

## **DEDICATORIA**

Dedico esta tesis a mi hija Swietenia Naomi Medina Gasca, por su gran amor, cariño, comprensión y paciencia. Gracias mi amor, eres mi inspiración y el motor de mi vida, mi bebe favorita, mi corazoncito de “shololoy”. Te amo.

A mi madre Candida Gasca Rosado, Gracias por tu amor, y gran sabiduría, por contarme tus historias, las de tú isla Holbox, las historias de tus padres, de tus hermanos, de tus abuelos, de tus bisabuelos. Haré lo mismo con mi hija. Te amo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi hermano José Antonio Medina Gasca, por su apoyo incondicional

A la Doctora Bonnie Lucia Campos Cámara Directora de esta tesis, por sus observaciones y comentarios. Gracias por tu amistad.

A la M. en PL. María Angélica González Vera Coordinadora del comité académico del programa de posgrado en Planeación, por sus observaciones y el apoyo incondicional para la conclusión de esta tesis. Gracias por tu amistad.

A la Doctora Manuela Laguna Coral, al M. en C. Andrés Miguel Alcocer Verde, al Doctor David Velázquez Torres, por sus valiosas observaciones y comentarios a este trabajo.

A mi Editora María Eugenia Varela Carlos, por sus valiosas aportaciones y correcciones. Gracias por tu amistad.

A usted señora Gherardini, por la concesión gratuita de ejercitar el rictus en los días de mis noches.

A mis amigos, gracias por sus consejos y por sus apapachos.

Y a los todos los que directa o indirectamente han contribuido con la realización y conclusión de este trabajo de tesis.

A Dios, por estar siempre conmigo.

## ÍNDICE

Resumen	2
Introducción	3
1. Marco teórico	6
1.1. Antecedentes	6
1.2. Planeación institucional de las políticas públicas ambientales y su relación con otras ciencias	15
1.3. La planeación, las políticas públicas y fundamentos legales	27
1.4. Políticas públicas ambientales	34
1.5. La planeación en el estado de Quintana Roo	42
2. Descripción del área de estudio	49
3. Metodología	51
3.1. Variables	51
4. Resultados	53
4.1. Nivel a. Análisis comparativo de los planes de desarrollo estatales y federales, 1971-2005	53
4.2. Nivel b. Análisis de las políticas públicas ambientales en los planes estatales de desarrollo (1975-2005)	55
4.3. Nivel c. Análisis de los planes estatales de desarrollo de Quintana Roo, 1975-2005 / 60	59
4.4. Evolución de la planeación institucional	62
4.5. Paradigmas de desarrollo de los gobiernos federales	62
Conclusiones	64
Literatura citada	67
Anexo	73
Tabla 1. Análisis comparativo de los planes estatales de desarrollo de Quintana Roo y de los planes nacionales durante el periodo 1971-2005	74
Tabla 2. Análisis de las políticas públicas ambientales de los planes estatales de desarrollo del estado de Quintana Roo, 1975-2005 / 76	75
Tabla 3. Análisis de los planes estatales de desarrollo del estado de Quintana Roo, 1975-2005	76-77

## **RESUMEN**

Al analizar treinta años del proceso de planificación institucional de las políticas públicas ambientales en Quintana Roo se hizo evidente la adaptación de acciones locales condicionadas a lineamientos federales con tendencias internacionales que arrinconaron la realidad social, ambiental y económica. Esta tesis, denominada “Retrospectiva de la planificación institucional de las políticas públicas ambientales en el estado de Quintana Roo, 1975-2005”, aborda el tema a partir de un diagnóstico económico, social y natural de los planes estatales de desarrollo y su contexto nacional. La metodología utilizada corresponde a una investigación cualitativa de tipo histórico-descriptiva, documental, deductiva, transversal. Entre los resultados destaca que las tendencias globales de los paradigmas de desarrollo han evolucionado paulatinamente en la federación-estado, sujetas a las características y personalidades del gobernante en turno, sin un sentido de pertenencia y sin un proyecto catalizador del desarrollo sustentable.

## INTRODUCCIÓN

La planificación institucional de los problemas ambientales ha evolucionado paulatinamente como consecuencia de una serie de cambios complejos que van desde lo económico hasta lo ambiental. Dado que las voces que clamaban por el cambio se hacían cada vez más fuertes, la comunidad internacional empezó a considerar prioritaria la reforma administrativa, entre ellos: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y muchos otros órganos regionales, así como los donadores de asistencia bilateral, los socios comerciales y las organizaciones no gubernamentales.

En 1971 se regulan en México por primera vez las actividades humanas con enfoque sobre el efecto de la contaminación en la salud humana, a partir de estos instrumentos jurídicos existe cierta arritmia normativa entre la emisión de la legislación ambiental y la creación de instituciones ambientales responsables de velar por su instrumentación y aplicación.

En el presente estudio se analiza la planeación de las políticas públicas ambientales y las instituciones responsables de su elaboración en los periodos gubernamentales 1975-2005 en el estado de Quintana Roo; para tal efecto se estudiaron los programas estatales de desarrollo del periodo en cuestión, como resultado se elaboraron tres tablas y dos figuras que muestran la evolución y alcance de la planeación de las políticas públicas ambientales, así como los objetivos, las estrategias de cada plan y cómo se desarrollaron con base en sus principios y fundamentos.

De igual manera, se describen los principales programas estratégicos, las estrategias de planeación, las estrategias de legitimación y las instituciones, dependencias u organismos encargados de su elaboración y seguimiento en cada periodo gubernamental. También se expone cómo se han incorporado los temas ambientales en los programas de gobierno y si fueron consideradas como prioritarias las políticas públicas ambientales para mejorar la gestión, protección y conservación de los recursos naturales como estrategias de la planificación institucional.

Se argumenta que las políticas públicas ambientales emanadas de los gobiernos estatales no reflejaban el diagnóstico real de la problemática ambiental del estado porque pretendían regular la política para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo regional, pero obedecían a tendencias internacionales desvinculadas de la realidad local, por lo cual la norma era ineficaz.

Diagnosticar la realidad ambiental es importante cuando se pretende planear el futuro, de nada sirve reflejar situaciones falsas en nuestro contexto nacional, regional o local en el momento de estimar los problemas y las necesidades de una sociedad. Podemos decir, que debe existir concordancia entre políticas públicas ambientales y la normatividad ambiental cuando un plan será puesto en acción, la normatividad juega un papel fundamental y garantiza un marco de absoluta armonía y legalidad, ya que junto con otras herramientas de la política ambiental es la clave para poner en práctica los principios en que se basa el desarrollo sustentable.

La incorporación de los temas ambientales a la agenda de los gobiernos se ha venido ensanchando paulatinamente; al principio, con una orientación urbano industrial de los planteamientos ambientales: calidad del aire en las grandes urbes y contaminación del agua por descargas industriales y municipales, hasta la incorporación de metas específicas señaladas en los planes y programas.

En el estado de Quintana Roo, la incorporación de rubros ambientales en los instrumentos de planeación, como los planes y programas de gobierno, se ha hecho en forma paralela a la federación, pero la mayoría de las veces se termina por transcribir a los instrumentos estatales el capitulado ambiental federal.

Los instrumentos federales pretenden incorporarse a una estrategia global; en algunos periodos gubernamentales, dichos ordenamientos fueron innovadores en la incorporación de la política, normas y políticas públicas ambientales, contribuyendo al mejoramiento de la gestión, protección y recuperación de los recursos naturales, garantizando una amplia participación y legitimación social. Sin embargo, otros periodos gubernamentales, con su tradicional política de gobierno, en donde resolver lo inmediato es lo imperativo, tuvieron

un revés al no dar seguimiento a estas acciones e incluso una nula acción de gobierno en la planeación de la política ambiental.

El presente trabajo constituye una contribución de investigación cualitativa y documental de los primeros cinco planes estatales de desarrollo que corresponden al periodo 1975-2005, del cual se pretende analizar la evolución de la planeación institucional de las políticas públicas ambientales y sus estrategias de instrumentación.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Antecedentes**

Los graves problemas ambientales del final del siglo XX fueron producto de las transformaciones inadecuadas de los espacios naturales como consecuencia de prácticas políticas, económicas y sociales que se convirtieron en ejes demoleedores del planeta Tierra, que modificaron el capital natural, humano y económico sin garantizar el bienestar social. La caída del aparato productivo y las crisis financieras, aparejadas con la disminución de nuestra cobertura vegetal, los daños al medioambiente, la reducción de la capa de ozono y las medidas desesperadas para mitigar y adaptarse al cambio climático, evidencian la incapacidad de los gobiernos para entender, atender y convertir las demandas sociales en políticas públicas que armonicen con el medioambiente y lograr el desarrollo sustentable.

La problemática ambiental surge como síntoma de una crisis de civilización, cuestionando las bases mismas de la racionalidad económica, los valores de la modernidad y los fundamentos de las ciencias que fueron fraccionando el conocimiento sobre el mundo. De esta manera se plantea la necesidad de dar bases de sustentabilidad ecológica y de equidad social al proceso de desarrollo. En la percepción de esta crisis ambiental se configuran las estrategias del ecodesarrollo, postulando la necesidad de fundar nuevos modos de producción y estilos de vida en las condiciones y potencialidades ecológicas de cada región, así como en la diversidad étnica y la capacidad propia de las poblaciones para autogestionar sus recursos naturales y sus procesos productivos (Leff, 1994, p. 2).

Ante esta crisis global y el agotamiento de ciertos modelos de organización de la sociedad y de la economía, los problemas de las conflictivas relaciones entre nuestras sociedades y la naturaleza se hacen cada vez más complejos y surge la necesidad de explorar nuevas áreas del conocimiento que planteen innovadoras teorías, métodos y técnicas que permitan construir derroteros conceptuales para la formulación de nuevos paradigmas, como lo son las políticas públicas.



El análisis de políticas públicas surgió de una propuesta de Harold Lasswell en los años de la posguerra en los Estados Unidos. Varios autores (Ripley 1985, p. xiv; DeLeón, 1994, p. 77, McCool 1995, p. 2) coinciden en apuntar que el trabajo seminal de este movimiento fue la obra editada por Daniel Lerner y Harold Lasswell, *The policy sciences: Recent developments in scope and methods*, publicada en 1951. Sin embargo, este movimiento académico e intelectual realmente adquirió ímpetu hasta finales de la década de los sesenta. Para los expertos esta corriente de pensamiento representaba hacer del análisis una especie de mercancía que les permitía al mismo tiempo hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas sociales (Pineda, 2007, p. 2).

Para DeLeón (2006), una de las contribuciones más importantes de Harold Lasswell fue delinear el proceso de las políticas públicas, lo que ha beneficiado a las investigaciones de connotados estudiosos de las políticas en este esquema de análisis.

Lasswell hizo hincapié, en lo que llamó “el conocimiento *del* proceso de las políticas” y “el conocimiento *en* el proceso de las políticas, de los cuales, el segundo es más sustantivo y el primero es más procesal. Él concibió un mapa conceptual [que] debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo (Lasswell, 1971, p.28) y anunció siete etapas de lo que posteriormente llamó el proceso de decisión (DeLeón, 2006, p. 6)

Según Aguilar (1992), el proyecto original de investigación de Lasswell busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democracia) de gobierno; lo que pretendió dar respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas (Aguilar 1992 p. 39).

En Latinoamérica el estudio y el análisis de las políticas públicas aún discurren en la comprensión de las causas asociadas a las problemáticas de la región y los factores asociados a sus interrelaciones con el contexto.

La condición de periferia de la región determinó una tardía incorporación del debate sobre las políticas públicas, toda vez que la discusión se dio hasta finales de la década de los ochenta, cuando la “base de legitimidad” de los gobiernos autoritarios tras las crisis económicas se vino abajo (Morris, 1991) y como tal se impuso la necesidad de recuperar el espacio público, cambiar los modelos de toma de decisiones existentes y brindar soluciones racionales de gobierno a los crecientes problemas económicos y sociales (Valenti y Bazúa, 1993: 38). Adicionalmente, el hecho de que las políticas públicas tengan presencia en el discurso político dio pie a que se forme una confusión analítica entre las políticas públicas y las políticas gubernamentales, esto es, se entiende a las primeras más como objeto de estudio que como campo de conocimiento e, incluso, el abuso en su uso discursivo ha dañado en gran medida su cuidado metodológico (Valenti y Flores, 2009, p. 180).

Bajo estas influencias del conocimiento y con este enfoque para el estudio de las políticas públicas, los investigadores se centraron por cuatro décadas en el análisis del esquema del proceso de las políticas hasta los años noventa, sin que aún se considerara teorizado el proceso.

Mientras que en Estados Unidos y algunos países de Europa occidental “la orientación hacia las políticas” aparece como enfoque predominante a partir de las décadas de los sesenta y los setenta, en América Latina surge como herramienta innovadora hasta la década de los noventa. De forma paralela, mientras que en otras latitudes se debatía cómo solucionar problemas y orientar las políticas para lograr un crecimiento económico con bienestar social, en nuestra región se debatía ideológicamente qué modelo de desarrollo implantar (Valenti y Flores, 2009, p. 181).

En nuestro país, el estudio de las políticas públicas se inició en los años ochenta, el escenario en que se desarrolló influyó la detonación de su vertiginosa incorporación en los quehaceres de la academia y de las instituciones públicas del Estado.

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de los ochenta. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de Estado interventor que había prevalecido en México desde los años treinta, por un modelo de Estado comprometido con el libre mercado: desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio. Durante los años ochenta, al tiempo que tomaba cuerpo una crítica demoledora al intervencionismo estatista, derrochador e ineficiente, se empezó hablar en México de pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública y temas semejantes (Canto, 2002, p. 232).

Fue en ese agitado contexto mexicano, que se abrieron las perspectivas para el estudio de las políticas públicas en la búsqueda de una disciplina que diera respuestas a estas demandas sociales, modelando el conocimiento, organizándolo en un método para abordar su estudio.

Las políticas públicas representan una arena en la que convergen, se enfrentan y concilian los intereses y perspectivas de las distintas fuerzas sociales que sustentan y ejercen el poder o que influyen en él. De esta forma, las políticas públicas no constituyen actividades uniformes y homologadoras, sino que las mismas problemáticas sociales, en función de los intereses involucrados, pueden ser resueltas por diferentes caminos, instrumentos y recursos. El abordaje, perspectivas, intereses y prioridades de los actores y organizaciones involucrados en la construcción del problema público y en el diseño de las políticas públicas depende de la especificidad de las concepciones que poseen, es decir, sus sistemas conceptuales y sus categorías estructuran una cierta forma de observar –y por tanto de incidir en– la naturaleza de la sociedad y los ámbitos y problemas que de ella privilegian, o que omiten y dejan de lado (Enríquez, 2006, p. 2).

Ya sea como objeto de estudio o como disciplina, como especialización de las ciencias sociales o de la administración pública, las políticas públicas encaminan al perfeccionamiento del actuar gubernamental y la gestión de las mejores decisiones.

El centro de la disciplina y ejercicio profesional de las Políticas Públicas (PP) es la actividad intelectual del análisis de las políticas con el fin de identificar las acciones que tendrían como efecto la ocurrencia de aquellas situaciones sociales que un gobierno y su sociedad desean realizar en razón de su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos indeseados. Por ello, el corazón de la disciplina ha consistido en producir y validar conceptos, hipótesis, modelos, métodos que sustenten la corrección intelectual del análisis en servicio de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir a su sociedad (Aguilar, 2008)

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno (Fernández, 2009, párr. IV)

Desde la segunda mitad del siglo XX, para corregir y solucionar los problemas ambientales que nos aquejan (complejos y variados) se ha echado mano de la ciencia, la tecnología y la cultura, orientando los procesos de cambio a través de la planeación; sin embargo, no debe desestimarse en la planeación el aporte fundamental que proporcionan los valores humanos y culturales que en la mayoría de las veces imprimen orientación y estímulo al planteamiento, y otras un límite para la acción y la decisión.

Los estudios de políticas públicas en América Latina han tendido más a importar enfoques de políticas públicas sin debatir sus implicaciones y adecuaciones al contexto regional. Esta propensión, se puede decir, ha caracterizado a la totalidad de las ciencias sociales practicadas en la región (posiblemente con la excepción de la teoría de la dependencia). Sin embargo, se la debe considerar particularmente pernicioso para el caso de un área de estudios centrada en los problemas y que destaca el papel explicativo del contexto, factores ambos que tendrían que orillar a prestar atención a la especificidad (Valenti y Flores, 2009, p. 180).

