

El cambio climático y la instrumentación e implementación de políticas públicas.

Benito Ortiz Sánchez,

Introducción.

A veces, las personas afrontamos situaciones que nos hacen recordar la famosa frase atribuida a Mafalda “¡¡¡Paren al mundo, que me quiero bajar!!!”. Y quiero decir, que este no es un grito de desistimiento, lo que comunica la frase, su vehemencia y el lenguaje corporal con que muestran a Mafalda, es en realidad un grito de inconformidad, un ¡Ya basta! (Aunque, esta frase nunca la escribió Quino creador de Mafalda (Cantó, P. 2018)). A mi parecer, esa inconformidad es parte del impulso que alimenta las conciencias de todo aquel que desde su trinchera o su posición, busca cambiar los procesos que están afectando al mundo en muchos aspectos, pero aquí, nos referiremos al daño ambiental, al cambio climático y a cualquier expresión de destrucción material del mundo.

Pero la inconformidad, debe llevar a la acción, y esta, puede ser realizada a distintos niveles de operatividad. Es decir, que se pueden y deben tomar acciones desde el nivel de individuo, a nivel de organización social (Ejemplo: Green Peace), y a nivel de país y coordinarse de forma global. A nivel individual, debemos partir del conocimiento y de la conciencia. Al individuo se le debe despertar el saber, para que entienda las consecuencias de sus acciones, así, desperdiciar energía, agua, tirar basura en la calle, o contaminar un río, son acciones que pueden ser comunicadas y entendidas a nivel individual y tienen el potencial de hacerse entender y en consecuencia, se pueden transformar hábitos para evitar dichas acciones o para minimizar sus impactos. Iniciativas de este tipo, son abordados por diversas organizaciones nacionales e internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que busca demostrar que la mejora no solo es responsabilidad de otros, sino desde nuestra propia individualidad, y ha desarrollado una serie de propuestas de mejora del desempeño ecológico individual, identificadas en sus Objetivos de Desarrollo Sustentable y poniéndolas a disposición en sus espacios electrónicos y en particular en su sección ¿Qué puedo hacer? Donde presenta una serie de iniciativas para la acción inmediata individual (ONU, 2020).

Pasando al nivel de país, omitiendo de momento el tema de las organizaciones civiles, que son muy importantes, pero que no son de momento el foco de análisis, la cuestión es, si con respecto a uno de tantos problemas de índole ambiental que aquejan a la tierra (El cambio climático), en México se está haciendo la parte que nos corresponde, y en particular, si las acciones a nivel Estado, entendiéndose como la institución que tiene la responsabilidad de ejercer las funciones que los ciudadanos le conferimos, a través de los tres poderes que lo conforman, ejecutivo, legislativo y judicial ¿Han instrumentado políticas públicas adecuadas y suficientes para contribuir y convertirse en parte de la solución al cambio climático?, o ¿Se ha perdido el rumbo respecto de su deber y compromiso para con la sociedad actual y las próximas generaciones de mexicanos y ciudadanos del mundo?

Desarrollo.

Primeramente debemos de pensar que el aire o atmosfera que respiramos es un bien público, y como tal, está siendo sometido a la contaminación con gases de efecto invernadero (GEI) con las descargas de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas sólidas, metano libre, etc. provenientes de los procesos productivos, implicando la materialización de una externalidad negativa que afecta a las personas y todo ser vivo que habitamos la tierra. Así, los fallos de mercado que se presentan debieran ser corregidos, en primera instancia por el mercado mismo, o compensados como proceso de equidad colectiva a través de instrumentos de gobierno como impuestos o penalizaciones. Pero las acciones legales que deben ser tomadas, no pueden ser llevadas a cabo por nadie en la sociedad que no sea el Estado, este tiene la potestad, dentro del marco legal y jurídico establecido, de planificar, desarrollar e implementar las políticas públicas necesarias y adecuadas que orienten a la sociedad y en particular a los agentes económicos que participan en los mercados, para controlar la contaminación ambiental y prevenir sus efectos adversos como el fenómeno del cambio climático que está ocurriendo actualmente en la tierra.

