

El Desarrollo Sustentable y la Política Pública del Estado de México

Luis Raúl Ortiz Ramírez⁶

Juan Bernal Aguirre⁷

María Lorena Velazco Colin⁸

Resumen

El concepto de desarrollo sustentable nació en los años ochenta del siglo XX, derivado del informe que presentó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987. El concepto se ha mantenido en evolución, en dichas conferencias, incorporando nuevos elementos y busca un desarrollo integral de la población. En México este concepto fue incorporado a la legislación en un proceso que también va de finales de los años ochenta hasta su incorporación a nivel constitucional en las postrimerías de la década de los noventa. Desde entonces el desarrollo sustentable aparece en cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo y a nivel estatal en los Planes Estatales de Desarrollo, con distinto énfasis. Sin embargo, más allá del discurso de política pública, el desarrollo sustentable no se ha reflejado del todo en la vida de la población en general.

Palabras clave: *Grupos vulnerables, desarrollo sustentable, población, política pública*

⁶ Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. correo electrónico: raul_ciceron@hotmail.com

⁷ Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. correo electrónico: juan.beragui@hotmail.com

⁸ Becaria del del Proyecto de Investigación “Derecho a la Ciudad y Vulnerabilidad en el Espacio Público”, con número de Registro 6750/2022 CIP. correo electrónico: lore_colin54@hotmail.com

Introducción

Para garantizar que el desarrollo sustentable sea efectivo se han elaborado distintos planes para que el crecimiento de ciudades sea inclusivo, seguro y se cuente con la capacidad de planificar los asentamientos humanos tomando en consideración a grupos vulnerables, es decir, a niños, niñas, mujeres, personas con discapacidad y personas de edad.

Este objetivo nació de las crecientes preocupaciones sobre el impacto que la actividad humana le ha generado al medio ambiente y al aumento de la población que se experimentó durante el siglo XX, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. Esta preocupación fue evolucionando hasta que se le etiquetó como desarrollo sustentable.

La acepción que más se repite sobre el concepto desarrollo sustentable es: “aquel proceso en el cual se harán uso correcto de los recursos actuales sin comprometer los recursos de generaciones futuras, es decir, que el desarrollo sustentable va a preservar, proteger y conservar recursos naturales actuales y futuros”. Esta definición fue acuñada en el *Informe Brundtland*, en 1987, que se realizó por la Organización de las Naciones Unidas. (ONU, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común*, Nairobi, 1987).

Desarrollo del concepto de desarrollo sustentable

El antecedente formal más relevante del concepto desarrollo sustentable se encuentra en la *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, las ideas centrales se encuentran en sus primeros puntos:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso a la vida misma.

2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.
3. El hombre debe hacer constantemente recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.
4. [...] Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 1973, p. 3)

A este documento se le denominó “Declaración de Estocolmo” y en él ya hay una preocupación, creciente en el tema de la protección del medio ambiente, debido a los efectos que la actividad humana genera. Pero no solo eso, hay una inquietud por procurar que el ser humano cuide su entorno y se desarrolle de forma equilibrada porque ya comienza a permear la noción de obtener un beneficio.

El concepto de desarrollo sustentable tuvo un último elemento para terminar de construirlo a partir de la publicación del informe ambiental, realizado por la ONU, entre 1983 y 1987. La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presentó, el 19 de

junio de 1987, el “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, el cual tenía por título *Nuestro Futuro*. Este documento es más popularmente conocido como “Informe Harlem Brundtland”, nombre del presidente de la Comisión, Gro Harem Brundtland. (ONU, 1987)

En este informe se define por primera vez, qué es el “desarrollo sostenible”:

[...] asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto [...] implica límites –no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo. (ONU, 1987, p. 23)⁹

Un elemento muy relevante del informe fue la perspectiva que se tenía sobre el crecimiento de las ciudades y, sobre todo, la preocupación sobre el crecimiento que prospectaban para los núcleos urbanos de los países del llamado “Tercer Mundo”¹⁰, debido a que, de mantenerse la velocidad de crecimiento, se presionaría la capacidad de creación y gestión de infraestructura urbana, servicios y vivienda. Esto era un problema, debido a que, la mayoría de los países en vías de desarrollo no serían capaces de expandir o aumentar la infraestructura y demás elementos necesarios para mantener la calidad de vida de su población.