De acuerdo con el contexto histórico y cultural de cada país, de cada ciudad, de cada región, de cada gobierno y de cada institución han germinado diferentes procesos en la planeación del desarrollo nacional y regional o sectorial, que si bien no han tenido una secuencia determinada de su origen, acaban relacionándose a fin de coincidir ambos procesos, puesto que tienden a correlacionarse y condicionarse mutuamente.

Esta dinámica en los procesos de planeación también se realizó en las políticas ambientales, que fueron determinadas en la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) de la ONU e incidieron en el proceso de renovación del modelo económico mundial, para la cooperación internacional y la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, técnico, intelectual y humanitario, en la cual se proclaman los principios de conservación que guían y juzgan todo acto del hombre que afecta a la naturaleza.

En este sentido, el informe de 2001 de la división de medioambiente y asentamientos humanos denominado Fundamentos Territoriales y Birregionales de la Planificación de la CEPAL, nos proporciona una visión de las lecciones aprendidas con el fracaso de los intentos de planificación centralizada en América Latina y el Caribe, en lo regional, y en el proceso de globalización.

La planificación biorregional se identifica como una aproximación de la gestión ambiental que ha demostrado tener particulares fortalezas y potenciales. En efecto,

la realidad de profundas transformaciones mundiales, la globalización misma de éstas y la necesidad de reorientar los actuales estilos de desarrollo hacia la sostenibilidad hacen que recobre vigencia la formulación de políticas públicas de largo plazo, con la consecuente revalorización de la planificación estratégica. La principal lección ha sido la necesidad imperiosa de imprimir un carácter *participativo, consensuado, articulador e integrado* a las nuevas modalidades de planificación. Ya no tiene cabida el voluntarismo de planes y programas diseñados desde oficinas del centro del país, aisladas de la realidad social y ambiental, sobre la base de compartimentos sectoriales definidos tecnocráticamente y aplicados a fronteras administrativas no necesariamente relevantes para garantizar el flujo de los recursos y servicios ambientales sobre los cuales se funda la viabilidad en el tiempo de las actividades humanas (Guimarães, 2001, p. 6).

Para el éxito de un buen plan se debe tomar en cuenta que cada uno obedece a su naturaleza, necesidades, ritmos propios; es decir, se requieren ciertas habilidades, ya que no se hacen de la simple deducción del plan que le antecede, no obedece a recetas o medidas estandarizadas y uniformes, pero siempre habrá que tomarlo en cuenta, así como su relación con otros planes de su mismo alcance o naturaleza; es decir, se debe dimensionar a través de un enfoque sistémico.

Los científicos políticos se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política <tradicional> enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno. [La ciencia política] se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y grupos, los factores determinantes del voto y los actos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política tradicional tuvo algo que ver con el contenido de la política pública (Dye, citado en Aguilar, 1994, p. 10)

Alcántara (1995) establece la naturaleza de las políticas públicas y las ubica como productos del sistema político, que pueden entenderse como un conjunto conformado por cuatro elementos:

En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional (Alcántara, 1995, pág. 54-55).

En las últimas décadas, los cambios de nuestro entorno a nivel nacional han llevado al país a enfrentar grandes problemas ambientales que se revelaron en sus inicios en los años setenta. El deterioro de los recursos naturales y la contaminación del ambiente se extendió, y por consiguiente sus efectos en la salud humana y en la calidad de vida.

Uno de los temas centrales son los efectos que el calentamiento global tendrá en el futuro, se sabe que pueden tener graves repercusiones en amplias áreas del planeta, por lo que es ineludible e inaplazable actuar decididamente, incorporando acciones para reducir las emisiones de gas de efecto de invernadero y prever una adecuada estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático.

Cohen (2006) subraya que si bien “el medioambiente puede ser un asunto de política complicado, hay que hacer lo que sea para incrementar nuestras capacidades a la hora de comprenderlo. Al final, se trata de mejorar las condiciones actuales del planeta. “Un acercamiento superfluo a lo ambiental [desde las políticas públicas] puede ser peligroso, pero un conocimiento nulo puede ser peor” (Cohen, citado en Becker, 2007 párr. 4).

Estas preocupaciones nos obligan a forjar una visión integral desde una perspectiva diferente, no es tarea fácil; hay que tratar de buscar soluciones, concebir claridad y eficacia en el lenguaje, en las reglas de operación, en los métodos, en los sistemas de política, en las formas de legitimación, en los métodos de evaluación y en la planificación y seguimiento de las políticas públicas ambientales bajo una perspectiva interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria de los conocimientos; éste es el reto para lograr un desarrollo sustentable.

Como parte de una estrategia global se aplicaron sistemas normativos tendientes a establecer nuevas formas jurídicas, económicas y políticas para resolverlos, creando sistemas normativos que han ido evolucionando paulatinamente; sin embargo, la utilización de dichos sistemas no ha traído resultados oportunos a nuestro país.

Quintana Roo se encuentra en un ámbito geográfico que puede verse afectado seriamente al final del siglo XXI con la disminución de los recursos hídricos, la regresión de la costa, las pérdidas de biodiversidad biológica y ecosistemas naturales, y el incremento de los procesos de erosión del suelo.

En 1974 se creó como Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y su primer plan estatal de desarrollo fue impulsado durante la gubernatura del Lic. Jesús Martínez Ross. Es prácticamente joven.

En Quintana Roo se han efectuado casi de modo paralelo las mismas soluciones de la estrategia global; algunos periodos gubernamentales sobresalen al establecer políticas ambientales e incorporar políticas públicas ambientales, se advierten resultados en la toma de conciencia y en el cambio de conductas de los individuos, en particular en algunas



áreasen el control, manejo y aprovechamiento ordenado de los recursos naturales. Este cambio se ha fortalecido con el mejoramiento del marco jurídico, en el que la norma determina las nuevas reglas de conducta en la relación hombre-naturaleza.

En este contexto, la premisa para alcanzar el desarrollo sustentable es el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la planificación de políticas pública ambientales y de la creación de normas jurídicas ambientales, así como de los procesos de legitimización y evaluación de los planes y programas que den certeza jurídica, y junto con otras herramientas de la política permitan transitar hacia este nuevo paradigma.

## **1.2. Planeación institucional de las políticas públicas ambientales y su relación con otras ciencias**

Para comprender las políticas públicas es preciso abordarlas desde una perspectiva coherente e integrada, que permita dimensionar el enfoque de la investigación.

El análisis de las políticas públicas, esto es, de cómo los gobiernos, las ONG y las organizaciones civiles actúan en el ámbito de los asuntos públicos ha merecido un acentuado énfasis desde una década atrás. Lejos de convertirse en tan sólo una moda teórica, de esas corrientes de explicación pasajera que surcan el mar de la globalización, las políticas públicas se han convertido más bien en el corazón del análisis decisional en los asuntos públicos (Abarca, 2002, p. 97).

El estudio de las políticas públicas se caracteriza por una curiosa anomalía: los investigadores se hallan divididos, no sólo por las metodologías, sino también por la misma definición del objeto de estudio. Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública constituye, en efecto, una tarea más bien compleja tanto a nivel teórico como operativo. Las dificultades se hacen evidentes si tenemos en cuenta la diversidad de opiniones de los mismos "padres fundadores" de la disciplina (Valdivielso, 2009, p.1).

Las maneras de estudiar las políticas públicas son tan variadas como las diferentes maneras de abordar el estudio de los problemas ambientales, su análisis se dificulta cuando diversas disciplinas pretenden analizarlas con rigor.

En el análisis de políticas públicas confluyen al menos tres vertientes: la del enfoque y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos; las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública, y la ciencia política, principalmente en su rama conductista y su orientación hacia el estudio de las instituciones (Pineda, 2007, p. 3).

De acuerdo con Roth Deubel (2008):

El análisis de las políticas públicas se fundamenta en diversas perspectivas epistemológicas y teóricas para construir modelos de análisis. [...] Por lo tanto, dependiendo de la visión del mundo del investigador éste abogará por teorías diferentes, frecuentemente inconmensurables entre ellas; es decir, existen múltiples estrategias de explicación, diversas explicaciones o interpretaciones de los fenómenos a analizar (Roth Deubel, 2008, pp. 69-70).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos (Aguilar Astorga y Lima, 2009, párr. 14).

Sin duda alguna, es fundamental definir, dimensionar y puntualizar conceptos, principios y teorías que den soporte al manejo de las políticas públicas apoyándose en las diferentes aéreas del conocimiento; acciones que dirigen el camino para obtener resultados óptimos en el bienestar social.

Cohen (2006) señala que en las políticas públicas poco se ha explorado la perspectiva ambiental. Quizá por su fuerte vínculo con las ciencias naturales, las ciencias sociales le dan la espalda por temor a no abordarla con rigor. Pero si un “problema ambiental es una serie de aspectos interconectados que determinan la sostenibilidad del planeta como lugar de habitación del hombre” ¿no se borran las fronteras entre las ciencias y se abren los diálogos de los especialistas cuando se trata de responder a la amenaza contra el bienestar y la supervivencia humana? Es necesario que la política ambiental sea un foro al que asista la mayor cantidad de disciplinas para explicarlo desde sus propias lógicas, a fin de tomar decisiones públicas multidimensionales. La claridad, pertinencia y valentía son los tres elementos esenciales en la construcción de políticas públicas coherentes (Cohen, citado en Becker, 2007, párr. 2 y 3).

Asimismo, para generar una dinámica diferente hacia una dirección interdisciplinaria en la construcción, operación, evolución y análisis de las políticas públicas ambientales, no se debe pretender aislar factores y variables de lo económico, político, social y lo ambiental.

Con frecuencia el análisis de las políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosa podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma (D. Torgerson, citado en Ferri, 2003 p. 4).

Algunos autores pretenden dejar en claro la forma en que deben ser abordadas las políticas públicas, señalando que esta tarea no solamente le corresponde al gobierno, ya que no es el único agente que deberá responsabilizarse en las cuestiones ambientales, sino con interdependencia de actores sociales, públicos, privados, políticos y civiles de la sociedad.

Becker (2007) describe cómo debe ser abordado el análisis de las políticas públicas ambientales según Cohen.

Su enfoque sistémico le apuesta a que nuevas disciplinas se sumen al análisis de las problemáticas ambientales. Por ahora, su conjunto de herramientas permite acortar la distancia entre el diseño cuidadoso y ambicioso de una solución, y la implementación de decisiones rigurosas, que se basan en diagnósticos realistas, sin miopía ni daltonismo. Una de las fallas de las políticas públicas es la incapacidad para medir un problema (Cohen, citado en Becker, 2007, párr. último)

Si bien los grupos y clases sociales pueden identificar los problemas que los aquejan y las soluciones posibles, con ello no basta para que sean considerados objeto de acción estatal, se requiere de un largo proceso, atravesado por concepciones y valores imperantes sobre la temática, signado por las tensiones entre múltiples actores con prioridades diferentes y en el que interactúan los escenarios locales, regional, e internacional, incluyendo en dichos escenarios la actuación de los organismos internacionales y los instrumentos y mecanismos normativos y técnicos por ellos proporcionados (Silveira, 1999, p. 308).

Este trabajo no está orientado hacia el análisis de las políticas públicas ambientales en su esencia; tampoco pretende evaluar el impacto que han tenido las políticas ambientales sobre el ambiente; sin duda alguna, el afán por explicar con propiedad y precisión los temas ambientales podría opacar la búsqueda del tema principal propuesto. Bajo este contexto, es necesario presentar algunas definiciones.

Sánchez (2001) define a las políticas públicas como: “políticas emergentes, se diferencian de las políticas gubernamentales principalmente por la forma metodológica con que son abordadas para su elaboración e implementación. Las políticas gubernamentales son más estructurales y siguen una inercia tradicional”.

Para Frohock 1979, las políticas públicas son: “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o de establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”. (Frohock 1979 citado en Ruiz, 2002 p. 15.)

De Kostka Fernández Estanislao (2003) determinan "que su estudio puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones estado-sociedad, en la medida en que

tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas”

El origen etimológico de las políticas públicas centra su definición en la lengua inglesa. La lengua inglesa permite distinguir con precisión y rigor entre *policy* y *politics*: una *policy* es un curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo, en tanto que por *politics* se entiende la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de las estrategias desenvueltas por los políticos profesionales. Es claro que ambos conceptos no son extraños al castellano, y el término “política” tiene prácticamente el mismo significado que *politics* tiene en el inglés. En castellano no disponemos de dos términos para expresar una y otra realidad, sino del mismo para ambas, lo que implica una rigidez y falta de expresividad sólo suavizadas cuando se habla en plural de “las políticas” (en sentido de *policies*) desenvueltas por algún ministerio u organismo. Muchos son los países en los que no existe tradición científica alguna comparable al *policy analysis* anglosajón: España y otros países continentales son prueba de ello, es una práctica científica académica del *policy analysis*, que es precisamente lo que caracteriza a la tradición anglosajona al respecto. Al no estar científicamente institucionalizado el *policy analysis*, a la eventual valoración de los resultados de la actividad gubernamental, le falta elaboración teórica, sistemática y comparabilidad (Beltrán, 1987, p. 65).

Es importante recalcar y diferenciar, para evitar confusiones, que en lengua inglesa se tiene tres términos interrelacionados pero no iguales dentro de la ciencia política que indican categorías y diferentes niveles dentro del sistema político como concepto amplio (*polity*, *politics*, *policy*), en español el término *política* engloba esos tres niveles.

### Concepto de políticas públicas en lengua inglesa

Término	Definición
<i>Polity</i>	Forma de organización política del Estado (sistema político)
<i>Politics</i>	Actividad política o de gobierno, lucha por acceder al poder, noción de dirigir o guiar los asuntos públicos (política o poder político)
<i>Policy</i>	Noción de cursos de acción, selección entre alternativas para guiar y determinar decisiones presentes y futuras (políticas públicas)

Por ende, las políticas públicas ambientales deben ser consideradas más que simples opciones de política y de toma de decisión de los entes públicos, y es condición que las políticas públicas sean vistas como políticas que emanan como medidas para resolver y controlar conflictos de la sociedad.

Se entiende por política pública: el “conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan su resolución o llevarlas a niveles manejables”. No se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales (Vargas, 1999, p. 57).

La literatura anglosajona presenta a la política pública bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, o un espacio geográfico determinado, es decir, “se identifica a la política pública con el programa de acción gubernamental” (Muller, 2002). Sin embargo, se reconoce que este enfoque pragmático no tiene en cuenta la génesis social de las políticas públicas. La política pública es: “un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global (Müller, 2002, p. 2).

Podemos puntualizar que las diferentes acepciones relacionadas con el concepto de política pública identifican varios elementos, un ente de poder (el gobierno) que lleva la organización y control de una serie de lineamientos (políticas), que tutela y rige el buen desarrollo y comportamiento de una sociedad, a través de una institución encargada de solventar problemas y conflictos de la realidad.

Las políticas públicas son componentes del entramado institucional y de las expresiones ideológicas de una sociedad. Son las directrices que orientan el ideal de sociedad al cual se aspira, y que definen y delimitan las estrategias a seguir por los actores y agentes interesados. Una política pública es pues, un instrumento que expresa y articula intereses, decisiones y no-decisiones colectivas o de grupo a partir de la correlación de las fuerzas sociales expuestas a la negociación con la finalidad de estructurar cierto modelo de sociedad y de mercado, además de pretender reducir racionalmente la incertidumbre y los riesgos a enfrentar por los distintos actores y organizaciones (Enríquez, 2006, párr. II)

Cuando las políticas públicas se plantean sobre la materia ambiental se dimensiona tomando sobre una base de elementos esenciales bióticos y abióticos, para Ortega, Sbarato, Campos y Tocalli (2005), no se pueden hablar de política pública si la intencionalidad no se concreta en la realidad. (Ortega et al., 2005 p. 5.)

No es tarea fácil plantear en la realidad los alcances de las políticas públicas cuando pretendemos conocer las ambientales, quizá por su misma naturaleza de estudio se funde entre el objeto y campo de investigación.

La perspectiva ambiental, de acuerdo con Maggiolo y Perozo (citado en Castaneda, 2007):

Debe estar encaminada a medir el impacto de la coherencia de las políticas, debe abarcar todas las áreas relevantes de las políticas, incluyendo energía, agricultura, medioambiente, así como también investigación y desarrollo de tecnología, con el fin de evitar una situación en donde los gobiernos subsidien una producción de energía que pueda

resultar en dudosos beneficios ambientales y llevar a precios más elevados los productos agrícolas básicos.( Maggiolo y Perozo citado en Castaneda, 2007 p. 2.)