Entonces con este ligero marco referencial, ¿Qué sabemos? O ¿Qué podemos investigar y conocer respecto a las acciones que el gobierno realiza en pro de atender un problema progresivo y letal como es el cambio climático o la contaminación ambiental en general? Y si ¿Las políticas públicas pueden contribuir a la solución?

El gobierno, de acuerdo con la Constitución y en particular con el artículo 25, párrafos primero, séptimo y noveno y 26 primer párrafo de ésta (Constitución, 2017) que a la letra expresan:

Artículo 25. 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 la competitividad, 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...

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución...

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación...

Luego entonces, el Estado, tiene la obligación por ordenamiento constitucional de llevar la rectoría del desarrollo nacional, y que además que este sea sustentable, también se empodera al Estado para llevar a cabo la planeación de este. Así mismo, dentro del proceso y concepto de desarrollo sustentable, se inscribe la obligatoriedad de asegurar que se conserven los recursos y el medio ambiente. Por lo cual, es necesario de su parte, establecer las políticas públicas que operen dicho desarrollo con las cualidades y en los términos que le es mandatorio constitucionalmente (Política nacional que permita un desarrollo industrial sustentable). Por lo que, es obligado y necesario que se desarrollen e implementen las políticas públicas necesarias, orientadas a contribuir a mejorar las condiciones medio ambientales en el país y atacar las causas (Fallas de mercado y externalidades) que contribuyen al fenómeno del cambio climático.

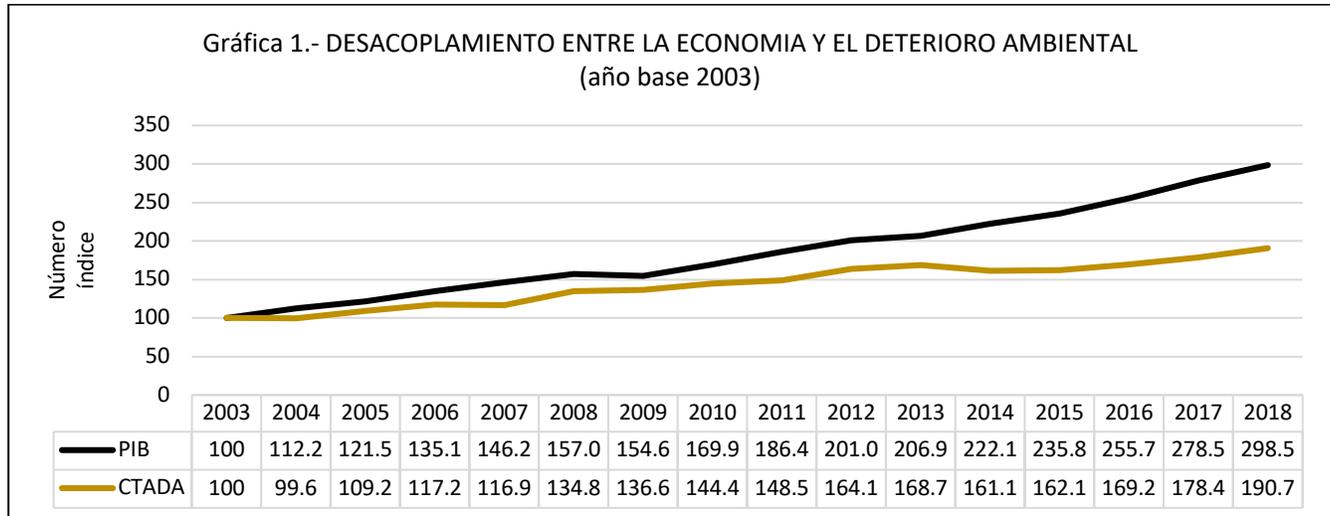
Otra discusión distinta sería verificar si las políticas públicas establecidas, son suficientes y adecuadas, y si están siendo implementadas de forma eficiente, eficaz, con transparencia y certeza legal y honradez y con los resultados planeados.

