

EL DESAFÍO DEL ENFOQUE SUSTENTABLE  
EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES  
ESTUDIO DE CASO: PARQUE NACIONAL  
MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA “LA MARQUESA”

The challenge of the sustainable approach in the management  
public policies of conservation of natural resources  
Study of case: National Park Miguel Hidalgo y Costilla “La Marquesa”

MIGUEL EDUARDO ALVA RIVERA\*

**RESUMEN**

El objetivo de este artículo es discutir con base en el marco de análisis que proporciona el proceso de políticas públicas que la conservación de los recursos naturales no es percibido como un problema relevante entre la sociedad en México, a través de un estudio de caso y por medio de una aproximación cualitativa fundamentada en entrevistas semiestructuradas y fuentes de información secundarias. Los resultados de la investigación arrojan que la conservación de los recursos naturales no es un tema de amplia relevancia entre la comunidad analizada, incluso al depender de los beneficios que estos generan para su mantenimiento económico.

**PALABRAS CLAVE:** AGENDA PÚBLICA, ÁREA NATURAL PROTEGIDA, POLÍTICAS PÚBLICAS, PROBLEMA PÚBLICO, RECURSOS NATURALES.

\* El Colegio de San Luis. Correo electrónico: [alvaeduardo27@gmail.com](mailto:alvaeduardo27@gmail.com)

## ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss, based on the analysis framework provided by the public policy process, that the natural resources preservation is not perceived as a relevant problem among society in Mexico, through a case study and through a qualitative approach based on semi-structured interviews and secondary information sources. The results of the research show that the preservation of natural resources is not an issue of broad relevance within the analyzed community even by relying on the benefits generated by them for their economic maintenance.

**KEYWORDS:** PUBLIC AGENDA, PROTECTED NATURAL AREA, PUBLIC POLICIES, PUBLIC PROBLEM, NATURAL RESOURCES.

Recepción: 24 de septiembre de 2016.  
Dictamen 1: 21 de diciembre de 2016.  
Dictamen 2: 23 de diciembre de 2016.

## INTRODUCCIÓN

El enfoque sustentable es descrito como la capacidad de hacer un uso eficiente de los recursos naturales a favor de la utilización de estos por las futuras generaciones (UNESCO, s/f). Este se muestra como una utopía en apego al desarrollo actual dentro de la dinámica económica, social y política de nuestras comunidades. En el nivel internacional, este enfoque destaca en diversas agendas, e.g. en los recientes objetivos del desarrollo sostenible.<sup>1</sup> En particular, México tiene el reto de llevar a la práctica las normas ya expresadas en leyes e instituciones formales (Lezama, 2010).

Ante tal escenario, el presente artículo pretende profundizar en una de las causas por las cuales en México, aunque han sido adoptadas las condiciones normativas mínimas (Lezama, 2010), el enfoque sustentable parece aún ser “renuente” a su aplicación. Debido a que, si bien han existido algunos casos significativos, como el de la producción de café orgánico en Chiapas y Yucatán (Chávez, 2014) —por mencionar sólo uno—, no termina por ser, en términos generales, “constante” y mayormente proactivo en cada vez más casos exitosos en el nivel nacional.

Así, a manera de hipótesis, se plantea que el mayor reto de la conservación de los recursos naturales y del enfoque sustentable consiste generalmente en que la degradación y la ausencia de estos recursos no son concebidas por algún sector de la sociedad como un asunto que requiera la atención pública en tanto problema público. Al no existir el problema, construido o percibido, las posibilidades de que este pueda ser objeto de intervención social y gubernamental se reducen drásticamente.

En este sentido, se argumenta que, desde el plano político, existen pocos incentivos para apuntalar el problema de la conservación de los recursos naturales como un asunto que requiera la intervención del gobierno. Esto se debe a la gran cantidad de costos que este tipo de intervenciones conlleva. Por lo cual, esta problemática debe ser apuntalada en mayor medida por la sociedad, en específico por aquellas comunidades que dependen de los servicios ecosistémicos proporcionados por dichos recursos para la realización de sus actividades sustantivas, como, por ejemplo, las comunidades que dependen del ecoturismo, la agricultura y la ganadería para su mantenimiento económico.

Desde nuestra perspectiva, la sociedad puede intervenir en la conservación de recursos naturales de dos formas. Ambas caracterizan los recursos naturales como elementos que constituyen una fuente de bienestar individual y colectivo. La

<sup>1</sup> Entre los 17 objetivos del desarrollo sostenible propuestos por la Organización de las Naciones Unidas se encuentra la promoción del uso sostenible de los ecosistemas terrestres, la lucha contra la desertificación, la detención e inversión de la degradación de las tierras y el frenado de la pérdida de la diversidad biológica (ONU, 2015).

primera, cada vez más desarrollada, consiste en procesos de gobernanza ambiental (Castro, Hogenboom y Baund, 2015). En este enfoque, los individuos, por medio del reconocimiento de los recursos naturales como parte del sistema general en que se encuentran, desarrollan mecanismos de cooperación colectiva para conservar los recursos naturales a largo plazo.