La política pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, y debe tener cinco características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. (Meny y Thoening, citados en Ferri, 2003, p. 3).

Otros especialistas manifiestan el alcance de la expresión políticas públicas:

Se ha conceptualizado a la política pública como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, y contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses. En esta definición se reconoce a la política pública en su función de mediadora de diversos intereses, entendiendo también la política como procesos de negociación y conciliación entre grupos con diversos intereses. (Ortega et al., 2005, p. 3).

La valoración de los resultados de la actividad gubernamental debe desarrollar nuevas plataformas científicas al desmenuzar lo que debemos entender como políticas públicas, primeramente dejamos claro que se originan en un contexto social, económico y político particular, como consecuencia del sometimiento de las demandas sociales a diferentes procesos.

La política puede significar la realización de una acción específica ante una situación social deseada en materia ambiental, por ejemplo. Sin embargo, el diseño y desarrollo de políticas obedece a las correlaciones de poder de los diversos actores sociales, y en el dilema de realizar planificación intelectual por objetivos, tecnocrática o política, con interacción social y participación ciudadana. Las políticas públicas, por lo tanto, se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera



decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno. Ante esta situación, se requiere abundar en el marco teórico de la elaboración de las políticas (Aguilar, citado en Pajares, 2008, p. 21).

Más que de una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos. Ello hace preciso la distinción de dos componentes de lo que normalmente denominamos generalizando análisis de políticas públicas: el análisis de políticas (*policy analysis*), que consiste en la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto (Fernández, 2009 párr. XVI).

Construir nuevos paradigmas es labor apremiante para coadyuvar y trascender las políticas públicas ambientales, modelos que distingan y capturen la esencia del manejo adecuado de nuestro entorno, que obtenga y dé soporte, paralelamente, al desarrollo de la ciencia ambiental.

Dentro de las ciencias políticas y de la sociología política, el análisis y estudio de las políticas públicas es bastante reciente, el texto fundador de la disciplina tiene apenas cinco décadas de existencia y, sin embargo, los desarrollos posteriores han sido fructíferos si nos referimos a la cantidad de bibliografía especializada existente, así como a los diferentes enfoques presentados por la literatura (Kauffer, s.f., p. 2).

La ciencia (politología, estudio de la ciencia política) se da con la democratización del Estado liberal, poder estudiar la política a través de la Ciencia Política nos proporciona una herramienta importante que nos sirve para comprender el sistema político (Caminal, 1996, p.17).

Si bien cinco décadas de análisis y estudio de las políticas públicas son exiguos, se han afinado de manera vertiginosa, filtrándose este enfoque con movimientos acelerados a todas las áreas del conocimiento.

El proceso productivo de las políticas públicas aparece como muy complejo, a pesar de haberse planteado desde determinadas posiciones académicas como un proceso simple, racional, lógico, de corte lineal, estructurado como sucesión de fases secuenciales, que se iniciarían con la identificación del problema y finalizarían en el conjunto de acciones que se llevan a cabo para tratar de resolverlo. Hasta qué punto esta visión puede ser descriptiva o explicativa de la realidad. Hasta qué punto los agentes normativos actúan como “actores racionales” que acumulan información, la procesan y a partir de la información, seleccionan la mejor de las opciones posibles, para adoptar el curso de acción más eficiente [...] “Poder calibrar el componente de racionalidad, ha sido el caballo de batalla de numerosos enfoques metodológicos que podrían resumirse en dos grandes modelos básicos: a) el *modelo racional o sinóptico* de H. A. Simon (1947; 1960; 1983), y b) el *modelo incremental* definido por Lindblom (1959, 1968, 1979), modelos que se han considerado como referentes básicos para la configuración de políticas públicas” (Calderón, 2008, pp. 12-13).

La crítica a ambos modelos es que raramente el proceso de decisión del modelo racional en la práctica se produce de modo lógico y racional y es poco creíble que parta de cero, por otro lado el modelo incremental que surge como crítica al racional, como una reformulación incrementadora de lo ya existente; ambos modelos no toman en cuenta los diferentes factores sociales, ambientales, económicos que hacen que lo planificado o decidido choque con esa realidad que se pretende organizar.

Para Graglia, Kunz y Merlo (2005) la globalización impone un modelo relacional de diseño y gestión que reconozca la doble tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos, el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos, la primacía de la sociedad sobre el estado y de la persona sobre la sociedad (pág. 1).

El modelo relacional de diseño y gestión propuesto por Graglia, Kunz y Merlo (2005) encuentra su base en las aplicaciones de gestión que utilizan bases de datos, este modelo es el más empleado, por su gran versatilidad, potencia y por los formalismos matemáticos sobre los que se basa.

La definición moderna señala que las políticas públicas son flujos de información y cursos de acción relacionados con un objetivo público definido en forma democrática. Una definición que compromete al ciudadano como protagonista en la consecución de los objetivos políticos definidos en las esferas de decisión social (Lahera, 2004 p. 7).

Las políticas públicas son proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración para satisfacer necesidades de una sociedad. Graglia, Kunz y Merlo (2005). Son públicas por dos razones principales. La primera es que el sujeto (o “responsable”) principal *es* un estado. Y la otra, es que el objeto (o “finalidad”) principal *debe ser* una sociedad (pág. 1).

Aguilar Villanueva (1992) señala que para el análisis de las políticas públicas se pueden utilizar varios enfoques, tales como el de etapas o modelo secuencial que divide el proceso de producción de políticas en una secuencia lineal y progresiva. El enfoque de las etapas o el modelo secuencial se fundamenta sobre el principio que la producción de políticas públicas se centra en la resolución de problemas, tal como se esquematiza en lo siguiente:

Etapas en el ciclo de producción de políticas públicas, y su relación con la solución de problemas (Aguilar, citado en Ortega et al., 2005, p. 5).

Resolución de problemas	Ciclo de políticas públicas
1. Reconocimiento del problema	1. Fijar la agenda
2. Proponer solución	2. Formular la política
3. Escoger una solución	3. Tomar decisiones
4. Aplicar la solución	4. Implementar la política
5. Apremiar los resultados	5. Evaluación

En México existen cuando menos cuatro programas docentes de posgrado de políticas públicas, orientados a enseñar el enfoque de políticas públicas, asimismo, durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), se comenzaron a hablar de “políticas de Estado”; posteriormente, en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), se creó una coordinación de políticas públicas (Pineda, 2007, p. 1).

Las políticas públicas ambientales suelen confundirse con política ambiental, entendiéndose ésta como el conjunto de los esfuerzos políticos para conservar las bases naturales de la vida humana y conseguir un desarrollo sostenible.

La política ambiental se construye sobre la base de propósitos políticos, delimitados y consagrados en los tratados internacionales y en el derecho interno, que resultarán efectivos si se concretan a través de determinadas técnicas especializadas, denominadas instrumentos jurídicos, que se pueden clasificar según la función que desarrollan. *La legislación es un componente esencial en cualquier estrategia ambiental.* Para que logre en realidad desempeñar tal papel, la legislación ambiental debe ser eficiente y eficaz. Incluye leyes marco o de presupuestos mínimos y demás regulaciones legales destinadas a proteger el medioambiente, incluidas las normas técnicas en materia de protección ambiental.

En México la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988 incluyó el tema ambiental como parte del enfoque de desarrollo y de planeación nacional, y no fue sino hasta entonces cuando comenzaron también los esfuerzos por tratar de combinar las estrategias e instrumentos de ordenación de los asentamientos humanos con las del ordenamiento ecológico [...]. Durante el periodo de 1994-1996 se hicieron importantes adhesiones y modificaciones a la LGEEPA, lo cual facilitó desplegar una estrategia que contemplaba la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, la gestión y consensos con los principales actores, e incorporaba un enfoque de sistemas complejos (García 1986, 1987; Tudela 1999) que permitió, por un lado, abordar los problemas de uso del territorio desde una perspectiva multi e interdisciplinaria, y por el otro, distinguir los niveles de los ordenamientos a planificar en función de la escala, del tiempo y de los procesos fundamentales (Álvarez et al., 2008 pág. 237).

El gobierno federal estableció una combinación entre estrategias e instrumentos de ordenación para tratar de definir el desarrollo sustentable, de acuerdo con la Semarnat (1994) son las siguientes:

#### *Instrumentos de política ambiental*

- Instrumentos jurídicos. El conjunto de normas y disposiciones legales respecto al medioambiente a nivel local, regional, nacional e internacional.
- Instrumentos administrativos. Evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones. Algunos ejemplos son las evaluaciones de impacto ambiental y auditorías ambientales.
- Instrumentos técnicos. La promoción y aplicación de las mejores tecnologías disponibles tanto para acciones preventivas como correctoras.
- Instrumentos económicos y fiscales. Subvenciones, impuestos, tarifas y tasas. La idea es recompensar parte de los costes de acciones positivas y penalizar los que perjudican al medio para internalizar los costes
- Instrumentos sociales. Los puntos claves de este instrumento son la información y la participación. Intentan concienciar a la sociedad a través de la educación ambiental, información pública e integración en proyectos ambientales.

### **1.3. La planeación, las políticas públicas y fundamentos legales**

Las políticas públicas son instrumentos gubernamentales que expresan la conciliación y la toma de decisiones entre variados actores y organizaciones políticas y socioeconómicas que intervienen directa o indirectamente en la construcción de mercados, en el logro del bienestar social y en la promoción y gestión del proceso de desarrollo.

Quienes diseñan mediante las políticas públicas la configuración de la sociedad y de los mercados, de sus relaciones de producción y distribución, y de la praxis en su conjunto, explícita o implícitamente están planeando las características y modalidades con las que el proceso de desarrollo se expresará en la población, en su territorio y en las relaciones que se establezcan con otros sistemas económicos en lo internacional. Construcción de mercados, redistribución de la riqueza y planeación del proceso de desarrollo son funciones empalmadas y complementarias en la

naturaleza de los aparatos de Estado y en la forma en que éstos configuran las relaciones de poder en una sociedad. (Enríquez, 2006, p.138).

La elaboración de las políticas públicas y su planificación ha sido poco estudiada si se le compara con otros procesos sociopolíticos; su desarrollo teórico ha sido escaso, ya que se ha estudiado más la política, la formación, la estructura, y funcionamientos del sistema político, sus partidos, el proceso electoral, la cultura política, la institucionalidad y la toma de decisiones, que las políticas y su elaboración (Aguilar, citado en Vásquez, s.f., p. 14).

Jiménez Castro (1982) señala que la planificación puede clasificarse en tres clases:

1. Según sus propósitos
2. Según el área funcional responsable de su cumplimiento
3. Según el alcance

Según sus propósitos, en tres tipos fundamentales no excluyentes, que son: a) Planificación operativa, b) Planificación económica y social, c) Planificación física o territorial. Según el periodo que abarque puede ser de corto plazo, de mediano plazo y de largo plazo.

a) Planificación operativa o administrativa. Se ha definido como el diseño de un estado futuro deseado para una entidad y de las maneras eficaces de alcanzarlo (Ackoff, 1970).

b) Planificación económica y social. Puede definirse “como el inventario de recursos y necesidades y la determinación de metas y de programas que han de ordenar esos recursos para atender dichas necesidades” atinente al desarrollo económico y al mejoramiento social del país.

c) Planificación física o territorial. Podría ser definida como la adopción de programas y normas adecuadas, para el desarrollo de los recursos naturales, dentro de los cuales se incluyen los agropecuarios, minerales y la energía eléctrica, etc., y además para el crecimiento de ciudades y colonizaciones o desarrollo regional rural.

- 1) Planificación de corto plazo: el periodo que cubre es de un año.
- 2) Planificación de mediano plazo: el periodo que cubre es más de un año y menos de cinco.
- 3) Planificación de largo plazo: el periodo que cubre es de más de cinco años

### **1.3.1. Planeación en México**

Existen opiniones encontradas respecto del análisis del esquema de planeación institucionalizado en nuestro país a través del Plan Nacional de Desarrollo como efectivo instrumento ordenador de las estrategias de Desarrollo Nacional. El Plan Nacional de Desarrollo ha sido el tema central del Sistema Nacional de Planeación Democrática instituido durante el periodo gubernamental de 1983-1988, a cargo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Desde hace varios sexenios, se han elaborado los planes de desarrollo en cada nueva administración, su importancia ha sido proporcional a la de las instituciones encargadas de hacerlos y así como de su autonomía y presupuesto.

Para Anaya (1997, p. 12) los antecedentes del Sistema de Planeación Democrática se pueden resumir en cinco etapas:

- La primera es la etapa política, que inicia en 1933, en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, en razón de que los planes sexenales fueron documentos de orientación ideológica y no estratégica de los recursos estatales.
- La segunda etapa es de la coordinación de la inversión pública, comienza a partir de 1946, con el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés, en la que el proceso de planeación se ligaba a la orientación del gasto.
- La tercera etapa es la que enfatiza la orientación de la política económica en general, comienza en 1958 con el periodo presidencial de Adolfo López Mateos.
- La cuarta etapa es de la administración pública para el desarrollo, que se ubicaría desde el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz hasta el de José López

Portillo, caracterizada por la correlación entre el tamaño del aparato burocrático y el mantenimiento del crecimiento económico del país, en el marco del modelo económico del desarrollo estabilizador, y

- La última etapa, denominada etapa de la planeación democrática, se inicia con la crisis de 1982 y el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, la cual sustenta elaborar la planeación, teniendo como base las demandas y aspiraciones de la sociedad, ello se lograría mediante el establecimiento de mecanismos y procesos, que permitieran ejecutar acciones de consenso entre el sector público y los sectores social y privado.

En México, la palabra planeación se utiliza para expresar al conjunto de actividades ordenadas y programadas para lograr los objetivos de política de desarrollo. Aunque esta acción se realiza en las 32 entidades federativas, en los municipios generalmente se ha asociado a una planeación central en nuestro país.

Nuestra carta magna concibe a la democracia *no sólo* como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, por lo que si la población no percibe tangiblemente mejoras en esos rubros, los ejercicios de planeación democrática no han respondido a las expectativas o algo en ellos debe hacerse de forma diferente.

La planeación en México se remonta a los años 30 con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República el 31 de julio de 1930 en el *Diario Oficial de la Federación* y el Primer Plan Sexenal 1934-1940; dado el éxito del primero se elaboró el Segundo Plan Sexenal 1940-1946, el cual no se pudo aplicar por las consecuencias que produjo la Segunda Guerra Mundial.

Como antecedente del primer Plan Nacional de Desarrollo de México 1983-1988, primero se elaboraron 14 planes sectoriales y después se hizo el Primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982. El primer Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se hizo bajo el mandato del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, teniendo como guía para su formulación la Ley de



Planeación de 1983; sin embargo, pocos fueron los programas sectoriales concretados durante ese periodo y la mayoría de ellos se limitaba a plantear programas y proyectos.

No es sino hasta los años setenta que se produjo un efectivo arranque sistemático gubernamental por definir un Sistema Nacional de Planeación.

En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un plan básico de gobierno que sirvió de plataforma electoral a su candidato a la Presidencia de la República, José López Portillo (1976-1982), quien se comprometió a adoptarlo como guía de su gobierno. Sin embargo, una vez asumida la Presidencia y en el ejercicio de sus funciones, López Portillo hizo a un lado el plan básico y en su lugar se elaboraron diversos planes sectoriales y un Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En 1982, el nuevo presidente electo promovió ante el Congreso de la Unión reformas constitucionales y legales para consolidar este propósito de gobierno aprobándose en febrero de 1983 el capítulo económico de la Constitución que consagra dos principios fundamentales: 1. La responsabilidad de la rectoría económica del estado; y 2. La responsabilidad del Estado de planear, democráticamente, el desarrollo económico y social del país.

Sobre estas bases se publica la Ley de Planeación que organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, definiendo sus objetivos, alcances, características, procedimientos, y órganos responsables de su administración.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene su fundamento jurídico actual en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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 artículo 26 constitucional dispone además la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación; de la misma manera, señala la necesidad de la existencia de un plan nacional de desarrollo al que estarán sujetos obligatoriamente los programas de la administración pública federal y que recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Los objetivos principales están definidos en el párrafo segundo del artículo 26:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Los alcances de estas reformas son que se debe planear para contribuir a dar satisfacción a las necesidades educativas de la población; a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a la protección de su salud, a un medioambiente sano para su desarrollo y bienestar, al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico; a propiciar el goce de una vivienda digna y decorosa, a proponer el empleo y su justa remuneración, a la libre manifestación de ideas y el acceso a la información, a promover el desarrollo del sector agrícola, a defender el derecho del campesino y de los trabajadores, a favor del desarrollo de la industria, y en general de la actividad económica de los sectores social y privado y a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la vida del pueblo.