El mejor ejemplo de este crecimiento desequilibrado –para 1987– era la Ciudad de México, este núcleo urbano apareció en primer lugar –y aun para cifras del siglo XXI sigue

⁹ Las negritas y los [] son nuestros.

¹⁰ En adelante nos referiremos a estos países como “países en vías de desarrollo” debido a que la denominación “Tercer Mundo” ha tomado una connotación peyorativa.

sorprendiendo– el aumento de su población presentó las siguientes cifras: 3.05 millones de habitantes en 1950, 16 millones en 1982 y 26.3 millones en el año 2000. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la población en la Ciudad de México fue inferior a lo estimado, para el año 2000 presentó una población de 18.3 millones de habitantes y la última estimación es de aproximadamente 22 millones. (ONU, 1987, pp. 267-268)

Una buena síntesis de los problemas que presenta, en general, Latinoamérica, describe a un buen número de ciudades en México y, que es representativo, del Estado de México, lo sintetizó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente de la ONU de la siguiente manera:

El desarrollo fortuito estropea también la tierra y los paisajes naturales necesarios para parques urbanos y zonas de recreo. Una vez [que] se construye una determinada zona es muy difícil y caro crear de nuevo espacios abiertos.

En general, el crecimiento urbano ha precedido [...] al establecimiento de una base económica sólida y diversificada para respaldar la construcción de viviendas, la infraestructura y el empleo. En muchos lugares, los problemas están vinculados con sistemas de desarrollo industrial inadecuados y la falta de coherencia entre las estrategias de desarrollo agrícola y urbano. En la primera parte de este informe se ha examinado el vínculo entre las economías nacionales y los factores económicos internacionales. La crisis económica mundial de los años ochenta no sólo redujo los ingresos, aumentó el desempleo y suprimió muchos programas sociales, sino que acentuó también la ya escasa prioridad acordada a los problemas urbanos, aumentando la escasez crónica de recursos necesarios para construir, mantener y administrar las zonas urbanas. (ONU, 1987, pp. 271-272)

Años más tarde, en la llamada “Cumbre para la Tierra”, que se llevó a cabo en Río de Janeiro, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se llevó a cabo en 1992, se estableció el desarrollo sustentable como un objetivo alcanzable y realizable. Esta cumbre obtuvo como resultado más significativo la Declaración de Río, de la que se desprenden los principios universales. El primero de ellos señala: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo



sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.” (ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1993, p. 2)

A grandes rasgos estos son los antecedentes legales, de organismos supranacionales, más significativos en el desarrollo del desarrollo sustentable.

Incorporación del concepto desarrollo sustentable en México

Previo a que se insertara el concepto en la Constitución mexicana, permeo en el marco legal a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEP), en 1988. César Nava, profundiza al respecto y observa cuestiones de fondo como las implicaciones que tuvo la inserción del concepto en esta ley. En la que se señalaba que este precepto era un deber de las autoridades, es decir, no se estableció como un derecho de las personas (Nava Escudero, 2018). Esta ley fue reformada en 1996 y se convirtió en el antecedente del desarrollo sustentable en la Constitución mexicana.

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, El Ejecutivo federal observará los siguientes principios:

XI. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades, en ellos últimos términos de esta ley y otras leyes, tomaran las medidas para preservar ese derecho. (Diario Oficial de la Federación [DOF], Promulgada el 28 de enero de 1988 y reformada el 13 de diciembre de 1996)

La constitucionalización del desarrollo sustentable inició en 1996, cuando se presentó la primera iniciativa, no obstante, después de una serie de intentos, en 1999, la propuesta de reforma prosperó. Con ello, se modificaron los artículos 4 y 25; al primero se le adicionó: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Mientras que, al segundo, se reformó el párrafo primero y quedó de la siguiente manera:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la

libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (DOF, 28 de junio de 1999, p. 2)

Actualmente, la Constitución Mexicana señala en su artículo 4º, párrafo quinto:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPUM])

En paralelo, el concepto de *desarrollo sustentable* permeó las políticas de gobierno, esto se puede observar en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello presentamos la evolución que tuvo este concepto desde el Plan presentado en 1988.

