



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

---

**“LA TRANSVERSALIDAD DE LA SEMARNAT COMO MECANISMO  
DE COORDINACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 2006  
A 2012”**

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

**PRESENTA**

GÉNESIS ALEJANDRA HERNÁNDEZ SOLANO

ASESOR: MTRO. SERGIO VÍCTOR BALLESTEROS MESA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO. MARZO 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

En primer lugar a mi alma máter la Universidad Nacional Autónoma de México donde obtuve los conocimientos indispensables para mi carrera profesional, de lo cual me siento muy orgullosa. De igual manera, mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, lugar donde por cinco años integre y desarrolle mis habilidades académicas con apoyo y asesoría de mis profesores.

A mis padres, tan maravillosos por brindarme todo su apoyo en todo momento, porque gracias a ellos pude lograr mis objetivos profesionales y personales al proporcionarme su amor incondicional. A ellos va dirigido este trabajo, por ser quienes han estado conmigo y ser el mejor equipo que pueda existir en el mundo para mí.

A mi querido hermanito que me ha cuidado y forma parte indispensable de vida a estar presente en todos los momentos importantes de mi vida y formación.

Mis padrinos Raquel Hernández y José Luis Luna a quienes adoro, admiro y son todo un ejemplo a seguir por todo el apoyo que le han brindado a mi familia.

A mis amigos de la carrera Aura Rojas, Angélica Sosa, Cristóbal Rosiles, Dianell Pacheco, Eduardo Torres, Salvador Gómez con quienes compartí experiencias enriquecedoras tanto profesionales como personales. A cada uno de ellos gracias por compartir una de las mejores etapas.

A mi asesor el Mtro. Sergio Víctor Ballesteros Mesa, quien me oriento puntualmente para que este trabajo se desarrollara de manera optima y así lograr uno de los objetivos más importantes.

A mi profesor Gabriel Valenzuela por sus consejos y guía contante durante todo el proceso, muchas gracias.

Aquellas personas que por algún tiempo formaron parte de mi vida, gracias también a ellos porque aprendí y conservo lo mejor de ello.

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

## **Apartado 1. Concepción de Transversalidad en México**

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.....	8
1.2 Transversalidad en SEMARNAT.....	11
1.3 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	13
1.4 Agenda de Transversalidad.....	17

## **Apartado 2. Entorno a la Coordinación en la Administración Pública en México en 2006**

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	23
2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	26
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	27
2.3.1 Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad.....	28
2.3.2 Eje 2 Economía Competitiva y Generadora de Empleos.....	32
2.3.3 Eje 3 Igualdad de Oportunidades.....	34
2.3.4 Eje 4 Sustentabilidad Ambiental .....	37
2.3.5 Eje 5 Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable....	41
2.4 Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.....	43
2.4.1 Cambio Climático.....	44

2.4.2 Educación y Cultura Ambiental para la Sustentabilidad.....	46
2.4.3 Desarrollo Urbano Sustentable.....	47
2.5 Coordinación Gubernamental Mexicana.....	48

### **Apartado 3. Transversalidad en SEMARNAT**

3.1 Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable.....	61
3.2 Cambio Climático.....	62
3.3 Ordenamiento Ecológico.....	65
3.4 Conservación y Aprovechamiento Sustentable de Ecosistemas, Especies y Recursos Naturales.....	68
3.5 Prevención y Control de la Contaminación.....	70
3.6 Procuración de Justicia Ambiental.....	71
3.7 Investigación Científica, Capacitación y Educación.....	72
3.8 Desarrollo Rural y Urbano.....	74
3.9 Sistemas de Manejo Ambiental.....	76
<b>Reflexiones Finales y Propuestas.....</b>	<b>79</b>
<b>Fuentes de Información.....</b>	<b>83</b>

## Introducción

La Transversalidad es un elemento relativamente nuevo en México, ya que su implementación en el sector ambiental se ha llevado a cabo desde el 2001 con el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales. No obstante, es necesario mencionar que la coordinación entre las secretarías de estado, organismos descentralizados y paraestatales se practica pero no siempre se obtienen los resultados esperados.

Una coordinación activa entre las organizaciones públicas del país, la cual permita desarrollar las funciones de manera tal que no se dupliquen por organizaciones o funcionarios públicos. Los programas gubernamentales como los que lleva a cabo la SEMARNAT con la finalidad de involucrar a entidades gubernamentales en temas ambientales tales como son cambio climático, cuidado del agua, desarrollo sustentable, por mencionar algunos.

El programa que se llevó a cabo durante el 2010 efectuó una coordinación por medio de la Agenda de Transversalidad, proyecto que se desarrolló a beneficio del medio ambiente y de las comunidades que viven de él para así generar medios sustentables de cuidado ambiental.

Derivado de lo anterior propongo en cada uno de los apartados describir sus componentes, en el primer apartado “Concepción de Transversalidad en México” se hace mención de los principales objetos de estudio, partiendo de Estado, Gobierno y Administración Pública; además de abordar la implementación en México de Transversalidad con sus principales elementos como lo es la coordinación en la SEMARNAT y la descripción de su Agenda de Transversalidad.

En el segundo apartado “Entorno a la Coordinación En la Administración Pública en México en 2006” se explica la normatividad vigente que expide las facultades a los actores correspondientes para ejecutar la coordinación en las instituciones públicas del país; además de la descripción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 con sus 5 ejes rectores con énfasis en el eje cuatro “Sustentabilidad

Ambiental”; el cual determina los objetivos del sector ambiental siendo el tema de estudio del presente trabajo.

De igual forma describe el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 en el que se menciona los principales temas que desarrolla y atiende. También se menciona la coordinación gubernamental y sus características.

En el tercer apartado se describe la manera en que se implementó la Transversalidad en la SEMARNAT durante el periodo de 2006 a 2012. Esto por medio de la Agenda de Transversalidad y los 8 programas que desarrolló la SEMARNAT en coordinación con la APF y los tres órdenes de gobierno.

El presente trabajo tiene como propósito describir los componentes de la Transversalidad y su uso como mecanismo que permite la coordinación entre las instituciones de la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno en México.

En la Administración Pública, la coordinación es importante pues de esto depende el éxito o fracaso de un proyecto. En cada Secretaría de Estado, organismo descentralizado o desconcentrado, existe una organización y mecanismos que permiten la vinculación entre sus áreas, al ser un procedimiento complejo implica imaginación y creatividad para la conjunción de esfuerzos, porque es primordial al dar forma y congruencia a la estructura organizacional de acuerdo con sus funciones y actividades.

La Transversalidad permite que las instituciones puedan relacionarse entre sí, y de esta forma, participen en proyectos de manera coordinada e interdisciplinaria. Lo cual considera que cada área plantee una perspectiva diferente para enriquecer los elementos teóricos, operativos y técnicos de manera que sean más completos y armónicos para cumplir con los objetivos y metas planteados de manera más efectiva y oportuna.

La coordinación entre organizaciones públicas es un trabajo arduo y complejo, pero no imposible si el enlace y la disponibilidad entre el personal es adecuada, se inicia de la convicción de las autoridades competentes para una idónea comunicación interinstitucional factible para el vínculo de objetivos y de esta forma generar una administración eficiente y eficaz; sin embargo, la Administración Pública de México no es una limitante para las ideas que se pretenden plasmar y puedan aplicarse, pues el trabajo constante es la base para que los proyectos bien elaborados puedan llevarse a cabo con estrategias planeadas adecuadamente en cada sector.

El orden federal es importante en una república, laica, representativa y democrática, como lo es México, donde juegan un papel preponderante los órdenes estatal y el municipal que también son parte del pacto nacional consagrado en el artículo 40 constitucional, y representa un mandato legal que la Administración Pública Federal debe considerar en todos sus proyectos. Pero los recursos se encuentran bajo el resguardo de la federación, que decide la manera en la cual serán destinados entre las organizaciones públicas, estados y municipios, por ello la administración pública en estos dos órdenes obliga a la elaboración de proyectos en coordinación con las dependencias federales.

Existen documentos que hacen mención a la Transversalidad, en el acervo de la Universidad Nacional Autónoma de México, no obstante, considero que el tema tiene poco tiempo por lo que es relativamente nuevo ya que los trabajos analizados son de la década de los noventa. Este proyecto pretende dar una descripción de la Transversalidad en las organizaciones públicas de México, las cuales tienen una aplicación bajo la supervisión de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales principalmente, la cual mantiene una coordinación y corresponsabilidad con otras dependencias, con la finalidad de atender diversos temas ambientales que afectan hoy en día al país.

Hay pocos escritos al respecto, por ello que la Transversalidad sea recientemente aplicada en México en una secretaría de Estado con éxito. Este trabajo pretende dar seguimiento al proyecto, proponiendo que se lleve a cabo en cada entidad

federativa con sus respectivos municipios, siendo más difícil para aquellos bajo el régimen de usos y costumbres.

Si bien la Transversalidad no es nueva en su creación y aplicación, es poco conocida en la administración y no se ejecuta de manera recurrente. En trabajos revisados sobre el tema se encuentra poco sobre su aplicación, sólo existen dos tesis en la Universidad Nacional Autónoma de México que traten el contenido, en un trabajo se menciona la Transversalidad en el desarrollo sustentable, no obstante, en ningún caso se menciona el proyecto que realiza la SEMARNAT.

La reciente aplicación y escaso conocimiento de la Transversalidad permite construir conocimiento al respecto, partiendo de la descripción de sus principales autores, además de puntualizar el contenido del proyecto de la Agenda de Transversalidad. La experiencia de la SEMARNAT puede convertirse en el rudimento que permita documentar la práctica y la efectividad de la coordinación entre organizaciones públicas, y demostrar la capacidad del gobierno para innovar sus procedimientos a beneficio de la sociedad.

No debe perderse de vista que la coordinación entre las organizaciones públicas es un mecanismo que permite mantener la comunicación entre ellas y los servidores públicos, y por lo tanto, la eficiencia y eficacia de la administración pública se ven reflejadas en los resultados que se obtengan, los cuales son proporcionales a la comunicación y esfuerzo

La SEMARNAT en colaboración con las 18 Secretarías de Estado Federales, así como las paraestatales, organismos descentralizados y desconcentrados, crearon ocho programas sectoriales con resultados positivos como la creación de comisiones, grupos de trabajo y destinación de recursos a personas beneficiadas de los programas elaborados los cuales se describirán en el presente trabajo.

Al realizar el servicio social en la SEMARNAT en el área de planeación y evaluación, se constató la relevancia y alcance que la Transversalidad tiene a nivel nacional, esto a través de la elaboración y ejecución de políticas públicas

para la preservación del medio ambiente. Estar en contacto directo con el proyecto permitió notar sus aciertos de coordinación.

## Apartado 1. Concepción de Transversalidad en México

El presente trabajo pretende describir la agenda de Transversalidad de la SEMARNAT en el período comprendido de 2006 a 2012, sus actores y características relevantes para la Administración Pública considerando mencionar en primer lugar sus conceptos básicos en el primer apartado para ubicar el tema de manera deductiva.

### 1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública

La funcionalidad de los conceptos siguientes se considera la base para el desarrollo de programas porque cada uno de ellos forma parte de lo que hoy en día concebimos como el Ente del que todo ciudadano formamos parte. Sólo se mencionan los autores que destacan en perspectivas que se relacionan con el presente tema a desarrollar.

La definición de “Estado” es discutida por los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública, en cuanto a sus elementos, funciones y tipos que lo componen; pues se sabe que sus orígenes no son recientes, sino de cientos de años atrás, se podría hablar de Estado en cuanto las primeras civilizaciones se organizaron para un fin común: garantizar su seguridad. El hombre desde sus inicios logró organizarse, y conforme éste fue evolucionando y creciendo en sus ideas, de igual forma lo hizo su concepto, fue adaptándose a las necesidades y características de cada época.

Para fines de este documento, se pretende contextualizar al Estado según el autor Hans Kelsen: “La identidad del Estado y orden jurídico resulta patentemente por el hecho de que incluso los sociólogos caracterizan al Estado como sociedad

políticamente organizada. Como la sociedad –en cuanto a unidad- está constituida por una organización, es más correcto definir al Estado como “organización política”. Toda organización es un orden [...] El Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza [...] El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho.”<sup>1</sup>

Para Kelsen todo Estado está socialmente (y se agrega políticamente) organizado, pues el orden es un elemento fundamental para la existencia pacífica de los hombres en un territorio, además, la coerción es el medio por el cual se lleva a cabo el uso legítimo de la violencia, en los hombres que no respeten las leyes establecidas para mantener el orden dentro de la sociedad organizada.

Respecto al concepto Gobierno se considera una parte del Estado, es el que detenta la autoridad, su brazo ejecutor. Hay muchos tipos, y estos pueden cambiar. Sus características se llaman regímenes, son el conjunto de instituciones y reglas formales, las cuales van a llevar la égida de la sociedad. El Gobierno en México se divide en tres órdenes, los cuales son Federal, Estatal y Municipal, y a la vez se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Debido a que un Estado lo deben integrar tanto población, territorio y gobierno, este último debe consistir en un grupo de personas que tengan conocimientos necesarios para una función eficaz. Trabajar en conjunto disminuye la carga de trabajo, es por esto que el Estado al ser un grupo de instituciones logra mayor alcance en sus funciones determinadas y con ello una mayor trayectoria en las buenas dinámicas que se lleven a cabo.

La Administración Pública es el brazo ejecutor del gobierno, de acuerdo con Bonnin, también se considera la potencia que corrige y mejora todo cuanto existe. Es un arte, y al mismo es una ciencia, pero es totalmente práctica. Es la base de un país aunque es un tanto complicada en su formación es indispensable que funcione correctamente y en conjunto con el gobierno. Se realiza por medio de las

---

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. Teoría general del Derecho y del Estado, México, UNAM, 1995, pág. 226.

instituciones que no son más que la Administración misma en correspondencia con la sociedad que la reconoce al igual que a su gobierno.