El principal instrumento de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo. El plan rebasa la esfera de actividades del Estado y se extiende al conjunto de actividades que en materia

económica y social realizan el sector social y privado. El plan tiene cuatro vertientes de aplicación: obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal; de coordinación para los distintos niveles de gobierno; la concertación y la inducción dirigida a los sectores social y privado.

En el artículo 33 la Ley General de Planeación señala: “El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo”, lo que significa que las disposiciones del plan no obligan a estados y municipios, pero ellos se pueden adherir voluntariamente a la realización de acciones tendientes a cumplir con los objetivos del Plan, mediante la celebración de convenios de desarrollo con el ejecutivo federal, sus dependencias y sus entidades.

Para el sector social y privado el plan tampoco tiene carácter de obligatorio, induciendo el Estado las disposiciones del plan para que dichos sectores cumplan con los objetivos programados. Los sectores podrán pactar a través de contratos con la administración pública federal las condiciones de realización de acciones del plan y de programas de desarrollo.

La planeación –el Plan Nacional y los Programas de Desarrollo– determina la forma y modalidades en que el Estado piensa dar satisfacción, con la participación de los distintos sectores sociales, a estas prestaciones sociales bajo la forma de derechos sociales que consagra la Constitución.

La planeación y el derecho al desarrollo para los miembros de una sociedad son trascendentales y, por consiguiente, deben participar de manera integral en el proceso de planeación, pues de su contenido dependen tanto el desarrollo de los individuos y grupos sociales como el del país en general.

Provocar una acción social en favor de la planeación, creando conciencia de la necesidad y conveniencia de planear el desarrollo bajo la coordinación del Estado, requiere de la actuación del derecho que deberá asociar la planeación a la acción de los distintos grupos sociales: “La planeación representa la vía institucional, a través de la cual, la población,

hace expresas sus necesidades y expectativas de desarrollo integral y a través de la cual el Estado se compromete a darles debida satisfacción” (Osornio, 1987, pp. 114-115).

#### **1.4. Políticas públicas ambientales**

El establecimiento de políticas públicas ambientales y de un ordenamiento legal ambiental eficiente y eficaz, como objetivo estratégico esencial, supone una clara identificación de los problemas ambientales del país, o unidad político territorial correspondiente, la consideración de opciones para la solución de estos problemas y la definición de las acciones a llevar a cabo, así como tomar en cuenta las transformaciones económicas que vienen teniendo lugar, nuestra idiosincrasia, educación y cultura. También implica una permanente tarea de revisión, perfeccionamiento e integración de las normas ambientales estatales, tomando en cuenta las normas ambientales federales y las tendencias internacionales (Ortega, et. al. 2005, p. 6).

La política pública ambiental involucra los objetivos y los medios para alcanzarlos.

En este sentido, el ente territorial dispone de una autonomía relativa para definir las que se realizan a través de regulaciones, planes, programas y proyectos en materia ambiental.

Una de las realidades sobre el manejo ambiental es la dificultad de convertir las metas y las teorías ambientales en acciones efectivas. Existe una brecha entre las metas de política concebidas a un determinado nivel de gobierno, organismo internacional o incluso en la academia y su traducción en actividades específicas de manejo a otro nivel de gobierno. Traducir una política en resultados para el medioambiente y la sociedad requiere recorrer un largo camino lleno de imprevistos y limitaciones humanas, financieras, técnicas y científicas. De tal modo, las políticas públicas no necesariamente se traducen en mejoramiento de las condiciones ambientales, a pesar de que teóricamente ese debe ser su resultado y que se lleve a cabo con la mejor intención (Rodríguez, 2002, p. 152).

Nuestra realidad nacional es que los gobiernos federales se ven coartados en sus posibilidades para el monitoreo de las cuestiones ambientales de su competencia en las entidades federativas; éste es complejo y costoso; la incipiente coordinación con los

gobiernos locales y el cuidado de no invadir la esfera de sus competencias agudizan la necesidad de emplear al máximo la creatividad e implementación de estrategias e instrumentos que articulen el trabajo de los tres órdenes de gobierno y evitar un desvío del comportamiento esperado:

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría de cambio social, ya que existe una relación de causa a efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además, conlleva costes y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados, quienes, como demuestra la experiencia, consideran más importante los costes y los beneficios que le atañen de manera personalizada, que aquellos que afectan a la colectividad. Normalmente, los efectos se presentan en términos generales y abstractos; temporalmente se producen después de que una intervención pública tenga lugar, aunque la relación entre los productos de la actividad pública y los efectos de éstos, no es necesariamente directa, lineal o mecánica, ya que el efecto puede ir dirigido sobre el tejido social o sobre una estructura (Fernández, 2009, párr. XVI).

Como resultado de la Memoria del X Seminario Latinoamericano, “Políticas Públicas para la Promoción del Desarrollo Económico Local”, organizado por la Asocam (2008), se establecieron cinco tendencias de las características de las políticas públicas en el desarrollo económico territorial: tienen objetivos públicos; diferentes orígenes; implican corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados en todo su ciclo; indican cómo se implementarán; cuentan con instrumentos específicos que hacen efectiva su implementación. Y se les divide en dos niveles: a nivel de Temporalidad, en *a)* Políticas de Estado y *b)* Políticas de Gobierno, y a nivel de Enfoque, en *a)* Políticas Sectoriales y *b)* Políticas Territoriales, esta última con cuatro características: multidimensional, multisectorial, intertemporal e intergeneracional.

#### **1.4.1. Análisis de las políticas públicas ambientales**

Tomando como base algunos de los elementos del modelo relacional propuesto por Graglia et al. (2005) se plantean las características, niveles y elementos de análisis de las políticas públicas ambientales, las cuales tienen un **sujeto**, un **objeto**, un **origen**, un **espacio**, una **temporalidad** por definir. Para propósitos de este estudio denominado “Retrospectiva de la planificación institucional de las políticas públicas ambientales en el estado de Quintana Roo, 1975-2005, de acuerdo con el modelo relacional de diseño de políticas públicas de Graglia et al. (2005) planteamos lo siguiente.

Como ya se mencionó, las políticas son públicas por dos razones principalmente:

- Una, porque su sujeto (o responsable) principal es el Estado.
- Otra, porque su objeto (o finalidad) principal debe ser una sociedad.

**Sujeto.** Un sujeto que es el *Estado* (o entidad federativa) es también *gobierno-administración pública*. “El Estado es una institución político jurídica, compuesta por una población, un territorio y un poder soberano” (Méndez y Gómez Robledo, 1983)

Para efectos de los alcances de este estudio *Estado* se entiende como entidad federativa como lo señala nuestra constitución política vigente. Entonces, el Estado o entidad federativa es el sujeto o el responsable principal de las políticas públicas. Para efectos de este estudio es el Estado libre y soberano de Quintana Roo.

**Gobierno.** Se sitúa en el plano de las instituciones políticas del Estado. Constituye uno de los poderes del Estado (o entidad federativa), el poder ejecutivo local. Según lo señala nuestra Constitución.

**Administración pública.** Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), la administración pública es regulada en su estructura y funcionamiento normalmente por el derecho administrativo.

Vistas “desde el sujeto”, si no se pueden enumerar e identificar proyectos gubernamentales y actividades administrativas, no hay políticas públicas. Por tanto, puede haber proyectos estatales sin políticas públicas y puede haber actividades estatales sin políticas públicas.

Se dice proyectos “y” actividades, decisiones “y” acciones. No se dice proyectos “o” actividades, decisiones “o” acciones. Se trata de una conjunción y no de una disyunción. Una política pública es una decisión gubernamental accionada por una administración o una acción administrativa decidida por un gobierno (Graglia et al, 2005, p.2).

*Las decisiones o los proyectos de los gobiernos sin actividades no son políticas públicas. Si los planes o programas gubernamentales aseguran la conservación del medioambiente pero faltan instituciones o recursos para su implementación y ejecutarlos, no hay políticas públicas. Hay decisiones o proyectos, solamente. Las acciones o las actividades de las administraciones sin proyectos tampoco son políticas públicas. Si se asegura las instituciones ambientales o se tienen los recursos pero no se definen los objetivos generales y particulares de la conservación del medioambiente que se busca, no hay políticas públicas. Hay acciones o actividades, solamente (Graglia et al, 2005, p.2).*

**Problemas públicos.** Son hechos o situaciones negativas que impiden la satisfacción de las necesidades sociales. Para ampliar este concepto se puede ver Graglia et al, 2005. Se entiende por necesidad social a aquello que la sociedad precisa o requiere para alcanzar una determinada calidad de vida..

**Objeto o finalidad** es una sociedad. La sociedad es una estructura de relaciones humanas, las cuales emanan de la naturaleza del hombre. Ante esta naturaleza de Sociedad y Estado se crean valores como: la distribución, la justicia, el poder y el estado de coacción; funciones que ejerce el Estado sobre la Sociedad en donde se establecen leyes que rigen y regulan para salvaguardar la equidad. Ante esto, nacen procesos que subsisten tanto en lo público como en lo privado, los cuales se determinan bajo los parámetros sociales, establecidos por grupos en los que se forma dicha sociedad, uno de ellos es el grupo de la familia, éste evoca un modelo inicial de cómo se constituyen los grupos sociales. Así, el

hombre se relaciona en sociedad partiendo de estatutos y decretos que establece el Estado (Bobbio, citado en Magnus, 2010).

La sociedad se constituye como un ente independiente, el cual se rige a través del Estado para encontrar respuesta a sus necesidades. En consecuencia, se forma un mutuo acuerdo, en el que ambas partes comparten intereses para instaurar sus deseos y necesidades, las cuales son expuestas y reclamadas al estado, para establecer el bien común (Bobbio, citado en Magnus, 2010).

Las características de las políticas públicas en el desarrollo económico territorial de la Asocam (2008) se definen de la siguiente manera: objetivos públicos, diferentes orígenes, implican corresponsabilidad, indican cómo se implementarán, cuentan con instrumentos específicos.

**Diferentes orígenes.** Agenda pública y la propuesta de sectores específicos o la concertación de diferentes actores.

**Territorio.** Soporte geográfico activo, como un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, productivas, humanas, institucionales.

**Objetivos públicos.** Que se buscan alcanzar en el corto y en el largo plazos (cambio social), definidos en forma democrática, que procuran satisfacer las necesidades sociales.

**Temporalidad.** Los alcances en el tiempo de las políticas públicas ambientales. Corto o mediano plazo. Muchas veces dependiendo de su origen y de sus objetivos.

Se pueden dividir en:

**a) Políticas de Estado:** se establecen por consenso y a largo plazo entre los poderes del Estado, los actores políticos, económicos y sociales, para garantizar su continuidad más allá de los gobiernos.

En Latinoamérica se han hecho muchos intentos por contar con políticas de Estado, pero, en la mayoría de los casos, la fragilidad institucional no ha permitido este propósito.



Se debate si en el ámbito local se pueden impulsar políticas de Estado; las diferentes iniciativas al respecto están demostrando que se pueden estructurar políticas de largo plazo si se logran diferentes niveles de gobierno, consensos entre los diversos actores del territorio y se les involucra en su implementación y control.

**b) Políticas de gobierno:** son las que éste —y sus grupos de apoyo— prioriza e impulsa. En teoría, cada partido político que participa en los procesos electorales oferta las políticas públicas de su preferencia. En la práctica, en los países con crisis de los partidos políticos, muchas veces se imponen el empirismo y la improvisación.

Lo positivo es que cada vez es más difícil que los gobernantes de turno diseñen políticas sin concertar con los otros sectores políticos y la sociedad civil.

**Espacio dinámico:** no se debe entender como un soporte geográfico pasivo de las actividades y recursos de una colectividad, sino como un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, productivas, humanas, institucionales. Como un espacio dinámico, socialmente construido, donde los actores económicos interactúan, intercambian, aprenden, circulan información y generan corrientes de innovación.

No contempla sus fronteras administrativas, es más bien un espacio económico funcional y constituido, y, como tal, es un agente de desarrollo.

Los sistemas territoriales de promoción competitiva son una categoría que involucra al territorio, sus habitantes, su patrimonio factorial y no factorial, las instituciones y el ensamble de todos los actores bajo un enfoque sistémico, activo e inteligente.

- **Implican en corresponsabilidad** a los diferentes actores en todo el ciclo de su gestión: formulación y decisión, definición del presupuesto y fuentes de financiamiento, ejecución y control.

- Indican **cómo se implementará**, quiénes serán los responsables de su ejecución. Cuáles serán los mecanismos de participación ciudadana y cómo se rendirán cuentas de sus logros; garantizan un flujo de información entre los ciudadanos y las instituciones que las diseñan e implementan.

- Cuentan con **instrumentos específicos** para hacer efectiva su implementación, sin quedarse en generalidades y buenas intenciones.

**La política pública ambiental**, involucra los objetivos y los medios para alcanzarlos.

En este sentido, el ente territorial dispone de una autonomía relativa para definir las que se realizan a través de regulaciones, planes, programas y proyectos en materia ambiental; así, el número de normas que se ha desarrollado no refleja el grado en que sería deseable la existencia de un cuerpo normativo coherente ni suficiente, aunque entre ellas hay un número importante que son adecuadas.

La Federación también debe trabajar para dar congruencia a las políticas públicas ambientales entre jurisdicciones. Independientemente de sus características socioeconómicas y políticas, los recursos naturales deben ser manejados uniformemente. Si bien la participación social y de gobiernos locales es importante, esta puede imponer costos al medioambiente cuando no existe la coordinación entre los actores y no hay alineación de objetivos. Si tal cosa es complicada de obtenerse, se debe considerar si un manejo central puede tener una relación costo beneficio más favorable, aun considerando sus desventajas (Semart-INE, 2007, párr. 18).

La normatividad ambiental federal mexicana ha tenido un desarrollo bastante acelerado a partir 1988. Desde 1993 muchas normas técnicas mexicanas se transformaron, tras una revisión especializada y un análisis costo/beneficio serio, en Normas Oficiales Mexicanas. A la fecha hay 79 Normas Oficiales publicadas, y se encuentran en proceso de elaboración 64, de las cuales cinco son revisiones. Las 79 publicadas nos colocan a la cabeza de América Latina y superan los esfuerzos de normalización de muchos otros países. Lo anterior muestra el considerable avance que hay en materia normativa en nuestro país, reflejo de un esfuerzo concertado por fijar metas de calidad ambiental. Sin embargo, hay considerables lagunas por llenar y algunos traslapes, ya que parte de las normas se han desarrollado en respuesta a demandas puntuales y presiones, sin tener detrás un ejercicio de priorización ni de

análisis de efectividad y costo. Esto ha conformado un cuerpo normativo que a menudo contempla estándares diferenciados por industria para un mismo medio y un mismo contaminante, y que sin ser laxa no siempre refleja metas de calidad ambiental (Giner,2002, p. 2.)

La Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, define en su capítulo IV “Plan y programas”, las categorías: Plan Nacional de Desarrollo, Plan, Programa Sectorial, Programa Institucional, Programa Regional, Programa Especial y Programas Anuales.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país y contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo. (Artículo 21 Ley de Planeación 1983).

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados; estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor. (Artículo 22 Ley de Planeación 1983).

Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de

recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución. (Artículo 23 Ley de Planeación 1983).

Los programas institucionales, que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento. (Artículo 24 Ley de Planeación 1983).

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. (Artículo 25 Ley de Planeación 1983.)

Los programas especiales, en cambio, se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas de sector. (Artículo 2 Ley de Planeación 19836).

Los programas anuales serán elaborados por las dependencias, las cuales incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable. (Artículo 27 Ley de Planeación 1983).

### **1.5. La planeación en el estado Quintana Roo**

El estado de Quintana Roo, por su relativo aislamiento hasta la época de los setenta, tuvo poca significación económica en el contexto nacional. Su economía se reducía al sector primario, con cultivos de subsistencia, silvicultura y una incipiente industria turística en el norte de la entidad.

Los primeros antecedentes registrados en el estado sobre planeación se producen durante el gobierno del Lic. Javier Rojo Gómez, quien formula el primer Plan de Desarrollo de la entidad para el periodo de 1970-1976, este importante documento tuvo poco impacto en el país.

En el contexto nacional, los esquemas de la planeación eran incipientes, en 1970 empiezan a estructurarse las unidades administrativas de planeación y programación de las secretarías y departamentos de estado, imperando la planeación centralizada, por lo que cualquier intento de planeación local sólo podía tener éxito con recursos propios de la entidad.