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se cuestionaba el crecimiento a costa del deterioro ambiental, por lo que se propuso que la planeación y ejecución desde el gobierno protegieran el ambiente:

Cuando el crecimiento de la producción de bienes y servicios conduce al deterioro del medio ambiente, cabe cuestionar si dicho avance representa realmente un progreso para la sociedad. En estas circunstancias, es de suma importancia aquilatar y abatir los costos del crecimiento desordenado. [...] La demanda social y las propias necesidades del desarrollo nacional exigen armonizar el crecimiento económico con el establecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. De ahí la disposición del Ejecutivo Federal de incorporar la variable ambiental en todas sus actividades vinculadas al desarrollo, prevenir el deterioro ambiental además restablecerlo, y promover una firme y más amplia participación en este sentido de estados y municipios. Además, la planeación y ejecución de la acción gubernamental deberá realizarse a partir de una premisa básica: los recursos naturales conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país.

Se requiere pasar de la idea esencialmente correctiva a una preventiva en la que, de acuerdo con los orígenes del problema ecológico, se apliquen efectivamente las decisiones de inversión y tecnología que guarden el equilibrio entre el



mejoramiento de la calidad de vida de la población y el crecimiento económico. (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994)

En la siguiente administración, con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el Plan Nacional de Desarrollo ya introdujo el concepto de desarrollo sustentable en el apartado 5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable:

Nuestro reto es, sociedad y Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permita mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación. En los próximos años requeriremos una expansión productiva que sienta bases para crear empleos y ampliar la oferta de bienes y servicios demandados por una población en crecimiento. Por ello la política ambiental y de aprovechamiento de los recursos irá más allá de una actitud estrictamente regulatoria y se constituirá también en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable. Así lograremos hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental. (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000)

Para la primera administración del siglo XXI, es decir, la del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006), el concepto desarrollo sustentable se menciona 26 veces en el Plan Nacional de Desarrollo, pero se puede sintetizar con el siguiente párrafo:

Para asegurar un desarrollo sustentable se difundirá información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente; se apoyará a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente; se reglamentará el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso; se fomentará la adopción de procesos productivos limpios; se aplicarán políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales. Además, se incorporarán nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores y se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable, que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a

fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006)

En adelante el desarrollo sustentable se convirtió en una directriz del discurso político y de la estrategia de gobierno. Para la administración de Felipe Calderón (2006-2012), el desarrollo sustentable se incorpora como principio rector, pero se agrega el factor humano. Por ello, en la misma introducción del Plan se señala:

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo, 1994)

En este Plan el concepto es usado en 24 ocasiones, pero es en el Eje 4. Sustentabilidad ambiental, en el que se detalla con mayor claridad la perspectiva de esta administración:

La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Sólo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012)

En la siguiente administración el Plan Nacional de Desarrollo redujo el número de veces que se refiere al desarrollo sustentable a 5, no obstante, es muy interesante cómo lo aborda, porque se reconoce la existencia del cambio climático en el mundo y que el crecimiento económico del país ha contribuido al deterioro ambiental. En este plan solo se toca tangencialmente el desarrollo sustentable y se hace de la siguiente forma:

Ello implica retos importantes para propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos, a la vez asegurar que los recursos naturales continúen proporcionando los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar: i) el 12% de la superficie nacional está designada como área protegida, sin embargo 62% de estas áreas no cuentan con programas de administración; ii) cerca de 60 millones de personas viven en localidades que se abastecen en alguno de los 101 acuíferos sobreexplotados del país; iii) se debe incrementar el tratamiento del agua residual colectada en México más allá del 47.5% actual; iv) la producción forestal maderable del país es menor al 1% del PIB; v) para proteger los ecosistemas marinos se debe promover el desarrollo turístico y la pesca de manera sustentable; y vi) se debe incentivar la separación de residuos para facilitar su aprovechamiento. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018)

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, el concepto desarrollo sustentable no es uno de los ejes centrales del Plan, ha sido modificado para adaptarse a las premisas del gobierno actual, por lo que se puede sintetizar con el párrafo siguiente:

Propugnamos un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país, a quienes no podemos heredar un territorio en ruinas. (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024)