Lo que respecta a la Administración se entiende como “un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos”<sup>2</sup>, Taylor considerado como “el padre de la administración científica” por el impacto que causó con el desarrollo alcanzado en la administración en el siglo XX, logró incrementar la eficiencia y eficacia en la producción, es decir, consiguió reducir costos y aumentar utilidades, además de hacer posible que los trabajadores obtuvieran un mayor pago a través del incremento en la productividad. Contempló la lentitud de los trabajadores para realizar sus actividades como “tortugismo”; así que puso en marcha una manera en que la producción incrementara sin la necesidad de exigir gran esfuerzo a los trabajadores.

Respecto a la Administración Pública también se pueden mencionar autores relevantes de esta ciencia, así como sus definiciones que son claras para entender el quehacer del Gobierno. Como lo considera Wilson: “La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”<sup>3</sup>.

No obstante, para ejercer la Administración Pública es necesaria una vocación de servicio, trabajar para el bien común de manera activa. Su formación se realiza para el desarrollo óptimo de la sociedad, pues se encarga de organizar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos. En esta estrecha relación que se lleva a cabo entre la administración y la sociedad es de vital importancia que ésta no pierda el interés ni la participación en aspectos que realice, pues es para su beneficio, a decir verdad la participación también debe

---

<sup>2</sup> Terry, George. Definición de administración en “Principios de Administración”, México, Editorial Continental, 2004. pág. 22.

<sup>3</sup> Wilson, Woodrow. Estudio de la administración en “Administración pública”, México. Editorial Trillas. Pág. 85.

llegar hasta cierto límite y es ahí cuando el derecho Administrativo es capaz de regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, básicamente con los particulares mantiene cierta relación con las organizaciones y las instituciones, como lo son servicios centrales y organismos autónomos dependientes de otras instituciones.

## 1.2 Transversalidad En La Secretaría De Medio Ambiente Y Recursos Naturales (SEMARNAT)

En México la Transversalidad en la variable ambiental es un “instrumento articulador que permite interrelacionar el sector ambiental con la sociedad”<sup>4</sup>. En estos últimos años la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales diseña estrategias<sup>5</sup> para la formación de valores, el cuidado del medio ambiente y desarrollo sustentable con el fin de proporcionar una formación integral, así como formular un fundamento ético al funcionamiento de la institución.

La SEMARNAT concibe la Transversalidad como un proceso que se realiza mediante el concurso de diversas dependencias gubernamentales, unidas bajo un objetivo común, mediante un esquema organizacional descentralizado, en respuesta a un problema público que no puede tratarse de efectiva ni eficientemente desde un ámbito sectorial o por una sola dependencia gubernamental o un grupo reducido de ellas.

Para lograr la Transversalidad se necesita de una concepción integral de los procesos y de la participación activa y corresponsable de las dependencias e instituciones involucradas. La meta es sumar y compatibilizar objetivos y participar conjuntamente en el desarrollo de dichos procesos. Se requiere también de una

---

<sup>4</sup>SEMARNAT. Memoria Documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal. México, 2006. Pág. 37

<sup>5</sup>A través de la Dirección de Integración de Políticas Sectoriales se sostiene una relación permanente con enlaces de las dependencias de la Administración Pública Federal, para tratar cada uno de los temas de la Agenda de Transversalidad. Existe una reunión anual (Plenaria) en la cual se destacan los principales Logros que se han obtenido en conjunto los enlaces y la SEMARNAT.

asignación clara de responsabilidades y de los recursos adecuados, así como de indicadores que hagan posible su seguimiento y evaluación.

La Transversalidad implica integrar varias disciplinas, en el caso de la Administración Pública Federal, la colaboración de las dependencias que la conforman, pues las diversas instituciones logran tener una conexión para trabajar en conjunto y resolver problemas sociales, económicos y sobre todo, ecológicos de la sociedad.

“La Transversalidad en la Administración Pública Federal (APF) se dio en el momento en que una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que, la instrumentación de acciones gubernamentales, toca necesariamente dos o más ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal), con lo cual cada uno de ellos actúa en el marco de su responsabilidad, pero siempre de forma coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos.”<sup>6</sup>

Se considera también la coordinación de esfuerzos entre las dependencias de la APF, los tres órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión, para integrar políticas relacionadas con la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Un antecedente reciente de la implementación de la Transversalidad en México es en el 2000 con la consolidación de la gestión ambiental integral, contemplando objetivos como la procuración del medio ambiente y los recursos naturales mediante la contención de las tendencias de deterioro, introducir estrictos criterios de sustentabilidad en producción y contribuir al mejoramiento del bienestar social y la mitigación de la pobreza sobre todo rural.

Con la reestructuración del sector ambiental a partir del 2001 con la creación de nuevas instancias sectoriales tales como ciencia, tecnología, educación y cultura ambientales; se genera la transición de la SEMRNAP hacia la SEMARNAT.

---

<sup>6</sup> Informe de Labores SEMARNAT 2007, México, 2007. Pág. 87

### 1.3 Secretaría De Medio Ambiente Y Recursos Naturales

Tras la nueva política ambiental postulada en 2001, la SEMARNAT se reestructuró de manera profunda al crearse tres subsecretarías dedicadas principalmente a la Planeación y Política Ambiental (SPPA), la Gestión para la Protección Ambiental (SGPA) y el Fomento y Normatividad Ambiental (SFNA), que incorporaron varias de las atribuciones del antiguo Instituto Nacional de Ecología (INE), el cual se concentró a partir de entonces, en la investigación ambiental y la vinculación del sector con el medio científico y técnico en esa materia.<sup>7</sup>

De igual manera, se estableció la participación de la SEMARNAT en tres comisiones coordinadoras del orden Ejecutivo Federal que atienden las prioridades nacionales (Cuadro 1). Por tanto, el medio ambiente pasó de ser un asunto sectorial a ser un tema transversal en las agendas de trabajo de las comisiones de Crecimiento con Calidad, de Desarrollo Social y Humano y de Orden y Respeto.

Cuadro 1. Comisiones Coordinadoras del Ejecutivo Federal

Comisión para el Desarrollo Social y Humano	Sistema Integral de Salud
	La Revolución Educativa
Comisión para el Crecimiento con Calidad	Desarrollo económico, dinámico e incluyente
	Competitividad
Comisión de Orden y Respeto	Seguridad Pública
	Gobernabilidad Democrática

Fuente: Gobierno Federal, PND 2001-2005; p. 66

Con base en la nueva participación de la SEMARNAT logró una mayor congruencia e integración de las políticas públicas; sobre todo en cuanto a la

<sup>7</sup> Memoria documental sobre el PDS 2001-2006 y las Agendas de Transversalidad 2004-2006, México, Noviembre 2006, pág. 20.

Transversalidad de los asuntos ambiental y del desarrollo sustentable porque se establecieron compromisos explícitos en programas sectoriales de la Administración Pública Federal. Principalmente en el capítulo 5 del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales dedicado a la sustentabilidad, con ello la SEMARNAT implementó cuatro programas estratégicos:

1. Detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire, suelos);
2. Detener y revertir la pérdida de capital natural;
3. Conservar los ecosistemas y la biodiversidad;
4. Promover el desarrollo sustentable.

Con las nuevas atribuciones, la SEMARNAT elaboró el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal (PDS) con seis pilares de la nueva política ambiental de México:

1. Integralidad: consideró que los recursos naturales se manejaran de forma conjunta y coordinada, para ello se adoptó un enfoque integral considerando las interrelaciones entre agua, aire, suelo, recursos forestales y los componentes de la biodiversidad biológica.
2. Compromisos de los sectores del Gobierno Federal: representó una tarea compartida por diversas secretarías e instituciones del gobierno federal que son responsables de los distintos sectores de la economía. Por lo tanto, las dependencias eran responsables de promover el desarrollo sustentable en sus actividades y programas.
3. Nueva gestión: cambió el enfoque estratégico de la gestión ambiental, impulsó el buen comportamiento de los usuarios del medio ambiente con una normatividad clara, eficiente y formulación de incentivos para promover un buen desempeño ambiental. Se enfocó en la preservación y control para detener y revertir la degradación de los ecosistemas.

4. Valoración de los recursos naturales: se promovió que los recursos naturales fueran usados de forma responsable y racional.
5. Apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental: significó el apego total a la ley y combate estricto al crimen ambiental.
6. Participación social y rendición de cuentas: significó el acceso a la información, además de la evaluación de la sociedad a la gestión federal del sector ambiental de su desempeño, para ello se establecieron metas para la evaluación y facilitaran la rendición de cuentas.

De igual manera la SEMARNAT laboró bajo su plan sectorial con la finalidad de lograr los objetivos del PND, para ello trató siete temas: el “Cambio climático”, “Educación y cultura ambiental para la sustentabilidad”, “Desarrollo urbano sustentable”, “Turismo ambiental responsable”, “Sistemas de manejo ambiental” y la “Integración territorial”. En ellos cubren un papel significativo pues las relaciones intergubernamentales se consideran una forma de organización en la administración pública, ya que su finalidad implica la diversidad de funciones.

También la coordinación y seguimiento de compromisos asumidos por instituciones participantes en materia ambiental como se menciona en el cuadro 2:

Cuadro 2. Instituciones participantes en el PND

<b>Grupo de Economía</b>	<b>Grupo de Energía</b>	<b>Grupo Social</b>	<b>Grupo Ambiental</b>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Energía	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Economía	Petróleos Mexicanos	Secretaría de Salud	Comisión Nacional de Agua
Secretaría de Comunicaciones y	Comisión Federal de	Secretaría de Educación	

Transportes	Electricidad	Pública	
Secretaría de Turismo		Consejo Nacional de Población	
Fondo Nacional de Fomento al Turismo			
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales			

Fuente: Memoria documental sobre el PDS 2006.

El Grupo de Economía tenía el propósito de desarrollo competitivo, socialmente incluyente y ambientalmente sustentable, mediante el impulso del gasto regional dentro de los criterios para detonar el desarrollo regional, equilibrado y sustentable.

El Grupo de Energía con propósito de incrementar el uso de fuentes renovables de energía, desarrollar fuentes alternas, mejorar y fortalecer la política de combustibles más limpios e impulsar medidas y acciones que permitan mitigar las emisiones de gases efecto invernadero.

El Grupo Social promovió la cultura ambiental, apoyo proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y promoción de campañas para prevenir daños ambientales.

Finalmente el Grupo Ambiental impulso medidas y acciones que contribuyeron al desarrollo sustentable del campo, al evitar y reducir los efectos dañinos para el medio ambiente de algunas prácticas nocivas y mejorar las condiciones de operación de aquellas zonas que prevalecen condiciones adversas para el desarrollo.

## 1.4 Agenda de Transversalidad

La Agenda de Transversalidad tiene el principal objetivo de llevar a cabo Políticas Públicas para el desarrollo sustentable, a través del modelo de relaciones intergubernamentales. Entendiéndose que las políticas cuentan con diversos elementos como lo son los problemas fundamentales del hombre en sociedad que se consideran como conflictos o diferencias que se generan con otro individuo, tales problemas no se erradican con soluciones estratégicas, sino que se llevan a cabo soluciones momentáneas que permiten salir del problema rápidamente, generando una dificultad persistente y surja poco tiempo después, mientras en el peor de los casos vuelva con mayor intensidad o complejidad.

Para lograr un desarrollo humano sostenible como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es necesaria “la Transversalidad de las políticas públicas, cuyo propósito es el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial de los tres órdenes de gobierno, al igual que de los tres poderes de la Unión, para el desarrollo de políticas públicas integradas y convergentes que aporten a la sustentabilidad y el desarrollo en México.”<sup>8</sup>

Las dependencias de la Administración Pública Federal, colaboraron con la Agenda en distintos sectores, para la elaboración en conjunto de políticas públicas que permiten atender las principales problemáticas en materia ambiental. A saber, la SEMARNAT a través de la Agenda de Transversalidad y las dependencias de la APF no colaboraron sólo en el orden federal, sino también con los órdenes Estatal y Municipal; para que de esta manera el alcance de las políticas sea aún mayor.

El impulso de las Agendas de Transversalidad dio mayor claridad al proceso y a los instrumentos de coordinación y seguimiento con base en los compromisos que se establecieron de común acuerdo, la SEMARNAT y las demás secretarías y entidades federales participantes plasmaron acciones y proyectos que se comprometieron a cumplir y las principales actividades y metas a desarrollar. En la

---

<sup>8</sup>Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007. P. 79

Agendas se incorporó información, tanto de las dependencias de la APF participantes como de las Unidades Responsables (UR) del sector ambiental; además se establecieron nuevos instrumentos para el seguimiento y evaluación de los avances logrados y para la definición de las medidas y acciones que se impulsaron.

Mediante las Agendas de Transversalidad se hizo énfasis en la importancia de acompañar la Transversalidad de las acciones y proyectos con un enfoque que diera cuenta de la integralidad que se requería, además se logró transitar de una definición unilateral de compromisos por parte de las dependencias de gobierno a un proceso más sistemático que el aplicado, de concertación de acciones y proyectos con la SEMARNAT, aunado a un seguimiento y evaluación conjuntos de los avances y definición de acciones complementarias para asegurar el cumplimiento de las metas previstas. Dichas atribuciones las continuó desempeñando la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental (SPPA).

Un avance significativo fue el aumento de las instituciones externas participantes, que pasaron de 16 a 32, y su organización con base en los Gabinetes de Crecimiento con Calidad (GCCC), de Desarrollo Humano y Social (GDHS) y de Orden y Respeto (GOR). Además creció el número de Unidades Responsables del sector ambiental de 3 a 19, y sobre todo se incrementó el número de acciones y proyectos. Véase Cuadro 3.

Cuadro 3. Transversalidad: instituciones participantes por gabinetes federales.