El gobierno federal asigna recursos a la instrumentación de planes sectoriales, como el Programa Nacional de Desmontes y el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (Pider).

En 1973, con el apoyo al Pider se inicia el primer esfuerzo de planeación. Se otorgan recursos federales a la región denominada “33 Pider”, que abarcaba las delegaciones de Payo Obispo y Felipe Carrillo Puerto; mientras que en el norte del estado comienza el Proyecto Cancún como iniciativa del gobierno federal.

En 1974 Quintana Roo logra el estatus de Estado Libre y Soberano; en este año, se establece la planeación como instrumento primordial para la ejecución del desarrollo, concepto que fue incorporado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano en su artículo noveno.

El 18 de octubre de 1974, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública, fue creada la Secretaría de Desarrollo Económico, que tenía como principio fundamental promover y fomentar el desarrollo socioeconómico de la entidad.

El Primer Plan Estatal de Desarrollo toma el criterio de regionalización y vocación del entorno físico, como elementos determinantes para el desarrollo del estado; fue elaborado por el Comité Promotor del Desarrollo (Coprode), cuya función era la de establecer una vinculación y coordinación entre el estado y la federación en materia de planeación. Con la creación de dicho comité se pretendió dar autonomía a la planeación local, sin lograrlo del todo, debido a que se daba mayor peso a aquellos estudios que se respaldaban con recursos

federales, sin embargo estas experiencias en el Estado sientan las bases para realizar el diagnóstico estatal y permitir establecer objetivos y metas a corto plazo y formular estrategias de desarrollo.

En 1976, se lleva a cabo la reforma administrativa a nivel federal, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, se impulsa la planeación a nivel nacional con base en lo global, sectorial y estatal, dándole a Quintana Roo una mayor participación en la definición de planes sectorial y en la elaboración de los programas de inversión a través del Comité Promotor del Desarrollo.

En 1977, se crea el Convenio Único de Coordinación (CUC), que daba sustento a la vertiente regional del plan, propiciando con ello la transferencia de recursos de la federación hacia el estado y asesoría técnica. El Convenio Único de Coordinación es la base fundamental de la planeación del estado, se fortalece el aparato ejecutor y se le confiere al gobierno estatal capacidad para definir sus propios programas de inversión.

En 1981, se formula el segundo plan sexenal, en el que se logran integrar los resultados de una amplia campaña de consulta popular. En este plan se traduce el mejor momento de la planeación en el estado ya que fue creado por decreto el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), en sustitución del Coprode; como organismo encargado de coordinar las **funciones** los tres órdenes de gobierno; con patrimonio y personalidad jurídica propia.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo de Quintana Roo es una dependencia de la administración pública estatal, encargada de coordinar y conducir los procesos de planeación gubernamental, orientados al desarrollo económico y social de las regiones del estado, con la participación activa de los grupos sociales interesados, asegurando la canalización de los recursos públicos a los programas prioritarios y manteniendo en forma permanente un sistema de medición y de difusión de los resultados que se obtengan.

En 1981 se adhiere a esta Secretaría la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y la operación del Convenio Único de Coordinación.

En abril de 1987, se modificó la estructura, cuando se le denominó Secretaría de Planeación, conservando las funciones de la planeación, programación, control y

evaluación de los proyectos de desarrollo, y separando así todos los aspectos de la promoción económica.

En enero de 1989 nuevamente se modificó, denominándose Secretaría de Programación y Presupuesto; con las mismas funciones se convierte en Secretaría de Planeación y Programación en marzo de 1993, durando poco tiempo con este nombre. En marzo de 1995, se reestructura con el nombre de Secretaría de Desarrollo Social, con las tareas que se vienen dando desde siempre, incrementando, la promoción y vigilancia del desarrollo urbano, estos cambios motivaron transformaciones en la estructura administrativa, con el fin de dar un mejor servicio a la población y manejar los programas de desarrollo en el marco del Plan Estatal de Desarrollo.

A partir del 8 de septiembre de 2000, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública se le nombra Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional; sus atribuciones son modificadas en el sentido de proyectar y coordinar las políticas del desarrollo a través de regular y coordinar el Sistema Estatal de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

En cada sexenio fue cambiando de nombre, pero siempre permitió, en esencia, promover y fomentar el desarrollo con base en las normas y líneas de acción de los distintos planes y programas estatales de desarrollo establecidos.

El marco jurídico que soporta la operación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional está sustentado con la Constitución, leyes y decretos federales y estatales y sus reformas correspondientes.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, a la Secretaría de Planeación y Desarrollo le compete el despacho de los siguientes asuntos:

- Promover la formulación de los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, en materia de planeación, programación, política presupuestal, información, evaluación, coordinación institucional y desarrollo regional, para la promoción económica y social del Estado y someterlos a la aprobación del ejecutivo.

- Promover la formulación de los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, en materia de desarrollo social y atención a grupos marginados, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado involucradas en esas materias y someterlos a la aprobación del Ejecutivo, para el proceso legislativo correspondiente;
- Proyectar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo del gasto de inversión del Estado y formular con las dependencias y entidades de su Administración Pública, así como con los grupos sociales interesados, los programas estatales, sectoriales, institucionales y regionales respectivos, asegurando su interrelación; asimismo, coordinar su evaluación y promover su oportuna actualización, bajo las directrices del gobernador;
- Conducir, regular y coordinar el Sistema Estatal de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; elaborar, con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública del estado y los gobiernos municipales con la participación de los sectores social y o privado, el Plan Estatal de Desarrollo y los programas estatales de desarrollo, a cargo de las dependencias y entidades señaladas, sometiéndolos a la consideración y aprobación del gobernador del estado;
- Determinar e instrumentar los procedimientos, criterios y lineamientos generales para la elaboración, integración, ejecución y evaluación de los programas de inversión a cargo de las dependencias y entidades. Concertar estos aspectos en los programas que se realicen coordinadamente con los gobiernos municipales; así como brindar a los ayuntamientos la asesoría que le soliciten para la elaboración de sus programas y proyectos de inversión. Además, evaluar, supervisar y asegurar la congruencia en el ejercicio de los recursos del presupuesto de egresos destinados a los programas de inversión;
- Concertar, coordinar, instrumentar y evaluar, bajo las directrices del gobernador, la ejecución de los programas de inversión y de desarrollo social o productivo, que se realicen con los recursos estatales o federales y cuya ejecución se encomiende a las dependencias y entidades de la administración pública del estado o a los municipios de



la entidad, de conformidad con la legislación, normas y acuerdos que regulen la administración, aplicación y vigilancia de estos recursos;

Al efecto deberá supervisar, en coordinación con la Secretaría de Contraloría, el cumplimiento de los programas respectivos y el adecuado ejercicio de los recursos formulando los informes sobre los avances alcanzados para el conocimiento del gobernador y de las autoridades federales, estatales y municipales involucradas;

- Instrumentar, en coordinación con las dependencias competentes, los trámites y registros que requieran el control y evaluación del ejercicio del gasto de inversión del Presupuesto de Egresos del Estado;
- Coordinar con las dependencias y entidades de la administración pública del estado competentes, la adecuada instrumentación y supervisión de los programas de fomento a las actividades productivas en la entidad, con la participación de los productores y atendiendo a criterios de desarrollo sustentable, equilibrio ecológico, potencialidad en el uso de los recursos, creación de nuevas fuentes de empleo, incremento de la productividad y mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población;
- Consolidar y regular los servicios regionales del sector, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del estado bajo criterios de eficiencia, productividad y ahorro en el gasto público y mayor cercanía y calidad de servicios a la población;
- Regular, coordinar y conducir los aspectos técnicos del Sistema Estatal de Información, Geografía y Estadística, procurando que los diversos sectores de la administración pública del estado integren, bajo sus políticas, los subsistemas de información que sirvan de base para la elaboración, instrumentación y evaluación de los programas a su cargo; así mismo, asesorar y aportar los elementos técnicos necesarios a la Oficialía Mayor, para la adecuada administración de los servicios informáticos de la administración pública del estado;
- Integrar la información sobre los avances en el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo del estado, así como la que requiera para la formulación del informe que

rinde el gobernador del estado ante la Legislatura del estado sobre la situación que guarda la entidad federativa;

- Proyectar y coordinar, con la participación que le corresponda a los gobiernos municipales, el desarrollo regional; así como fijar, regular, coordinar y evaluar los lineamientos que deban seguir; y promover que los programas de las dependencias y entidades atiendan los requerimientos del desarrollo regional;
- Autorizar y registrar, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, el ejercicio del Gasto Público de Inversión y evaluar su correlación con el Plan Estatal de Desarrollo y el cumplimiento de los programas a cargo de las dependencias y entidades del estado;
- Regular y supervisar, en coordinación con las secretarías de Hacienda y de Contraloría, que los subsidios y las transferencias de fondos, provenientes del ejecutivo del estado para el desarrollo regional, a favor de los municipios o de instituciones de los sectores social y privado, se vinculen con los objetivos establecidos en el plan y los programas de desarrollo del estado;
- Normar, coordinar, supervisar y consolidar los sistemas estatales de planeación, programación sectorial, programación de inversiones, información, evaluación, coordinación institucional y desarrollo regional, asegurando su adecuada integración y funcionamiento en las dependencias y entidades del estado, así como en los municipios que lo requieran;
- Concertar, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena, la integración de los presupuestos de desarrollo social en la materia, con la colaboración; tanto de las dependencias coordinadoras de los sectores de producción y desarrollo social, como de las representaciones de esas comunidades. Supervisar su adecuada instrumentación y acordar con la federación y las autoridades municipales los programas y recursos presupuestales que se destinen al efecto y convenir las medidas que aseguren su adecuada aplicación.
- Asegurar que los planes, programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública del estado comprendan objetivos relacionados con la racionalidad y la modernización de los servicios públicos que se proporcionan a la población.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

Quintana Roo se encuentra en la península de Yucatán; ocupa una área de 50 843 km<sup>2</sup> que corresponde a 2.2 % de la superficie del país. Es la porción más oriental de México. Limita al norte con el Golfo de México, al este con el mar Caribe, al sur con Belice y Guatemala, y al oeste con Campeche y al noroeste con Yucatán. Consta de diez municipios: Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, José María Morelos, Solidaridad, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto; Tulum y Bacalar –creados recientemente; y Othón P. Blanco, cuya cabecera, la ciudad de Chetumal, es la capital del estado (véase mapa 1).

Quintana Roo está asentado sobre una losa calcárea que determina los mecanismos de conducción de las aguas pluviales en sistemas subterráneos interconectados, lo que origina la formación de cenotes, dolinas, aguadas y lagunas. El único río de agua superficial es el Río Hondo, límite de la frontera con Belice.

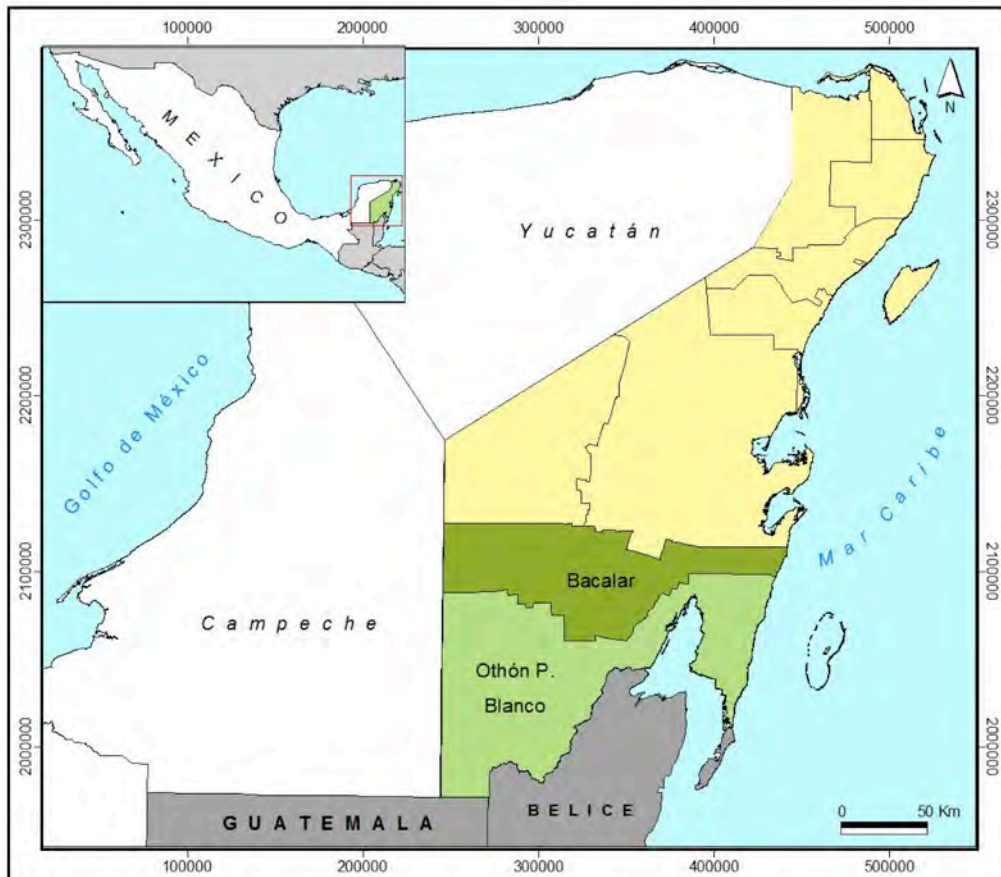
Con un litoral de 865 km bañado por el mar Caribe, presenta un gran número de accidentes geográficos: islas, puntas, bahías, cabos, bancos, cayos y canales, así como lagunas costeras que conforman el hábitat de una diversidad de especies. Frente a sus costas se encuentra la segunda cadena arrecifal más larga del mundo, que se extiende desde Isla Contoy hasta Honduras, formando bancos y bajos marinos.

El suelo es delgado y frágil, sustenta una vegetación de bosque húmedo con selvas altas, medianas y bajas, donde predomina la selva mediana subperennifolia. En las regiones costeras encontramos pantanos, manglares, zonas inundables de bajos y petenes.

Quintana Roo tiene una importante superficie forestal que se estima en más de la mitad de su territorio, pero es un medio de alta fragilidad por la difícil recuperación de la cubierta vegetal como consecuencia de desmontes para labores agrícolas, fenómenos naturales o por incendios que se producen en épocas de sequía o después del paso de huracanes.

Su riqueza biológica es de gran valor escénico, ecológico y económico, por la existencia de sistema de playas, manglares, praderas de pastos marinos, lagunas litorales y arrecifes.

coralinos. Su gran diversidad biológica está conformada por plantas de valor escénico y comercial, peces comerciales, arrecifales, anfibios, aves, reptiles y mamíferos, además de las algas, musgos, líquenes y hongos, entre muchos otros.



Mapa 1. Estado de Quintana Roo

### 3. METODOLOGÍA

Este trabajo se realizó de acuerdo con los parámetros de una investigación cualitativa de tipo histórico-descriptiva, documental, deductiva, transversal. Para tal efecto se revisaron los planes y programas de gobierno del estado de Quintana Roo elaborados para los periodos gubernamentales de 1975 a 2005 que correspondieron a los gobernadores Jesús Martínez Ross (1975-1982), Pedro Joaquín Coldwell (1982-1987), Miguel Borge Martín (1987-1993), Mario Ernesto Villanueva Madrid (1993-1999) y Joaquín Ernesto Hendricks Díaz (1999-2005).

Para situar el objeto de estudio en el contexto federal, también se hizo una revisión de los planes nacionales de desarrollo del mismo periodo, correspondientes a los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976), José López Portillo (1977-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada, 2000-2006

La investigación se estructuró en tres niveles: *a)* Análisis comparativo de los planes de desarrollo estatales y federales, 1971-2005 *b)* Análisis de las políticas públicas ambientales en los planes de desarrollo estatales, 1975-2005 y *c)* Análisis de los planes estatales de desarrollo de Quintana Roo, 1975-2005.

Para poder entender mejor los niveles anteriores se presenta la definición de las variables correspondiente.

#### 3.1. Variables

Las variables se definieron por cada nivel establecido en esta la investigación. En el nivel *a* las variables fueron el paradigma de desarrollo y la estrategia de planeación para ambos niveles de gobierno; para el nivel *b*, la política de cada periodo estatal, la política pública ambiental, su inserción en los planes de desarrollo, los programas estratégicos y las estrategias de legitimación, y para el nivel *c*, el lema de las campañas electorales por la gubernatura; los principios y fundamentos de los planes de desarrollo; la política de

desarrollo; las prioridades; las estrategias y las instituciones responsables para la consecución de los programas.