El Estado de México y la aplicación del desarrollo sustentable

En el Estado de México en 1995, se llevó a cabo una reforma a la constitución estatal, en ella el artículo 18, contenía las disposiciones referentes al medio ambiente y en ese momento apenas esbozaba el concepto de desarrollo sustentable sobre todo en su segundo párrafo:

La legislación y las normas que al efecto se expidan harán énfasis en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la propagación de la flora y de

la fauna existentes en el Estado. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reforma del 24 de febrero de 1995, Gaceta del Gobierno, 27 de febrero de 1995)

En agosto del año 2000 se presentó una propuesta de reforma en el que se adicionó el párrafo: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”

La exposición de motivos es muy pertinente para entender esta reforma:

Ante esta compleja realidad ambiental que nos plantea la civilización moderna, el derecho como instrumento de la sociedad, es la base para la corrección y prevención de los fenómenos que han puesto a la humanidad en situación tan crítica, por lo que nuestros ordenamientos jurídicos, especialmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Particular del Estado de México, deben ajustarse a los tiempos que la modernidad requiere para mantener el orden entre el aprovechamiento racional de los recursos y el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que es una aspiración legítima de toda persona. (Gaceta del Gobierno, 11 de junio de 2001)

En la exposición de motivos me parece muy clara la tendencia política que contiene esta adicción, es decir, por un lado, se busca blindar desde el marco normativo al ambiente y hacer consciente a la población que el daño a su medio repercute en su desarrollo. Al mismo tiempo, genera una reflexión en torno al descuido en el que se encuentra el medio natural. Actualmente el artículo 18, de la constitución mexiquense ha integrado el concepto desarrollo sustentable y que esto es un derecho de toda persona:

Corresponde al Estado procurar el desarrollo integral de los pueblos y personas, garantizando que fortalezca la Soberanía del Estado y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, una política estatal para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución y las disposiciones legales de la Federación. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar

un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo digno y bien remunerado. El desarrollo se basará en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, cuidando la integridad de los ecosistemas, fomentando un justo equilibrio de los factores sociales y económicos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México)

No obstante, el Estado de México, antes de que se adoptara en el marco constitucional a nivel nacional o en su propia Constitución, ya se había trazado un plan de crecimiento regional. En el que ya se contemplaba en los objetivos del desarrollo futuro:

- C. Construir reservas territoriales que garanticen el desarrollo urbano futuro.
- F. Obtener un abastecimiento seguro y suficiente de agua potable e insumos energéticos acorde a los planes de desarrollo.
- G. Mantener las condiciones de equilibrio ecológico y recuperar los sistemas alterados. (Plan Regional Metropolitano de Toluca, Estado de México, (*Gaceta del Gobierno*, 18 de marzo de 1993, p. 20)

Otra fuente para observar la asimilación del concepto son los planes de desarrollo estatales, en ellos se puede percibir la conciencia que se va tomando sobre los efectos que el humano y principalmente el crecimiento de la población tiene sobre el medio. Estos dos elementos, las estructuras humanas y la población, presionan las capacidades tanto económicas como naturales. Por ello, estas preocupaciones estarán estrechamente ligadas en la forma en que el concepto desarrollo sustentable permea en las políticas sociales.

En el Plan de Desarrollo 1993-1999, se hace patente que el crecimiento poblacional del Estado de México, en primer lugar, lo convirtió en la entidad más poblada del país a principios de la década de los noventa del siglo XX. Como se puede suponer este crecimiento vertiginoso se hizo de forma desordenada, con lo que se desbordaron los esfuerzos de planeación urbana, la capacidad financiera y los esfuerzos administrativos estatales y municipales. El gobierno reconoció la problemática social:

La difícil situación de la economía del estado ha repercutido en el ritmo y la amplitud de reducción de los rezagos en materia social. Esto se ha reflejado en la urbanización

acelerada y desordenada, un agravamiento de la pobreza externa, un deterioro de los servicios y afectación ecológica. (Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, p. 21)

En el siguiente plan de desarrollo 1999-2005, el desarrollo sustentable, en paralelo al ámbito nacional, dedica uno de sus objetivos a atenderlo. En él se matiza que el crecimiento económico y la satisfacción de necesidades humanas no pueden realizarse sin considerar las afectaciones a la naturaleza. Es, por tanto, la sustentabilidad, un principio ético y pragmático. (Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, p. 17.)