Por lo anterior, es claro que, es a través de políticas públicas, por su grado de ordenamiento que le proveen a la sociedad, la forma como se debe de atender y encontrar la solución a problemas de índole común como el cambio climático. Y es necesario que toda la sociedad en su conjunto se adhiera y se avoque a hacer operable toda política pública encaminada a desarraigar las malas prácticas que impactan al medio ambiente en general.

Ahora bien ¿Dónde estamos hoy? ¿Cuál ha sido el desempeño del país en la atención a atender los problemas del medio ambiente?

En México a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se computan las Cuentas Nacionales, y en específico es responsable de la integración del Producto Interno Bruto (PIB), y de las

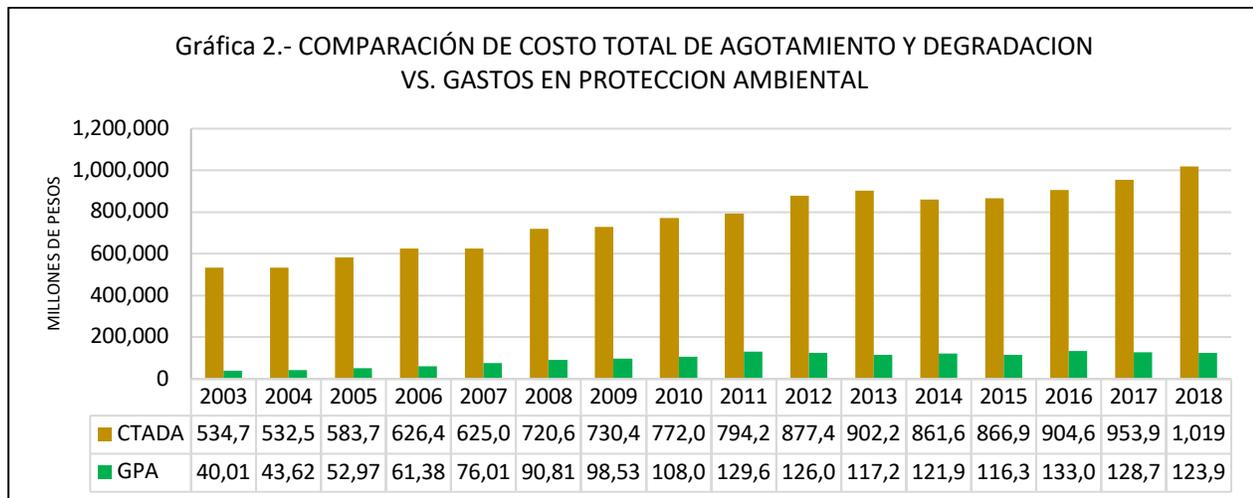
Cuentas Económicas y Ecológicas de México (SCEEM). Se obtuvieron de esta fuente los datos del PIB y de los Costos Totales por Agotamiento y Degradación (CTADA) del periodo 2003 -2018 (INEGI, 2020). Donde los CTADA representan el gasto que la sociedad en su conjunto tendría que realizar para prevenir y/o remediar el daño ambiental ocasionado por la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Con dichos datos se elaboró la gráfica 1 que muestra los números índice con año base 2003 de la comparativa del crecimiento del PIB y de los CTADA.



Fuente: Gráfica elaborada con datos del SCEEM (INEGI, 2020).

Esta gráfica muestra que en el periodo analizado, el PIB ha crecido prácticamente 300%, en tanto que los costos totales por agotamiento y degradación CTADA, han alcanzado casi un 200%, este dato tiene como lectura que es el alarmante el crecimiento de los costos ambientales, es decir, el proceso de destrucción ha sido creciente.

Pero lo más crítico se pudo observar en las dos gráficas siguientes que comparan el costo total por agotamiento y degradación CTADA al que se ha incurrido y que se confirmó su comportamiento creciente, contra el Gasto en Protección Ambiental (GPA) realizado. Este último, es el gasto real que se ha ejercido para prevenir o remediar condiciones adversas provocadas por el proceso productivo.