En tal proceso, el gobierno desempeña un papel secundario; se involucra en mayor medida como mediador y regulador de las actividades que realizan los individuos en el nivel social, otorgando mayor autonomía y respeto a las normas bajo las que se dirigen tales procesos (Ostrom, 2011). Con frecuencia, esta manera de intervención del gobierno ha sido denominada *gobernanza*, concepto que, aunque no se limita a lo expuesto, nos permite, a partir de su concepción general, diferenciarlo del marco analítico adoptado en este artículo.

La segunda forma de intervención de la sociedad en la conservación de los recursos naturales consiste en conceptualizar la ausencia y deterioro de los recursos naturales como una problemática que puede, por lo tanto, ser sustentada como un problema de carácter público y, de manera legítima, ser objeto de intervención del gobierno. Esta intervención del gobierno, responde a maneras más tradicionales de gestión de los asuntos públicos; aquí el gobierno define las acciones a realizar y, por lo tanto, las políticas públicas consideradas para solventar el problema, las cuales pueden ser definidas *grosso modo* como cursos de acción específicos para tratar de solventar problemas públicos de manera racional (Majone, 2010).

De este modo, tomando como base analítica el marco de las políticas públicas en tanto ciclo (Jann y Wegrich, 2007), se plantea analizar la definición de un problema público y su inclusión en la agenda de gobierno con el fin de precisar los elementos que pueden repercutir de manera contingente en tales procesos, acentuando el rol que juega la sociedad en estos.

En consecuencia, en este documento, con base en el caso de estudio, se concluye que la falta de asociación y participación ciudadana preocupada por la conservación del medio ambiente conlleva, no solo su falta de incidencia en la arena pública, sino también la no objeción de lo que el gobierno plantea como problema público y de la manera en que se construye o no la agenda gubernamental al respecto.

El artículo consta de cuatro apartados. En el primero de ellos se describe nuestro marco teórico sobre políticas públicas. Posteriormente, se expone el caso de estudio y se describe el problema público. En el tercer apartado se analiza, con los elementos antes mencionados, cómo se construyó el problema público y las implicaciones sociales y ambientales de ello. Por último, se enuncian unas breves reflexiones finales.

## ¿QUÉ SON Y CÓMO SE CONSTRUYEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Aunque el marco analítico en torno a las políticas públicas (*public policy*)<sup>2</sup> continúa vigente, y en atención a ello se han expuesto múltiples propuestas al respecto (Majone, 2010), es preciso mencionar que en cualquier caso las políticas públicas (PP) nacen en torno a la idea general de hacer más racional la toma de decisiones por parte del gobierno en los asuntos públicos. Esta situación, mencionada por Lasswell en *The policy Orientation* (1951), enfatiza el interés en dos dimensiones: en los procesos de política pública y en las necesidades de inteligencia en estos procesos.

Posterior a los trabajos de Lasswell, otros autores contribuirían a aclarar en mayor medida el campo de estudio de estas dos dimensiones, que a la postre desembocarían en dos subcampos de análisis de las políticas: 1) el enfoque destinado a estudiar el proceso de las PP o *policy process/policy cycle* como un ejercicio sistemático de paso a paso caracterizado por etapas (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013), y 2) el enfoque que analiza la manera en que, por medio del rigor científico y el manejo de información, se hace más “racional” el proceso de toma de decisiones de los representantes públicos; este enfoque es llamado *policy analysis*<sup>3</sup> (Jaime et al., 2013).

Para el caso del primer enfoque, el propio Lasswell (1956) sentó las bases para su posterior desarrollo al enumerar una serie de etapas bajo la cuales, desde una perspectiva secuencial, se llevarían a cabo las PP.<sup>4</sup> Subsecuentemente, existirían más estudios que describirían el mismo proceso (Jones, 1970; Bardach, 1998). En este documento, sin embargo, utilizaremos la propuesta de Aguilar (1996), quien reconoce siete pasos: 1) definición del problema, 2) incorporación en la agenda, 3) construcción de alternativas, 4) toma de la decisión, 5) implementación de la decisión, 6) evaluación *ex post* de la política, 7) continuación, reformulación o terminación.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> En este sentido, es importante recalcar la conceptualización de política, diversificada de la noción cotidiana que se tiene de esta palabra, toda vez que la palabra *policy* (política) hace referencia a la acción de llevar a cabo elecciones importantes en el plano de la vida organizada, pública y privada. En consecuencia, *policy* resulta libre de connotaciones negativas (corrupción, partidismo), como se le suele etiquetar a la política (*politics*) (Lasswell, 1951).