La siguiente administración también estableció una directriz en su plan de gobierno basado en el desarrollo sustentable. En líneas generales parece un poco más difuso su definición, porque se usa indiscriminadamente. Sin embargo, en lo que tiene que ver a los factores población e infraestructura se señala:

Tomar en cuenta la perspectiva de coordinación intergubernamental en la planeación del desarrollo urbano, para propiciar un crecimiento ordenado y armónico de los centros de población, que permita impulsar el desarrollo económico y productivo y distribuir equitativamente sus beneficios con criterios ambientalmente sustentables. (Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, p. 17)

Para el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, el desarrollo sustentable perdió protagonismo, sin embargo, hay un aspecto que es muy relevante. Implementar a política ambiental con visión municipalista que reconozca la importancia de los gobiernos locales en esta materia. En este plan el desarrollo sustentable se enfocó hacia el cuidado de residuos y disminuir la contaminación. (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, pp. 116-122)

Finalmente, en la administración que va de 2017 a 2023, parece que se redondea el concepto de desarrollo sustentable:

Toda sociedad requiere producir bienes y servicios para satisfacer diversas necesidades y crear un entorno de orden, bienestar y oportunidad. La elaboración de estos satisfactores requiere de mano de obra, maquinaria, infraestructura y recursos naturales como: agua, suelo, energía, flora y fauna silvestre. Es responsabilidad gubernamental vigilar que se preserven los servicios que el medio ambiente brinda

en soporte al desarrollo de las actividades humanas, en particular la recarga natural de los mantos acuíferos, el control de la erosión de suelos y las emisiones contaminantes, el manejo correcto de residuos sólidos y la promoción de la producción y el consumo de bienes y servicios sustentables en el Estado de México. Todo ello, en un entorno de ciudades y comunidades resilientes y sostenibles tanto en el ámbito urbano como en el rural. (Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, p. 17.)

Zona Metropolitana del Valle de Toluca

El territorio mexiquense habitualmente, se ha dividido para su estudio en dos regiones, principalmente, el Valle de Toluca y el Valle de México. En este trabajo nos enfocamos en el Valle de Toluca.

Oficialmente, la región del Valle de Toluca se estableció bajo el Plan Regional Metropolitano de Toluca (PRMT), en 1993, en el que se incluyeron los municipios de Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. Sin embargo, ya se reconoce a los municipios circundantes de Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Joquicingo, Mexicaltzingo, Oztolotepec, Santa María Rayón, San Antonio La Isla, Temoaya, Tenango del Valle y Tianguistengo. En este Plan se identificó que el crecimiento de esta región se debe a la vocación industrial que se desarrolló desde los años treinta del siglo XX. En ese momento la Región Metropolitana de Toluca presentaba una población estimada en 886,263 habitantes. (Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, 18 de marzo de 1993, pp. 5-6)

Como se puede ver líneas arriba, en el PRMT ya hay nociones del desarrollo sustentable, sin embargo, éstas no se desarrollaban con mayor profundidad. Básicamente las medidas relativas al desarrollo sustentable se concentran en: reducir los efectos de la urbanización en el medio ambiente y el relativo a la dotación de agua para uso humano. Por ejemplo, las zonas de amortiguamiento tenían la finalidad de controlar el crecimiento urbano y de protección del medio natural.

En el caso de la dotación de agua, se reconoció que esta región se encontraba en una situación vulnerable debido a que una gran parte de los recursos hídricos se exportan a la Ciudad de México. En ese momento las fuentes de las que disponía esta región eran:

1. Abastecimiento por medio de pozos (que ya era reducida).
2. Dotación correspondiente al Estado de México.
3. Captación de agua de Atarasquillo (Lerma), aunque esta fuente de agua también se conduce a la Ciudad de México.
4. Potabilización de las presas Antonio Álzate (Temoaya) e Ignacio Ramírez (Almoloya de Juárez).
5. Reutilización de aguas servidas para riego y uso industrial, por medio de plantas de tratamiento. (p. 15)

Adicionalmente, se consideraba que las aguas recolectadas en el drenaje, y que terminan en el Río Lerma, deberían ser previamente tratadas. Asimismo, para el desarrollo futuro se consideraba que se debería de mantener las condiciones de equilibrio ecológico y recuperar los sistemas naturales alterados. Se planteó el establecimiento de zonas de amortiguamiento y no urbanizables para evitar que el crecimiento de la ciudad afectara a poblados tradicionales y zonas de valor ecológico. (p. 20)

En suma, hace treinta años ya se observaban tendencias que no solo afectarían a la población en términos de dotación de agua, sino en su calidad y, debido al crecimiento de la mancha urbana, se establecieron zonas de amortiguamiento y zonas no urbanizables que se destinaran a usos agrícolas y de preservación del medio ambiente.