Se crearon así tres bases de datos, cuyos resultados se concentraron en tres tablas (ver Tablas Anexo I, II y II) y dos figuras descritas en los puntos 4.4 y 4.5 para el análisis e interpretación de la información obtenida, la cual se complementó con otras fuentes documentales de los gobiernos estatales y federales, de acuerdo a los niveles de análisis de la investigación a, b, y c.

Posteriormente se hizo el análisis de la información obtenida en las tablas y en las figuras. Seguidamente se plantean los resultados y las conclusiones

## 4. RESULTADOS

Los resultados de los tres niveles de la investigación se concentran en las tablas 1, 2, 3, y como una contribución adicional, se obtuvo el flujo de la evolución de la planeación institucional en México, así como de los paradigmas de desarrollo de los gobiernos federales desde 1975 hasta el 2005, ambos representados en las figuras 1 y 2, respectivamente, al final de este capítulo.

### **4.1. Nivel a) Análisis comparativo de los planes de desarrollo estatales y federales, 1971-2005**

Para contrastar los planes de desarrollo estatales y federales del periodo estudiado, se clasificó la información por periodo de gobierno, con el nombre del gobernador, del presidente y sus respectivos planes de desarrollo. Las variables analizadas fueron el paradigma de desarrollo y la estrategia de planeación para ambos niveles de gobierno (anexo, tabla 1).

Dado que en el presente trabajo las políticas públicas son consideradas como objeto de estudio en el marco de la planeación dentro del tema ambiental, fue primordial conocer cómo han evolucionado las concepciones, los planes, las estructuras y estrategias de planeación que imponen las transformaciones globales y regionales y del propio proceso de cambio socioeconómico de carácter estructural en el estado de Quintana Roo.

Es así como se reconoció en la evolución del paradigma de desarrollo una marcada tendencia a seguir los lineamientos federales, que a su vez son directrices de las políticas internacionales de cada época.

De ahí podemos distinguir una propensión al federalismo en la dinámica fundamental del desarrollo en la escala local, en una primera etapa, en el periodo de David Gustavo Gutiérrez Ruiz y durante los primeros dos periodos gubernamentales de 1975 a 1987, que incluyen los gobiernos de Jesús Martínez Ross y Pedro Joaquín Coldwell, que en el contexto federal se corresponden con los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez, José López

Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado. Seguidamente distinguimos una segunda etapa que corresponde a 1987-2005.

#### *4.1.1. Primera etapa, 1975-1987*

En esta primera etapa nace el federalismo como sistema federal de organización política, para lo cual se impulsa la planeación nacional a nivel sectorial y estatal. Se desarrollaron los manuales para la elaboración de cuadernos, base de estudios sectoriales y subregionales, para la formulación del diagnóstico global y de los planes estatales de desarrollo; entendiéndose el diagnóstico global como un diagnóstico de país, en un contexto más integral que involucra a todas las políticas sectoriales (como actividad productiva reconocida o como necesidad prioritaria).

El fortalecimiento y dinamismo de este paradigma de desarrollo es regido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada para el fortalecimiento institucional. Esta secretaría tuvo un papel muy activo como promotora de iniciativas de desarrollo económico.

Es en este esquema donde tiene lugar la planeación democrática, entendida como una estrategia de participación ciudadana y de desarrollo, y de promoción de proyectos productivos.

#### *4.1.2. Segunda etapa, 1987-2005*

En la segunda etapa encontramos a los periodos gubernamentales de 1987 al 2005, correspondientes a los gobiernos de Miguel Borge Martín, Mario Villanueva Madrid y Joaquín Hendricks Díaz; a nivel federal les corresponden los periodos de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, respectivamente.

Esta etapa se encuentra caracterizada por los bloques económicos y la globalización de mercados como paradigmas de desarrollo. Inicia la modernización de la vida democrática y del Estado. Esta modernización se concibe como un sistema de planeación democrática para el desarrollo del Estado, que involucra en la planeación a los tres niveles de gobierno con el sector social y privado. Se crea y se desarrolla el Programa Nacional de Solidaridad como política para disminuir y atenuar los niveles de pobreza en el país.



Comienza la política de desarrollo regional por sectores y el desarrollo sustentable, así como la regionalización del territorio como estrategia de planeación. Este proceso de subdivisión político-administrativo da lugar a nuevas formas territoriales del planteamiento de identidad y pertenencia de las comunidades.

A la mitad de esta etapa, se implementa la planeación estratégica, se da inicio al desarrollo sostenido y sustentable como nuevo paradigma del desarrollo; es decir, se incorpora la perspectiva ambiental a la estrategia de política territorial y comienza el fortalecimiento institucional de estructuras y capacidades, así como la investigación científica en la materia.

Finalmente, se amplían las capacidades de la planeación estratégica, adquiriendo una significación determinante en la reconstrucción de actores y territorios, dando lugar al fortalecimiento de lo local para el diseño de políticas que apoyen el desarrollo con una base más participativa.

#### **4.2. Nivel b). Análisis de las políticas públicas ambientales en los planes estatales de desarrollo (1975-2005)**

El siguiente análisis fue sobre la inserción de las políticas públicas ambientales en los planes de desarrollo estatales y el lugar que ocuparon durante el periodo en estudio. Las variables analizadas fueron: la política de cada periodo estatal, la política pública ambiental, su inserción en los planes de desarrollo, los programas estratégicos y las estrategias de legitimación (anexo, tabla 2).

De la información reunida en la tabla 2 se desprende la importancia de la planeación en el proceso de decisión de las políticas públicas, ya que implica un conocimiento del objeto o realidad sobre el cual el planeador actúa. El planeador se adecua al conjunto de variables que están bajo su control frente a los sucesos incontrolables, o de igual manera modifica los acontecimientos que entorpecen el logro de los objetivos establecidos. En este sentido, la evolución de la incorporación de los temas ambientales en los planes estatales de desarrollo está determinada por los lineamientos que establecen los gobiernos federales para atender esta problemática. Para la tabla 2 se reconocen cuatro etapas.

#### *4.2.1. Primera etapa*

La primera corresponde a una política de desarrollo regional basada en políticas públicas ambientales cuyo enfoque es la producción, lo cual se explica si analizamos el contexto del diagnóstico económico, social y político de las necesidades de un estado incipiente como el nuestro, que impulsa políticas federales con recursos etiquetados para resolver problemas regionales. La administración de Jesús Martínez Ross apostó a la resolución de necesidades básicas a través de la producción, esto se manifiesta en la implementación de programas de producción agropecuaria, forestal y pesquera, adheridos dentro del plan en el apartado denominado Alianza para la Producción.

Los programas estratégicos derivados de estas políticas públicas ambientales son el reconocimiento de que no sólo a través de la producción de productos básicos se resolverán los problemas. Es así que se da el mismo valor a la investigación de esas áreas de producción, a fin de generar nuevo conocimiento y desarrollar nuevas formas de aprovechamientos agrícolas, pecuarios, pesqueros, de sanidad animal, de ingeniería agrícola, de aprovechamiento forestal, de producción apícola, chiclera y pesquera como los más relevantes de todas las necesidades.

Destaca el programa para la creación del ingenio Álvaro Obregón como el más reconocido de este periodo gubernamental. Surge una figura institucional como órgano de consulta que contribuiría a poner en consideración de la sociedad organizada las acciones del gobierno estatal, la cual se legitima a través de la instalación de los denominados Consejos de Vecinos en cada una de las cabeceras municipales.

Todas estas estrategias sientan las bases de la planeación de las decisiones ambientales.

#### *4.2.2. Segunda etapa*

Una segunda etapa la constituyen los gobiernos de Pedro Joaquín Coldwell (1981-1987) y Miguel Borge Martín (1987-1993), cuyos planes estatales integran muy bien la conceptualización y las herramientas de la planeación. Estos dos periodos imprimen en cada política pública y en cada programa estratégico el dinamismo del sistema federal como organización política, así como la llamada planeación integral, no desde una visión

holística sino como integradora de acciones sectoriales conceptualizadas y dirigidas desde el gobierno federal.

En esta etapa se crea la primera Ley del Equilibrio Ecológico para el estado de Quintana Roo.

Se incorporan conceptos como ecodesarrollo, cuidado de áreas naturales protegidas, preservación ecológica, preservación del medio ambiente, estudio de impacto ambiental, participación social, comité de protección y comisiones de seguimiento y evaluación. Destaca dentro del Plan Estatal de Desarrollo el Plan Piloto Forestal que dio impulso y organización a las comunidades ejidales con vocación forestal y el comité de Protección de la Laguna Nichupté.

#### *4.2.3. Tercera etapa*

Una tercera etapa la conforma el gobierno de Mario Villanueva Madrid (1993-1999) con acciones que se encuentran inmersas dentro del plan en el eje de política estatal, denominado Programa de Desarrollo Social.

En dicho plan, se reconoce la importancia de los ordenamientos ecológicos como política prioritaria del gobierno del estado, y por primera vez el Estado es quien toma la rectoría de las acciones ambientales, consolidándose compromisos para la elaboración del primer plan estatal de ordenamiento ecológico, denominado Plan de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum, primero en su tipo a nivel nacional.

Se lleva a cabo el fortalecimiento institucional en materia ambiental al crearse, en una primera instancia, la Dirección Estatal de Ecología; le sigue la primera institución con nivel de secretaría encargada de los temas ambientales, la Secretaría del Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, en la que más tarde se incluye el sector pesquero, y se le nombra Secretaría de Infraestructura Medio Ambiente y Pesca, que de esta manera le concede una mayor jerarquía y reconocimiento institucional a ese sector. Y para hacer frente a los problemas que traen consigo las actividades humanas se crea la Dirección de Contaminación Ambiental.

Se elaboran los primeros programas integrales de desarrollo sustentable y se crea el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas. Asimismo, en apoyo a las acciones del gobierno federal, se institucionalizan los programas de protección a la tortuga marina y al manatí para lo cual se crearon dos direcciones.

Se establecieron los acuerdos y pactos de corresponsabilidad ambiental, para lo cual se crearon los comités municipales de Protección Ambiental, la Comisión Estatal de Ecología, los subcomités de Protección y Vigilancia, y la Comisión Estatal para el Manejo y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas.

Por primera vez se habla del manejo racional de los recursos naturales, y se da un giro al tradicional turismo de sol y playa, pasando a la promoción y desarrollo del ecoturismo. Previamente se promovieron programas integrales de desarrollo sustentable, cuyo eje principal fue la preservación y conservación de ecosistemas.

Es de resaltar que este Plan Estatal de Desarrollo no sienta sus bases en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ni en la Ley Nacional de Planeación, al menos no lo reconoce como tal; sin embargo, se hizo un ejercicio pormenorizado de la regionalización del territorio, con políticas de desarrollo regional por sectores como estrategia de Planeación cuya base principal fue el Programa Nacional de Solidaridad.

#### *4.2.4. Cuarta etapa*

Esta etapa corresponde al gobierno de Joaquín Hendricks Díaz (1999-2005), con una política pública denominada Desarrollo Sustentable. Como aportaciones trascendentales se desarrollaron los programas estratégicos para la conservación, aprovechamiento y protección ambiental y el programa de legislación para el desarrollo sustentable.

En esta etapa se actualiza la Ley de Equilibrio Ecológico y la protección del medio ambiente, y se crearon otros instrumentos normativos para dar certeza jurídica a la inversión. Se estableció el Programa de Educación y Capacitación Ambiental instituyendo un comité especializado, coordinado por la Secretaría de Educación y Cultura del Estado.

### **4. 3. Nivel c). Análisis de los planes estatales de desarrollo de Quintana Roo, 1975-2005**

Finalmente se analizaron los planes estatales de desarrollo de cada periodo gubernamental. Se establecieron como variables: el lema de las campañas electorales por la gubernatura; los principios y fundamentos de los planes de desarrollo; la política de desarrollo; las prioridades; las estrategias y las instituciones responsables para la consecución de los programas. (anexo, Tabla3).

#### *4.3.1. Jesús Martínez Ross (1975-1981)*

Podemos destacar del periodo de Jesús Martínez Ross, que la responsabilidad de la planeación del Plan Estatal de Desarrollo estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico y se apoyaba en el Comité Promotor del Desarrollo (Coprode). El plan tiene como principio y fundamento, el fortalecimiento del federalismo, con políticas de desarrollo fiscal, agraria, de fomento a la industria, así como de las políticas educativa, indigenista y laboral. Tiene como prioridad la vivienda y la urbanización, dado el incipiente desarrollo del estado, y apuesta a la exploración arqueológica como complemento del desarrollo del polo turístico de Cancún.

Las estrategias establecidas en el plan para la implementación de estas políticas son la creación de los programas legislativo, electoral, de reforma administrativa, de administración de justicia, como base para el desarrollo de la economía y de la inversión pública y privada.

#### *4.3.2. Pedro Joaquín Coldwell (1981-1987)*

Durante el gobierno de Pedro Joaquín Coldwell, la responsabilidad de la planeación estuvo a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo coordinándose con el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade). Por primera vez opera el Convenio Único de Coordinación como instrumento de apoyo económico para los esfuerzos otorgados por la federación para el reparto de participaciones. Los principios y fundamentos del plan son: apoyo al federalismo y consulta popular como sistema de gobierno.

Se definieron cuatro rutas de política para el desarrollo: el social, el económico, el regional y el político. En dichas rutas se estableció como prioridad impulsar y reafirmar la consulta

popular como forma de gobierno, para lo cual se propone la creación de instrumentos para sistematizarla, analizarla y jerarquizarla. Una prioridad política fue incorporar a la comunidad maya al sistema político y económico del estado y del país.

En este periodo gubernamental se establecieron diez estrategias a través de programas prioritarios: Programa Lechero, Programa Cañero y Azucarero, Programa Arrocerero, Programa Hortofrutícola, Programa de Empleo Rural, Programa de Emergencias para las Zonas Afectadas por Sequías, Programa de Rescate de Unidades de Riego, Programa Porcícola, Plan Piloto Forestal, Programa de Etnodesarrollo de la Zona Maya y Programa Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an.

#### *4.3.3. Miguel Borge Martín (1987-1993)*

En la gestión de Miguel Borge Martín, se delegó la responsabilidad de la planeación a tres dependencias con igual número de etapas: primeramente, a la Secretaría de Planeación en 1987; en una segunda etapa a la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1989; y a la Secretaría de Planeación y Programación en 1993.

Como principales principios y fundamentos de este gobierno figuran la democracia creciente y participativa; el fortalecimiento de la unidad y solidaridad quintanarroense; la justicia social; la sociedad igualitaria y el nacionalismo revolucionario.

Asimismo, como políticas de desarrollo se establece primeramente el combate a la marginación y al aislamiento; seguido de la prioridad al campo y de dos vertientes: el equilibrio regional de la economía y el equilibrio sectorial de la economía. Por último, pero no menos importante, plantea la promoción del sector social de la economía.

Son prioritarios los programas productivos, de apoyo y sociales; y se consideran estratégicos el Programa de Desarrollo Rural Integral, el Programa Autosuficiencia Alimentaria, el Programa Etnodesarrollo, el Programa Asistencia Social y el Programa Ciencia y Tecnología.

#### *4.3.4. Mario Villanueva Madrid (1993-1999)*

Durante el periodo de Mario Villanueva Madrid la planeación se llevó a cabo en tres etapas, primero por la Secretaría de Desarrollo Social en 1995, después por la Secretaría Técnica

del Gabinete, y finalmente por la denominada Secretaría de Planeación. Como principales principios y fundamentos su plan establece: nuevo nacionalismo, solidaridad, aliento a la iniciativa ciudadana, promoción de la autogestión, corresponsabilidad de instituciones públicas y organizaciones sociales en la ejecución de obras y en su operación.

Las políticas del desarrollo incluyen la consolidación del sistema de ciudades, la creación de centros de integración social y económico.

Las prioridades en el plan se basaron en la regionalización estratégica del estado, de conformidad con su desarrollo social y económico, es así que se priorizan los Centros de Integración de Influencia Regional, Centro Integradores Microregiones, Centros de Integración Rural y Centros Integradores Menores.

Como programas estratégicos se plantearon los siguientes: Programa de Revitalización de la Zona Sur, Programa Integral de Chetumal, Programa Integral de Protección al Ambiente de Cancún, Programa Integral de Isla Mujeres, Programa Regional de Desarrollo de la Zona Maya, Programa Integral del Corredor Cancún-Tulum, Programa Integral del Corredor Xcalak-Punta Herrero y Programa Integral de Puerto Morelos.