<sup>3</sup> Otros autores como Lasswell (1971, p. 117) se refieren a estos subcampos como el interés que se tenía “en el conocimiento del proceso de la decisión y en el proceso de decisión”.

<sup>4</sup> Estas etapas son: i) inteligencia: etapa referida al manejo y soporte de información y conocimiento para planificar y predecir; ii) promoción: construcción de alternativas de acción; iii) prescripción: generación de reglamentos; iv) invocación: “refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior”; v) aplicación; vi) terminación; vii) evaluación (Jaime et al., 2013, p. 87).

<sup>5</sup> Este proceso de análisis de políticas públicas ha sido con frecuencia criticado por no articular de manera causal cada etapa del proceso para su mayor análisis científico. La vigencia del modelo radica, y ha radicado, en la utilidad en tres aspectos fundamentales: i) la orientación didáctica para entender las políticas públicas en cuanto a la utilidad práctica política; ii) la utilidad metodológica para realizar ejercicios de carácter comparado entre

No obstante, nos concentraremos en analizar únicamente los dos primeros, los cuales dan cuenta del objetivo principal de este trabajo.

### *Problemas públicos: Definición y enfoques*

La definición de problemas públicos, como etapa inicial del análisis secuencial de las políticas públicas, constituye también el primer paso de su diseño (Aguilar, 1993).<sup>6</sup> Así, la demanda de intervención gubernamental —en tanto políticas públicas— es justificada desde los diferentes sectores de la población mediante la legitimación de una percepción de malestar colectivo, lo cual define una situación como problemática (Bardach, 1993). No obstante, no todo conjunto de malestares colectivos suele ser considerado un problema público; por ende, no todos los problemas de una comunidad deben ser intervenidos por el gobierno. Entonces, ¿qué tipo de problemas deben ser considerados públicos?

De acuerdo con la Real Academia Española, un problema es ‘una dificultad de solución dudosa’. Así, podemos decir que un problema en un individuo o ser humano consiste en una incomodidad o malestar. Esta breve definición, al ser complementada con el adjetivo *social*, refiere que dicha situación de malestar es compartida, es decir, no pertenece a un solo individuo y, más aún, se ha socializado entre un conjunto de personas.

Por lo anterior, es posible hablar de un problema colectivo, pero aún no de un problema público. Normativamente, un problema público podría ser argumentado por la ausencia de algún o algunos derechos que se han otorgado legalmente. Desde un punto de vista formal, los problemas públicos pueden adquirir tal adjetivo si, en esencia, logran desvincularse, en la medida de lo posible, de aspectos morales, éticos e ideológicos (Aguilar, 1993), pues estos son vinculados a menudo con asuntos de carácter privado. Para un análisis más diverso, a continuación se describe de modo general tres enfoques desde los cuales se ha analizado la construcción de problemas públicos y su impulso en la agenda pública y gubernamental.

---

políticas, y iii) la riqueza que abona, y sigue abonando, para entender mejor los fenómenos que tienen lugar en espacios temporales y espaciales en los que se llevan a cabo las políticas (Jann y Wegrich, 2007).

<sup>6</sup> Aguilar (1993) indica que la definición del problema público alude también a las posibilidades que tendrá la problemática de ser parte de la agenda pública y gubernamental, debido a que la intervención del gobierno se acrecienta en problemas públicos que pueda solventar, tomando en cuenta para ello los recursos con los que cuenta al momento en que se presenta la problemática ante sí. Asimismo, destaca que la misma definición del problema es ya una acción que delimita el diseño de la política a emplear, pues cuenta ya con un enfoque en cuanto a su percepción.

Desde una corriente constructivista basada en el discurso, Cejudo (2009) menciona que los problemas públicos son significados construidos socialmente que estarán en competencia de manera permanente. Señala que la inclusión de estos en la agenda pública se argumentará por la capacidad de los actores que los impulsan al momento de anteponer tales significados como discursos predominantes en determinados espacios públicos.

Por otro lado, Davies (2004) afirma que los problemas públicos deben sustentarse en evidencia empírica que demuestre que en realidad son problemas, por ejemplo, por medio de indicadores o estadísticas que expongan un escenario problemático en determinadas esferas sociales y públicas. De esta manera, la inclusión en la agenda pública de los problemas públicos será impulsada por datos empíricos y mayormente científicos que den cuenta de su pertinencia en el debate decisonal público.