Un dato interesante es la proyección del crecimiento de la población, es un alivio que no se cumplieran estas proyecciones totalmente, porque se esperaba que el Estado de México llegara a más de 32 millones de habitantes.

Tabla 1

Población Esperada para la Región Metropolitana de Toluca (Plan Regional de Toluca 1993)							
Núm	Municipio/ Año	1990	1995	2000	2005	2010	2020
-	Total Estatal	9,815,90	12,071,88	14,726,38	17,964,65	21,915,00	32,612,72
		5	6	3	4	7	9

-	Total Estatal Región Metropolitana de Toluca	886,263	1,052,195	1,252,942	1,488,871	1,770,136	2,406,132
1	Lerma	67,131	109,954	165,890	241,644	338,273	527,665
2	Metepec	140,300	151,727	163,133	172,858	180,731	213,905
3	Ocoyoacac	37,315	55,451	79,186	109,879	149,399	227,861
4	San Mateo Atenco	41,943	59,975	83,697	113,899	146,213	231,711
5	Toluca	487,630	546,615	610,935	677,139	755,140	939,835
6	Xonacatlán	28,860	34,828	42,099	50,622	61,070	83,974
7	Zinacantepec	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: Plan Regional de Toluca 1993, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 19 de noviembre de 2009, pp. 18-19

Debido al crecimiento de Región Metropolitana del Valle de Toluca, así como los vínculos y conexiones entre municipios periféricos, en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, se aumentaron los municipios comprendidos y cambió su denominación por la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, con lo que se pasó de 7 municipios (señalados en la TABLA 1) a 22 municipios.

Tabla 2

Municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (Pan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005)	
Núm.	Municipio
1	Toluca
2	Metepec
3	Lerma
4	San Mateo Atenco
5	Ocoyoacac
6	Xonacatlán

7	Zinacantepec
8	Almoloya de Juárez
9	Temoaya
10	Tenango del Valle
11	Santiago Tianguistenco
12	Jalatlaco
13	Almoloya del Río
14	Santa Cruz Atizapán
15	Capulhuac
16	Calimaya
17	Chapultepec
18	Mexicaltzingo
19	Otzolotepec
20	Santa María Rayón
21	San Antonio la Isla
22	Texcalyacac

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo 1999-2005, en Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, 9 de agosto de 2002.

En materia ambiental, se reconoció en el Plan de Desarrollo 1999-2005, que la sustentabilidad hidráulica era un aspecto sustantivo y determinante para el desarrollo urbano de la región. Y las principales problemáticas eran:

- Áreas de recarga alteradas por asentamientos humanos.
- La deforestación tanto en el Volcán como en el Parque Sierra
- La pérdida de suelos y áreas forestales
- Debido a la sobreexplotación, hay presencia de hundimientos y en el tramo norte del Río Lerma ya hay signos de contracorriente.
- Contaminación del agua en cuerpos superficiales debido a: descargas de drenaje e industriales y de sustancias derivadas de las actividades agrícolas. (Estado de México, “Plan de Desarrollo 1999-2005”, *Gaceta del Gobierno*, 9 de agosto de 2002, p. 42)



El más desarrollado y señalado en este documento es la conurbación, en el cual, destaca el crecimiento de los asentamientos entre del Valle de Toluca y el Valle de Cuautitlán -Texcoco que está generando una mancha urbana desarticulada, que ya ha invadido áreas naturales. Además de otros crecimientos desordenados en la ZMVT, del que se desprende la subutilización de la infraestructura de servicios. (p. 48)

Como estrategia general se contempló: “Lograr la conservación, preservación y restauración del medio natural, a fin de garantizar la sustentabilidad regional en el mediano y largo plazo”. Pero como se ha señalado anteriormente, la preocupación por la dotación de agua era la principal preocupación. (p. 44)