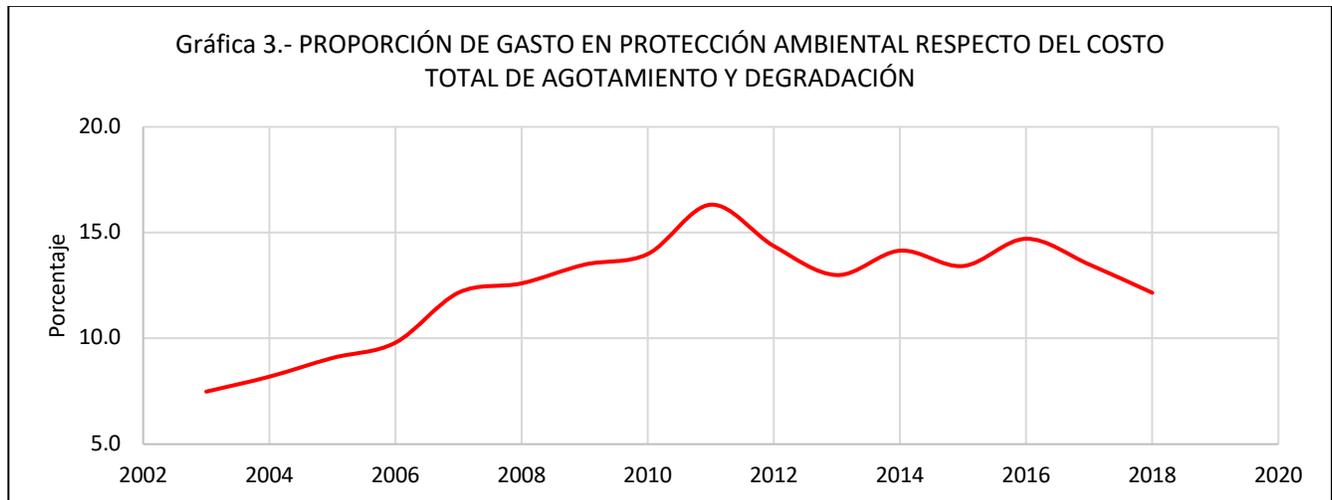


Fuente: Gráfica elaborada con datos del SCEEM (INEGI, 2020).

Esta gráfica muestra el esfuerzo económico (Gasto en Protección Ambiental) realizado en valores absolutos, contra el costo incurrido (El valor de lo realmente deteriorado, lo dañado durante los

procesos productivos: CTADA). Es decir, la gráfica muestra la diferencia (gap) entre la inversión necesaria versus la inversión realmente ejercida para paliar el daño ambiental en México.

En tanto que la gráfica tres (inferior) muestra la misma información solo que se calculó la proporción del Gasto en Protección Ambiental GPA que realmente es ejercido, respecto al CTADA, donde se observa que el mayor esfuerzo se realizó en 2011 y solo representó el 16.3%.



Fuente: Gráfica elaborada con datos del SCEEM (INEGI, 2020).

Con esta información, se quiere constatar el nivel de esfuerzo en el que el país ha incurrido para honrar sus programas y metas de protección al medio ambiente, incluyendo implícitamente la atención al cambio climático, y que evidentemente por los datos mostrados resulta insuficiente. Y confirman la necesidad de fortalecer las políticas públicas para atender este compromiso social, que como se mencionó líneas arriba, es un mandato constitucional.

Por otro lado, y reconociendo que esta es información que muestra el desempeño de las administraciones anteriores (Prácticamente tres gobiernos atrás), fue de interés identificar ¿Cuál es la posición de esta nueva administración al respecto del tema? Administración que en particular, fue exitosa en el llamado al cambio y obtuvo un respaldo histórico de la población.

