la acción de gobierno tenga un diagnóstico de las condiciones de una región, de su población y de los recursos naturales y económicos que cuenta, ya que “una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, es simplemente un acto de autoridad en un gobierno” (Franco, 2012, p. 82).

Edwin Miño (2019) habla de la necesidad de “territorializar las políticas públicas”, es decir de considerar las necesidades de desarrollo por localidad, la intervención de las instituciones estatales y locales, en el que se refuerce la participación, como podemos ver en el diagrama 2, la definición de los problemas públicos y el inicio de un gobierno basado en políticas requiere tomar en las demandas sociales y otros mecanismos de planeación de los niveles de gobierno. Ya que, si en esta no intervienen los ciudadanos y representantes de otros grupos sociales, las políticas desarrolladas no son más que planes operativos de programas. Por tanto, si lo que busca obtener es un impacto positivo se requiere de consenso y de una política en la que se conozca además los requerimientos para un desarrollo económico y una gestión sustentable, es decir, se requieren, si de políticas en mejora de la calidad de vida y crecimiento en los diferentes niveles de gobierno sin que no comprometa el equilibrio ecológico y social de un territorio.

Diagrama 2. El Sistema de Políticas Públicas.



Fuente: Miño, 2019:181.

El contexto del “infierno ambiental” de la región tolteca⁵.

Las Regiones de Emergencia Sanitaria y Ambiental (RESA), denominadas así a partir de 2019, con la intención de dar cuenta de las necesidades de atención específicas de algunos municipios derivado de las condiciones de deterioro de la salud pública y ambiental, se caracterizan por enfrentar problemáticas que trascienden los límites territoriales municipales y estatales, la complejidad de estas mismas radica en que la soberanía de las entidades federativas y la autonomía de los municipios, dificultan acuerdos entre ellos, aun si estos acuerdos se consideran obligaciones de los municipios como parte de la planeación y ordenamiento territorial.

Por lo que, para responder a la pregunta ¿cuáles son los conflictos socioambientales y las condiciones de vida de la población de los municipios núcleo⁶? El equipo de políticas públicas de la UAM Unidad Lerma, realizó un diagnóstico participativo, este partió de un primer acercamiento a través del seguimiento de las notas periodísticas en medios digitales por municipio y como región. Logrando identificar un total de 37 notas relacionadas a algún conflicto socioambiental en los municipios núcleo, siendo el municipio de Tula de Allende el más mencionado dentro de las notas (37% del total), esto como consecuencia de que en el municipio en 2021 la población sufrió una de las peores inundaciones de la región, esto derivó en la muerte de 16 habitantes y la pérdida de patrimonio de 70 mil habitantes, dicha inundación no se debió a casos naturales sino al desvío de las aguas residuales de los túneles Emisor Central y Emisor Oriente al río Tula, en Hidalgo (Carballo, 2022). En este contexto también destaca que en 43.2% de las notas dan cuenta de la ausencia de acciones por parte de autoridades de gobierno de los tres niveles de gobierno, y en el 21.6% de las notas se considera que las acciones eran insuficientes o no tuvieron un seguimiento adecuado por parte de las autoridades (Martínez Cuero, et al., 2023).

Durante dicha revisión también se pudo identificar una serie de conflictos sociales y ambientales dentro de la zona. El primero de ellos es el deterioro de la salud de la población como consecuencia de la exposición a contaminantes de la industria cementera Cementos Cruz Azul en Tula de Allende, CEMEX en Atotonilco de Tula y Holcim en Apaxco, así como de la termoeléctrica en Tula de allende, la población presenta principalmente problemas respiratorios, gastrointestinales y de la piel. El segundo problema es los altos niveles de contaminación de los cuerpos de agua y mantos acuíferos, así un deterioro de la calidad del aire de la zona, ya que estudios de integrantes del equipo de Aguas superficiales y sedimentos se pudo comprobar la presencia de plomo en sangre en 15 de los 29 participantes de la prueba preliminar realizada a la población de los municipios núcleo, con base en la NOM-199-SSA1-2000 (García, et al. 2022) y el tercer conflicto identificado se relaciona con el manejo de residuos sólidos y residuos, ya que en Atitalaquia y Apaxco el establecimiento de basureros a cielo abierto han generado un descontento por su cercanía a las áreas habitacionales y los convenios en los que se consideraba que estos basureros fueran los encargados de recibir los desechos provenientes de otros municipios.

