

# Por una transversalidad ambiental

## *in situ y ex ante*

Eduardo Vega López\*

---

De acuerdo con la Ley de Planeación vigente, el actual gobierno federal deberá presentar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 antes de que concluya el mes de mayo del presente año. En ese documento deberán incluirse las prioridades, objetivos, metas y estrategias que el gobierno federal desplegará con el propósito, siempre de acuerdo con la ley referida, de impulsar el desarrollo integral y sustentable del país. Para ello, todas las entidades de la administración pública federal debieran estar ya discutiendo y elaborando sus respectivas prioridades y políticas para plasmarlas tanto en el PND 2007-2012 como en sus correspondientes programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Sin embargo, hasta donde se alcanza a ver, ni la Presidencia de la República ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) han logrado desembarazarse de las urgencias y menudencias del arranque sexenal como para tomarse el tiempo y convocar, como formalmente les corresponde, al conjunto de secretarías de Estado y demás instituciones federales, para iniciar el proceso de elaboración coordinada y pública del PND y de los demás respectivos programas sectoriales. De hecho, en algún momento anterior a mayo, esa convocatoria debiera ser abierta y genuinamente pública.

En materia ambiental, la responsabilidad institucional de elaborar, coordinar, implementar y evaluar la política pública federal hacia el desarrollo integral y sustentable del país (*lex dixit*), recae en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y en sus órganos sectorizados. De esta manera, es de esperarse que la Comisión Nacional del Agua (CNA), la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Ecología (INE), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) se encuentren ya en el proceso de elaboración de estos documentos estratégicos en franca coordinación hacia adentro del propio sector ambiental como hacia fuera del mismo, señaladamente con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de

---

\* Economista de la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

Energía (SENER), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Estas cinco entidades federales, como cabezas de sus respectivos sectores, influyen mucho en la modificación de los usos del suelo, en el aprovechamiento de los recursos y entornos naturales, en el suministro y la eficiencia del consumo de diversos energéticos, así como en la conectividad y el ordenamiento del territorio nacional en relación con diferentes atributos regionales y sus asignaciones económicas específicas.

La Semarnat y sus aludidos órganos sectorizados, son responsables de lo que ocurra con los ecosistemas terrestres, costeros y marinos del país, con las especies silvestres de flora y fauna que existen en los mismos, con el uso y la conservación precautoria de los acervos genéticos en esos ambientes, con la protección de importantes recursos naturales, así como con la preservación de las funciones ecológicas y la regulación de los servicios ambientales asociados con nuestra biodiversidad. La calidad del aire que respiramos en las 55 zonas metropolitanas del país, el manejo tanto de sustancias tóxicas como del inmenso flujo diario de residuos de diferente riesgo y peligrosidad, y la regulación ambiental de todas las decisiones comunitarias, privadas y públicas, también son responsabilidad de la política ambiental federal.

Una primera duda al respecto es si para atender estos asuntos prioritarios serán suficientes los 29 mil millones de pesos que el presupuesto de egresos de la federación le asignó al sector ambiental para este 2007. La duda aumenta cuando se sabe que más de 67% de ese presupuesto se concentra en la CNA y menos de 3% en la CONANP. Otras dudas son: ¿Podrá la PROFEPA hacer cumplir cabalmente la ley ambiental y las diversas normas en esta materia con menos de 3% del presupuesto ambiental? ¿Acaso la SAGARPA no sumará más pasivos ambientales al ejercer sus 58 mil millones de pesos de presupuesto en este mismo año? ¿Y qué consideraciones ambientales hará la SCT al gastar sus correspondientes 39 mil millones de pesos? ¿Y la SENER inducirá el uso difundido de las energías renovables con sus casi 33 mil millones de pesos (por supuesto sin contar los presupuestos de Pemex y CFE)? ¿Y las otras 14 secretarías de Estado incluirán criterios de sustentabilidad en sus objetivos, programas, acciones y metas? ¿Es realmente prioridad presupuestal y programática la sustentabilidad ambiental en el país? Al menos, debiera serlo desde el propio sector ambiental.

Habrá que ver si el PND 2007-2012 incluye dentro de sus prioridades y metas sexenales el avanzar significativamente en la transversalidad de políticas públicas en favor del desarrollo sustentable del país. Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Planeación vigentes

obligan a que la Semarnat haga esta transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable, pero además, la obliga a que lo haga anticipadamente y no sólo como estrategia de remediación o control de daños ambientales una vez que éstos han ocurrido. Por ello, sería muy significativo que el actual gobierno federal impulsara formal y anticipadamente lo que podría denominarse como transversalidad ambiental *ex ante*.