Por último, Wlezien y Sorokan (2009) mencionan que los problemas públicos son definidos a partir del malestar de un sector de la ciudadanía por una determinada situación. Dicho malestar colectivo genera reclamos de intervención gubernamental al respecto por medio de la opinión pública. Por lo cual, la inclusión de un tema en la agenda pública se sustentará en que este se haya planteado como un problema que requiera una intervención urgente y logre, por medio del malestar colectivo, apuntalarse como un asunto que no pueda ser ignorado por el gobierno. Este último enfoque es el que se retoma para dar cuenta del proceso de concepción del problema público en nuestro caso de estudio.

### *El proceso de atención de problemas públicos*

De manera complementaria, existen otros estudios en los que se ha analizado la definición y la inclusión de problemas públicos en la agenda de gobierno; entre estos, destaca el modelo propuesto por Downs (1972) que describe un proceso de atención de la sociedad hacia los problemas que se presentan en la esfera pública. Está constituido por siete etapas que permiten comprender en mayor medida el proceso de percepción del problema, así como el impulso y el descenso de este ante la opinión pública (véase el cuadro 1).

Entre estos pasos destacan el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico, al igual que la percepción del precio del progreso, ya que en estos momentos el gobierno afrontará la mayor cantidad de presión por parte de los grupos interesados en el problema.

CUADRO 1. CICLO DE ATENCIÓN A ASUNTOS EN LA ESFERA PÚBLICA

Etapas	Descripción
1. La etapa anterior del problema	Tiene lugar cuando existe una condición social indeseable, pero aún no ha suscitado demasiada atención pública, aunque grupos interesados en el tema o especialistas ya se hayan pronunciado al respecto.
2. El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico	Se refiere al momento en que una sociedad descubre un aspecto maligno o un problema que le aqueja, lo cual despierta el interés eufórico de la sociedad, quien, por medio de la inquietud y la confianza, moviliza y presiona a sus dirigentes políticos, bajo el supuesto de que todo problema tiene solución.
3. La percepción del precio del progreso.	Da cuenta de la concientización de los altos costos que representa solucionar el problema, puesto que para ello es necesario gastar mucho dinero y pedir sacrificios a una gran parte de la población.
4. El descenso paulatino de la intensidad del interés público.	Un número cada vez mayor de personas se da cuenta de que es muy costoso solucionar el problema; entonces, los grupos interesados tienden a desanimarse, aburrirse de la problemática o dejar de pensar en el problema. En esta etapa es probable que exista ya otro tema que esté atrapando el centro de la atención, por lo que será más llamativo.
5. La etapa posterior al problema.	El asunto deja de ser un tema central y cae en el limbo, en donde mantiene solo un interés superficial. No obstante, seguirán existiendo las instituciones, las políticas y los programas que se crearon en el auge del asunto como problema primordial.

Fuente: Elaboración propia con base en Downs, 1972.

Ante tal situación, los tomadores de decisión deberán ejercer una alta capacidad de control y estrategia en el desarrollo y creación de acciones, al tiempo que definen de modo racional el problema que afrontan. Es así porque su definición, como se ha mencionado anteriormente, llevará de manera consciente al gobierno a formular alternativas de acción factibles, en las que pueda “echar mano” de los recursos con los que cuenta en dicho momento para “salir del paso” (Lindblom, 1996).

Otra característica que precisa Downs (1972) en la descripción del proceso de atención a los problemas o asuntos tiene que ver con la capacidad de un determinado asunto para mantenerse vigente en la opinión pública. Downs expone que ciertos temas, como el medioambiental, tenderán a tener un proceso lento en la etapa de descenso, ya que la preocupación por este se vuelve recurrente a partir de cambios culturales e ideológicos, así como por un constante bombardeo de información de la problemática por parte de los medios de comunicación. En conjunto, estas características fomentan la permanencia de la problemática ambiental como un tema central entre los asuntos de mayor relevancia, ya que pueden (mediante una situación coyuntural) volverla importante de nueva cuenta, si es que ha existido un proceso de decadencia del tema.



Por lo anterior, podemos decir que los ciudadanos cuentan, por medio de la opinión pública, con la capacidad de mantener intertemporalmente un problema en la atención del gobierno. Sin embargo, para que esto sea plausible debe existir, en primer lugar, un mínimo consenso sobre lo que se plantea como problema, de manera que los esfuerzos individuales logren fortalecerse mediante la socialización de este.