⁵ Este trabajo rescata avances y resultados obtenidos durante la fase 1 y 2 del Proyecto de Investigación e Incidencia PRONAI financiado por CONAHCyT “Evaluación de riesgo para la salud humana y ambiental por agentes tóxicos de origen antrópico como herramienta de empoderamiento social. Región Estratégica Ambiental Norte del Estado de México y Zona Tula, Hidalgo”, clave 318998, del Equipo de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

⁶ Los llamados “municipios núcleo” dentro del proyecto son: Apaxco Atitalaquia, Tula de Allende y Atotonilco de Tula, ya que al presentar una cercanía geográfica, conflictos ambientales y un corredor industrial, así como dinámicas económicas en común se consideran prioritarios durante la investigación.

De acuerdo con los integrantes de los colectivos con los que ha trabajado el proyecto, el aumento de la expansión a la contaminación por las industrias es consecuencia de la ausencia de un plan de ordenamiento y al enfoque actual en el desarrollo económico basado en la industria dentro de la región. Este proceso ha buscado la redefinición de usos de habitacionales o comerciales en zonas donde anteriormente se tenía algún otro tipo de uso, como agrícolas, de conservación e inclusive aquellos que eran considerados no habitacionales.

Otro de los hallazgos obtenidos se relaciona con el marco legal de los diferentes niveles de gobierno, ya que a nivel nacional se buscaba establecer una declaratoria de una Región de Emergencia Sanitaria y Ambiental (RESA), dirigida por la SEMARNAT en 2019 hasta el día de hoy no ha presentado avances y de acuerdo con la población es poco probable que se lleve a cabo ya que requerirá de un presupuesto mayor para la realización de proyectos enfocados a la recuperación, reordenamiento, restauración y control del uso de suelos y recursos naturales, aunado al hecho de que algunos de los mayores daños al territorio vienen de empresas internacionales, la Termoeléctrica y de PEMEX, las dos últimas empresas de gobierno, por lo que quitarlas o regularlas de acuerdo a las normas sería tarea que puede pasar de las capacidades institucionales y necesidades de producción.

A nivel estatal, se lograron identificar: solo 1 ley para protección al ambiente para el Estado de México y 5 leyes en el Estado de Hidalgo relacionados a la regulación, control, ordenamiento, protección, planeación y prevención para el ambiente, los asentamientos humanos y el cambio climático. Sin embargo, ninguna de estas leyes se ha llevado a la práctica o se ha hecho uso para el diseño de programas o políticas enfocadas en la salud ambiental y las necesidades de recuperación del equilibrio ecológico en la región Tolteca. Haciendo de estos uno de los puntos prioritarios de las demandas/denuncias de los pobladores e integrantes de los colectivos de defensa del territorio. Ya que, se considera que se necesitan acciones multinivel enfocados en la recuperación de los ríos, el establecimiento de zonas de conservación y la regulación y sanción de empresas que son causantes de la contaminación de la región.

Para finalizar en el análisis de este caso, los resultados obtenidos a nivel municipal presentan una brecha entre las leyes de planeación, ordenamiento y responsabilidad ambiental; ya que solo el municipio de Tula de Allende tiene un programa municipal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Dejando a los demás municipios con dudas sobre los proyectos de crecimiento, los cambios en el uso de suelo y en caso como Apaxco, Tula y Atitalaquia la creación de un parque industrial que no tiene los reglamentos para casos de emergencia, la compensación ambiental y estudios sobre los daños causados a la salud ambiental. Dejando a la vista un incumplimiento de lo establecido en las leyes, como el caso del artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), que establece que Corresponde a los municipios:

“II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio”.

“XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal” (DOF, 2024b).

De acuerdo con la población también existen irregularidades en las planeaciones, ya que nunca se ha realizado una consulta antes de hacer un nuevo proyecto de infraestructura, hacer uso de recursos como agua o para la elaboración de los planes de desarrollo, que pueden afectarles. Así como también se puede considerar que existe un incumplimiento de la Ley de Planeación en dos de sus artículos 20 y 54, ya que estos establecen que

“En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente” (artículo 20, DOF, 2023)