Es decir, antes de que las diversas políticas públicas federales continúen *de facto* poniéndose en marcha, programática y presupuestalmente debiera haber un conjunto de decisiones compartidas entre varias entidades de la federación, lideradas por la Semarnat y la propia Presidencia de la República, para que el propósito jurídico e institucional del desarrollo integral y sustentable del país, tuviera más posibilidades de convertirse en realidad. Antes de y también simultáneamente a la implementación de políticas públicas, existe la posibilidad de un conjunto de arreglos pre-decisionales y de acuerdos intergubernamentales para la posterior y definitiva elaboración de los programas y proyectos sectoriales del sexenio y su correspondiente ejercicio presupuestal anual compartido.

Por ejemplo, mientras que la Conafor, entidad federal que impulsará el recientemente anunciado programa Proárbol, recibió un presupuesto de 4 mil 166 millones de pesos para este 2007, el Programa Ganadero Nacional (Progan) de la Sagarpa, recibió para este mismo ejercicio fiscal más de 4 mil 946 millones de pesos. ¿Se pondrán de acuerdo la Conafor y el Progan para no tener que destejer por la noche lo que se teja durante el día? ¿No será mejor para todos que ambas entidades públicas acuerden cuál es la mejor y más sustentable asignación de sus recursos presupuestales de cara a su obligación compartida del desarrollo integral y sustentable del país?

Mientras que la administración central de la Semarnat contará este año con poco más de 3 mil 273 millones de pesos para atender todos los asuntos de las denominadas agendas “verde”, “gris” y “azul” (aunque la “agenda verde” se concentre en los presupuestos aquí ya referidos de la Conanp y de la Conafor; y la “agenda azul” se concentre en los presupuestos de la CNA y del IMTA), en realidad, la Semarnat tendrá que impulsar mecanismos de concertación de acciones público-privadas e intergubernamentales para poder alcanzar, por ejemplo, los objetivos declarados recientemente como la política federal de mares y costas. Habrá que ver a qué acuerdos específicos, y en qué puntos y regiones del mapa nacional, llega la Semarnat con la Sectur y con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur, por cierto, dependiente de la SHCP) en relación con la obligación de preservar la ya merma-

da cobertura de mangle costero y nuestros ricos y productivos ecosistemas marinos.

Estos ejemplos ilustran otros muchos casos donde las acciones de unas dependencias gubernamentales pueden rivalizar o ser contradictorias con las de otras, al tiempo que permite discutir el otro ingrediente de la transversalidad ambiental: no solamente el que exige que ésta debiera ser *ex ante*, sino también el que insiste en que dicha transversalidad ambiental debiera tener expresiones territoriales puntuales, debiera tener repercusiones espaciales específicas, es decir, que debiera ser una transversalidad ambiental construida e implementada *in situ*.

Aquí es donde el acuerdo posible entre entidades del gobierno federal representa solamente un paso hacia la gestión integral y sustentable de los ecosistemas y recursos naturales del país. Así, con toda su importancia, la transversalidad ambiental *ex ante* no servirá de mucho si no se realiza simultánea, o al menos secuencialmente, a diferentes escalas territoriales y con los diversos poderes constituidos en el lugar o región que se trate: municipios, gobiernos estatales, congresos locales, representaciones estatales de entidades federales, organizaciones campesinas o rurales, comunidades agrícolas o forestales, organizaciones empresariales, universidades, etcétera. Los discursos ambientales encendidos y la buena voluntad de muchos deberán ceder el paso a la expresión territorial de las decisiones públicas en lugares concretos y a los resultados corroborables, tangibles, evaluables, en el terreno mismo donde fueron tomadas tales decisiones públicas. Aquí es donde el *glamour* presente de la política mediática debe continuarse con la cruda realidad de la medición permanente y la evaluación *ex post* de los resultados *in situ*.

Frenar la degradación ecológica, la contaminación ambiental y la pérdida de recursos naturales del país mediante la regulación ambiental eficaz de las decisiones privadas y públicas y la suma de acuerdos sociales en beneficio de nuestro patrimonio natural y para el mejoramiento de nuestra calidad de vida, debiera ser la prioridad de la Semarnat. Al mismo grado que la disminución significativa de la desigualdad social y la pobreza debiera serlo para la Sedesol y que el desarrollo agropecuario que no degrade ecosistemas, que no altere hábitat de especies silvestres y que mejore sustancialmente la vida y las opciones productivas de los habitantes rurales debiera ser la prioridad para la Sagarpa.