GCCC	GDHS	GOR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SHCP</li> <li>• BANOBRAS</li> <li>• SE</li> <li>• SECTUR</li> <li>• FONATUR</li> <li>• SCT</li> <li>• SEPOMEX</li> <li>• SENER</li> <li>• PEMEX</li> <li>• CFE</li> <li>• LFC</li> <li>• SRE</li> <li>• INEGI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEDESOL</li> <li>• CONAZA</li> <li>• CONAFOVI</li> <li>• SALUD</li> <li>• SEP</li> <li>• CONACYT</li> <li>• SAGARPA</li> <li>• CONAPESCA</li> <li>• SRA</li> <li>• CDI</li> <li>• INMUJERES</li> <li>• PROFECO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEGOB</li> <li>• CONAPO</li> <li>• SEDENA</li> <li>• SEMAR</li> <li>• PGR</li> <li>• SSP</li> </ul>

Fuente: Gobierno Federal, PND 2001-2005; p. 39

Asimismo se ampliaron las responsabilidades que venían cumpliendo la SEMARNAT en cuanto a la coordinación y el seguimiento del PDS. Se debía fomentar, coordinar y dar seguimiento a los compromisos de las Unidades Responsables incorporadas a las Agendas de Transversalidad, conforme a las funciones y atribuciones establecidas en el Reglamento Interior. Ello se dio sobre todo, en relación con la contribución de dichas UR a la integralidad de las acciones y proyectos impulsados por las instituciones participantes.

El contenido de las Agendas de Transversalidad se publicó en el Programa Anual de Trabajo (PAT) de 2004. Desde entonces, éstas han constituido una de las tres prioridades del sector ambiental, junto con el programa de protección a los bosques, suelos y cobertura vegetal y el de protección de los recursos hídricos y fomento a la infraestructura hidráulica de México.

El aumento del número de participantes y las acciones y proyectos significó un salto cualitativo, sobre todo al aumentar las posibilidades para una mayor

Transversalidad e integralidad y de coordinación y concurrencia entre los participantes y la generación de sinergias mutuas, compromisos de los programas sectoriales 2001-2006 incorporados al Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las Agendas de Transversalidad fortalecieron el desarrollo del Plan de Desarrollo Sustentable al constituirse en el instrumento base de la concertación, el seguimiento y la evaluación de las acciones y los proyectos, teniendo como eje el cumplimiento cotidiano de las actividades y las metas establecidas en cada caso. Para tales efectos se estableció un sistema de reporte mensual, con base en un formato que contiene la información sustantiva sobre las acciones y los proyectos comprometidos, las instituciones participantes, los avances logrados, su actualización y las actividades pendientes. Además, se estableció un alineamiento más claro y directo entre los avances de cada año y las actividades que se llevarán a cabo en el siguiente, permitiendo una mejor programación y seguimiento de los trabajos.

Con base en dicho formato, las instituciones y Unidades Responsables reportan mensualmente a la DGPE sus avances y actividades pendientes. Este procedimiento se complementa con las reuniones entre el personal de la DGPE y los enlaces de las instituciones y UR participantes, en los meses de enero y marzo de cada año, para hacer el cierre del año anterior y definir las acciones y proyectos del nuevo año.

A partir de esos resultados, la DGPE prepara la información que se incorpora al Programa Anual de Trabajo, presenta los reportes mensuales para el Sistema de Planeación Estratégica (SPE) y elabora la información que se incluye en el informe anual de labores de la Secretaría. Para evitar la demanda excesiva de información que un sistema como éste genera, la DGPE diseñó un sistema automatizado de reporte que facilitara la sistematización de la información, mediante un único informe a validar por las instituciones y UR participantes.

El diseño se realizó con el apoyo de la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones (DGIT). El proyecto denominado Sistema de Actualización y Seguimiento de la Agendas de Transversalidad (SASAT) fue desarrollado en

2006; su aplicación inició en mayo siguiente, luego de realizar varias pruebas y dos cursos de capacitación, uno para los encargados de llevar el sistema en las instituciones participantes, a inicios de marzo, y otro para los encargados de las UR de la SEMARNAT, a finales de ese mes.

Entre las ventajas que se encontraron del Sistema de Actualización y Seguimiento de la Agendas de Transversalidad (SASAT) se logró un seguimiento eficiente de la información capturada por las instituciones, ya que se ingresaba vía internet desde la oficina e los responsables que elaboran los reportes e incorporaban la información correspondiente.

Además se podía consultar la información por los participantes, incluyendo propuestas sobre avances logrados, se generaba automáticamente un recordatorio para que el enlace institucional actualizara la información mejorando el uso de los recursos al eliminar el envío de oficios o correos de forma manual. También permitía la impresión de información relacionada con la institución o UR a la que perteneciera.

La forma que operaban las Agendas de Transversalidad es a través de enlaces de tres tipos, Enlace Titular que destina la institución para ser su representante ante la Agenda. El enlace operativo, también designado por la institución o por el enlace titular, quien se encarga de dar seguimiento y mantener actualizadas las fichas técnicas, así como los reportes bimestrales en el Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad<sup>9</sup>; y por último, los enlaces suplentes, que como su nombre lo dice, son quienes pueden relevar a uno de sus colegas si este llega a ausentarse. El enlace suplente puede sustituir al Enlace Titular en las reuniones que convoca la Agenda de Transversalidad para lograr acuerdo.

Para las reuniones que realizaba el personal de la DGPE y los enlaces institucionales al inicio de cada año, tuvieron mayor incidencia con respecto a las demás instituciones de la APF y menor respecto a las UR sectoriales, sobre todo en 2006. La decisión de llevar a cabo dichas reuniones tenía por objetivo corregir

---

<sup>9</sup>El Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad (SIAT) es una herramienta informática mediante la cual se sistematizan los compromisos, acciones y metas vertidas en la Agenda de Transversalidad, concertados entre el sector ambiental y el resto de la APF con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos concertados y poner a disposición de los participantes en la Agenda y del público en general información referente a la coordinación interinstitucional. <http://www.semarnat.gob.mx/Pages/impresion.aspx?URL=http://www.semarnat.gob.mx/transversalidad/Paginas/sistema.aspx>. Noviembre 2011.

la elevada variabilidad que mostró el trabajo desarrollado en 2004 y homogeneizar su seguimiento anual.

Las reuniones se realizaron con base en la información de cierre de cada año y los compromisos a cumplir en el nuevo año; con ello se logra precisar de mejor manera las actividades venideras y, de ser el caso, ratificar o modificar las acciones y proyectos establecidos en un inicio. Además, se favorece la concertación entre la SEMARNAT y las dependencias e instituciones participantes en las Agendas de Transversalidad.

## Apartado 2. “Entorno a la Coordinación en la Administración Pública en México en 2006”

En el presente apartado se describe la normatividad vigente del 2006 la cual se respalda la agenda de Transversalidad.

### 2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A la CPEUM se le considera la ley suprema de la normatividad en México, pues todas las leyes generales, federales, reglamentos, estatutos, etc, tienen como referencia la Constitución. Consta de 136 artículos y 19 transitorios. A continuación se mencionan los de relevancia para efectos de este documento: en el Artículo 25 se menciona “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución [...] el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”

El Estado como se explicó anteriormente es considerado como el gobierno, población y territorio, éste ente cuenta con la capacidad de coordinar a las instituciones para alcanzar objetivos en común, de igual manera regulará las actividades que se pretendan desarrollar. Sin embargo, esta situación puede considerarse un problema por el centralismo que existe para la toma de decisiones, pues a las entidades federativas se les proporcionan facultades de coordinación con otros estados para generar crecimiento económico.

A las entidades federativas se les ve coartada en cierta medida su autonomía en cuanto a planear o coordinarse, incluso con sus municipios, restringiendo su capacidad de comunicación entre sí con propósito de elaborar proyectos de cualquier sector. En cuanto a la sustentabilidad que se considera primordial, es menos probable que puedan ser ejercidos proyectos coordinados intergubernamentalmente en los Estados, menos aún en los municipios, pues éstos tampoco cuentan con la capacidad de desarrollarlos.

Respecto al artículo 26 se menciona: "...el Ejecutivo Federal determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución." En este artículo se precisa que es el Ejecutivo Federal quién tiene la atribución de precisar los órganos responsables, así como las bases para la coordinación con los Estados para el proceso de planeación.

Este artículo es la base para el desarrollo de coordinación en las entidades federativas, municipios y sobre todo, las secretarías de estado que pueden elaborar convenios para temas como medio ambiente, salud, educación, seguridad pública, y recientemente para el gobierno electrónico.

Debido a que los problemas varían de una región a otra, a pesar de formar parte del mismo país se cuenta con características diversas dentro de un territorio. Características como lo son el clima, que puede afectar gravemente a la población, por ejemplo, no es funcional ni eficiente aplicar una política pública contra la sequía para todo el país, pues regiones como el sureste mexicano no las necesita porque sufre constantemente de inundaciones y se desconoce qué hacer con el exceso de agua, mientras el norte se padece por pasar meses sin una gota de lluvia.

Se entiende que el federalismo con el propósito de unificar a las entidades federativas es una buena idea, pero mantener el centralismo en cuestiones administrativas no es un procedimiento eficiente para atender problemas a nivel

nacional. Una sugerencia podría ser supervisar los mecanismos de coordinación, así como los objetivos y metas que se pretendan alcanzar, de preferencia, que puedan resolver más de un problema, ya que el análisis de la situación debe ser exhaustivo y con ello se puede identificar la dificultad de raíz.

En el artículo 90 dice que “la administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

Este artículo precisa la distribución de actividades de los diversos sectores de los cuales se encargan de atender las Secretarías de Estado con la intervención del Ejecutivo en la selección directa de sus representantes, ya que las funciones, actividades y resultados deben de atender las diversas problemáticas de los sectores a su cargo sin perder de vista los objetivos y metas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuestión de las entidades de participación estatal la intervención del Ejecutivo Federal, ya que tiene la facultad y capacidad de tomar decisiones para beneficio de la sociedad, sólo sí no se encuentra corrompido por el poder y los intereses de algunos cuantos que buscan enriquecerse a costa de quien sea incluso si son los más vulnerables. Las empresas paraestatales, son de y para los ciudadanos, por ello que deben estar administradas de la mejor manera posible para no caer en manos de extorsionadores y prestanombres que obtengan bienes a costa de la nación.

En su Artículo 115 se señala que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.” En este artículo es incuestionable que el país se divide en 31 entidades federativas y cuentan con su organización. Es cierto que cada Estado cuenta con

municipios autónomos, pero entre ellos existen convenios de colaboración en temas recurrentes como la seguridad pública, infraestructura, etc.

## 2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

La LOAPF fue emitida el 29 de diciembre de 1976 con la finalidad de describir y reglamentar la administración Pública en México, he aquí algunos de sus artículos a efectos de este documento: el 20 menciona “las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal”<sup>10</sup>.

Cada una de las 18 Secretarías de Estado Federales en el 2006 tenía atribuciones que les permitían cubrir servicios de apoyo administrativo, cada una de ellas con diversas problemáticas por atender

Artículo 21.- “El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.”<sup>11</sup>

De igual manera es el Ejecutivo Federal quien puede definir comisiones intersecretariales para intervenir en asuntos dónde sea necesaria su atención, pero podría ser que no sólo él pueda construir dichas comisiones, sino que las Secretarías de Estado cuenten con esta atribución e iniciativa para integrarlas, y el Presidente quien las apruebe en caso de que el número de integrantes sea

---

<sup>10</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 2006. Pág. 5

<sup>11</sup> *Ibíd.* Pág. 5

significativo, o que el impacto se proporcione no solo en el nivel federal, sino también en el local y municipal.

En lo que respecta al Artículo 22 dice que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

El desarrollo integral del país depende del Presidente de la República, una situación que permite celebrar convenios de coordinación entre estados y municipios, además de las instituciones estatales o municipales con capacidad de organizarse para elaborar proyectos en conjunto sobre un tema que les concierna y deba ser atendido de manera conjunta.

### 2.3 Plan Nacional De Desarrollo (PND 2007-2012)

El PND está integrado por 5 ejes los cuales tratan problemas prioritarios a resolver en el país durante este sexenio, los temas son:

1. Estado de Derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Cada uno de estos temas contiene objetivos, y a su vez estrategias que permiten crear programas como instrumentos para alcanzar el desarrollo en cada uno de los ejes en el país.

“En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se imprime un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y prioridades de desarrollo”<sup>12</sup>, una de las metas de la Administración Pública en el Desarrollo Sustentable es cumplir con los objetivos nacionales, las estrategias y la políticas para el desarrollo, para ello “es necesario contar con el compromiso de todos entre ellos el poder ejecutivo, el legislativo y judicial, de gobierno federal, estatales y municipales”<sup>13</sup>

### 2.3.1 Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad

El primer Eje Estado de Derecho y Seguridad tiene dos perspectivas, la primera “para el avance de la seguridad consiste en aplicar el principio de prevención. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.”<sup>14</sup>

Con esta perspectiva de prevención se pretende disminuir delitos que afecten la integridad y desarrollo de la sociedad. La seguridad sin duda es un factor indispensable para cualquier individuo, ya que es un derecho el cual nunca debe faltar.

“Una segunda perspectiva supone combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel intranacional e internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.”

---

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, p. 24

<sup>13</sup> Ibid. p.25

<sup>14</sup> Ibid. p. 33

Mejorar los instrumentos para la sanción de delitos, principalmente contra el tráfico es una tarea constante ya que este tipo de delitos lamentablemente evoluciona y la actualización es un mecanismo para erradicar o por lo menos disminuir este tipo de delito que es el principal pernicioso para la sociedad.

Para alcanzar ambas perspectivas se contemplaron 18 objetivos:

1. “Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población. Esto mediante la reducción de discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas
2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz. Por medio de la eficiente organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio.
3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad. Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas, familias, comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse, sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio. Esto con la regulación que protege los derechos de propiedad.
4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.
5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva. A través del fortalecimiento de la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.
6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz. para ello es necesario modernizar el sistema penitenciario.

7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna. Con la estrategia de desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia
8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Para ello aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia. Por ello impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.
10. Combatir a la corrupción de forma frontal con la estrategia de promover una cultura anticorrupción.
11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad. A través de reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.
12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa. Para ello actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.
13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés. Con la estrategia de fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a

fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes. Por medio de la Integración de unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.
15. Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía. Por ello promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.
16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.
17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.
18. Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.”<sup>15</sup>

Con los mencionados objetivos el Gobierno tiene la finalidad de salvaguardar a la sociedad con confianza en las instituciones de seguridad y garantizar el Estado de Derecho. No obstante, también se consideran la elaboración de convenios para involucrar a otros sectores.