Una vez concebido el problema, las presiones dirigidas desde este sector de la sociedad pueden cobrar mayor relevancia cuando tal sector trate de incidir en la creación de la agenda pública y gubernamental aprovechando momentos en el ciclo de atención de asuntos, como el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico. Este proceso de incidencia de la ciudadanía en la agenda pública y gubernamental responde a la inclusión propia de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas. Con ello, a la vez, se reconfigura el papel del gobierno en su intervención en la esfera pública y social al reducirse su capacidad de tomar decisiones unidireccionales al respecto.<sup>7</sup>

Las políticas públicas, desde este enfoque, podrían ser definidas como un curso de acción pública que conlleva un conjunto de acciones y decisiones dotadas de un grado amplio de racionalidad en su creación y puesta en práctica, que buscan encontrar soluciones plausibles a problemas públicos reconociendo al Estado, no como el único, pero sí como el mayor ente ejecutor de dichas acciones.

## PARQUE NACIONAL INSURGENTE MIGUEL HIDALGO “LA MARQUESA”

El Parque Nacional Miguel Hidalgo se localiza al este de la capital del Estado de México; pertenece a los municipios de Ocoyoacac y Huixquilucan, en territorio mexiquense, y a la delegación Cuajimalpa, en el Distrito Federal. Mantiene una superficie total de entre 1 100 y 1 100 hectáreas de terreno (INECC, s/f). Esta área fue decretada Parque Nacional el 18 de septiembre de 1936, ya que es considerado como uno de los sitios en el centro de la República con mayor diversidad de flora y fauna silvestre (INECC, s/f), además de tener una gran belleza natural. “Artículo primero: Con el nombre de Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, se declara

<sup>7</sup> Empero, esta inclusión ciudadana en torno al proceso de las PP no se reduce únicamente a la definición e inclusión del problema en la agenda gubernamental, ya que organismos no gubernamentales han tenido la capacidad de generar recursos propios (conocimiento, capital, humano, mano de obra, etc.), que le permiten formar parte en algunos otros pasos en la hechura de PP. Mejorando así el desempeño de las mismas puesto que al haber una apropiación de ellas, se esperaría un mayor compromiso de la sociedad para su realización (Roth, 2002), además de legitimar la toma de decisiones llevadas a cabo.

parque nacional, destinado a la perpetua conservación de la flora y de la fauna, y de las aguas, la porción de los terrenos montañosos y planicie” (DOF, 1936). En ese sentido:

Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos” (DOF, 2016).

En términos generales, este lugar se sitúa como un atractivo representativo de cultura, belleza y valor histórico, además de ser un foco prioritario de atención en temas ambientales, debido a la diversidad biótica que existe al interior de su perímetro.

Para nuestro caso de estudio, se ha limitado el análisis a la comunidad de San Jerónimo Acazolco, perteneciente al municipio de Ocoyoacac. En el interior de La Marquesa, esta comunidad mantiene el espacio geográfico más importante en el área natural protegida (ANP); por ello, la pertinencia de este análisis.

El estudio se efectuó entre septiembre y noviembre de 2015, utilizando fuentes secundarias de información como noticias, reportes y estadísticas, así como otros documentos académicos. Además, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas entre la población, de manera anónima.

### *Del problema público*

El carácter de Parque Nacional como decreto de Área Natural Protegida que mantiene La Marquesa permite, entre otras cosas, el desarrollo de la actividad turística, la cual, en el plano real, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010), se sitúa como el principal bastión económico en la comunidad estudiada (Reyes, 2015).<sup>8</sup> No obstante, el constante crecimiento de

<sup>8</sup> Reyes (2015), con base en datos del INEGI de 2010, apunta que en la comunidad de San Jerónimo Acazolco, 51.1 por ciento de la población económicamente activa realiza actividades del sector terciario. En dicho porcentaje, el comercio y las actividades turísticas mantienen un amplio protagonismo que ha involucrado el desarrollo económico de la región en general.

la actividad turística (Reyes, 2015), así como las políticas federales de generación de infraestructura (Ramírez, Aguiluz y Gutiérrez, 2014),<sup>9</sup> han dado lugar a acciones poco “amigables” con el medio ambiente. Ejemplo de estas acciones es la construcción del tren ligero y del segundo piso de la carretera federal que conectará las ciudades de Toluca y México. Estas obras pasarán por La Marquesa, sin tomar en cuenta, para su construcción, la conservación de los recursos naturales y, por ende, la derrama económica que producen estos recursos por medio del turismo para las comunidades aledañas.<sup>10</sup>

En el plano social, dichas obras ocasionaron conflictos entre los habitantes del lugar. Los cuales se dividieron en dos grupos: aquellos (la mayoría) que dieron consentimiento para la realización de las obras y aquellos que se opusieron a la construcción (entrevista personal anónima núm. 3, noviembre de 2015).