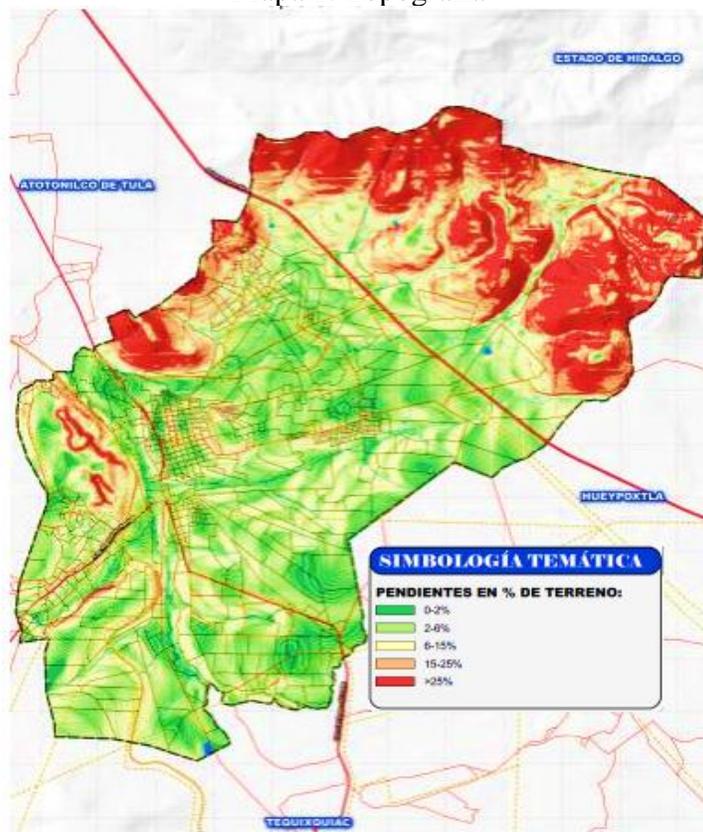
“Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito contra el ambiente podrá denunciarlo directamente ante el Ministerio Público. Todo servidor público está obligado a notificar de manera inmediata al Ministerio Público, la probable existencia de un hecho que la Ley considere como delito contra el ambiente” (artículo 54, DOF, 2023).

Un claro ejemplo, de la ausencia del enfoque de gobernanza y planeación, como se revisó con anterioridad es el caso del municipio de Apaxco ya que durante la actualización de su Plan Municipal de Desarrollo Urbano, existían inconsistencias entre los mapas para el ordenamiento del territorio, así como estrategias enfocadas a estrategias para el manejo de los recursos naturales. Estas son ambiguas, ya que en el Mapa 8. Topografía y la Tabla 23. “Restricciones al desarrollo urbano en función a la pendiente del terreno” del Plan de Desarrollo Urbano de Apaxco, 2023, se establecen las áreas con restricciones en función de la pendiente, considerando la zona noroeste del municipio en su mayoría como “no apto” para la industria ligera y pesada. Más adelante, en el apartado áreas naturales protegidas, dicha zona también forma parte la superficie de 6,467.4 HA consideradas como “no urbanizable” que representan el 80.9% de la superficie total municipal. De acuerdo con el artículo 55 de la LGAHOTDU:

“Las áreas consideradas como no urbanizables en los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, de conurbaciones o de zonas metropolitanas, sólo podrán utilizarse de acuerdo a su vocación agropecuaria, forestal o ambiental, en los términos que determinan esta Ley y otras leyes aplicables” (artículo 55, DOF, 2023).

Sin embargo, y como ya se mencionó se debe considerar el establecimiento de las minas en esta zona, en el apartado “D.2 Usos de Suelo” realiza un mapeo con la ubicación de las minas a cielo abierto con datos del Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México 2017, en donde se puede observar que las minas se encuentran en las zonas antes consideradas como “no aptas” y no “urbanizables”.

Mapa 1. Topografía



Fuente: Fuente: Municipio de Apaxco, 2023, pág. 67.