---

<sup>15</sup> Ibid. Pp 48-77.

### 2.3.2 Eje 2 Economía Competitiva y Generadora de Empleos

El segundo Eje “Economía competitiva y generadora de empleos” tiene la finalidad de generar empleos sostenibles por medio de la política económica, ya que mejorar la calidad de vida de la sociedad mexicana es fundamental para el desarrollo del país. Son 17 objetivos claros que incluye este eje:

1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica. Por medio de cinco estrategias como lo son mejorar la administración tributaria, establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público; restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas; por último administrar de forma responsable la deuda pública.
2. Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.
3. Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.
4. Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.
5. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.
6. Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs).

7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
8. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
9. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.
10. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
11. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.
12. Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.
13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.
14. Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse y trasladarse de manera ágil y oportuna en todo el país y con el mundo, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías y las telecomunicaciones hacia el interior y el exterior del país, de manera que estos sectores contribuyan a aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México.

15. Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.
16. Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
17. Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.”<sup>16</sup>

Los 17 objetivos en conjunto tratan de cubrir los aspectos de crecimiento económico en el país, implementando mejoras en el sistema, pero también cambios que pretenden mejorar la calidad de vida.

### 2.3.3 Eje 3 Igualdad De Oportunidades

El Eje tres “Igualdad de Oportunidades” contempla principalmente afrontar el problema de la pobreza con objetivos de aplicación en todo el país.

1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.
3. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.

---

<sup>16</sup> Ibid. Pp. 83-139.

4. Mejorar las condiciones de salud de la población.
5. Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente.
6. Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.
7. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.
8. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.
9. Elevar la calidad educativa.
10. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.
11. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
12. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.
13. Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.
14. Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.
15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus

tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.

16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
17. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.
18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.
19. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.
20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.
21. Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.
22. Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.

23. Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.”<sup>17</sup>

#### 2.3.4 Eje 4 Sustentabilidad Ambiental

Respecto al Eje Cuatro “Sustentabilidad Ambiental”, se tomó en cuenta el objetivo de asegurarla mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza de nuestro país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprender el patrimonio natural y a calidad de vida de las generaciones futuras.

Este objetivo pretende que los mexicanos se encarguen de lo referente al medio ambiente, sin embargo no se cuentan con los conocimientos generales en la población para el cuidado ambiental, o la cultura de racionar los recursos naturales para subsistir, en cambio existe la sobreexplotación de bosques y selvas, además de la indiferencia de los mexicanos por temas políticos o de desarrollo. La sociedad mexicana se encuentra inmersa en contenidos de dominio popular como lo es la televisión, fútbol y fenómenos sobrenaturales. Sin embargo, el PND no toma en cuenta los temas que tiene en mente la población porque únicamente busca su desarrollo y para ello establece objetivos que lo lleven al crecimiento.

Para fines de este documento se pondrá énfasis al eje número cuatro: “Sustentabilidad Ambiental” que consta de 14 objetivos, ya que es el eje por el cual la SEMARNAT se rige:

1. “Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país. Para ello asegurar el abasto de agua potable a las comunidades que aún no reciben el servicio, se considera un objetivo prioritario; asimismo, tomar medidas de prevención para mantener el abasto regular en las regiones que actualmente ya lo reciben. Para la consecución de este objetivo, incrementar la capacidad de distribución de agua, además tomar

---

<sup>17</sup> Ibid. Pp. 143-229.

medidas orientadas a lograr el uso eficiente, el aprovechamiento sustentable y la reutilización.

2. Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua. Mediante el fortalecimiento del papel del Registro Público de Derechos de Agua como instrumento dinámico de toma de decisiones en materia de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de recursos hídricos.
3. Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México. Por medio de protección a la cobertura vegetal del país e incrementar la superficie bajo esquemas de protección y de manejo sustentable.
4. Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país.
5. Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico. Mediante modificación de los patrones de producción y consumo y aprovechar la riqueza natural para producir bienestar y riqueza para todos los mexicanos.
6. Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables.
7. Asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal. La transversalidad de las políticas públicas para la sustentabilidad ambiental es meta prioritaria para el Gobierno Federal. Su propósito es que el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial, se traduzcan en resultados conmensurables que abonen a la sustentabilidad del desarrollo.

El Estado puede favorecer y estimular esto si diseña e implementa políticas y programas ambientales compartidos por las dependencias de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos estatales y municipales. En la búsqueda de la sustentabilidad es indispensable contar con estrategias que favorezcan la coordinación de acciones intra e

intersectoriales, a nivel general y en espacios territoriales específicos, en condiciones y modalidades que aseguren que sus efectos sean complementarios y sinérgicos.

8. Lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental.

El Estado debe favorecer y estimular el tránsito del país hacia el desarrollo sustentable, para ello es indispensable el diseño e implementación de políticas ambientales con acciones compartidas entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como con la participación de los otros poderes, asegurando que sus efectos sean complementarios y sinérgicos. A través de ello se reforzará la integralidad y congruencia de las políticas de desarrollo económico, el bienestar social y el cuidado del ambiente; asimismo, se podrán compartir recursos públicos y promover su mayor eficacia y eficiencia.

Para ello se diseña e instrumenta mecanismos que promuevan y faciliten la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en los programas y acciones relacionados con la sustentabilidad ambiental. La sustentabilidad ambiental sólo puede lograrse con base en la corresponsabilidad y coparticipación de los diferentes órdenes de gobierno. Para ello es necesario que, en el marco del respeto de las diferentes jurisdicciones, se diseñen mecanismos efectivos de coordinación, con reglas claras de participación, que faciliten el trabajo cooperativo y las sinergias que ofrezcan valor agregado a los proyectos de los tres órdenes de gobierno.

Participar activamente en los esfuerzos internacionales en pro de la sustentabilidad ambiental. La agenda ambiental internacional de México ha crecido de manera importante al tiempo que los temas ambientales han ocupado la atención de la comunidad internacional. La participación de México en los diferentes foros ayuda a precisar programas y proyectos de

interés nacional, al tiempo que permiten acceder a nuevas e importantes fuentes de información en temas como derivados del patrón de ocupación del territorio, y es especialmente necesario en los mares y costas, así como en la delimitación de la frontera agropecuaria de bosques y selvas.

9. Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
10. Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).
11. Impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.
12. Reducir el impacto ambiental de los residuos.
13. Generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada.
14. Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.”<sup>18</sup>

En el documento se determina a la sustentabilidad como relevante para el desarrollo humano del país considera un medio por el cual se puede cuidar el medio ambiente, y a la vez, elemento de competitividad económica. En el PND “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”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibid. Pp. 234-269.

<sup>19</sup> Ibid. P. 234.

Se pretende que los proyectos de infraestructura y del sector productivo sean compatibles con la protección del ambiente, a través de una estrecha coordinación interinstitucional y la integración intersectorial para la elaboración de políticas públicas, mediante la promoción de la participación de los órdenes de gobierno y la sociedad. En momentos que las relaciones intergubernamentales tienen cierta intervención en la ejecución de los proyectos a favor de la conservación del medio ambiente, siendo este el caso, pues el hecho de integrar varias instituciones gubernamentales con un mismo fin, para que trabajen en conjunto proporciona resultados eficaces.

La elaboración minuciosa de políticas públicas permite que el alcance sea mayor, o al menos certero a la población beneficiada para que las dificultades no reincida, seguida de una coordinación adecuada con los actores correctos de perfil apropiado para las actividades que se desempeñaran y los acuerdos a los que se desea llegar. Mientras la corrupción no se haga presente, todo marchara de acuerdo a lo establecido y la meta de desarrollo no demorará en hacerse presente.

### 2.3.5 Eje 5 Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

El Eje cinco “Democracia efectiva y política exterior responsable” tiene como finalidad Fortalecer la gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad con que cuentan los representantes populares para tomar decisiones de manera eficaz, a través de la construcción de una agenda nacional sobre las grandes prioridades del país. Con 10 objetivos claros que garanticen la gobernabilidad.

1. “Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana.
2. Consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad.

3. Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.
4. Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.
5. Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.
6. Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.
7. Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.
8. Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.
9. Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.
10. Construir una nueva cultura de la migración.”<sup>20</sup>

Este eje pretende mantener la búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y a las legítimas demandas ciudadanas, es responsabilidad de todos los mexicanos. El gran reto de la democracia efectiva es traducir la voluntad ciudadana en justicia social mediante leyes y programas que contribuyan no sólo al fortalecimiento de este “sistema de gobierno y a la vigencia del Estado de Derecho, sino al avance en el bienestar de todos los grupos sociales de todas las regiones del país.”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid. Pp 273-309.

<sup>21</sup> Ibid. P. 277

## 2.4 Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

“Para el periodo del 2007 al 2012, la SEMARNAT elaboró el *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007-2012 (PSMAyRN)*, en donde participan la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y su conjunto de organismos descentralizados y desconcentrados: en materia de aprovechamiento sustentable, protección, conservación de recursos naturales e investigación, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional Forestal, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y en las materia de gestión integral de los recursos hídricos y los sistemas acuáticos, la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Todos ellos con el objetivo en relación con el crecimiento económico, la generación de empleos e ingresos y de elevar la competitividad de la economía con mejor productividad y mayor infraestructura, así como los objetivos nacionales en materia social: reducción de la pobreza, aseguramiento a la igualdad de oportunidades, ampliación de capacidades y reducción significativa de las brechas sociales, económicas y culturales están estrechamente ligados porque sólo podrán alcanzarse si se logra avanzar sustancialmente en la incorporación de la perspectiva de la sustentabilidad en las políticas sectoriales respectivas.

El programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales define las medidas a seguir para alcanzar los objetivos planteados en el PND en materia ambiental del 2007 al 2012. El documento desarrolla tres agendas: verde que consta de ecosistemas terrestres y su biodiversidad, gris para la prevención y control de la contaminación, azul que compone la gestión integral de los recursos hídricos. El documento también desarrolla un capítulo titulado “Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable e integración territorial”, otro apartado “Modernización de los instrumentos y de la gestión ambiental y de los recursos naturales”; y uno último “Ciencia y tecnología, investigación científica y tecnológica ambiental con compromiso social”.

Para fines de este documento se centrará mayor atención en el capítulo “Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable e integración territorial”, pues es donde se encuentra la información necesaria para el análisis de la coordinación entre instituciones federales en materia ambiental. En este apartado se encontró el propósito por el que se lleva a cabo este tipo de organización en el país en cuanto a la elaboración de proyectos. “La forma de caminar hacia el desarrollo humano sustentable es mediante la Transversalidad de las políticas públicas, cuyo propósito es el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial de los tres órdenes de gobierno, al igual que de los tres poderes de la Unión, para el desarrollo de políticas públicas integradas y convergentes que aporten a la sustentabilidad y el desarrollo en México.”<sup>22</sup>

La Transversalidad pretende lograr la coordinación entre las instituciones de gobierno, para que las políticas públicas sean capaces de cumplir con el objetivo de desarrollo en el país la intención se encuentra plasmada, pero no se menciona cómo es que se pretende coordinar por medio de qué mecanismos de organización se realizará. Algo queda muy claro, que el Ejecutivo Federal es quien cuenta con la capacidad de integrar a gobiernos locales, municipales o a las Secretarías de Estado.

Con el objetivo general de “asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal”<sup>23</sup> la SEMARNAT generó tareas primordiales del sector ambiental que se llevan a cabo con otras dependencias, destacan las políticas de Cambio Climático, Educación y Cultura Ambiental, Desarrollo Urbano Sustentable y Turismo Ambientalmente Responsable como tareas transversales.

#### 2.4.1 Cambio Climático

“El cambio climático es resultado del uso intensivo de la atmósfera como receptora de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El problema consiste en que

---

<sup>22</sup> Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, pág. 79.

<sup>23</sup> *Ibíd.* P. 79.

los volúmenes de GEI —especialmente de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) emitidos durante los últimos 150 años de industrialización superan la capacidad de captura de la biosfera y el resultado neto es el aumento constante de las concentraciones de estos gases, que obstaculizan la emisión de energía hacia el espacio exterior y acrecientan el proceso natural de “efecto invernadero”.<sup>24</sup>

Para atender este recurrente problema, y como parte de la Agenda de Transversalidad de las Políticas Públicas que la SEMARNAT establece con otras dependencias de la Administración Pública Federal se impulsaron acciones para fomentar de manera equilibrada tanto la mitigación como la adaptación, entre las que destacan:

1. “Apoyar acciones que, además de reducir emisiones de GEI, proporcionen una matriz energética más limpia, sustentable, eficiente y competitiva.
2. Inducir la generación de electricidad con fuentes renovables y tecnologías bajas en intensidad de carbono.
3. Fomentar la investigación en tecnologías de menor intensidad energética, en particular las energías renovables.
4. Potenciar el Ordenamiento Ecológico y Territorial como instrumento preventivo frente a los impactos previsibles del cambio climático.
5. Avanzar en la normalización obligatoria y voluntaria de equipos, vehículos, sistemas de producción de energía y de consumo energético en viviendas, edificios e industrias.
6. Revisar y fortalecer las capacidades preventivas de los gobiernos estatales y municipales frente a las sequías.
7. Construir sinergias entre los sectores turístico, pesquero, hídrico y el SinaProC.
8. Diseñar planes de preparación ante contingencias sanitarias y ambientales por municipio costero.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.* P. 80

9. Fortalecer el desarrollo de los Atlas de riesgo para distintos niveles de toma de decisiones y habilitar su aplicación.
10. Fortalecer el Programa de Protección a Centros de Población en articulación con el Ordenamiento Ecológico y Territorial y con otros instrumentos de gestión.
11. Considerar una elevación del nivel medio del mar de 40 cm como línea base para la planeación y construcción de infraestructura costera.
12. Conservar in situ la agrobiodiversidad mexicana mediante programas conjuntos entre SEMARNAT y SAGARPA.
13. Promover el uso de seguros como instrumentos de disminución de la vulnerabilidad en diferentes sectores.
14. Fomentar proyectos del MDL en todos los sectores.”<sup>25</sup>

Las instituciones participantes del Cuadro 2 en el primer apartado son quienes en coordinación con la SEMARNAT llevan a cabo programas que atienden las necesidades para la mejora del cambio climático por medio de la Agenda de Transversalidad.