Esta situación desembocó en la anuencia por parte de la Comisión Ejidal de la comunidad para que se realizarán las obras (entrevista personal anónima núm. 2, noviembre de 2015).<sup>11</sup> Empero, como lo señalaron diversos actores, como el líder de la Central Campesina Cardenista (Butrón, 2015), fueron apenas algunas autoridades locales quienes recibieron el “botín” otorgado, por lo que más de cien comuneros de las distintas comunidades aledañas se han manifestado constantemente por la falta de indemnización que estas magnas obras traerán hacia su entorno (entrevista personal anónima núm. 1, noviembre de 2015; Butrón, 2015).

De esta manera, en el aspecto económico, apenas unos meses después de que se comenzaron las obras, las manifestaciones de desacuerdo entre la comunidad afectada se basaba en el argumento de la pérdida de 60 por ciento de sus ventas (UNoticias, 2013) y la falta del pago acordado (entrevista personal anónima núm. 3, octubre de 2015).

<sup>9</sup> Ramírez, Aguiluz y Gutiérrez (2014) mencionan que las obras de infraestructura conllevan diversos aspectos que afectarían el entorno medioambiental, entre los que se encuentran el cambio de uso de suelo, la pérdida de cobertura vegetal, la pérdida de masa forestal, el desmonte, la erosión, el desplazamiento de fauna, la contaminación visual y auditiva, la generación de aguas residuales y la contaminación del agua.

<sup>10</sup> Aunque se tomaron medidas preventivas como el compromiso de reforestación de las áreas afectadas, hasta finales de 2015 y principios de 2016, los locatarios refirieron la inexistencia de los trabajos de reforestación en el lugar (AD, 2015).

<sup>11</sup> La organización comunitaria para la prestación de servicios turísticos en la región consta de una estructura organizativa que favorece la utilización de los recursos naturales con fines comerciales. En primer lugar, huelga decirlo, los terrenos en el interior de las comunidades aledañas son de carácter comunal y ejidal. En este sentido, las máximas autoridades en la toma de decisiones en cuanto al uso de los terrenos son la Comisión Ejidal, que abarca 24 valles/comunidades, y la Comisión Comunal, que abarca la representación de 14 valles/comunidades (Reyes, 2015).

En consecuencia, la falta de planeación sustentable por parte del gobierno en la realización de las obras de infraestructura vial, así como la falta de valoración del sitio por parte de sus habitantes, pone en peligro la estabilidad, no solo ambiental, sino también económica y social de esta región.

## DEL SER AL DEBER SER DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA MARQUESA

Bardach (1993) enfatizó el conflicto entre los analistas de PP y la ciudadanía en general al momento de definir un potencial problema público. Él resaltó la discrepancia de los sentimientos de los ciudadanos y la percepción de estos de un problema con la tarea del analista de “desempacar” de modo correcto dichas percepciones y llevarlas a la agenda y a la toma de decisiones públicas. Sin embargo, en muchas ocasiones, la definición del problema público mantiene un paso anterior al conflicto, pues se detiene, en primer lugar, en la falta de un acuerdo común entre la propia población acerca de la percepción del problema.

Al parecer, nuestro caso de estudio es un ejemplo de tal situación, porque se perciben dos problemáticas entre la población. La primera, entre la población minoritaria que desde un inicio no quiso vender sus terrenos porque es consciente de los beneficios que estos le otorgan mediante el uso y la explotación de los recursos naturales por las actividades turísticas. La segunda es percibida entre los ciudadanos que decidieron vender y no les han hecho llegar el pago de manera personal, por lo cual exigen la interrupción de las obras ya comenzadas.

Huelga decir que las principales demandas generadas desde la comunidad a través de movimientos y posturas mediáticas se han concentrado más en el aspecto económico (la exigencia del pago de sus tierras) que en el medioambiental. En cualquier caso, la falta de socialización de un problema común entre la población ha desembocado en presiones difusas y demandas solitarias por parte de los dos grupos identificados.

De este modo, el tema en debate no ha logrado pasar de la primera etapa descrita por Downs de la atención de los problemas públicos. Aunque se han hecho pronunciamientos al respecto, no hubo, de manera tácita, un descubrimiento alarmante de un problema común que, a su vez, conllevará un despertar eufórico entre la población, que pudiese unir fuerzas y plantear objetivos y demandas comunes.