Mapa 2. Ubicación de minas dentro del Municipio

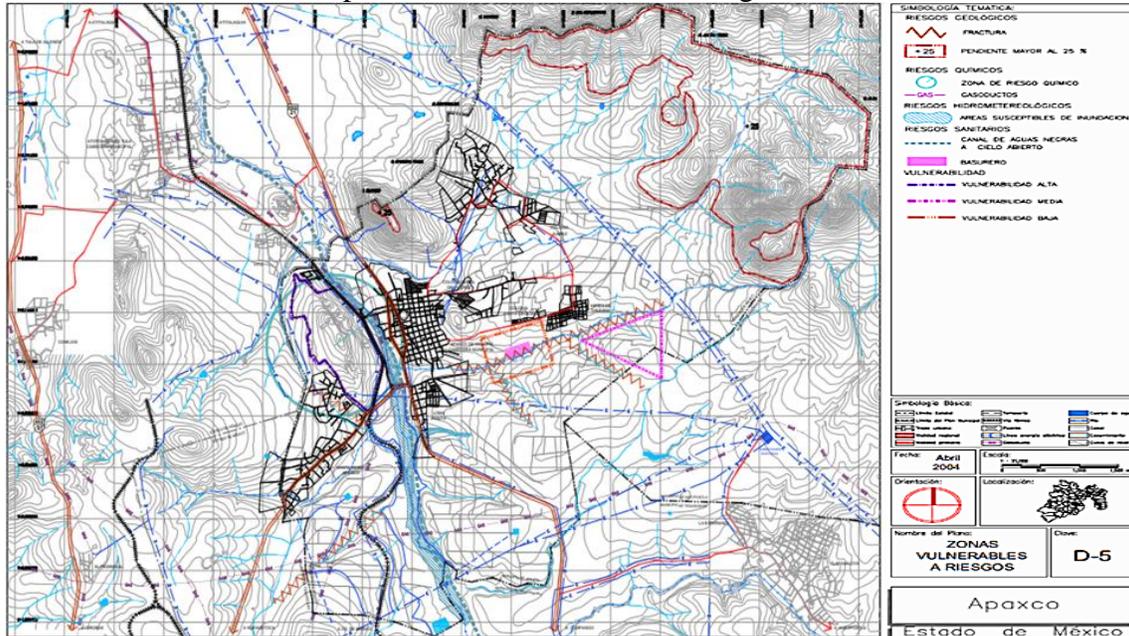


Fuente: Municipio de Apaxco, 2023, pág. 105

Estas mismas inconsistencias se repetían en mapas sobre la zonificación del municipio, ya que, de acuerdo con los anteriores Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Apaxco del 2004, estos consideran zonas de vulnerabilidad en donde también se establecen las zonas de riesgo químico y de vulnerabilidad alta que no se pueden observar dentro de los mapas presentados en el

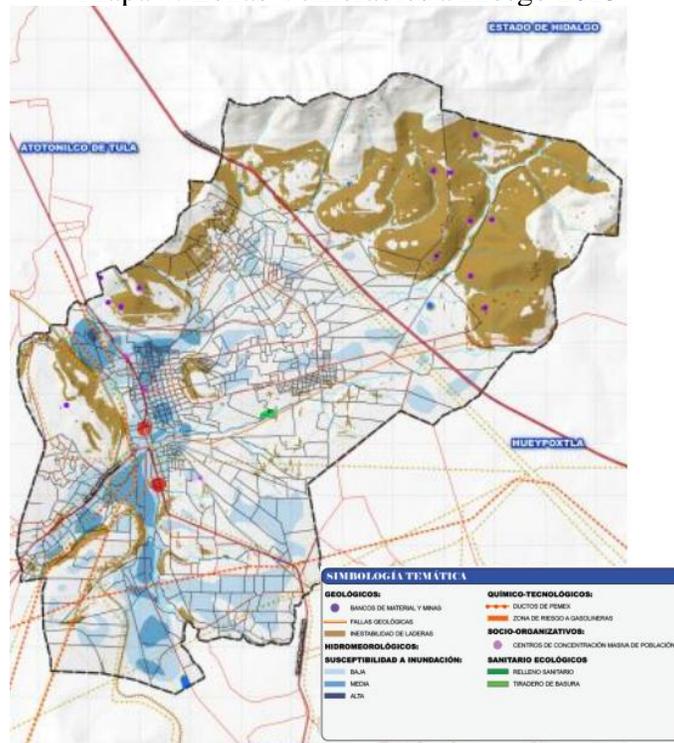
PMDU del 2023, esta preocupación se externó por la población ya que de acuerdo con ellos, existe un desconocimiento de los protocolos de atención en caso de derrames químicos o de accidentes/emergencias relacionadas con la refinería y las cementeras.

Mapa 3. Zonas Vulnerables a Riesgo 2004



Fuente: Gaceta de Gobierno (2004).