#### 2.4.2 Educación y Cultura Ambiental para la Sustentabilidad

“La educación ambiental es fundamental para el proceso del desarrollo humano sustentable, al contribuir a la formación de ciudadanos conscientes de su contribución a los procesos de degradación del medio ambiente y comprometidos con la protección, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.”<sup>26</sup>

La principal línea de acción con la que se colaboró entre participantes del Cuadro 2 fue fortalecer el desarrollo ambiental por medio de mecanismos de concertación,

---

<sup>25</sup> *Ibíd.* P 88

<sup>26</sup> *Ibíd.* P. 89

coordinación y cooperación institucionales y sectoriales en los planos nacional, regional y local. Esto con la finalidad de consolidar políticas públicas en materia de educación ambiental con tres indicadores de medición:

1. Porcentaje de organismos públicos, privados, de la sociedad civil e instituciones educativas que participan en el fomento de una cultura ambiental
2. Entidades federativas con aplicación de recursos para educación ambiental con los diversos sectores y niveles de gobierno.
3. Porcentaje de escuelas del Sistema Educativo que incorporan estrategias ambientales

### 2.4.3 Desarrollo Urbano Sustentable

Debido al impulso a la sustentabilidad urbana, el proceso de urbanización a menudo afecta ecosistemas y suelos de valor ambiental de los que dependen diversos procesos ecológicos, es por ello que la atención y prevención a problemas recurrentes es necesaria para disminuir cambios en los ecosistemas cercanos a la urbe. Es por esto que se consideran objetivos de acción para detener las afectaciones que generan los daños por el incremento de asentamientos humanos.

Se determinaron indicadores para equilibrar y disminuir las afectaciones por el crecimiento de urbe:

1. "Circuitos de turismo de naturaleza consolidados que incorporan las especificaciones de la NMX-AA-133-SCFI-2006.
2. Playas que generan reportes de cumplimiento de la NOM- AA- ISO – SCFI-2006
3. Destinos y establecimientos de turismo convencional con mecanismo de evaluación de desempeño ambiental.

4. Estudio de la efectividad de las NOM existentes, desarrollado.
5. Mecanismos e instrumentos para lograr un óptimo desempeño sustentable del sector turístico.
6. Nuevas normas oficiales mexicanas de protección ambiental para desarrollos turísticos en áreas naturales protegidas, en ecosistemas costeros.
7. Hoteles evaluados con planes de acción implementados.”<sup>27</sup>

## 2.5 Coordinación Gubernamental Mexicana

La coordinación en México es relativamente reciente, pues tuvo sus primeras apariciones en la década de los setenta, como consecuencia del incremento poblacional que se alcanzó en aquellos años a causa de la ampliación en la esperanza de vida, aumento en los nacimientos y la migración de habitantes del interior de la república en busca de mejores oportunidades de empleo y mejorar así su calidad de vida, principalmente en la Ciudad de México.

Dado que el país de acuerdo con el artículo 40 constitucional es una república laica, democrática, representativa federal, y si el número de la población incrementa es necesario que se tomen medidas certeras para que el funcionamiento de la Administración Pública no se afecte. Se puede considerar entonces que “La existencia de una estructura federal en México ha implicado la necesidad de coordinación entre las tres instancias de gobierno. Hasta principios de los años ochenta, sin embargo, dicha coordinación se dio de una manera poco reglamentada y ordenada. Después de un importante crecimiento del estado en los años setenta, en la década siguiente se hizo necesaria la reorganización y

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* P. 94

modernización de la administración pública, tanto a nivel federal como intergubernamental”.<sup>28</sup>

Por ello que se llevaron a cabo medidas tanto para funcionamiento efectivo, así como un mecanismo que permitiera a la Administración Pública lograr adecuarse a las circunstancias y además, los tres órdenes de gobierno trabajaran en conjunto para asegurar el buen funcionamiento y se reflejara en políticas públicas exitosas a pesar de que la población incrementará año con año. Para alcanzar los objetivos establecidos en los proyectos de la Agenda de Transversalidad, era necesario la coordinación entre las instituciones para poder ejecutar apropiadamente y los resultados fueran los esperados, satisfaciendo las necesidades de la población.

“...ante la expansión del aparato estatal y del monto presupuestal, a principios de los años ochenta fue evidente la necesidad de una mayor coordinación (con su correspondiente mayor reglamentación). Esto llevó a que fuera modificado el marco institucional que por su cercanía en primera instancia con la teoría de la cosoberanía, tendía a separar las facultades o especificar algunas de manera concurrente.”<sup>29</sup> La evolución que tuvo la Administración Pública en esos años fue sorprendente, pues pretendió adaptarse al incremento poblacional y se dedicó en mejorar, determinando funciones para cada una de las instituciones de ese entonces, así mismo, logró reglamentar de manera coordinada el aparato administrativo para que las actividades se realizaran de forma ordenada y dinámica, esto a fin de que la centralización no fuera tan marcada.

Mario Maldonado Mercado brinda un claro ejemplo del sistema federal mexicano, explica que “en 1821 cuando México vivía la consumación de su independencia, bajo un estado unitario el sistema dependía de un poder central, fue con la promulgación de la constitución de 1824 que se da un primer paso al federalismo mexicano; conformándose en una república federal como forma de gobierno. La

---

<sup>28</sup> Méndez, José Luis. Estudio introductorio. En “Para entender las relaciones intergubernamentales”, Wrigth Deil, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pág. 34.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 36.

propuesta jurídica del modelo federalista fue plasmada en los artículos 40 y 41 de nuestra actual Carta Magna<sup>30</sup>

Una característica fundamental del Federalismo es que surge inicialmente de un esquema Federal Estatal y Municipal y para los fines que el propio federalismo persigue sostiene que el contrato federal no establece ninguna supremacía si no que supone diálogo y negociación los tres órdenes de gobierno. Pero aquello era requerido en esos años cuando el país estaba en un caos total por la recién concluida guerra de independencia y era necesario de alguna manera unificar a la nación.

“En las tendencias recientes del federalismo se ha acuñado un vocablo para dar cuenta de la interacción entre los órdenes de gobierno. Las Relaciones Intergubernamentales (RIG’s) donde convergen distintos ámbitos o circunscripciones de gobierno y actores distintos involucrados”.<sup>31</sup> Según los modelos predominantes de RIG’s propuestos por Deil S. Wright en su libro para entender las relaciones intergubernamentales, el modelo de autoridad coordinada responde a las características de los sistemas duales en que los entes subnacionales, estados provincias y regiones dan lugar a un supragobierno nacional, aquí es donde los estados y municipios dependen directamente del gobierno federal.

Uno de los modelos de RIG’s propuesto por Wright es el de la autoridad concurrente o superpuesta en la que existen varias aéreas de interrelación donde predomina la negociación la concurrencia y la actuación conjunta y cooperativa entre los gobiernos. En este modelo se presenta la mayor posibilidad de relaciones intergubernamentales, ya sean verticales entre distintos órdenes de gobierno u horizontales, es decir entre gobiernos del mismo orden ya sea entre los municipios y entre los estados. En México se aplica algo similar, pues en el programa de desarrollo sustentable la coordinación entre secretarías de estado

---

<sup>30</sup> Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. *Avances y Pendientes para Fortalecer el Federalismo. Legislando la Agenda Social*. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/28414>. p. 195. Consultado el 5 de julio de 2011

<sup>31</sup> Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, 2005, IGLOM p.9

para realizar y ejecutar políticas públicas en pro de la conservación del medio ambiente.

El gabinete integrado por los titulares de los organismos, establecidos en México como Secretarías de Estado, siguen el mismo eje manifestado en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Igualmente cada sector mantiene lazos de trabajo con los otros. No obstante, cada uno de los organismos no trabaja por sí solo, ya que forma parte de toda una red considerada gobierno, de manera que es indispensable conservar la relación con todos los mandos de la entidad.

La coordinación administrativa en México se encuentra llena de facultades concurrentes, pues continuamente y bajo la normatividad, se llevan a cabo convenios para cada uno de los sectores. Así como es el caso de la salud pública que implementa en su la Ley General de Salud la coordinación en los principales actores de la Administración como lo son “el federal y local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.”<sup>32</sup> Con los cuales se encuentra integrado el Sistema Nacional de Salud con el fin de garantizar la protección de la salud, así como de proporcionar los servicios de salud de calidad a la población.

Con la finalidad de coordinarse con el Sistema Nacional de salud, las entidades federativas deben planear, organizar y desarrollar los sistemas estatales de salud, siempre y cuando se encuentren dentro del ámbito de sus respectivas competencias. De igual manera, se establece que los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para implementar la coordinación a través de convenios los destinará la federación y los gobiernos de las entidades federativas. Sin embargo, son necesarios ciertos elementos para lograr los acuerdos de coordinación, como lo es el caso de:

---

<sup>32</sup> Ley General de Salud, p. 3.

- “Establecer el tipo y características operativas de los servicios de salubridad general que constituyan el objeto de la coordinación;
- Determinar las funciones y obligaciones que desarrollará cada una de las partes;
- Describir los bienes y recursos que aporten las partes, tales como los materiales, humanos y financieros;
- Definir las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios y;
- Establecer que los ingresos que se obtengan por la prestación de servicios, se ajustarán a lo que disponga la legislación fiscal y a los acuerdos que celebren en la materia el Ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas.”<sup>33</sup>

Con estos elementos se determina que todo convenio garantiza un eficiente rendimiento en los objetivos, además permiten que una optima descentralización en la política en materia de salud ya que concede que la Federación transfiera funciones y requerimientos con este tipo de convenios, para que los servicios de salud se ejerzan con todo lo necesario tal como recursos humanos, materiales y financieros; incluso bienes inmuebles.

La coordinación en educación se lleva a cabo con base en la Ley General de Educación que tiene el objetivo de regular la educación que imparte la Federación entidades federativas, municipios, organismos descentralizados y particulares. Para lograr dicho objetivo se creó el Sistema Educativo Nacional conformado por: “los educandos y educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Palacios Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales, México, 2003, Miguel Ángel Porrúa, p. 335.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 322.

La competencia que tiene el Sistema es de una distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, ya que la federación tiene la autoridad para elaborar los planes de estudio y editar los libros de texto gratuitos, pero son los municipios quienes implementan con supervisión y promoción de las entidades federativas.

El sector educativo es de los pocos que menciona en su Ley la Transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno, especificado en su artículo 8º mencionando el deber de aplicar políticas públicas con el principal objetivo de erradicar la ignorancia con conocimiento. Se pretende la preparación para ser de cada mexicano y mexicana un mejor ciudadano: a favor de una democracia, con pleno conocimiento de sus derechos y de los otros, evitar la discriminación y fanatismos, y sobre todo, el valor de la familia.

Sin embargo, de igual manera se establece que Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa tiene la facultad de celebrar convenios con el objeto:

- Coordinar o unificar las actividades educativas concurrentes;
- Realizar programas compensatorios por virtud de los cuales la Federación apoyará con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos y;
- Coordinarse en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios, con la Secretaría de Educación Pública.

Los recursos que se destinan a la educación son de la federación y entidades federativas para cada uno de los municipios, descentralizando los recursos económicos para la construcción de inmuebles, determinación de planes y programas. Sin embargo, el ejecutivo federal nuevamente es quien dicta las reglas del juego en cuestión de educación, dificultando la participación de los principales actores como son los profesores quienes pueden observar las fortalezas y debilidades del sistema educativo.

En el caso de la Coordinación de Desarrollo social, se identifica el artículo 26 constitucional con el que se creó el sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el cual establece que la Federación tiene la facultad para establecer procedimientos de participación, al igual que determinar a los órganos responsables del proceso de planeación mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas.

Dichos convenios se crean con el propósito de “articular las acciones que permitan impulsar un proceso de desarrollo incluyente, eficiente, participativo, sostenible y sustentable, y que haga de la equidad y el desarrollo de las capacidades del individuo su eje fundamental, así como superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas de la población marginada.”<sup>35</sup>

Este tipo de convenios se encuentran muy vinculados con la planeación tanto nacional como estatal, es decir, en todo lo que se pretende retomar como crecimiento ya que se trata de proponer las pautas para el desarrollo del país en aspectos económicos, sociales y políticos. Pero todo convenio tiene la vigencia de un año, a manera del año presupuestal puesto que los tres niveles de gobierno deben de cubrir necesidades en materia social estableciendo programas que erradiquen los principales problemas que aquejan a la población como lo son pobreza, desempleo, salud, vivienda, educación, etc.

En asunto de recursos para los programas de desarrollo social se destinan “en el Ramo 26 que tiene como objetivo superar la pobreza extrema y la exclusión social mediante acciones que promuevan la generación de empleos y oportunidades de ingreso, privilegiando la atención a grupos y regiones que presentan los mayores rezagos sociales.”<sup>36</sup>

Las secretarías de Estado que se coordinan en este sector son:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>35</sup> Ibíd. p. 336.

<sup>36</sup> Ibíd. p. 338

- Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Desarrollo Social.

Estas secretarías de estado cuentan con la visión integral de crear programas con la celebración de acuerdos que evitan duplicar acciones en materia de desarrollo social, lo cual no puede observarse en otros sectores. Este se encuentra más coordinado al ser de los más relevantes en la acción del gobierno. La organización en este sector es más completa, ordenada y metódica, puesto que la comunicación y mecanismos de acción son más complejos, pero al mismo tiempo eficientes.

Los resultados pueden observarse en los programas sociales vigentes que lleva a cabo el gobierno federal para atender las prioridades de la sociedad, en cuanto a materia de procuración social se refiere. De la coordinación exitosa depende la sociedad necesitada de apoyo alimentario y vivienda principalmente.