Anteriormente, los estudios acerca del uso de recursos comunes (Ostrom, 2011) señalaron la necesidad de seguir explotando elementos como el capital social<sup>12</sup> entre la población que utiliza tales recursos a fin de desarrollar elementos simbólicos sobre los cuales se capitalicen los esfuerzos individuales entre los miembros de la comunidad. Esto, en términos de políticas públicas, conllevaría la socialización de problemas en torno a estos recursos; por consiguiente, habría mayor cohesión en las demandas planteadas, así como mayor fortaleza al momento de ejercer presión para que las mismas demandas sean tomadas en cuenta en la agenda pública.

En el caso de La Marquesa, tal desarrollo de capital social entre las comunidades aledañas podría basarse en el uso y la conservación de los recursos naturales, pues podrían ser concebidos como fuente de ingreso económico y, por ende, de bienestar individual y colectivo. Asimismo, desde un enfoque más integral, podría existir una mayor valoración del sitio en tanto objeto significativo de tradición y cultura por parte de sus habitantes, puesto que la mayoría de los dueños de los comercios del lugar son originarios de la región, y, al menos aquellos que no querían vender sus tierras, lo hacían por la tradición de heredar la tierra de trabajo a sus siguientes generaciones (entrevista personal anónima núm. 7, noviembre de 2015).

Así, mediante este tipo de elementos comunes, los individuos pertenecientes a la comunidad podrían instalarse como un actor importante en la formación de la agenda pública y gubernamental y en la formulación de PP. Lo anterior por medio de la construcción de un problema público compartido y de una movilización organizada alrededor del mismo problema.

Empero, como se ha expuesto, en nuestro caso de estudio, la ciudadanía pocas veces se integra en estos procesos de hechura de políticas. Así, desecha la posibilidad de colocarse como un actor importante en dicho proceso, hasta que se nota perjudicado por estas decisiones, por lo que tendrá una intervención de carácter reactivo.

Esta situación, además de exponer la pasividad de la sociedad civil en tal aspecto, denota las mayores posibilidades del gobierno y otros grupos de presión para empujar sus propios temas de políticas en la agenda pública y gubernamental, puesto que dichos temas no competirán con otros en la definición de estas.

<sup>12</sup> El capital social ha sido descrito como la capacidad de la sociedad civil para generar mecanismos de cooperación, coordinación y comunicación entre sus miembros en la búsqueda de objetivos comunes (Putnam, 1993).

## CONCLUSIONES

Desde el enfoque del proceso de políticas públicas y el ciclo de atención a problemas públicos, la definición del problema público y la inclusión de este en la agenda gubernamental serán resultado, en mayor medida, de la capacidad de los ciudadanos para mostrarlo como tal ante el gobierno.

En este sentido, el primer reto de un problema parece encontrarse en la propia concepción de este como tal. Es decir que un síntoma de malestar individual puede ser socializado entre la comunidad y, en consecuencia, ser argumentado como un problema de carácter público que pueda ser objeto de intervención gubernamental.

En el caso del Parque Nacional Miguel Hidalgo y Costilla “La Marquesa”, en un comienzo no existió siquiera la concepción de una problemática por parte de quienes conscientemente decidieron vender sus terrenos. No obstante, avanzado el tiempo y el deterioro de los recursos naturales, la problemática comenzó a gestarse entre la comunidad en dos sentidos: entre quienes vendieron sus terrenos y no les fueron pagados y quienes en ningún momento accedieron a ello, pero se vieron obligados a hacerlo. En ambos casos, las demandas realizadas por las comunidades afectadas no tomaron la fuerza necesaria para impulsar este tema en la opinión pública más general, por lo cual la problemática tuvo un proceso de descenso prematuro en el debate público.

Ante esta situación, el desarrollo de capital social basado en la conservación de La Marquesa —en tanto símbolo cultural y fuente de bienestar económico y social— podría, entre los individuos que viven y desarrollan sus principales actividades al interior del parque, ser parte de un proceso de cohesión en la comunidad. Esto permitiría el constante compartimento de temas e intereses entre ellos, lo cual fortalecería la estructura social a la que pertenecen, y con ello ganaría mayor fortaleza al momento de plantarse como un actor en el debate público.

Por lo anterior, el reto del enfoque sustentable y el cumplimiento de las políticas ambientales en México podrían acrecentar el número de casos exitosos de dicho enfoque en el país. No obstante, a causa de la ausencia del mayor involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos, la incertidumbre de tales objetivos se mantiene vigente, pues no existe *de facto* un contrapeso que pueda, en esencia, presionar la acción gubernamental hacia tales propósitos de manera constante e ininterrumpida.