Como proyecto estratégico se plantearon rellenos sanitarios en Calimaya (de captación regional) y rellenos sanitarios en Rayón, San Antonio la Isla, Santa Cruz Atizapán, Mexicaltzingo, Chapultepec, Xalatlaco y Tenango del Valle. (p. 44)

En 2009 la se redefinió la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, de la que se limitaron los municipios correspondientes a la Zona Metropolitana de Tianguistenco. El objetivo, relacionado con el desarrollo sustentable de esta zona se resumen en:

Lograr una mayor coordinación interinstitucional, y como estrategias y líneas de acción, entre otras, impulsar y coordinar el ordenamiento del territorio con base en los planes regionales metropolitanos del Valle de Toluca, que integran a los planes municipales de desarrollo urbano en un proyecto común y que establecen los sistemas primarios de vialidad, infraestructura, servicios, agua potable y alcantarillado, así como propiciar un crecimiento ordenado y armónico de los centros de población, que permita impulsar el desarrollo económico y productivo y distribuir equitativamente sus beneficios con criterios ambientalmente sustentables. (p. 60)

Agenda 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que los 193 Estados Miembros, suscribieron metas tendientes a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Como su nombre lo señala el objetivo principal de esta agenda es reforzar lo señalado en Estocolmo en 1973, Nairobi 1987 y Río 1992, transformar desde distintos frentes la forma de vida y el



desarrollo de los Estados, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y de las generaciones futuras.

El Estado de México suscribió los 17 objetivos planteados en esta Agenda, con la finalidad de dar seguimiento a las acciones y metas establecidas en ella se conformó el Comité Técnico del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con la finalidad de organizar la interacción entre niveles de gobierno para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible, a través de sus planes se estableció el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios:

1. Plan de Desarrollo del Estado de México
2. Planes de desarrollo municipales.
3. Programas sectoriales de corto, mediano y largo plazo.
4. Programas especiales
5. Presupuesto por programas
6. Convenios de coordinación
7. Convenios de participación
8. Informes de evaluación
9. Dictámenes de reconducción y actualización

Con base en esta estructura, los 125 planes de Desarrollo Municipal del Estado de México se encuentran alineados a la agenda. Al año 2020, se habían conformado 77 Consejos Municipales para dar seguimiento a la Agenda. Entre los cuales se encuentran todos los municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

En la revisión que realizó el gobierno del Estado de México sobre los avances que presentan los diversos niveles en la Agenda, los que están enfocados directamente en el desarrollo sustentable que son: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos (avance estatal 33.56% y 64.60% avance municipal); Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (39.94% avance estatal y 55.33% avance municipal); Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (23.51% avance estatal y 62.34% avance municipal); y, Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (36.43% avance estatal y 61.50% avance municipal) . Los resultados se enumeran a continuación:

1. 343 obras de construcción, rehabilitación y modernización de la infraestructura carretera y vial libre de peaje en 82 municipios.
2. El “Nuevo Parque del Centro de Toluca”.
3. Rehabilitación de espacios públicos, mejoramiento de parques y deportivos a través del Programa “Vive tu Comunidad”
4. Obras de electrificación
5. Sustitución de 200 kilómetros de tuberías hidráulicas. (Gobierno del Estado de México, 2021 *Revisión Voluntaria: Estado de México. Avance en el Cumplimiento de la Agenda 2030*, p. 60)

Sin embargo, retomando el “Informe Harlem Brundtland”, en 1987, el relativo a la dotación de agua de forma sostenible. Y si se toma en cuenta que ya se reconocía que el crecimiento de la población ejerce una población en el nivel de vida, porque impactan directamente la distribución de los recursos. *El desafío urbano*, reside en la incapacidad de las autoridades urbanas, del mundo en desarrollo, para suministrar tierras, servicios y las instalaciones para la vida humana adecuada, es la proliferación de asentamientos ilegales, con medio ambiente insalubre. Una sociedad corre el riesgo de comprometer de distintas formas. Por ello, las políticas de desarrollo sostenible deben considerar:

- Revitalizar el crecimiento;
- Cambiar la calidad del crecimiento
- Satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene;
- Asegurar un nivel de población aceptable;
- Conservar y acrecentar la base de recursos;
- Reorientar la tecnología y controlar;
- Los riesgos, y
- Tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones.