#### *4.3.5. Joaquín Hendricks Díaz (1999-2005)*

En el gobierno de Hendricks Díaz, realizó la planeación la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, creada en el año 2000; fue la encargada de coordinar el Sistema Estatal de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo de Estado. Como principales principios y fundamentos figura la descentralización y desconcentración de funciones de la Semarnat.

Promovió tres políticas de desarrollo: nueva vida política, desarrollo económico y sustentable y desarrollo social y calidad de vida.

Como prioridades del plan se encuentra la planeación integral de sus programas y la elaboración de estrategias de participación ciudadana en el fomento de la conciencia ecológica; y en el desarrollo y promoción de proyectos productivos como una vía de gobierno para llegar hacia el desarrollo sustentable.

Como estrategias principales estableció los programas: Planeación y Gestión Ambiental, Validación de Programas y Proyectos de Desarrollo e Imagen Urbana, Fomento de una Cultura Ecológica, Promoción de la Educación y Capacitación Ambiental, Procesos de Gestión y Protección Ambiental, Modernización de la Legislación Local.

#### 4.4. Evolución de la planeación institucional

De acuerdo con los resultados de esta investigación se establece el flujo de la evolución de la planeación institucional respecto de los alcances territoriales, espaciales, de tipo, de política, de sector, de integración y de su terminología durante el periodo analizado. Como punto de partida se encuentra la planeación nacional, seguida de la planeación regional y estatal; después, como tercer eslabón la planeación integral e institucionalizada, le sigue la planeación democrática, la planeación estratégica, políticas de estado, políticas públicas y, para finalizar, las políticas públicas ambientales.



*Fuente: Elaboración propia.*

*Figura 1. Evolución de la planeación institucional en México*

#### 4.5. Paradigmas de desarrollo de los gobiernos federales

Con respecto a los paradigmas de desarrollo de los gobiernos federales desde 1975 hasta el 2005, éstos han tenido influencia en los planes y programas de los gobiernos locales. Es así, que en la base se encuentra el federalismo, seguido del sistema federal como organización política del territorio, como tercer eslabón el nacionalismo económico, le sigue la globalización de mercados y desarrollo sustentable, como quinto paradigma figura el desarrollo sostenido y sustentable, concluye con el de gobernabilidad y gestión ambiental.





*Fuente: Elaboración propia.*

*Figura 2. Evolución de los paradigmas de desarrollo de los gobiernos federales de 1975-2005*

## CONCLUSIONES

El estudio de la planeación no debe enfocarse sólo desde lo económico, ya que existen aspectos como el medioambiente, los ecosistemas, entre otros, que deben ser considerados instrumentos de primer piso durante todo el proceso de planificación, de lo contrario se modifican los alcances de los objetivos, lo que trae como consecuencia mayor gasto y una inadecuada distribución del ingreso, así como impactos irremediables sobre los recursos naturales, que afectan el desarrollo del país.

Pero los cambios en la administración pública tradicional son evidentes, actualmente es más democrática, participativa y cada vez con menos intervención del Estado; lo anterior nos aporta una nueva forma de administración estatal y nuevas formas de relacionarse con la sociedad, lo que conduce a la construcción de políticas con base a una novedosa concepción de sus funciones.

Sin embargo, se debe estar alerta de la dinámica que juega el poder en sus efectos y consecuencias a la hora de tomar posiciones de estudio de políticas públicas, ya que generalmente los objetivos de los estudios son establecidos por los poderes constituidos, refuerzan el orden social y presentan propuestas de resolución de problemas con una óptica exenta de conflictos y cambios estructurales.

Tomando en consideración lo anterior, este trabajo da cuenta de una nueva posición de análisis de políticas públicas: la planeación institucional de las políticas públicas ambientales en el estado de Quintana Roo, mediante un diagnóstico económico, social, y natural de los planes estatales de desarrollo y su contexto nacional.

Lo anterior nos permite concluir que la planeación institucional de las políticas públicas ha sido sobresaliente e innovadora en gradiente, comprende desde la creación del Estado Libre y Soberano hasta el periodo gubernamental de Joaquín Hendricks Díaz. En esas administraciones las políticas públicas se planteó una orientación a una calidad de vida óptima, determinando el grado de bienestar integral de las personas y de su población como un bien común (respeto, bienestar social, el desarrollo y la paz) y por consiguiente se obtuvo consenso sectorial y ciudadano.

Sin embargo, los planes estatales de desarrollo casi siempre estaban estructurados con modelos que provenían del extranjero, cargados de diferentes personalidades y en paralelo con las características del gobernante en turno. Se manifiesta en ellos una planeación sexenal en la cual no se define la continuidad de los planes como un elemento. Por otra parte, la visión del desarrollo del estado está supeditada a la visión de país sin aportar elementos innovadores y sin considerar el contexto regional y su dimensión en el Caribe, Centroamérica, el resto de América Latina y el mundo.

En estos documentos, la participación social se concibe como la base del acto de gobernar, sin embargo ni se crean los foros para garantizarlo y ni se intenta incentivar a la ciudadanía en la toma de decisiones. Legitimidad y legitimación, gobierno y gobernabilidad, participación y participación representativa, son conceptos que se confunden y que son utilizados a conveniencia.

Es fundamental que los gobiernos locales se conviertan en los agentes más inmediatos para el acercamiento entre los gobernantes y gobernados; es decir, conformar una nueva articulación entre poder público, sociedad y grupos económicos, para el impulso de un modelo propio de desarrollo que logre hacer real las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes. Esto muy bien puede materializarse mediante la participación ciudadana.

Es así que, con respecto a los planes de desarrollo, podemos concluir que:

1. Ninguno incluye mecanismos y procesos de evaluación.
2. No están concebidos con una visión holística.
3. La representación política no va más allá del acto de votar, sin embargo hasta la fecha los esfuerzos se han quedado en el acto de credencialización, sin que se permita al ciudadano influir en la toma de decisiones.
4. Existe mucha rigidez en los procesos burocráticos del gobierno debido a su excesiva normatividad y sobrerregulación.
5. No hay una promoción y rescate de los valores, de la dignidad y ética de las personas para que se conviertan en eje de todas sus acciones.
6. No existen los canales para la transparencia y rendición de cuentas.

Luego entonces, los planes de desarrollo no están articulados con la “Presupuestación y con la ejecución de las acciones”, es decir, con la instrumentación del plan, y en palabras del Lic. Ricardo García Sainz: “la planeación sin su expresión programática y presupuestal no tiene sentido y conduce a frustraciones y a un desperdicio de recursos que el país no puede permitir.” (citado en manual para la elaboración de planes de desarrollo estatales.1979.)

Por ello, la exploración y rescate de lo público ayuda a mejorar las decisiones y gestiones de gobierno y puede resarcir la triste imagen burocrática de empleo subordinado.

Si partimos de que las políticas públicas son presupuestos de las instituciones públicas de Estado, que pueden cambiar estructuralmente nuestra vida social haciendo realidad el desarrollo local sostenible, ayudando a satisfacer las necesidades sociales y el bien común, entonces: “hoy gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por políticas públicas” (Aguilar Villanueva, 1994).

Urgente e impostergable es desarrollar y consolidar una plataforma institucional que pueda ofrecer una visión unificada e integral para atender y apoyar iniciativas de política y de políticas públicas para el desarrollo local sostenible en el estado de Quintana Roo, con altos estándares de eficiencia, calidad y competitividad, y de mecanismos eficaces de evaluación que legitimen el proceso, ya que un buen gobierno se caracteriza por su constancia y fidelidad para alcanzar objetivos y el conocimiento de los mejores medios para lograrlo.

No es tarea fácil consolidar y vincular las estrategias e instrumentos entre los tres órdenes de gobierno, con la inclusión de la participación de los diferentes actores sociales, con un enfoque de sistemas complejos y una visión integral del territorio que incluye aspectos económicos, sociales y ambientales.

Por último, es preciso señalar que lo público ha contribuido a reavivar a la ciencia política y a la teoría y práctica de la administración pública. Las sociedades plurales y competitivas han asumido modelos de análisis y de decisión de políticas públicas. En este sentido, ponerse a la vanguardia de las investigaciones en esta materia nos permite contribuir al redimensionamiento del gobierno y la construcción de una plataforma sólida que permita

planear políticas públicas para acercarse a gobiernos viables que den respuesta a la sociedad abierta con una visión holista del mundo.

#### LITERATURA CITADA

- Abarca Rodríguez, A. (2002). Las políticas públicas como perspectiva de análisis. *Revista de Ciencias Sociales*. 97(95) p. 103. Recuperado de: [http://revistaciencias sociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/97/07-ABARCA\\_95-103.pdf](http://revistaciencias sociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/97/07-ABARCA_95-103.pdf)
- Academic (2010). Realización del Derecho. *Derecho*. Recuperado de: <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/263362->
- Acevedo V. y Ken Rodríguez, C (2008). Un recuento histórico y regional de Quintana Roo: Su proceso de conformación de su espacio económico y social. En *Memorias del XIII Encuentro Nacional del Desarrollo Regional en México*. Aguascalientes: Amecider.
- Aguilar Astorga, C. R., Lima Facio, M. A. (septiembre de 2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas* (3ªed.). México: Porrúa. Recuperado de <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politicas%20publicas.pdf>
- (diciembre de 1994). Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos*, (3), pp.7-16. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500302>
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambios*. Fondo de Cultura Económica. México. 1995, pp. 256.
- Álvarez Icaza, P., Muñoz, C., Bocco, G., Caire, H., Cotler, A., Córdova, S., Cortina, C., Enríquez, F., Esquinca, M., Gutiérrez, A., Laborde, R., Landa, G., Negrete, X., Ramírez, F., Rosete, C., Toledo (2008). Instrumentos territoriales y económicos que favorecen la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad. En J. Carabias, A. Mohar, S. Antar, J. de la Maza (Comp.). *Capital Natural de México*, vol. III. México: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. Conabio. México.
- Anaya Cadena, V. (1997). *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración

Pública. Recuperado de [http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/copladem\\_pdf\\_avis\\_anibalang.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_avis_anibalang.pdf).

- Asocam (2008). *Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica*. X Seminario Latinoamericano Asocam 2007. Ecuador: Autor. Serie Reflexiones y aprendizaje.
- Becker Rojas, A. (2007). Reseña del libro de Steven Cohen Understanding Environmental Policy. Nueva York Columbia University Press. *Revista de Economía Institucional*, 9(17) pp. 409-412. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/20/20>
- Beltrán, M. (abril-junio 1987). Policy analysis. Como instrumento de valoración. *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, 56.
- Calderón Vázquez, F.J. (2008) *Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica*. Málaga: s.e. Recuperado de [www.eumed.net/libros/2008b/391/](http://www.eumed.net/libros/2008b/391/)
- Camal Cheluja, T, L. y Martínez R. J. (2009). *El Constituyente de 1974. Antecedentes y debates para la creación de un orden estatal*. México: s.e.
- Caminal Badía, M. (Coord.) (1996) La política como ciencia, en Autor. *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos, pp. 17-19.
- Canto Sáenz, R. (2000). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Revista Gestión y Políticas Públicas*, 9(2), pp. 231-256. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.IX\\_No.II\\_2dosem/CSR\\_Vol.9\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CSR_Vol.9_No.II_2sem.pdf)
- Castaneda Mena, F. A., (2007). Un acercamiento al análisis prospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos. Recuperado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047203.pdf>
- DeLeón, P. (2006). Una revisión del proceso de las políticas públicas de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 6(1), pp. 5-17. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VI\\_No.I\\_1ers em/LP\\_Vol.6\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ers em/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf)
- Enríquez Pérez, I. (2006). *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas* (Tesis doctoral, UNAM). Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/453/index.htm>
- Fernández Fernández, E. K. (2003). Políticas públicas. En Román Reyes (Dir.) *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico social*. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)

- Ferri Durá, J. (2003). Políticas públicas. En Román Reyes (Dir): *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico social*. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>
- Giner de los Ríos, F. (2002). Perspectivas de la normatividad ambiental en México. *Revista del Instituto Nacional de Ecología*, Semarnat. Recuperado de <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/gaceta36/g9536621.html>
- Graglia, J. E., Kunz, D., Merlo, I. (2005). *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política “Agendas regionales en conflicto”, 15, 16 y 17 de nov. de 2005, Córdoba, Argentina. Recuperado de <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>
- Guimarães Roberto, P. (2001). Fundamentos territoriales y birregionales de la planeación CEPAL-PNUMA. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7687/lcl1562pe.pdf>.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (1976). *Primer Plan Estatal de Desarrollo, 1975-1981*. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (1982). *Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Quintana Roo 1981-1987*. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (1987). *Plan Estatal de Desarrollo, 1987-1993*. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (1987). *Memoria de labores 1981-1987*. Pedro Joaquín Coldwell. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993). *Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1999*. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999). *Plan Básico de Gobierno, 1999-2005*. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo
- Jiménez Castro W. (1982). *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa* (8ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Kauffer Michel, E. F. (s.f.) *Las políticas públicas. Algunos apuntes generales*. México: Gobierno de Jalisco. Recuperado de [http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema\\_memorias\\_confpes2012/downloads/Cursos/LA\\_PROMOCION\\_DE\\_LA\\_SALUD\\_EN\\_LAS\\_POLITICAS\\_PUBLICAS/Materiales\\_y\\_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema_memorias_confpes2012/downloads/Cursos/LA_PROMOCION_DE_LA_SALUD_EN_LAS_POLITICAS_PUBLICAS/Materiales_y_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)
- Lahera P., E. (2004). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Similitudes y diversidades. Santiago de Chile: Cepal.

- Leff Simmerman, E. (1994). *Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable*. Recuperado de <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/leff08.pdf>
- Leyton García, L.A. (2004). *Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales* (Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona. España). Recuperada de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/6830/01Lagl01de09.pdf?sequence=1>
- Magnus, M. L. (julio de 2010) *Estado, gobierno y sociedad. Analítica de Norberto Bobbio*. Recuperado de <http://suite101.net/article/estado-gobierno-y-sociedad-analitica-de-norberto-bobbio-a20733/print>
- Martínez Ross, J. (1986). *Al pie de la letra, crónica de Quintana Roo*. México: Electrocomp
- Méndez, R. y Gómez-Robledo Verduzco, A. (1983). *Derecho internacional público*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/746/23.pdf>
- Müller, P. (2002) *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>
- Ortega, J. E., Sbarato, D., Campos, M., Tocalli, S. H. (2005). *Política ambiental: Políticas públicas Ciudad de Córdoba, Argentina*. Maestría en Gestión para la Integración Regional y Centro de Información y Documentación Regional, Universidad Nacional de Córdoba.
- Osornio Corres, F. J. (enero-abril 1987) La planeación y el derecho al desarrollo. *Boletín Mexicano del Derecho Comparado*. Nueva serie, año XX, núm. 58. Recuperado de [biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/58/.../art5.p...](http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/58/.../art5.p...)
- Pajares, E., (2008). *Territorio y naturaleza. Desarrollo en armonía. Instrumentos de gestión del ambiente y recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales*. Lima: s.e.. Recuperado de [http://www.academia.edu/3376129/La\\_definicion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_ambientales\\_y\\_su\\_aplicacion\\_en\\_los\\_sistemas\\_territoriales](http://www.academia.edu/3376129/La_definicion_de_politicas_publicas_ambientales_y_su_aplicacion_en_los_sistemas_territoriales)
- Pardo, M.C. (Comp.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. Recuperado de <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/de%20la%20administracion%20publica%20a%20la%20gobernanza.pdf>.
- Pineda Pablos, N. (22 de febrero de 2007). El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas. Recuperado de [http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/pdf/el\\_concepto\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/pdf/el_concepto_de_politicas_publicas.pdf)



- Presidencia de la República Mexicana (1982). *Plan Básico de Gobierno 1982-1988*. México: Presidencia de la República Mexicana.
- Presidencia de la República Mexicana (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Presidencia de la República Mexicana.
- Presidencia de la República Mexicana (1995). *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. México: Presidencia de la República Mexicana.
- Presidencia de la República Mexicana (2001). *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*. México: Presidencia de la República Mexicana.
- Prieto Valdés, M. (2001). Validez, vigencia, eficacia y legitimidad. Relación y distinción. *Cuba Siglo XX*, 116. Recuperado de [http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto5\\_310702.htm](http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto5_310702.htm)
- Quintal, S.J. y Chan Cob, J.A. 2011. *La participación política en Quintana Roo. Origen y desarrollo (1902-1981)*. México: Instituto Electoral de Quintana Roo.
- Rodríguez Becerra, M. y Espinoza, G. (2002). Las políticas ambientales. En Autor, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe, evolución, tendencias y principales prácticas* (pp.81-103). Recuperado de <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo7.pdf>
- Roth Deubel, A.N (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91 [http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672008000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200004&lng=en&nrm=iso).
- Ruiz Sánchez Carlos (2002). *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México: Plaza y Valdez.
- Sánchez González, J.J. (2001). *Gestión pública y governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología (2000). *La evaluación del impacto ambiental. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*. Recuperado de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/download/255.pdf>
- (2007). *Situación y perspectivas de la descentralización de la gestión ambiental en México*. Recuperado de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/403/rodriguez.html>
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1971). *Manual para la planes sectoriales. Programa Nacional de Desmontes y el Programa PIDER*. México: Gobierno Federal.