Mapa 4. Zonas Vulnerables a Riesgo 2023



Fuente: Municipio de Apaxco, 2023, pág. 125

Cosas como estas ya se han dado en años recientes como en Atitalaquia con el derrame químico proveniente del parque industrial y por ejemplo para Tula de Allende la contaminación por aguas residuales, donde las afectaciones también se dieron dentro del hospital municipal. Según los pobladores la falta de estudios sobre los riesgos y estudios ambientales generó la pérdida del espacio y del mismo recurso durante la inundación del 2021, en la actualidad no se tiene una respuesta sobre si se volverá a abrir el mismo centro o si existirá una alternativa; ya que en caso de requerir atención médica la población debe hacer un traslado de cerca de 1 hora.

De acuerdo con la página de Indicadores Municipales de Peligro, Exposición y Vulnerabilidad del Gobierno de México (2024), los municipios de Atitalaquia y Apaxco no cuentan con un atlas de riesgo. Por lo tanto, se deberá tener en consideración lo establecido en el artículo 84 de la Ley General de Protección Civil:

“Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente” (DOF, 2023b).

Reflexiones Finales

El caso de los municipios de la región tolteca son un ejemplo claro de que la participación de los colectivos y actores de la esfera social se hacen un elemento indispensable para el diseño y actualización de los planes de ordenamiento territorial y la creación de nuevos proyectos de desarrollo económico. Ya que la priorización de estos últimos puede traer consigo un desequilibrio en los ecosistemas, así como cambios en tanto en las dinámicas sociales, como en la transformación de los espacios de recreación.

De acuerdo con la población, actualmente existe un miedo a vivir dentro de los municipios, ya que se presentan cada vez más casos de problemas de salud relacionados a la cercanía de las cementeras, termoeléctricas y de los proyectos de quema de residuos sólidos. Lo que hace que estas regiones sean conocidas por estar en riesgo de un no retorno ecológico y de presentar una necesidad de acciones de restauración y conservación de zonas naturales y arqueológicas.

Avances de los equipos que integran el PRONAI que aquí se presentan dan cuenta de necesidades de acciones principalmente del gobierno, ya que de él depende la regulación y garantía del cumplimiento de las normas de protección ambiental y de la salud de la población, teniendo que contar con diagnósticos participativos, así como de consultas que permitan tener mecanismos de comunicación, mayor legitimidad y sobre todo una planeación colaborativa (estableciendo recursos utilizables, responsabilidad y medios de compensación ecológica y social), pasando de una visión solo en el desarrollo económico y pensando en una visión más compleja de las necesidades comunitarias.

Por tanto, la gobernanza y la planeación bajo una visión territorial permiten en un primer momento conocer las redes de actores involucrados, así como las características socio ambientales, económicas y de salud persistentes en determinado espacio. Como se mencionó en el objetivo se hace necesario el uso de medios intermunicipales y multinivel que permitan tener un diseño más acorde a las demandas y una interiorización de los proyectos, esto desde las políticas públicas permite mayor eficiencia, duración y alcance de las mismas, ya que al sentir que sus necesidades

se satisfacen y escuchan dentro del desarrollo de proyectos, las comunidades y sector económico se sienten parte de un mismo equipo que buscará impulsar el mejor beneficio.

Si bien actualmente el proyecto se encuentra en pausa y la declaración ha sido detenida debido a las elecciones del 2024, este ya representa un antecedente en la búsqueda de políticas integrales, interdisciplinarias y con un enfoque territorial. Es importante terminar haciendo énfasis en las palabras que han guiado gran parte del trabajo de los colectivos de la región “la contaminación del agua y de los ríos no reconoce qué municipio es parte de tal o cual proyecto, estos se contaminan por igual y nos afectan a todos, por eso necesitamos programas regionales”.

Referencias literarias

Aguilar, L. (1992) *El estudio de las políticas públicas*. México. Editorial Porrúa

Aguilar, C. (2017) *Evaluación de políticas públicas una aproximación*. Ciudad de México, México. Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: https://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/evaluacion_politicas.pdf

Aguilar, L. (2016) *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México, Instituto Nacional Electoral.