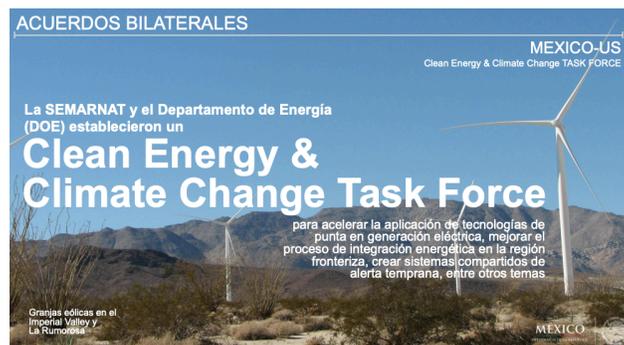
Los hallazgos, no fueron halagadores, y por el contrario resultaron preocupantes. Así, se encuentra que esta nueva administración aún no elabora su Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2019 -2024, y a la fecha, solo se publicó la convocatoria al Proceso de Participación y Consulta Social para la elaboración del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019 -2024, el día 4 de agosto de 2019, donde programaron diversos foros consultivos que debieron llevarse a cabo entre el 14 y el 29 de agosto del 2019 en distintas sedes (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2019a). Y de los cuales no hubo ninguna evidencia y mucho menos resultados obtenidos.

De la búsqueda realizada, se encontró que en la página de la SEMARNAT solo aparece el programa 2013 – 2018 (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2013). Lo anterior implica, desde una perspectiva crítica, un bajo interés de la nueva administración en los temas medio ambientales. Y hasta podría parecer que ese bajo interés se manifiesta abiertamente, al haber suspendido una mega obra como lo fue el aeropuerto de Texcoco, el cual, ya había implicado un impacto ambiental, y a su vez, este había sido autorizado por autoridades ambientales. Además, y de acuerdo con el informe de actividades de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), la obra estaba en curso, cumpliendo con sus compromisos establecidos en el Manifiesto de Impacto Ambiental en vigencia (SEMARNAT, 2019, p.p. 73-74). Y, por el contrario, resulta llamativo que el nuevo gobierno, con sus obras simbólicas, empezando por la Refinería de Dos Bocas, el Tren Maya y el Aeropuerto en Santa Lucía, incurrirán a otros impactos ambientales adicionales en diversas zonas del país. Como es el caso

de la refinería, donde se iniciaron trabajos de desmonte y destrucción de un manglar de forma anticipada sin contar con los permisos pertinentes (La silla rota, 06 marzo 2020).

Asimismo, del análisis que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se identificó que más que un Plan de Desarrollo, este parece un documento doctrinario, o en el mejor de los casos, la visión del presidente, pero, a pesar de así serlo o parecerlo, no hay mención explícita ni apartado o numeral en el que se dedique a la configuración de una política directamente dirigida a la protección del medio ambiente y de aspectos ecológicos (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2019b).

Sin más, vino a cuenta el tema el hostigamiento que desde la misma figura presidencial se ha dirigido a las tecnologías de generación de energía llamadas limpias, como lo son la energía eólica y la solar. En específico, públicamente es conocido un video levantado en las propias cuentas de redes sociales del presidente y replicado por la prensa nacional (Animal Político, 2019), donde critica el uso de ventiladores eólicos porque “afean el paisaje”, y porque son producto de actos de corrupción. De aquí, se desprenden dos aspectos interesantes. El primero, es que el mismo Senado de la República en 2016 publicaba el documento de apoyo al cumplimiento de los “Acuerdos de París, Contexto internacional para su cumplimiento”, donde se pone de manifiesto que esas granjas eólicas de La Rumorosa y el Imperial Valley en Baja California Norte y California respectivamente, fueron producto de acuerdos bilaterales con el Departamento de Energía de los Estados Unidos (Senado de la república, 2016).