Ahora bien, el que éstas fueran las prioridades generales de las tres secretarías mencionadas sería ya una excelente noticia, porque la posibilidad real de coordinar esfuerzos públicos desde una perspectiva compartida y hacia

una trayectoria decisional común resultaría posible, además de conveniente. Pero no bastaría. Habría que formalizar y darle expresión territorial a esa transversalidad *ex ante*. Es decir, habría que acordar interinstitucionalmente y en forma literal el terreno de las decisiones, la geografía de las metas y la evaluación *in situ* de los resultados.

Claro está que la Semarnat debe incrustar dentro del PND 2007-2012 compromisos tangibles y metas cuantificables en cuanto a la prevención y regulación de los impactos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático global. Debe hacer lo mismo en materia de conservación y aprovechamiento sustentable de los elementos abióticos (suelos, agua, aire) y bióticos (ecosistemas, especies silvestres de flora y fauna, acervos genéticos) de nuestra biodiversidad. Debe incorporar explícitamente el compromiso federal por mejorar sistemáticamente la calidad del aire en las 55 zonas metropolitanas del país y de recuperar significativamente buena parte de las cuencas hidrográficas hoy degradadas. Esto y mucho más debiera comprometerse en el PND 2007-2012 y, más específica y territorialmente, en los respectivos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de la Semarnat y otras secretarías más.

Para poder hacer esto, la Semarnat necesita impulsar la transversalidad ambiental *in situ* y *ex ante*. Necesita diseñar conjuntamente con la SENER, Pemex, CFE, LYFC y la SHCP un programa ambicioso ante los retos del cambio climático global, un programa de medio ambiente y energía para el desarrollo sustentable del país, un conjunto de proyectos radicados en regiones específicas para aprovechar el potencial solar, eólico, hidráulico, geotérmico o marimotriz, además de insistir en el ahorro y uso eficiente de los combustibles fósiles y en su gradual pero persistente sustitución hacia las energías renovables.

También necesita diseñar conjuntamente con la Sgarpa, Conapesca y la Conaza un programa ambicioso que trascienda el Proárbol y que induzca realmente manejos sustentables de nuestra cobertura forestal, de nuestros recursos pesqueros y de nuestras zonas áridas, al tiempo que favorezca la diversificación productiva de la ruralidad mexicana en lugares, costas y regiones específicas. Si además de prevenir acumulaciones adicionales de gases de efecto invernadero (principalmente bióxido de carbono y metano) mediante políticas complementarias y congruentes de medio ambiente y energía, se impulsaran proyectos regionales, acordados con gobiernos estatales y municipales y con productores rurales del lugar, para la captura de carbono de bosques templados, mesófilos y tropicales, la Sa-

garpa y la Semarnat estarían realmente contribuyendo a la integralidad y sostenibilidad del desarrollo económico y social del país. Los proyectos viables de captura forestal de carbono, no sobra decirlo, pueden ser compatibles con otros aprovechamientos agroforestales simultáneos. Lo cual, permite mejores rendimientos económicos y ambientales por hectárea en el corto y mediano plazos que los usos convencionales de ampliación de la frontera ganadera sobre suelos originariamente forestales o el mantenimiento de cultivos tradicionales con mal temporal y muy baja rentabilidad económica y ambiental, o inclusive, el avance de las manchas urbanas sobre suelos rurales. La irresponsabilidad pública y privada de los desarrollos inmobiliarios y de vivienda sin servicios básicos disponibles y sobre zonas de recarga de acuíferos o en barrancas no debe ser el patrón a seguir por futuras autorizaciones de gobiernos estatales y locales. La política ambiental debe ser regional y metropolitana, es decir, debe incluir explícitamente la complejidad de la dimensión territorial de la sustentabilidad.

Algo parecido sucedería si la Semarnat y la Sedesol acordaran las mejores maneras para ordenar el territorio nacional y aprovechar adecuadamente sus atributos naturales y productivos sin arriesgar las funciones ecológicas de los ecosistemas involucrados ni la oferta recurrente de los servicios ambientales asociados a los mismos. Sería altamente benéfico que la Sectur, Fonatur y la SCT respetaran e incluyeran en sus decisiones tales ordenamientos territoriales al igual que sus respectivas contrapartes privadas: desarrolladores inmobiliarios y de vivienda, cadenas hoteleras y restauranteras, promotores del turismo de montaña y de playa, entre otros muchos agentes más.