Los principales sectores como lo son educación, salud y desarrollo social forman parte de una gran organización administrativa a la que se destina recursos indispensables para el desarrollo y estabilidad de la economía nacional, para ello deben coordinarse de manera tal que se logren maximizar los recursos escasos que destina el gobierno federal. No obstante, es indispensable llevar a cabo una planeación meticulosa al momento de realizar los planes que permiten fijar los objetivos a cumplir.

Una vez que se lleva a cabo la planeación es de suma importancia mantener una supervisión constante de la organización administrativa, la cual “puede también concebirse, con fines de administración interna orientada hacia el desarrollo, como

un mecanismo óptico moderno, en cuyo centro o eje está el Jefe del Estado y del cual parten luego otros círculos hacia afuera.”<sup>37</sup>

Esta es una manera de control a la Administración Pública, el modelo que se retoma es del panóptico: modelo centro penitenciario imaginario diseñado por el filósofo Jeremy Bentham en 1791.<sup>38</sup> Donde una sola persona tiene la capacidad de vigilar a varios al mismo tiempo ya que al encontrarse en una posición privilegiada ante los demás que están alrededor suyo.

Lo contrario a este modelo es el sinóptico que determina a que varios pueden vigilar a uno solo, esto puede traducirse a la democracia ya que la población es quien tiene el poder de observar los movimientos de sus gobernantes. No obstante debido a varias circunstancias los ciudadanos no ejercen este derecho, las cuales no se retomaran en este proyecto ya que no es parte de los objetivos del mismo.

El manejo de la Administración Pública por parte del Ejecutivo Federal se puede entender con el modelo panóptico, al encontrarse en el centro puede supervisar e identificar los mecanismos, y en caso de que suceda, identificar lo que no funcione de manera adecuada. Encontrarse en esa posición coloca al ejecutivo en una situación de alta responsabilidad al mantenerse informado en todo momento de las circunstancias.

No obstante, es un trabajo sumamente agotador que una sola persona no puede realizar en todo momento, ya que su puesto le atribuye otras funciones específicas, por lo que la coordinación con su equipo de trabajo es fundamental para la supervisión.

La coordinación en México no se limita a los organismos federales, de igual forma se retoma en las entidades federativas y municipios, pues son parte fundamental de la Administración Pública. Con base en la CPEUM, específicamente artículo 116, donde se menciona que “la Federación, así como las entidades federativas,

---

<sup>37</sup> Wilburg Jiménez Castro, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, 1987, Noriega Editores, p.420- 423.

<sup>38</sup> Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Pan%C3%B3ptico>, 6 abril 2013.

pueden convenir respecto a la ejecución y operación de obras, además de la prestación de servicios públicos, siempre y cuando esto sea necesario para el desarrollo económico y social.”

Como uno de los ejemplos se puede analizar la ejecución de políticas transversales en la SEMARNAT, ya que demostró que es posible la vinculación de proyectos con la Administración Pública y los niveles de gobierno, no obstante, Estados y Municipios no logran acoplarse del todo ya que consideran las obras de infraestructura como prioridad apartando un poco cuestiones del medio ambiente. Es razonable pensar que las necesidades en función de la sociedad son principalmente la construcción de vialidades para mejorar y relajar el tránsito, mientras el incremento de la población el tráfico es mayor cada periodo de gobierno.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la infraestructura no es lo único que se requiere en cada región y en lo que se pueden coordinarse la Administración Pública Federal con Entidades y Municipios, la vinculación que se puede dar tiene un amplio alcance ya que un mismo proyecto puede aplicarse a nivel nacional, con salvedad de variantes en cada región del país. Esto beneficia en la medida que si un problema puede solucionarse de raíz, más aún de una zona que tiene la misma problemática, puede resolverse con una política pública transversal.

Por lo anterior se sugiere que la implementación de Transversalidad en México no se limita a un solo sector como el medio ambiente, también la aplicación es necesaria en asuntos de desarrollo económico y social, así como en sectores de educación, salud, desarrollo social, etc. Todos y cada uno de ellos requieren una coordinación de las organizaciones públicas para atender problemas que así lo requieran.

No obstante, se requiere una coordinación en cada uno de los sectores que cubre el país, de igual manera es indispensable la atención de políticas públicas en Entidades Federativas y Municipios para que puedan considerarse políticas realmente transversales e integrales.

Todas las entidades federativas con sus respectivos municipios deberían implementar mecanismos de coordinación con la capacidad de vincular directamente entre sí para no duplicar funciones y presupuestos en un proyecto similar. De igual forma, mantener una comunicación constante con el Gobierno Federal en materia de políticas públicas proporciona información al día de los proyectos que se llevan a cabo en tiempo real.

Desafortunadamente en la actualidad aún existen municipios en condiciones poco favorables para sus habitantes, como lo son en el Estado de Oaxaca con sus 570 municipios, la mayoría de ellos se encuentran endeudados o en condiciones de extrema pobreza. En casos como este una integración con las políticas del Gobierno Federal, Estatal y Municipal incrementarían las oportunidades de crecimiento económico y social, esto al mejorar la calidad de vida.

Retomando la Transversalidad de la SEMARNAT, pero esta vez en estados y municipios puede resolver varios de los principales problemas con los que agonizan los municipios más marginados, aquellos que por falta de información, comunicación con sus Gobernadores y bajo presupuesto no se encuentran en condiciones de crear estructuras adecuadas para su desarrollo, si las políticas públicas llegan de manera conjunta con otros municipios de similar condición en otras entidades, podría lograrse imitar los resultados que tiene actualmente la SEMARNAT, pero no solo en materia ambiental, sino también en lo respectivo a social, educativo y desarrollo social.

De manera horizontal, las Secretarías de Estado en colaboración de Estados y Municipios llevan a cabo programas de la Agenda de Transversalidad tales como Cambio climático, Ordenamiento Ecológico; Conservación y aprovechamiento sustentable de ecosistemas, especies y recursos naturales; Prevención y control de la contaminación; Procuración de justicia en materia ambiental; Investigación científica, capacitación y educación; Desarrollo rural y urbano; y Sistemas de manejo ambiental.

Tales temas de programas ambientales coordinados por la SEMARNAT a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación, son resultado de los objetivos 7 y 8 planteados en el eje 4 del PND. Los resultados obtenidos con el programa ambiental son positivos, lo cual puede servir como promoción de la coordinación entre instituciones. Cada programa al aplicarse de manera correcta cumple con los objetivos el PND para la sustentabilidad del medio ambiente.

La coordinación entre las instituciones al ser constante, permite que la entrega de resultados en reuniones anuales que organiza la Dirección de Planeación sea ágil y certera. Ya que lo fundamental es que los programas cumplan los objetivos por medio del seguimiento de los respectivos indicadores.

La SEMARNAT garantiza la coordinación entre las dependencias e instituciones, además de dar seguimiento conjunto a los compromisos asumidos en los programas de la Agenda de Transversalidad, desde la planeación hasta su conclusión, destacando que son de cumplimiento obligatorio. Organizar a las dependencias e instituciones participantes de modo que se propicie el intercambio y la generación de sinergias mutuas en el marco de la integración en proceso y la Transversalidad de las acciones y proyectos que se impulsen.

Para ello se forman grupos de trabajo afines que cuenten con un coordinador específico y que basen su actuación en un planteamiento claro y explícito de las responsabilidades que asumen los participantes en el cumplimiento de los trabajos comprometidos de manera individual o colectiva, así como en su seguimiento y evaluación conjunta.

Además de garantizar que sean grupos transversales y contribuyan a la integridad de los procesos, ya que de esta manera se articulan en directrices. También se diferencia la participación de las dependencias e instituciones según la contribución que cada uno haga al cumplimiento de la política de sustentabilidad definiendo el tipo de medidas y acciones que se impulsaron.

Considerando a aumento de los medios y recursos que se requieren para la coordinación y el seguimiento de las acciones y proyectos para dotar de un mayor

nivel jerárquico a las instancias responsables de tales procesos. El Director de Planeación actuó como Secretario Técnico en las reuniones de alto nivel que se realizaron y en las comisiones intersecretariales que se integraron, además de agilizar el flujo de información para la toma de decisiones hacia los servidores públicos de dicha Dirección que estuvieron a cargo del cumplimiento cotidiano de acciones y proyectos.

Las reuniones periódicas por grupos de trabajo descritos en el cuadro 3 del primer apartado, para conocer los avances, retos y oportunidades que se generaban de la implementación de los programas de la Agenda de Transversalidad, además de compartir y discutir opiniones de mejora para la implementación

## Apartado 3. La Transversalidad en SEMARNAT.

El objetivo de este apartado es describir la manera en que se implementan actualmente los 8 programas de la Agenda de Transversalidad de la SEMARNAT.

### 3.1 Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable.

La estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el desarrollo sustentable se propuso estar presente en todos los sectores de la Administración Pública Federal, los criterios que generan impacto ambiental, uso eficiente de recursos naturales y cambio climático.

Para ello es necesario la coordinación entre diferentes dependencias federales, con los cuales los compromisos para la atención de temas ambientales prioritarios en México.

Temas del sector ambiental tales como cambio climático, conservación de ecosistemas, contaminación son primordiales para atender los objetivos 7 y 8 del eje 4 del PND. Este propone conservar el medio ambiente con el propósito de mejorar y consolidar la coordinación interinstitucional y la integración intersectorial.

La Transversalidad para el desarrollo sustentable se considera una estrategia para la atención de los temas ambientales a través de acciones priorizadas, ordenadas y coordinadas. La finalidad no es dejar el uso de recursos ambientales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos, lo cual se logra con programas sustentables.

Para una coordinación adecuada entre las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal, se determinaron 8 programas con implementación y seguimiento contantes que garantizan el desarrollo sustentable por medio de la Transversalidad. A continuación se describen los programas desarrollados en 2006.

## 3.2 Cambio Climático

Debido a los Gases de Efecto Invernadero (GEI) que son la causa del mayor problema ambiental por generar los efectos del calentamiento global, se ha propuesto el PND en el eje 4 mitigar los efectos por medio de acciones que permiten conciliar el crecimiento económico sin perjudicar el medio ambiente y conservando los recursos naturales.

Para ello, se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático con la finalidad principal de llevar a cabo acciones del programa para mitigar los efectos dañinos al ambiente, además de efectuar acciones de adaptación.

Los miembros permanentes de la Comisión son:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Energía (SENER)

Las dependencias participantes son:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Salud (SS)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Turismo (SECTUR)

- Consejo Nacional de Población (CONAPO)
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI)

Los beneficios para el medio ambiente de este programa se traducen en el ahorro del consumo de energía eléctrica y en una disminución importante en las emisiones de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), además que contribuye al rescate, preservación y mejoramiento de la biodiversidad.

Con el objetivo de integrar en las políticas de vivienda programas e instrumentos capaces de moderar y abatir las emisiones directas e indirectas, y al mismo tiempo aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales de carbono en plena expansión, la CONAVI desarrollo el “Programa Específico para el Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático”.

Por su parte la SEDESOL en coordinación con otras instancias de gobierno, trabajó en la electrificación de las comunidades más marginadas del país mediante el establecimiento de celdas solares. De esta manera, dotó de servicios de energía eléctrica eficiente y sustentable a zonas rurales, contribuyendo por una parte al descenso considerable de las emisiones de GEI, por medio del uso de energías renovables y por otra, al desarrollo de familias y comunidades que viven en condiciones de pobreza.

Las políticas y estrategias de adaptación ante el cambio climático tienen principales líneas de acción la generación de conocimiento estratégico para la toma de decisiones. A efecto de disponer de información precisa sobre los impactos del cambio climático en nuestro territorio, las dependencias y entidades de la APF iniciaron estudios y mecanismos de monitoreo de la vulnerabilidad de sus sectores y regiones.

La Secretaría de Salud (SS), realizó la evaluación de escenarios ante el cambio climático en distintos grupos tomando en cuenta proyecciones demográficas. Para ello desarrolló el “Sistema Nacional Interactivo de Información Geográfica

Epidemiológica y de Riesgos a la Salud” (SINIGERSA) que permite registrar, georeferenciar y analizar la información epidemiológica de riesgos sanitarios ambientales.

En este contexto, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), llevó a cabo el estudio “Identificación y calificación de recursos Web de la Protección Civil en México” en nueve entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Quintana Roo y Yucatán.

Adicionalmente el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) brindó apoyo a 22 estados para la elaboración de sus respectivos Atlas de Riesgo, los cuales están en proceso de integración. En total, son ocho entidades federativas: Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

Cabe destacar el proyecto denominado “Matriz de Riesgos Triple A” que consiste en identificar lugares con alto deterioro ambiental, altos índices de pobreza y alto riesgo de desastre. Los avances obtenidos en el marco de este proyecto fueron:

- Identificación de los primeros perfiles de comunidades en riesgo.
- Definición del indicador de riesgos Triple A.
- Realización de un taller sobre comunidades costeras.
- Adopción de la metodología de identificación de comunidades en riesgo, presentada por la Comisión Nacional de Agua en su “Programa de Proyectos Emblemáticos.

La información recabada permitió construir un guía municipal con recomendaciones que favorezcan el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo con un enfoque de prevención de desastres, acción que refuerza la gestión integral ambiental y el trabajo interinstitucional a favor del desarrollo sustentable en el espacio local.

Respecto de la actualización de los inventarios de emisiones de (GEI) el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) avanzó un 20% en la elaboración de las capas de Vegetación y Agricultura de la Serie IV de Uso de Suelo y Vegetación, y realizó el 50% del levantamiento de información digital en la planicie costera del Golfo de México, con la finalidad de integrar diversos Atlas de Riesgos.

SAGARPA orientó la atención de desastres naturales y contingencias climatológicas hacia la contratación de seguros agropecuarios catastróficos, a efecto de transferir el riesgo a los intermediarios financieros especializados.

A través del “Programa de Atención a Contingencias Climatológicas” fueron aseguradas nueve millones de hectáreas de cultivo y cinco millones de unidades animal contra la ocurrencia de fenómenos climatológicos.