Tomado del documento: Acuerdos de París, Contexto internacional para su cumplimiento (Senado de la república, 2016)

Segundo, la aparente desalineación de la administración actual y las energías limpias vino a reforzarse con la publicación el día 15 de mayo de 2020 del “Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional” (SENER, 2020), donde ante el ruido generado en los medios informativos, por lo que, sin ser experto del tema, se revisó dicho acuerdo para identificar el punto de controversia. Aunque lleno de tecnicismos, el meollo del asunto se encuentra en el numeral 10.1 de dicho documento, que establece:

10.1. La integración de Capacidad Instalada de Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente en el SEN se mantendrá para todas las Centrales Eléctricas que hayan alcanzado el Contrato de Interconexión un día antes de la publicación de esta Política en el DOF. Si para alguna Central Eléctrica con Energía Limpia Intermitente, eólica o fotovoltaica, se cancela su Contrato de Interconexión o Permiso de Generación, el CENACE evaluará las solicitudes para que, en función de la posición de ingreso y avance en su plataforma denominada "SIASIC", del punto de Interconexión de la Solicitud y de la capacidad de alojamiento regional de Generación Limpia Intermitente considerando la Confiabilidad del Sistema, se determinará la viabilidad de aceptar la solicitud del Estudio y continuar el proceso de éste (SENER, 2020).

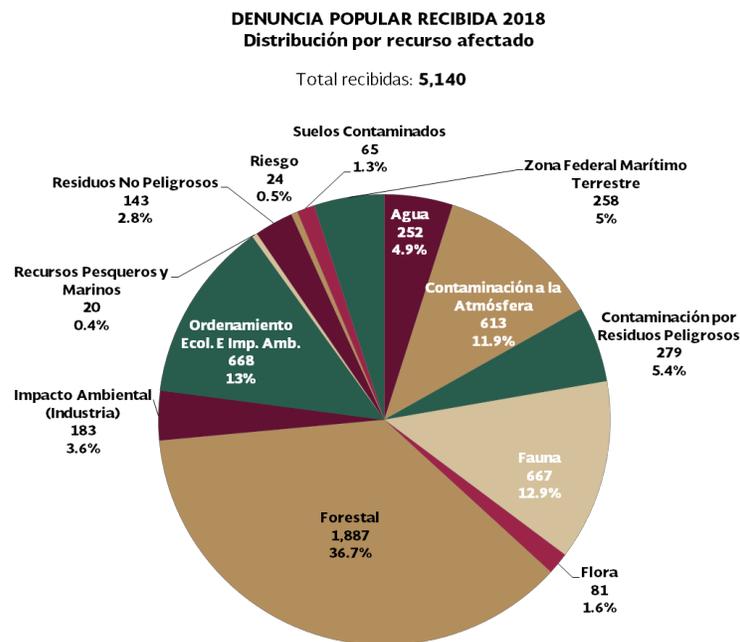
La lectura de la causa de inconformidad de los interesados en proyectos de generación de energía a través de tecnologías poco contaminantes es que, de la noche a la mañana, el gobierno le cerró las puertas a todos los proyectos en construcción y en marcha pretendiendo dejar fuera los proyectos que el día que se les ocurrió publicar su acuerdo aún no concretaban un contrato de interconexión. Lo que implica un perjuicio económico y ecológico por las obras que hayan estado en ejecución. El tema al

que se quiere llegar no es político, es más el interés en señalar que desde la perspectiva ecológica es un sin sentido desaprovechar sus recursos renovables y al parecer actuar en contrasentido para que el país se consolide y avance más hacia el aprovechamiento de sus recursos renovables y los recursos naturales que geográficamente puede y debe aprovechar. Todo tema de negocio, corrupción o incumplimiento debe ser atendido desde el ámbito legal que le corresponda y proceder conforme a derecho contra quien correspondiera. El punto clave es preguntar si ¿Estas estrategias de generación de energía a través de tecnologías limpias, no formarían parte de una política industrial sustentable? Al parecer la respuesta es si ¿Luego entonces?

Conclusión.

A manera de conclusión, y a falta de la visibilidad de una herramienta vital (Políticas públicas) para atender los problemas ambientales en México, se puede constatar que los esfuerzos de gobierno y de ciudadanía realizados hasta el momento en su conjunto han sido insuficientes. Lo anterior, se puede tomar como conclusión factible de comprobar adicionalmente con más evidencia, cuando se hace una revisión del informe de actividades correspondientes al año 2018 de la PROFEPA (SEMARNAT, 2019). Dicho documento brinda una ventana al comportamiento y desempeño ambiental del país.