- (1979a). *Manual para la elaboración de planes de desarrollo estatales*. México: Gobierno Federal.
- (1979b). *Manual para la elaboración de cuadernos base de estudios sectoriales, subregionales*. México: Gobierno Federal.
- Plan Básico de Gobierno 1982-1988*. Miguel de la Madrid Hurtado. Gobierno Federal..
- Silveira, S. (1999), Políticas públicas de equidad de género en el trabajo de los países del cono sur. Revista. Recuperado de [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/silv/pol\\_pub/iii\\_d.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/silv/pol_pub/iii_d.htm).
- Valdivielso del Real, R. (2009) Análisis de Políticas Públicas. En Román Reyes (Dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, pub. electrónica, Universidad Complutense, Madrid. Disponible en <http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>.
- Valenti Nigrini, G., Flores Llanos, U. (diciembre 2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, pp. 167-191. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2009-5/RMS009000507.pdf>
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores. Recuperado de <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>
- Vásquez Sánchez, M.A. (s.f.). *Políticas públicas ambientales una reflexión. La política y los compromisos de la investigación*. México: Ecosur. Recuperado de <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspu->

# ANEXO

**Tabla 1. Análisis comparativo de los planes estatales de desarrollo de Quintana Roo y de los planes nacionales durante el periodo 1971-2005**

GOBERNADOR Y PERIODO DEL PLAN	NOMBRE DEL PLAN	PARADIGMA DE DESARROLLO	ESTRATEGIA DE PLANEACIÓN	PRESIDENTE Y PERIODO DEL PLAN	NOMBRE DEL PLAN	PARADIGMA DE DESARROLLO	ESTRATEGIA DE PLANEACIÓN
<b>David Gustavo Gutiérrez Ruiz 1971-1975<sup>(2)</sup></b>	• Plan Integral de Desarrollo de la Entidad, 1971-1976	• Auge de los polos de desarrollo	• Instrumentación jurídica, política, social, cultural y económica de los tres poderes de la entidad	<b>Luis Echeverría Álvarez 1971-1976<sup>(2)</sup></b>	• Planes sectoriales como el Programa Nacional de Desmontes y el programa PIDER.	• Comienzo el federalismo. • Inicio de Cancún <sup>(1)</sup>	• Se impulsa la planeación a nivel nacional con base en lo, sectorial y estatal.
<b>Jesús Martínez Ross 1975-1981</b>	• Programa de Desarrollo de Quintana Roo • Primer Plan Estatal de Desarrollo • Convenio Único de Coordinación <sup>(1)</sup>	• Federalismo <sup>(1)</sup>	• Institucionalidad democrática • Toma el criterio de regionalización y vocación del entorno físico. Comité Promotor del Desarrollo • Coprode • Necesidad-Programa <sup>(1)</sup>	<b>José López Portillo 1977-1982</b>	• Desarrollo de los manuales para la elaboración de Cuadernos base de Estudios Sectoriales, Subregionales <sup>(3)</sup> para la Formulación de • Diagnóstico global y la formulación de planes estatales de desarrollo <sup>(5)</sup>	• Fortalecimiento y dinamismo del sistema federal de organización política <sup>(5)</sup>	• Institucionalidad democrática Secretaría de Programación y Presupuesto <sup>(1)</sup> • Planeación integral • y alcanzar el desarrollo equilibrado.
<b>Pedro Joaquín Coldwell 1981-1987</b>	• El Plan de Desarrollo de Quintana Roo, 1982-1988	• Plan de desarrollo sustentado y legitimado. • Ecodesarrollo.	• Planeación integral de programas y la elaboración de estrategias de participación ciudadana desarrollo y promoción de proyectos productivos	<b>Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988</b>	• Plan Global de Desarrollo <sup>(5)</sup> • Plan Básico de Gobierno 1982-1988	• Nacionalismo económico	• Planeación democrática
<b>Miguel Borge Martín 1987-1993</b>	• Plan Estatal de Desarrollo, • 1987-1993	• Política de desarrollo regional sostenida en el fortalecimiento de municipal.	• Sistema de planeación democrática para el desarrollo estatal • planeación de los tres niveles de gobierno con el sector social y privado	<b>Carlos Salinas de Gortari 1988-1994</b>	• Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	• bloques económicos y globalización de mercados desarrollo sustentable	• Modernización de la vida democrática y del Estado. • Programa Nacional de Solidaridad
<b>Mario Villanueva Madrid 1993-1999</b>	• Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo, 1993-1999	• Política de desarrollo regional por sectores. • Desarrollo sustentable	• Solidaridad: • regionalización del territorio <sup>(4)</sup>	<b>Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000</b>	• Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000	• Desarrollo sostenido y sustentable	• Planeación estratégica
<b>Joaquín Hendricks Díaz 1999-2005</b>	• Plan Básico de Gobierno, 1999-2005	• Desarrollo económico y sustentable	• Planeación estratégica	<b>Vicente Fox Quesada 2000-2006</b>	• Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.	• Gobernabilidad y gestión ambiental	• Planeación estratégica y participativa

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

1) Martínez Ross, J. (1986). *Al pie de la letra, crónica de Quintana Roo*. México: Electrocomp, pág. 359.

2) Acevedo, V. y Ken Rodríguez, C. (2008). Un recuento histórico y regional de Quintana Roo: Su proceso de conformación de su espacio económico y social. En *Memorias del XIII Encuentro Nacional del Desarrollo Regional en México*. Aguascalientes: Amecider.

3) Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979a. *Manual para la elaboración de planes de desarrollo estatales*. México: Gobierno Federal.

4) Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993). Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1999. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

5) Se refiere como diagnóstico global al del país, en un contexto más integral de todos los sectores.

**Tabla 2. Análisis de las políticas públicas ambientales de los planes estatales de desarrollo del estado de Quintana Roo, 1975-2005**

GOBERNADOR Y PERIODO DEL PLAN	POLÍTICA	POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL	INSERCIÓN EN EL PLAN	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	ESTRATEGIA DE LEGITIMACIÓN
<b>Jesús Martínez Ross</b> 1975-1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de desarrollo regional basada en los estados <sup>(1)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de Desarrollo Hidráulico de Quintana Roo, 1975-1982</li> <li>Producción agropecuaria forestal y pesquera</li> <li>Programa de Desarrollo Económico y Social de la Zona Maya</li> </ul>	Alianza para la Producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación agrícola</li> <li>Desmontes, fruticultura, y ganadería</li> <li>Investigación pecuaria</li> <li>Sanidad animal, ingeniería agrícola, aprovechamiento forestal, producción apícola, chiclera y pesquera.</li> <li>Convenio Único de Coordinación</li> <li>Ingenio Álvaro Obregón</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo de Vecinos</li> <li>Órganos de Consulta Municipal</li> </ul>
<b>Pedro Joaquín Coldwell</b> 1981-1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>Explotación de recursos naturales y aprovechamiento comercial de la zona libre de Chetumal. Actividades extractivas, turismo, comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ecodesarrollo</li> <li>Coordinación para el Cuidado de las Áreas Naturales Protegidas Federales</li> </ul>	Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preservación del Medio Ambiente</li> <li>Plan Piloto Forestal</li> <li>Programa Selva de la Biosfera de Sian Ka'an (federal)<sup>(2)</sup></li> <li>Parque Nacional Laguna Chankanab (federal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade)</li> <li>Plan de Desarrollo Sustentado y Legitimado</li> <li>Consulta Popular</li> </ul>
<b>Miguel Borge Martín</b> 1987-1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de desarrollo de los sectores económicos</li> <li>Estudios de impacto ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Forestal</li> <li>Reserva de la Biosfera de Sian ka'an</li> </ul>	Política del Desarrollo de los Programas Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Preservación Ecológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación social en la ejecución del plan</li> <li>Comisión Estatal de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica</li> <li>Comité de Protección de la Laguna Nichupté</li> </ul>
<b>Mario Villanueva Madrid</b> 1993 - 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento Institucional</li> <li>Secretaría del Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial</li> <li>Secretaría de Infraestructura Medio Ambiente y Pesca</li> <li>Dirección de Ecología</li> <li>Dirección de Contaminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes de Ordenamiento Ecológico</li> <li>Programas Integrales</li> <li>Desarrollo Sustentable</li> <li>Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas</li> <li>Ecoturismo</li> </ul>	Ejes de la política estatal, Programa de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>PRESERVACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS</b></li> <li><b>ECOLOGÍA</b></li> <li>Ordenamientos</li> <li>Restauración ecológica</li> <li>Protección a la tortuga marina</li> <li>Manejo racional de los recursos naturales</li> <li>Ecoturismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de Protección Ambiental en Cancún</li> <li>Acuerdos y pactos de corresponsabilidad</li> <li>Participación ciudadana</li> <li>Comisión Estatal de Ecología</li> <li>Subcomité de Protección y Vigilancia del Sistema Lagunar Nichupté</li> <li>Fideicomiso Solidaridad Isla Mujeres</li> <li>Comisión Estatal para el Manejo y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas</li> </ul>
<b>Joaquín Hendricks Díaz</b> 1999-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental</li> <li>Dirección de Protección Ambiental</li> <li>Descentralización y desconcentración de funciones de la Semarnat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo Sustentable</li> </ul>	Desarrollo Económico y Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conservación, Aprovechamiento y Protección Ambiental</li> <li>Legislación para el Desarrollo Sustentable</li> <li>Educación y Capacitación Ambiental</li> <li>Planeación y Gestión Ambiental y Ecológica</li> <li>Prevención y Control de la Contaminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se dio a éste el rango de Comité Especial dentro del Coplade a las acciones de Protección y Conservación Ambiental</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Notas:  
 1) Planes estatales de desarrollo 1975-1981.  
 2) Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979a. *Manual para la elaboración de planes de desarrollo estatales*. México: Gobierno Federal.

**Tabla 3. Análisis de los planes estatales de desarrollo del estado de Quintana Roo, 1975-2005**

GOBERNADOR Y PERIODO DEL PLAN	LEMA DE CAMPAÑA	PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS	POLÍTICAS DE DESARROLLO	PRIORIDADES	ESTRATEGIAS	INSTITUCIONES RESPONSABLE DE LA PLANEACIÓN
<b>Jesús Martínez Ross</b> 1975-1981	Porque empezamos seremos mejores <sup>(1)</sup>  Hagamos todos todo por Quintana Roo <sup>(2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del federalismo<sup>(4)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política fiscal<sup>(4)</sup></li> <li>Política agraria</li> <li>Política de fomento industrial</li> <li>Política educativa</li> <li>Política indigenista</li> <li>Política laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda y urbanización</li> <li>Exploración arqueológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Legislativo<sup>(3)</sup></li> <li>Programa Electoral</li> <li>Administración de Justicia</li> <li>Reforma Administrativa</li> <li>Desarrollo y Promoción Económica</li> <li>Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría de Desarrollo Económico</li> <li>Comité Promotor del Desarrollo Coprode<sup>(3)</sup></li> </ul>
<b>Pedro Joaquín Coldwell</b> 1981-1987	Avancemos juntos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo al federalismo</li> <li>Consulta popular como sistema de gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo político, desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar y reafirmar la consulta popular como forma de gobierno, crear instrumentos para sistematizarla, analizarla y jerarquizarla</li> <li>Incorporación del grupo maya al sistema político y económico del estado y el país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Lechero</li> <li>Programa Cañero y Azucarero</li> <li>Programa Arrocero</li> <li>Programa Hortofrutícola</li> <li>Programa de Empleo Rural</li> <li>Programa de Emergencias para las Zonas Afectadas por Sequías</li> <li>Programa de Rescate de Unidades de Riego</li> <li>Programa Porcícola</li> <li>Plan Piloto Forestal</li> <li>Programa de Etnodesarrollo de la Zona Maya</li> <li>Programa Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría de Planeación y Desarrollo de Quintana Roo</li> <li>Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) y operación del Convenio Único de Coordinación</li> </ul>
<b>Miguel Borge Martín</b> 1987-1993	Hechos para el cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Democracia creciente y participativa</li> <li>Fortalecimiento de la unidad y solidaridad quintanarroense</li> <li>Justicia social, sociedad igualitaria</li> <li>Nacionalismo revolucionario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Combate a la marginación y el aislamiento</li> <li>Prioridad al campo</li> <li>Equilibrio regional de la economía</li> <li>Equilibrio sectorial de la economía</li> <li>Promoción del sector social de la economía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas productivos, de apoyo y sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Desarrollo Rural Integral</li> <li>Programa Autosuficiencia Alimentaria</li> <li>Programa Etnodesarrollo</li> <li>Programa Asistencia Social</li> <li>Programa Ciencia y Tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría de Planeación, 1987</li> <li>Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989</li> <li>Secretaría de Planeación y Programación, 1993</li> </ul>

(continúa)

**Tabla 3. Análisis de los planes estatales de desarrollo del estado de Quintana Roo, 1975-2005**

(finaliza)

GOBERNADOR Y PERIODO DEL PLAN	LEMA DE CAMPAÑA	PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS	POLÍTICAS DE DESARROLLO	PRIORIDADES	ESTRATEGIAS	INSTITUCIONES RESPONSABLE DE LA PLANEACIÓN
<b>Mario Villanueva Madrid 1993-1999</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo nacionalismo</li> <li>• Solidaridad</li> <li>• Aliento a la iniciativa ciudadana<sup>(5)</sup></li> <li>• Promoción de la autogestión</li> <li>• Corresponsabilidad de instituciones públicas y organizaciones sociales en la ejecución de obras y en su operación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación del Sistema de Ciudades<sup>(5)</sup></li> <li>• Creación de Centros de Integración Social y Económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Centros de Integración de Influencia Subregional<sup>(5)</sup></b></li> <li>• <b>Centros Integradores Micro regionales</b></li> <li>• <b>Centros de integración rural</b></li> <li>• <b>Centros Integradores de Menores</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Revitalización de la Zona Sur</li> <li>• Programa Integral de Chetumal</li> <li>• Programa Integral de Protección al Ambiente de Cancún</li> <li>• Programa Integral de Isla Mujeres</li> <li>• Programa Regional de Desarrollo de la Zona Maya</li> <li>• Programa Integral del Corredor Cancún-Tulum</li> <li>• Programa Integral del Corredor Xcalak-Punta Herrero</li> <li>• Programa Integral de Puerto Morelos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Social, 1995</li> <li>• Secretaría Técnica del Gabinete</li> <li>• Secretaría de Planeación</li> </ul>
<b>Joaquín Hendricks Díaz 1999-2005</b>	Honestidad y compromiso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización y desconcentración de funciones de la Semarnat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva vida política</li> <li>• Desarrollo económico y sustentable</li> <li>• Desarrollo social y calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planeación integral de sus programas y la elaboración de estrategias de participación ciudadana en el fomento de la conciencia ecológica y en el desarrollo y promoción de proyectos productivos como una vía de gobierno para llegar hacia el desarrollo sustentable</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación y Gestión Ambiental</li> <li>• Validación de Programas y Proyectos de Desarrollo e Imagen Urbana</li> <li>• Fomento de una Cultura Ecológica</li> <li>• Promoción de la Educación y Capacitación Ambiental</li> <li>• Procesos de Gestión y Protección Ambiental</li> <li>• Modernización de la Legislación Local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2000 coordina el Sistema Estatal de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

- 1) Participación política en Quintana Roo.
- 2) Martínez Ross, J. (1986). *Al pie de la letra, crónica de Quintana Roo*. México: Electrocomp, pág. 359.
- 3) *Primer Informe de Gobierno, 1994*.
- 4) Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979a. *Manual para la elaboración de planes de desarrollo estatales*. México: Gobierno Federal.
- 5) Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993). Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1999. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
- 6) Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1987. *Memoria de labores, 1981-1987*. Pedro Joaquín Coldwell. Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.