Destaca como medida de adaptación, la instalación de invernaderos para el fomento de la agricultura bajo ambiente protegido. Con ello, la superficie dedicada a la agricultura protegida se incrementó a 9,068 hectáreas, lo que significó que la producción de alta calidad estuviera garantizada durante todo el año, así como la generación de empleos en el sector rural.

### 3.3 Ordenamiento Ecológico

“El ordenamiento ecológico se concibe como un instrumento de política ambiental que busca regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades del aprovechamiento de los mismos.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Óp. cit. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, p. 87

SEMARNAT impulsa un esquema de planeación ambiental encaminado hacia el desarrollo sustentable a través de la vinculación, la coordinación e integralidad en la toma de decisiones en los tres órdenes de gobierno sobre los temas que afectan el patrón de ocupación del territorio, así como la participación de la sociedad y la transparencia en la gestión ambiental.

Para su aplicación el ordenamiento ecológico está dividido en cinco fases: formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación. En la fase de formulación se desarrollan las etapas de caracterización, diagnóstico y pronóstico, las cuales dan como resultado la propuesta de programa de ordenamiento.

Con el propósito de crear un espacio de participación de las instancias de la APF en el proceso de OEGT, el 14 de abril de 2008, se creó el Grupo de Trabajo Intersecretaríal para el Ordenamiento Ecológico General del Territorio, en el cual representaron directamente el uso y patrón de ocupación del territorio, las cuales fueron:

- SEMARNAT
- SAGARPA
- SCT
- SECTUR
- SEDESOL
- SENER
- SEGOB
- SE
- PEMEX
- CFE
- INEGI

El ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe identifica, orienta y enlaza políticas, programas, proyectos y acciones de la administración pública que contribuyan a lograr las metas regionales que en él se plantean, para así optimizar el uso de los recursos públicos.

El Ordenamiento Ecológico Marino se generó con la finalidad de dar cumplimiento a lo expuesto en el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico, presidido por la SEMARNAT e integrado por representantes de cada institución involucrada.

En 2008 se desarrollaron las etapas de pronóstico y planteamiento del modelo de uso del territorio continental y marino para este programa de ordenamiento. Para ello, se consideraron las etapas de caracterización y diagnóstico previamente elaboradas con el apoyo de las dependencias involucradas. Con estos resultados, se está en la posibilidad de terminar la propuesta del programa y definir los indicadores para su evaluación y seguimiento.

La fragilidad y la relevancia de los ecosistemas de la región del Golfo de California han obligado a plantear esquemas de desarrollo compatibles con el cuidado del medio ambiente. En 2004 se suscribió el "Convenio de Coordinación del Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California", su objetivo fue realizar un proceso de planeación regional que tenía como principal propósito promover el desarrollo sustentable de la zona.

Durante 2008, una vez terminadas las etapas de formulación y expedición, se realizaron reuniones de coordinación entre las diversas dependencias de la APF participantes para integrar información sobre los programas y las acciones que pueden contribuir a la atención de los problemas que presentan en la Unidades de Gestión Ambiental prioritarias.

La cuenca Burgos, ubicada al noreste del país, ha sido objeto de una serie de impactos que se reflejan en el detrimento de los recursos bióticos del área, debido a actividades antropogénicas, el crecimiento demográfico, el incremento de la

industria maquiladora, la infraestructura hidráulica, caminos, autopistas y la misma actividad petrolera.

El ordenamiento ecológico permitió orientar la inversión federal y estatal hacia sitios adecuados y compatibilizar el desarrollo de las actividades productivas y los asentamientos humanos de los municipios en particular con los relacionados con la actividad gasífera.

### 3.4 Conservación y Aprovechamiento Sustentable de Ecosistemas, Especies y Recursos Naturales

Una de las estrategias para proteger y conservar los ecosistemas, ha sido impulsar la coordinación intersecretaríal para reforzar las políticas públicas de conservación y uso de la biodiversidad, a través de convenios, acuerdos, compromisos, acciones y proyectos.

Para la conservación de ecosistemas, la SAGARPA realizó la modificación al “Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)” a fin de incluir previsiones para evitar la erosión del suelo mediante prácticas de rehabilitación, mejoramiento y conservación en 48 millones de hectáreas a través del compromiso de los productores beneficiados de reforestar o revegetar con 30 plantas nativas por unidad animal apoyada, y realizar cada dos años al menos una obra de conservación de suelo o agua.

La Secretaría de Marina ejecutó a nivel nacional el “Programa Nacional para el Manejo y Uso Sustentable del Manglar”, el cual incorpora acciones relacionadas con la caracterización y zonificación del bosque de manglar; educación ambiental en todos los mandos territoriales; identificación de las zonas en peligro en coordinación con autoridades estatales y municipales; reforestación; inspección y vigilancia permanente en las distintas zonas costeras y monitoreos ecológicos con el objetivo de valorar la permanencia o modificación de los flujos de agua ante actividades antropogénicas y fenómenos naturales.

En apoyo al sector ambiental, la Secretaría de la Defensa Nacional participó en el combate de incendios forestales y con acciones de reforestación en parques nacionales y áreas naturales protegidas.

A fin de promover la sustentabilidad de las actividades pesqueras, se firmó el “Convenio de Colaboración SAGARPA-SEMARNAT para la conservación de la vaquita marina y la pesca responsable en la región del Alto Golfo de California” que posibilitó la creación de un programa voluntario de reconversión productiva y tecnológica para promover la instrumentación de artes de pesca que permiten eliminar la captura incidental.

Con el propósito de conservar las especies de importancia estratégica para la agricultura nacional, SAGARPA creó el “Centro Nacional de Recursos Fitogenéticos”, como depositario de las colecciones de estas especies a fin, no sólo de lograr su conservación, sino también generar tecnologías, alimentos y energía, que favorezcan al desarrollo integral de la población rural. Esto con el objetivo que las futuras generaciones disfruten de dicho patrimonio genético, fomentando su uso racional y sustentable así como su protección física y jurídica.

En 2008 se firmó la ejecución del “Convenio de Colaboración 2007 entre SECTUR y CONANP, por un monto de 8.8 millones de pesos, el cual tuvo como objetivo conjuntar esfuerzos y recursos para realizar acciones que consoliden e impulsen el desarrollo del ecoturismo y turismo rural en Áreas Naturales Protegidas, a través de la dotación de infraestructura y equipamiento, el desarrollo y edición de material técnico para el desarrollo de productos de turismo de naturaleza bajo criterios de sustentabilidad, el desarrollo de capacidades locales que atiendan las necesidades de los diferentes actores y el impulso a la comercialización de productos.

Por otra parte, se organizó la “Primera Reunión Nacional de Redes de Turismo de Naturaleza” con la finalidad de capacitar y sensibilizar a los responsables de estas organizaciones sobre aspectos técnicos que faciliten su operación así como el “Séptimo Encuentro Nacional de Empresas Comunitarias Eco turísticas” con el

propósito de facilitar información y capacitación para el desarrollo de sus comunidades.

En el marco del desarrollo económico, Secretaría de Economía a través del “Fondo PYME” apoyó a las micro y pequeñas empresas en proyectos destinados a infraestructura productiva relacionada con ecoturismo, turismo rural y de aventura entre los que destacan:

- Desarrollo del Proyecto de Turismo de Naturaleza: La Ruta del Mezcal, relacionado con infraestructura y equipamiento.
- Consultoría SIGA-Tour: Desarrollo Turístico del Corredor de la Sierra Madre Occidental Durango 2008
- Estudio para detonar el desarrollo económico y eco turístico del cañón Rosarito en el municipio de playas Rosarito BC

Por su parte, la SHCP por medio de la Ley Federal de Derechos y de diversas disposiciones incentivó, fomentó y apoyó la gestión, regulación y el uso o aprovechamiento de los recursos naturales reforzando su conservación.

### 3.5 Prevención y Control de la Contaminación

Combatir la contaminación y la generación de residuos equivale a mejorar la eficiencia de los procesos de producción, impulsar esquemas de consumo responsable y establecer una política nacional a fin de reducir su generación y minimizar sus impactos a través del reuso, reciclaje, transformación o degradación completas bajo el principio de responsabilidad compartida y diferenciada.

Para lograr el adecuado manejo de los residuos peligrosos, de manejo especial y sólidos urbanos, a nivel nacional, SEMARNAT elaboró el “Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2008-2012”, con la participación de otras dependencias y organismos de la APF tal como SHCP, SEDESOL, Banco

Nacional de Obras y Servicios Públicos, así como autoridades estatales y municipales.

El programa estableció una estrategia financiera para impulsar proyectos de gestión integral de residuos con base en:

- Emplear recursos del Fondo Nacional de Infraestructura para potenciar la inversión en el sector medio ambiente.
- Facilitar una mayor participación del sector privado.
- Fomentar la participación de las entidades federativas y municipios en el financiamiento a la infraestructura.

Los apoyos para la creación de infraestructura relacionada con estaciones de transferencia y operación de rellenos sanitarios fueron otorgados por BANOBRAS, a los estados de Guerrero y Jalisco.

En cuanto a instrumentos económicos que apoyan a la política ambiental a favor de la prevención de la contaminación, SHCP por medio de la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR) brinda deducción de impuestos para las inversiones que contribuyen a la reducción de la contaminación ambiental.

### 3.6 Procuración de Justicia Ambiental

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la Republica (PGR), establecieron una nueva estrategia de coordinación basada en dos vías de acción; la primera busca promover la concurrencia y la corresponsabilidad social en la procuración de justicia ambiental, y la otra vía es la aplicación de acciones de inspección y vigilancia de la regulación ambiental aplicable.

Para reducir los ilícitos ambientales y conducir la política de inspección y vigilancia; para combate a la tala ilegal, el tráfico de vida silvestre y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) se realizaron acciones:

1. Para la tala clandestina en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, se realizaron sobrevuelos, recorridos de vigilancia, inspecciones a vehículos, clausura de aserraderos, aseguramiento de madera, y se inspeccionaron predios bajo programas de manejo.

Para inhibir los derribos ilegales en las zonas núcleo de la Reserva de la Biosfera, se realizaron 47 operativos forestales y adicionalmente, se efectuaron operativos especiales con la participación de PGR, SSP, PFP y PROFEPA.

2. Para evitar el tráfico de vida silvestre la PROFEPA realizó diversas visitas de prospección a mercados y tianguis del Distrito Federal y Zona Metropolitana; con la información recabada en las visitas se elaboró un diagnóstico del comercio ilegal de vida silvestre, que se utilizó para las acciones que llevaron a cabo PROFEPA, SSP y PGR.

En coordinación con la Policía Cibernética, PROFEPA llevó a cabo el monitoreo sobre el tráfico de especies por internet. La información obtenida fue evaluada y analizada para instruir a las delegaciones y comenzaran las acciones correspondientes de inspección y vigilancia, y de ser el caso, dar aviso inmediato a la PFP o PGR.

### 3.7 Investigación Científica, Capacitación y Educación

Es indispensable fomentar, consolidar y aprovechar todos los esfuerzos individuales y colectivos de instituciones y empresas, a favor de la investigación en materia ambiental, de tal forma que se complementen con la investigación científica y técnica aplicada que realiza INE, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y CONABIO.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), promueve la atención de demandas o problemáticas nacionales a través de la investigación científica y tecnológica mediante firmas de convenios de Colaboración suscritos con diversas secretarías y dependencias de la APF.

Como parte de esta colaboración, SEMARNAT y CONACYT emitieron, a finales de 2008, la convocatoria para invitar a las instituciones, universidades públicas y particulares, centros, y demás personas dedicadas a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, a presentar propuestas de investigación científica y tecnológica que respondan a las demandas establecidas en los siguientes temas:

- Ordenamiento ecológico y conservación de ecosistemas.
- Agua, desarrollo sustentable y ecosistemas marinos.
- Contaminación urbana regional y global.
- Economía, cambio climático y política ambiental (agenda transversal)

En cuanto a la investigación científica y tecnológica, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), de manera conjunta con el IMTA, realiza acciones para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas atendiendo su aspecto cultural para facilitar la aceptación de tecnología. Para esto, CDI difunde y fomenta el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas para discutir la introducción de tecnologías en materia de agua y saneamiento que mejorarán las condiciones de vida en el medio rural y en los sectores marginados de las zonas urbanas.

Fueron realizadas actividades encaminadas a la producción de materiales de investigación para facilitar el conocimiento actual a las culturas indígenas, con énfasis en las culturas de Chiapas, y a la producción de documentos de corte antropológico donde se plantea por ejemplo, la relación entre sociedades, conocimientos y medio ambiente.

Con el fin de promover y fortalecer las acciones de educación y capacitación, sensibilización e información a la sociedad en materia ambiental y de recursos

naturales, se formó el Grupo de Trabajo Intersectorial, integrado por SEP, SEMARNAT, SENER, PEMEX, CFE, FIDE, para incorporar la Educación Ambiental para la Sustentabilidad como enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

### 3.8 Desarrollo Rural y Urbano

Debido al incremento poblacional en las ciudades y la proliferación de la vida urbana en México, representan uno de los acontecimientos sociales más característicos, en donde los impactos negativos al medio ambiente se han visto incrementados en el medio urbano, mientras que el ámbito rural ha tenido que hacer uso de los recursos naturales de forma excesiva para lograr su sobrevivencia.

Para el sector ambiental es prioridad brindar opciones de desarrollo a las comunidades rurales a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con los que cuentan.

En el marco de la Estrategia 100 X100<sup>40</sup> coordinada por SEDESOL y con la participación de representantes de CDI, SEMARNAT, SAGARPA, SENER, SCT, SE, SEP, SRA y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), a partir de 2007, se conformaron grupos de trabajo intersecretariales, cuyas tareas se realizan a través de seis vertientes: Protección a los Recursos Naturales, Infraestructura, Vivienda, Salud, Educación y Producción y Generación de Ingreso.

Para el logro de los objetivos de la Estrategia, estos grupos definieron proyectos integrales con esquemas de coordinación.