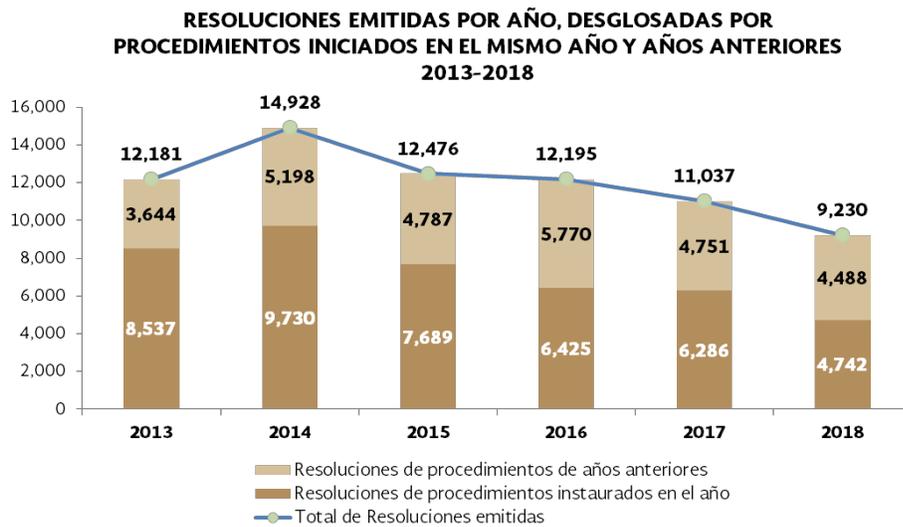
Así, en la gráfica 4, se presenta un diagrama que muestra la distribución por tipo de denuncia atendida por dicha institución, en ella, se consigna que recibieron 5140 denuncias ambientales, donde el 80% de estas se refiere a posibles delitos ambientales relacionados a aspectos tales como: Forestales 36.7%; Ordenamiento ecológico e impacto ambiental 13%; Fauna 12.9%; Contaminación a la atmosfera 11.9%; Contaminación por residuos peligrosos 5.4% (SEMARNAT, 2019, P. 9). Es decir, hay denuncias y esto implica fallas o faltas a la protección del medio ambiente, lo que fortalece la hipótesis de la insuficiencia de los esfuerzos en este rubro.



Gráfica 4.- Denuncias ante la PROFEPA (SEMARNAT, 2019, P. 9)

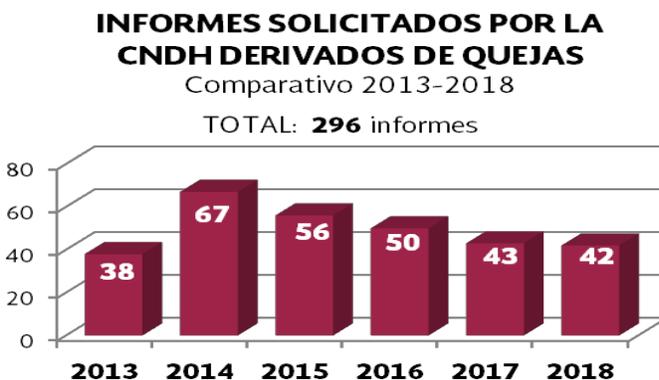
Por otro lado, para reforzar lo anterior, se obtuvo del mismo documento la gráfica 5, la cual muestra la tendencia de las resoluciones a las que llegó dicha Procuraduría, respecto a los asuntos de que tomó conocimiento. Lo anterior, en un periodo que va de 2013 a 2018, donde se observan dos aspectos, el primero, es que la tendencia tiene una pendiente negativa o que permite abrir la posibilidad de ser optimistas en la cantidad de casos que atiende la institución, y que implicarían menos faltas de la sociedad hacia el medio ambiente. El otro aspecto, es que la declinación es lenta y esto llevará años

alcanzar un valor donde la sociedad se sienta satisfecha, y obviamente esto no implica que se deba llegar a cero resoluciones, ya que esto sonaría idealista.