La transversalidad ambiental *in situ* y *ex ante* también es exigible, claro está, en temas tan cruciales como el agua. Los cuerpos de agua subterráneos y superficiales continentales tanto como el mar patrimonial deben ser vistos como recursos naturales consuntivos pero, sobre todo, desde el punto de vista ambiental, como ecosistemas complejos y caudales ecológicos. Para este segundo énfasis, ni la CNA ni el IMTA están tradicionalmente entrenadas. Aquí, además de que ambas entidades explican más de 68% del presupuesto del sector ambiental, es urgente una coordinación intrasectorial (es decir, Semarnat-CNA-IMTA) que ahuyente la rivalidad tripartita reiteradamente observada. Las mayores asignaciones presupuestales dentro de la CNA se refieren al suministro de agua potable, al alcantarillado y drenaje de aguas residuales, al riego agrícola, al control de inundaciones y, en menor medida, al tratamiento de aguas servidas y su reutilización. Por ello, tradicionalmente la CNA ha gozado de una considerable autonomía en relación con la Semarnat,

y se ha vinculado directamente con gobiernos municipales y estatales tanto como con usuarios privados del agua sin atender disposiciones de su cabeza de sector. Esta experiencia institucional habrá que aprovecharse favorablemente más que intentar infructuosamente anularla. No obstante, las políticas hidráulicas más que hídricas de la CNA no siempre han redundado en beneficios ecológicos netos, aunque resuelvan apremios sociales en el corto plazo. ¿Están discutiendo esto en el sector ambiental? ¿Habrá que recordar los innumerables escenarios de conflicto regional por el agua?

Aquí no se trata de hacer un recuento exhaustivo de la lista de prioridades que debe incluir la política ambiental federal. Lo único que se pretende dejar como preocupación general, que por obvia permanentemente se da por supuesta o se considera una obligación sin más, es la urgente e imprescindible coordinación cotidiana entre instituciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales para que el país se acerque a procesos de desarrollo sustentable corroborables territorialmente.

En la actual realidad nacional y de cara a la historia administrativa y organizacional del sector ambiental, no se recomienda que éste sólo juegue como agencia reguladora ambiental, sin inmiscuirse más que en la evaluación de los impactos y riesgos ambientales de las decisiones privadas y públicas, así como en sus correspondientes autorizaciones, prohibiciones y sanciones. Por el contrario, además de realizar esta imprescindible función reguladora, el sector ambiental federal no debe abandonar sus competencias en conservación ecológica y fomento productivo con criterios ambientales en materia forestal, hídrica, regional, costera, marina, rural y urbana. Las tentaciones o presiones públicas por hacer exclusivamente y mal el papel del regulador ambiental y la regular voracidad privada por inducirlo, antes de emular algunas encomiables experiencias reguladoras nórdicas o anglosajonas (no muchas, por cierto), recomiendan aprender de nuestra realidad nacional y mejorarla. No se trata de exhumar al “ogro filantrópico”, ahora en su versión ambiental, ni de construir la “super secretaría de todo”. Menos aún sería recomendable la posible transición del sector ambiental, con todos sus problemas e ineficacias, a una suerte de oficinita de quejas ambientales con un poder punitivo apenas simbólico.

Se trata no más pero tampoco menos, de que la transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo sustentable se convierta en una verdadera estrategia federal y en una meta prioritaria a escala nacional. Y esto, porque aún cuando la responsabilidad federal de detener y revertir los procesos de contaminación ambiental y degradación ecológica en el país recae,

como ya se dijo, en la Semarnat y en sus órganos sectorizados, también es cierto que es imprescindible la construcción de acuerdos básicos y la formalización de arreglos institucionales que deriven en compromisos programáticos y presupuestales explícitos entre diferentes secretarías y entidades de los gobiernos federal, estatales y locales, cuyas políticas influyen y regulan el uso del territorio nacional y de la diversidad de ecosistemas, regiones y recursos naturales. Esta función pública debe asumirla la Semarnat.

A esto es a lo que debe aspirar la política ambiental a escala nacional, a la transversalidad ambiental *in situ* y *ex ante*. A tres meses de haber iniciado el actual sexenio del gobierno federal, los jalones propios de las asignaciones presupuestales y las designaciones en el gabinete primero, los operativos militares y mediáticos contra el narcotráfico después, algunos exabruptos diplomáticos luego, la cascada de incrementos de precios de bienes y servicios profusamente consumidos que vienen lesionando la ya magra economía familiar (gasolina, peaje en carreteras, cerveza, huevos, leche, tortilla), algunos ecos del Foro Económico Mundial y de la reunión parisina sobre el cambio climático global, los aumentos salariales al ejército, y algunos pronunciamientos proambientales específicos, han excluido de la discusión pública las prioridades que debe contener la política ambiental que habrá de impulsarse durante los próximos seis años en el país. Este artículo pretende contribuir a tal debate ■