---

<sup>40</sup> La Estrategia 100X100 busca transformar de manera integral, las condiciones de rezago de los municipios con menor índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. Implica por tanto, la adopción de un principio de solidaridad mediante el cual el Gobierno Federal prioriza la atención de los municipios y comunidades que más urgentemente reclaman la atención de las políticas públicas.

Respecto a la Protección a los Recursos Naturales, se desarrolló el “Protocolo de Medio Ambiente-Municipio de Soteapan, Veracruz” para realizar un proyecto piloto en el cual, a partir de un ordenamiento territorial y la atención de temas ambientales prioritarios, se promuevan alternativas de desarrollo social.

En cuanto al Desarrollo Social y Humano, en SEDESOL se establecieron prioridades vinculadas a favorecer el medio ambiente, entre las que destacan proyectos sobre rellenos sanitarios, celdas solares, fogones ecológicos, sanitarios ecológicos y de sistemas de agua y saneamiento. Una de las estrategias para reducir la exposición al humo de leña de la población vulnerable (adultos mayores, mujeres y niños), fue la instalación de estufas ecológicas en comunidades rurales del país.

Este proyecto se coordinó con CONAFOR, COFEPRIS, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, IMSS-Oportunidades, CDI, organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Alcanzar una sustentabilidad urbana es de los principales desafíos de la política pública, ya que el proceso de urbanización impacta a los ecosistemas y suelos de valor ambiental de los cuales dependen procesos ecológicos de gran importancia, provoca diferentes tipos de contaminación, además de que incrementa el riesgo ocasionando por los fenómenos naturales y antropogénicos que afectan a numerosos sectores de la población.

Se realizaron diversas actividades con la finalidad de acercar al desarrollo urbano tradicional hacia un desarrollo que incorpore criterios ambientales como lo hicieron de manera conjunta SEMARNAT y SEDESOL al construir bases generales de colaboración para la integración, reforzamiento y aplicación de políticas e instrumentos para la ocupación sustentable del territorio, la regulación ambiental de zonas urbanas, el transporte sustentable y la gestión integral de residuos.

La participación de SEDSOL, SEMARNAT, SENER, CONAVI, BANOBRAS, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), en el Grupo de Promoción y Evaluación de Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), buscaron identificar, evaluar, impulsar y dar seguimiento a nivel nacional a los DUIS con el propósito de promover la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y del sector privado, para plantear proyectos estratégicos que atiendan la demanda de vivienda social a nivel nacional y al mismo tiempo promover la integración espacial, ambiental, social y económica de quienes habitarán estos desarrollos urbanos.

La SEMARNAT participó en el Comité Coordinador del “Programa Estratégico Transversal de Vivienda Sustentable”, con el propósito de desarrollar los criterios que deberán considerarse en los temas de agua, energía, residuos sólidos urbanos, financiamiento y certificación.

También se atendió al turismo con una problemática urbana, pues trajo consigo demandas de equipamiento, infraestructura y servicios, vivienda y manejo de residuos. Por ello se promovió el “Programa Agenda 21 para el Turismo Mexicano” encabezado por SECTUR y SEMARNAT con el propósito del desarrollo sustentable de la actividad turística.

### 3.9 Sistemas de Manejo Ambiental

Los Sistemas de Manejo Ambiental (SMA), constituyen estrategias que incorporan, mediante diversos instrumentos institucionales, criterios ambientales en el funcionamiento cotidiano de una empresa o institución, de tal modo que su desempeño ambiental mejore con el tiempo, en medida que se logra disminuir el impacto ambiental de las operaciones y actividades cotidianas.

Los SMA se establecieron por primera vez en el año 2000 en toda la APF con los “Lineamientos y estrategias generales para fomentar el manejo ambiental de los recursos en las oficinas administrativas de las dependencias y entidades de la APF”. Entre las estrategias para promover el uso sustentable de los recursos

naturales estaban la eficiencia en el uso del agua, de la energía y la mejora del desempeño ambiental de la APF.

“Los Sistemas de Manejo Ambiental constituyen un instrumento para que las instituciones públicas y privadas, disminuyan el impacto que sus operaciones cotidianas tienen sobre el medio ambiente, reduciendo sus externalidades ambientales negativas (además de la disminución en costos de operación)”<sup>41</sup>.

La elaboración de los Manuales de Sistemas de Manejo Ambiental es uno de los mecanismos para instrumentar los SMA, esto se fundamenta en el artículo 17 bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que indica la expedición de manuales de sistemas de manejo ambiental con el objeto de optimizar los recursos materiales que se emplean para el desarrollo de sus actividades, con el fin de reducir costos financieros y ambientales.

Mediante la implementación de Sistema de Manejo Ambiental se colaboró en el cumplimiento del objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que determinó la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, protección, preservación y aprovechamiento racional de la riqueza natural del país.

La aplicación de los SMA en las instituciones gubernamentales, estaba constituido por tres programas básicos: Programa de Eficiencia Energética (PEE), Programa de Uso Eficiente y Racional del Agua (PUERA) y el Programa de Consumo Responsable de Materiales de Oficina (PCRMO).

El Programa de Eficiencia Energética (PEE), instrumentado por la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE), comprende medidas de ahorro de energía eléctrica en los inmuebles de la APF siendo esta Comisión Nacional responsable del cumplimiento del Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal.

---

<sup>41</sup> Óp. cit, Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

Respecto al Programa de Uso Eficiente y Racional del Agua (PUERA) y sus avances relevantes al ahorro de agua, el IMTA fue el encargado de su seguimiento con los objetivos de fomentar una cultura de conservación y ahorro de agua entre los servidores públicos, empleados y visitantes de los edificios de la APF; por medio de promoción y difusión de la aplicación de medidas efectivas de ahorro; disminución del impacto ambiental ocasionado por el consumo excesivo y el desperdicio de agua y el impulso a la medición y registro confiable del suministro de agua en los inmuebles.

El Programa del Consumo Responsable de Materiales de Oficina se conformaba por tres estrategias: compras sustentables, uso durable de materiales de oficina y el manejo integral de residuos.

Con las compras sustentables se pretendía establecer mecanismos de consumo de bienes y productos con criterios ambientales en materiales y útiles de oficina, es decir, productos fabricados con material reciclado o que no impacten negativamente a la capa de ozono.

## Reflexiones Finales y Propuestas

- La Transversalidad en SEMARNAT al ser un mecanismo relativamente nuevo en México, dado que inició su implementación en el año 2000, se puede considerar como una revelación en la coordinación de la Administración Pública Federal, ya que previamente no se implementaban proyectos con objetivos orientados al sector ambiental; por esta necesidad. Surge la Agenda de Transversalidad, para dar atención a temas que por cuestiones de visión no se había atendido de manera adecuada y constante.
- Debido a la coordinación que las dependencias gubernamentales llevan a cabo para el desarrollo e implementación de proyectos a favor del sector ambiental, los problemas que aquejan a la sociedad en este rubro pueden ser atendidos de manera interdisciplinaria para una atención y seguimiento eficiente.
- Con las agendas de trabajo de las comisiones de Crecimiento con Calidad, de Desarrollo Social y Humano y de Orden y Respeto; se logró implementar proyectos de manera Transversal en los principales sectores donde existen problemáticas de atención inmediata, como el caso de Seguridad, Salud y Educación, al igual que en el Medio Ambiente siendo un parte aguas para el desarrollo de programas estratégicos de la SEMARNAT que atendían la nueva política ambiental.
- Con el desarrollo de la nueva política ambiental se pretende implementar la estrategia de sustentabilidad sin dejar de atender las necesidades de la sociedad pero evitando dañar aún más el medio ambiente. No obstante, encontrar un equilibrio entre la sustentabilidad y la atención de la sociedad ha sido un verdadero reto, ya que en las comunidades tienen la cultura del cuidado y respeto al ambiente, pero no es así en las grandes urbes donde el uso desmedido de vehículos, tala indiscriminada de árboles para las industrias, contaminación de ríos y playas, etc.
- Para cada uno de los ocho programas de la Agenda de Transversalidad es prioridad erradicar lo más posible las problemáticas del medio ambiente

actualmente, principalmente con la prevención. Ejemplo claro se puede mencionar el caso del Programa de Cambio Climático donde restringir el uso del automóvil para disminuir Gases que provocan el Efecto Invernadero, con esta medida también busca disminuir los efectos contaminantes en las urbes.

- Con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible tal como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Transversalidad de las políticas públicas ha tenido un papel fundamental con el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, ya que la participación activa de las instituciones gubernamentales ha sido clave pero de igual manera los proyectos encabezados por la SEMARNAT para sustentabilidad del medio ambiente.
- La integralidad con la que se planearon e implementaron los programas para sustentabilidad ambiental con la coordinación y seguimiento de la SEMARNAT, permitieron dar cumplimiento a los objetivos y metas tales como disminución de índices de contaminación, concientización en cultura ambiental por medio de cursos e implementación de justicia por mencionar algunos. La Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental (SPPA) fue la encargada del seguimiento de resultados que las dependencias gubernamentales proporcionaban cada año durante el periodo de 2007 a 2012.
- La normatividad vigente para el periodo de 2007 a 2012 en materia de medio ambiente consiente en la elaboración y coordinación de proyectos para la sustentabilidad, además de que permite la colaboración activa de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y metas no solo en cuestión ambiental, sino también en otros sectores necesarios para el desarrollo social y económico del país tales como salud, seguridad, educación.
- La Agenda de Transversalidad con el apoyo intersecretarial además de atender principalmente problemáticas ambientales con sus ocho programas, logra un vínculo de participación activa entre la sociedad y las dependencias gubernamentales, ya que esta se considera la clave para el éxito de la

implementación de cada uno de los programas porque sin la cooperación de la población no sería una realidad o probablemente no tendrían los resultados esperados.

- La coordinación para la Agenda de Transversalidad es primordial en la aplicación de sus programas y lograr sus objetivos, sin ella simplemente sería sumamente complejo para una sola institución llevar a cabo todas las actividades, además que los conocimientos en cada una de las problemáticas es muy limitado. Sin embargo, no solo la coordinación facilita la tarea también una estricta planeación y ejecución que permiten de manera ordenada y estratégica, también lo es la ejecución correcta de cada indicador de acuerdo a lo establecido por los objetivos a cumplir.
- La Transversalidad se entiende como un mecanismo que permite traspasar varios sectores con un mismo asunto, es decir, que un tema en específico como en este caso el medio ambiente puede considerarse la participación activa de un sector con el que a simple vista no se tenga relación. Pero si se analiza más a fondo se puede encontrar que todo se encuentra relacionado entre sí, ya sea por objetivos en común o problemáticas. Para tal caso en el Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo la sustentabilidad en el medio ambiente, pero como tal no puede ser implementado solo por la SEMARNAT. Es necesario para este caso la participación de otras entidades gubernamentales de los distintos sectores para aportar conocimientos, y de ser el caso, aportar con sus facultades para sancionar si se violenta la Ley.
- En cada uno de los ocho proyectos que se llevaron a cabo con respaldo de la Agenda de Transversalidad, se tiene objetivos específicos; como en el caso de cambio climático es disminuir el índice de gases contaminantes. En el caso del Ordenamiento Ecológico proteger el medio ambiente por medio del uso razonable del suelo para actividades productivas, esto con el apoyo de nuevas tecnologías sustentables. Conservación y aprovechamiento sustentable de ecosistemas, especies y recursos naturales, con el propósito de proteger los ecosistemas y su biodiversidad evitando la pérdida de especies en peligro de extinción, bosques, selvas, playas. La prevención y

control de la contaminación requiere actividades conjuntas para disminuir la contaminación en ecosistemas, en el aire y vialidades urbanas. Procuración de justicia ambiental con el que se busca la procuración de justicia y aplicación de las leyes que permiten el cuidado del medio ambiente. Investigación científica, capacitación y educación, busca con la colaboración de instituciones educativas distribuir conocimientos que permitan desarrollo económico sustentable y también el cuidado al medio ambiente. Desarrollo rural y urbano con finalidad del aprovechamiento de los recursos de manera sustentable. Finalmente los sistemas para el manejo ambiental como lo son eficiencia energética, uso eficiente y racional del agua y consumo responsable de materiales de oficina, además de la búsqueda de conciencia, se pretende disminuir el desperdicio de recursos.

- La Transversalidad que se llevo a cabo en la SEMARNAT se considera como un referente de coordinación exitosa, ya que indicadores como índices de contaminación o entidades federativas participantes se incrementaron. Además de resultados favorables para el medio ambiente.
- Se puede proponer al respecto la invitación a instituciones privadas con la intención de involucrarlas en la concientización del cuidado del medio ambiente, además de integrarlas en actividades de capacitación para que cuenten con un conocimiento de cuidado y desarrollo ambiental, con la finalidad de implementar medidas a corto plazo en actividades empresariales.

## Fuentes de Información

- Cuauhtémoc Paz Cuevas, Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México, México, IGLOM, 2005.
- Méndez, José Luis. Estudio introductorio. En “Para entender las relaciones intergubernamentales, Wrigth Deil, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mora Velázquez Salvador (coordinador), Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate, México, UNAM, 2010.
- Naomi B. Lynn. “Administración Pública: El estado actual de la disciplina”. México, Fondo de cultura Económica, 2001.
- Palacios Alcocer, Mariano. Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2003.
- Secretaría de Gobernación. “Gobierno y administración municipal” en El municipio, definiciones y características. México, Secretaría de Gobernación, 2006.
- SEMARNAT. Memoria Documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal, 2009.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea, México, INAPEM, 2007.
- Weber, Max. El político y el científico, Argentina, Ediciones Libertador 2005.
- Wilson Woodrow. Estudio de la administración en “Administración pública”. Editorial Trillas.

## Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Educación
- Ley General de Salud
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- PROGRAMAS
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

## Bibliografía Electrónica

- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Avances y Pendientes para Fortalecer el Federalismo. Legislando la Agenda Social. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/28414>. p. 195. Consultado el 5 de julio de 2011.
- Guevara Ángela. <http://admonpublicamex.blogspot.com/2007/11/formas-de-organizacin-administrativa.html>, 19 de septiembre 2011.