## BIBLIOGRAFÍA

- AD. *Alfadiario* (2015). La dudosa reforestación por el ecocidio. *Alfadiario*. Recuperado de <http://www.alfadiario.com.mx/articulo/2015-11-08/60811/la-dudosa-reforestacin-por-el-ecocidio>
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996). *La hechura de las políticas*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- BARDACH, E. (1993). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-233). Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.
- BARDACH, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Distrito Federal, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- BUTRÓN, J. (2015). Denuncian despojo de tierras en La Marquesa por la construcción del tren México-Toluca. *Diario D.F.* Recuperado de <http://www.diariodf.mx/ciudad/denuncian-despojo-de-tierras-en-la-marquesa-por-construccion-del-tren-mexico-toluca>
- CASTRO DE, F.; Hogenboom, B., y Baund, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baund (coords.). *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 13-38). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe.
- CEJUDO, G. (2009). Discurso y políticas públicas: Enfoque constructivista. En M. Merino et al., *Enfoques de política pública. Problemas, decisiones y soluciones* (pp. 97-113). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CHÁVEZ, C. (2014). Coevolución: El caso de la UCIRI en el Movimiento Autónomo Campesino Mexicano, un ejemplo exitoso de adaptabilidad. En B. Lutz y C. Chávez Becker (coords.). *Acción colectiva y organizaciones rurales en México* (pp. 203-246). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones del Lirio.
- DAVIES, P. (2004). Is evidence-based government possible? The 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.545.364&rep=rep1&type=pdf>

- DÁVILA, I. (2013). Aprueban el segundo piso en La Marquesa. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/15/estados/035n2est>
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1936). Decreto del Parque Nacional Miguel Hidalgo y Costilla. Recuperado de [https://simec.conanp.gob.mx/pdf\\_decretos/86\\_decreto.pdf](https://simec.conanp.gob.mx/pdf_decretos/86_decreto.pdf)
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2016). Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_130516.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_130516.pdf)
- DOWNES, A. (1972). Up and down with ecology: The issue attention cycle. *Public Interest*, 28(1): 38-50. Recuperado de [https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Downes\\_Public\\_Interest\\_1972.pdf](https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Downes_Public_Interest_1972.pdf)
- INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) (s/f). Parque Nacional Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla. Recuperado de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/108/mex.html>
- JAIME, F. M.; Dufour, G.; Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche. Recuperado de <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas2013.pdf>
- JANN, W., y Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. En F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (eds.). *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (pp. 43-62). Boca Raton, Florida, Estados Unidos: CRC Press.
- JONES, C. O. (1970). *An introduction of the study of public policy*. Belmont, California, Estados Unidos: Wadsworth Co.
- LASSWELL, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner y H. Lasswell (eds.). *The policy sciences. Recent developments in scope and method* (pp. 3-15). Palo Alto, California, Estados Unidos: Stanford University Press.
- LASSWELL, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland, Estados Unidos: University of Maryland Press.
- LASSWELL, H. (1971). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1): 3-14. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/4531369>
- LEZAMA, J. L. (2010). Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2000. En J. L. Lezama y B. Graizbord (coords.). *Los grandes problemas de México. Medio ambiente* (pp. 23-60). Distrito Federal, México: El Colegio de México.
- LINDBLOM, C. (1996). La ciencia de salir del paso y todavía tratando de salir del paso. En L. A. Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-254). Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.



- MAJONE, G. (2010). Los usos del análisis de políticas públicas. En L. F. Aguilar (comp.). *Política pública* (pp. 94-114). Distrito Federal, México: BBAP, Siglo XXI.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (s/f). Objetivos de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity>
- OSTROM, E. (2011). *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- PUTNAM, R.; Leonardi, R., y Nanetti, R. (eds.) (1993). *Making democracy work*. Princeton, Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.
- RAMÍREZ, M., y Gutiérrez, R. (2014). Análisis de riesgo ambiental en la operación del tren interurbano México-Toluca. Ponencia presentada en el Coloquio de Diseño, Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <http://colocuiodidisenofaduaemex.org/2014/pdfs/64.pdf>
- REYES, A. (2015). *Impactos socio-territoriales del turismo y estrategias para la conservación ambiental en el ANP Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla* (tesis de licenciatura). Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca de Lerdo, Estado de México, México. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/49275>
- ROTH, A. (2002). *La implementación de las decisiones. Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aura Ediciones.
- UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (s/f). Desarrollo sostenible. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development>
- Unoticias (2013). Ocasiona pérdidas económicas obra de la autopista México-Toluca. Recuperado de <http://www.ultra.com.mx/noticias/estado-de-mexico/Local/93649-ocasiona-perdidas-economicas-obra-de-la-autopista-mexico-tol.html>
- WLEZIEN, C., y Soroka, S. (2009). The relationship between public opinion and policy. En R. J. Dalton y H. D. Klingemann (ed.). *The Oxford handbook of political behavior* (pp. 799-817). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.