Carballo, M. (2022) “Tula, la ciudad inundada en corrupción” en *Mexicanos contra la Corrupción y la impunidad*. [En línea] disponible en: <https://contralacorruccion.mx/tula-la-ciudad-inundada-en-corrupcion/> [consultado el 25 de julio de 2024]

Diario Oficial de la Federación. (2023, mayo 08). “Ley de Planeación” en *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. [En línea] Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf> [consultado el 25 de julio de 2024]

Diario Oficial de la Federación. (2023b, diciembre 21). “Ley General de Protección Civil” en *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. [En línea] Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf> [consultado el 25 de julio de 2024]

Diario Oficial de la Federación. (2024b, abril 1). “Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano” en *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. [En línea] Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU.pdf> [consultado el 25 de julio de 2024]

Diario Oficial de la Federación.(2024, marzo 22). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. [En línea] Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [consultado el 25 de julio de 2024]

Estévez, A. y Esper, S. (2009) “Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas, sus etapas” en *Revista del Instituto de la Administración Federal de Ingresos Públicos Argentina*, IR. 05, Septiembre pp. 73-87. Disponible en:

https://www.academia.edu/7405594/Revista_IR_05_Instituto_AFIP_ARGENTINA_ciudadan%C3%ADa_fiscal_

- Franco, J. (2012)** “¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica” en Franco, J. *Diseño de Políticas Públicas*. México. Editorial IEXE, pp. 77-101.
- Gaceta de Gobierno. (2004)** “Plan Municipal de Desarrollo Urbano Apaxco” en Ayuntamiento de Apaxco. [En línea] Disponible en : http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/apaxco/D-5%20Layout1%20%281%29.pdf [consultado el 25 de julio de 2024]
- García, E.; et al. (2022)**. “Aguas superficiales y sedimentos, resultados etapa 1,” en: Carrasco Gallegos, B. V. y E. Martínez Jiménez, Informe Técnico Etapa 1 Fase inicial del Proyecto Evaluación de riesgo para la salud humana y ambiental por agentes tóxicos de origen antrópico como herramienta de empoderamiento social. Región Estratégica Ambiental Norte del Estado de México y Zona Tula, Hidalgo, clave 318998, México: CONAHCyT, diciembre de 2022.
- Gobierno de México. (2024)** “Indicadores Municipales de Peligro, Exposición y Vulnerabilidad” Secretaría de Seguridad. [Página web] disponible en: <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/indicadores-municipales.html> [consultado el 25 de julio de 2024]
- Harguindéguy, J. (2015)**. “Capítulo 3 La puesta en la agenda, un proceso complejo” en Análisis de Políticas Públicas. España, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 51-62.
- Martínez, J.; et al. (2023)** “Políticas Públicas, Resultados Etapa 2”. En: Carrasco Gallegos, B. V., Informe Técnico Etapa 2 Fase intermedia del Proyecto Evaluación de riesgo para la salud humana y ambiental por agentes tóxicos de origen antrópico como herramienta de empoderamiento social. Región Estratégica Ambiental Norte del Estado de México y Zona Tula, Hidalgo, clave 318998, México: CONAHCyT, diciembre de 2023.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992)**. Las políticas públicas. Editorial Ariel, S.A. España, pp. (160-191).
- Miño, E. (2019)** “Territorialización de la política pública”. En Bermeo, F. (coord.) *Territorialización de la política pública y gobernanza*. Serie Territorios en Debate N° 7. Ecuador, Ecuador. CONGOPE, Ediciones Abya-Yala, Incidencia Pública.
- Municipio Apaxco. (2023)** “Plan Municipal de Desarrollo Urbano Apaxco. Gobierno del Estado de México” en Gobierno de México [En línea] Disponible en: https://sedui.edomex.gob.mx/sites/sedui.edomex.gob.mx/files/files/planes_municipales/Apaxco/PMDU_APAXCO%202023.pdf [consultado el 25 de julio de 2024]
- Rosas, F.; Rogel, I.; y Colín, K. (2016)** “Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 16, julio diciembre, pp. 41-56. [En línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10363> [Consultado el 20 de Junio]
- Rozga, R. y Hernández, R. (2019)** “Las ciudades y territorios inteligentes en el contexto de las políticas públicas territoriales; relación entre gobernanza territorial y resiliencia”. En Santana, M. et al. “Transformaciones territoriales en México y Polonia: Vulnerabilidad, Resiliencia y Ordenación Territorial”. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Sekkal, A. (2019) “Gobernanza multinivel”. En Bermeo, F. (coord.) Territorialización de la política pública y gobernanza”. Serie Territorios en Debate N° 7. CONGOPE, Ediciones Abya-Yala, Incidencia Pública Ecuador, Ecuador. ISBN: 9789942096326

Zurbriggen, C. (2011). “Gobernanza una mirada desde América Latina” en **Perfiles latinoamericanos**, Vol. 19, núm. 38, julio-diciembre, pp. 39-64. [En línea] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es. [Consultado el 20 de Junio]