Gráfica 5.- Cantidad de procedimientos iniciados por la PROFEPA por delitos ambientales (SEMARNAT, 2019, p. 36)

Finalmente, algo que pudiera ser revelador, es que también, se le ha dado seguimiento a las quejas que la ciudadanía realiza ante la Comisión de Derechos Humanos (CNH). En la gráfica 6, se relaciona la cantidad de quejas anuales que recibió la CNH en el periodo de 2013 a 2018, estas reflejan inconformidad de la ciudadanía ante la actuación de autoridad en algún ámbito ya sea federal, estatal o municipal, relacionados a problemas ambientales. La gráfica 6, tiene un comportamiento en sentido favorable toda vez que la cantidad de denuncias ante la CNH va disminuyendo.



Gráfica 6.- Quejas en investigación por parte de la CNDH (SEMARNAT, 2019, p. 89).

Con lo expuesto, y como conclusión general, se reconoce que las políticas públicas son el instrumento necesario para abordar los problemas ambientales en la sociedad y en los procesos productivos, así como para atender los compromisos adquiridos a nivel internacional encaminados a entender la globalización no económica, sino ambiental, en la que nos encontramos todos como corresponsables de la subsistencia en las mejores condiciones sociales, ambientales y de vida que debemos estar dispuestos a proporcionarnos y a heredar a generaciones futuras. Además que de acuerdo con la Carta

Magna, el desarrollo de dichas políticas es una obligación conferida a los tres poderes de la unión, que aunque independientes, deben estar liderados por los mismos principios.

Y por las evidencias mostradas, este tema no ha sido atendido por administraciones anteriores con la suficiencia del caso, como se constató con los indicadores presentados, y que resulta frustrante, que la esperanza de un cambio con la nueva administración, en dicho rubro está implicando hasta la fecha un retroceso en la visión de país en materia ambiental, en el compromiso del Estado y en el interés general.

Bibliografía:

- Animal Político. (28 de marzo de 2020). "Afectan el paisaje natural": AMLO critica ventiladores para generar energía eólica. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2020/03/amlo-energia-eolica-critica-ventiladores-en-tijuana/>
- Cantó. P. (03 de mayo de 2018). Las viñetas falsas de Mafalda con más de un millón de seguidores. *Blog verne de El País*. Recuperado de: https://verne.elpais.com/verne/2018/04/15/articulo/1523808627_131766.html
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (12 de diciembre de 2013). *Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013 – 2018*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (13 de agosto de 2019a). *CONVOCATORIA al Proceso de Participación y Consulta Social para la elaboración del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (12 de julio de 2019b). Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [*Const.*] (1917). Artículos [25, 26] 6ª Ed. Tirant lo Blanch.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (24 de mayo de 2020). Datos: Producto Interno Bruto y Cuentas Nacionales/ Satélite/ Ecológicas. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/ee/>
- La Silla Rota. (06 de marzo de 2020). Acusan destrucción ilegal de manglares por Refinería de Dos Bocas. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/acusan-destruccion-ilegal-de-manglares-por-refineria-de-dos-bocas-dos-bocas-tabasco-refineria-pemex/368325>
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (27 de mayo de 2020). La guía de los vagos para salvar al mundo. Recuperado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/takeaction/>
- Secretaría de Energía (SENER). (15 de mayo de 2020). *Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*. Diario Oficial de la Federación Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2019). Procuraduría Federal de Protección al Medio (PROFEPA) Ambiente Informe de Actividades 2018. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489954/informe_actividades_2018_profepa.pdf

Senado de la República (02 de marzo de 2016) Acuerdo de París. Contexto internacional para su cumplimiento. Recuperado de:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/cambio_climatico/reu/docs/SEMARNAT_020316.pdf