A partir de este documento, como hemos visto a lo largo de este trabajo, en los niveles nacional y estadual, se insertaron algunos objetivos en el desarrollo de la población en México. En el caso específico de la Zona Metropolitana de la ciudad de Toluca, para dar un



ejemplo, se consideró necesario proteger dos cuerpos de agua, que permitirían *el desarrollo sustentable* de esta región. Sin embargo, se presentaron los siguientes resultados:

La Presa Ignacio Ramírez, que se ubica en Almoloya de Juárez, a pesar de no estar en óptimas condiciones, se mantiene como un recurso ecológico del Estado de México y es promocionado para visitar (Secretaría de Turismo,). De hecho, hasta hay casa de aves, y una noticia reciente la identificó como hogar de pelícanos. (Ramos & Filiberto, 2020).

Un escenario muy distinto presenta la Presa José Antonio Alzate, ya que en 2008 se presentó una controversia entre el Instituto de Investigaciones Nucleares y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mientras la primera institución identificaba este cuerpo de agua como el más contaminado del Estado de México. Para junio de 2022, una nota de la agencia de noticias MVT advirtió sobre la muerte de la presa. Se identificaron como la principal causa, la contaminación. (Contreras, & José 2022)

Conclusión

El concepto de desarrollo sustentable ha estado vigente desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX. Su incorporación al marco legal mexicano fue relativamente tardía, hasta 1999. No obstante, su influencia ya había permeado en las políticas sociales. Sobre todo, se ha entendido este concepto como prevención de la contaminación. Sin embargo, si existe una conciencia desde el nivel municipal de lo que implica.

En cuestión de ordenamiento y búsqueda de mejora en la calidad de vida de los habitantes, hay conciencia que el crecimiento demográfico es el elemento que más presiona la calidad de los servicios y la capacidad de la naturaleza para adaptarse a estos entornos de poblaciones densas.

Pero son pocas las herramientas que se han dado al nivel de gobierno municipal y hasta hace algunos años se ha buscado mejorar las condiciones de gobernabilidad de este nivel, para tener una reacción más adecuada a la mejora en la calidad de vida de las personas. Sobre todo, a concientizar que la escala individual es la primera forma en la que se construye un ambiente sostenible.



Referencias

- Contreras, José, *MVT. Agencia de Noticias*, “Muere la presa Alzate ante el abandono oficial; solo van en elecciones”, 23 de junio 2022: <https://mvt.com.mx/muere-la-presa-alzate-ante-el-abandono-oficial-solo-van-en-elecciones-210467/>
- Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ONU), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común*, Nairobi, ONU, 1987.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Estado de México, “Plan de Desarrollo 1999-2005”, *Gaceta del Gobierno*, 9 de agosto de 2002.
- INEGI.
- Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca, *Gaceta del Gobierno*, 9 de agosto de 2009.
- Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, 18 de marzo de 1993.
- Estado de México, “Plan de Desarrollo 1999-2005”, *Gaceta del Gobierno*, 9 de agosto de 2002.
- Nava Escudero, César, “Análisis histórico de la reforma constitucional de 1999 sobre el derecho a un (medio)ambiente adecuado”, en *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 39, julio-diciembre 2018.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.



Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Plan Regional Metropolitano de Toluca, Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, 18 de marzo de 1993

PNUD (1994, septiembre). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo*. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

Ramos, Filiberto, *El Sol de Toluca*, “Presa Ignacio Ramírez: nuevo hogar de pelícanos pese a ser un hábitat peligroso y descuidado”, miércoles 30 de marzo de 2022: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/presa-ignacio-ramirez-nuevo-hogar-de-pelicanos-pese-a-ser-un-habitat-peligroso-y-descuidado-8065115.html>

Secretaría de Turismo: https://experiencia.edomex.gob.mx/recursos_turisticos/mostrarDetalleRecursos/1670

Secretaría de Turismo: https://experiencia.edomex.gob.mx/recursos_turisticos/mostrarDetalleRecursos/1670

ONU, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, ONU, 1973.

ONU, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común*, Nairobi, 1987.

ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Nueva York, ONU, 1993.