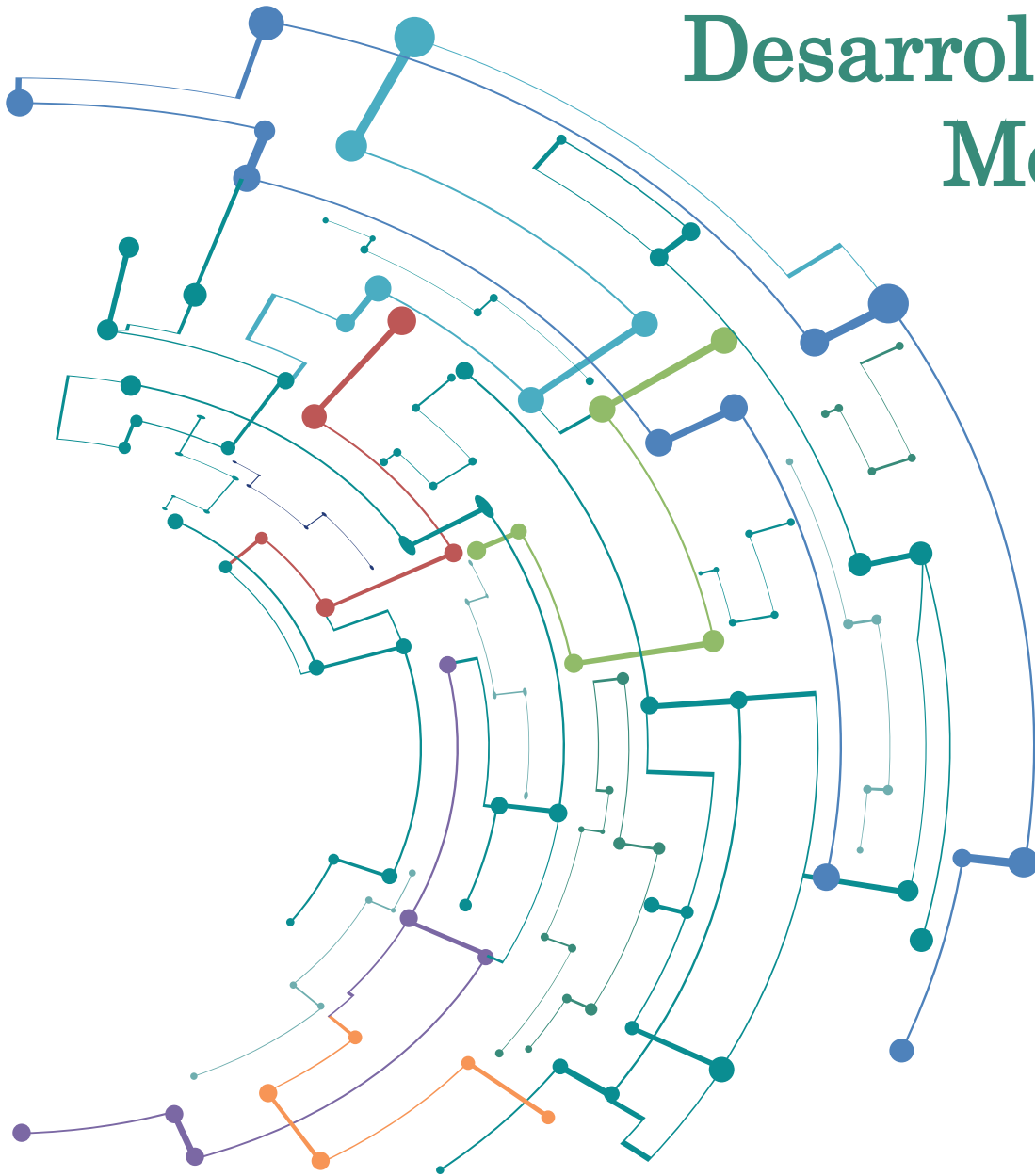


Informe del Desarrollo en México



Coordenadas para el
debate del desarrollo



Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. |
Colección: Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2115471
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular
de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

Contenido

<i>Rolando Cordera y Enrique Provencio</i> Presentación	11
--	----

SECCIÓN I. NUEVOS ENTORNOS DEL DESARROLLO

<i>Rolando Cordera Campos</i> ¿Rumbo a un mundo posneoliberal?	15
<i>Mariano Sánchez Talanquer</i> La recesión democrática como un problema de estatalidad	25
<i>José I. Casar</i> Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo?	41
<i>Francisco Suárez Dávila</i> Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte	54
<i>Margarita Flores de la Vega</i> La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar	65
<i>Tonatiuh Guillén López</i> Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México	80
<i>Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano</i> El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos	89

SECCIÓN II. URGENCIAS MAGNIFICADAS POR LA PANDEMIA

<i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i> Pandemia y estructuras de protección en México	102
<i>Saúl Arellano</i> La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo	114
<i>Karina Videgain e Israel Banegas</i> Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar	121
Hacia un sistema universal de salud	132

<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
La educación básica en la pandemia 2020-2021	142
<i>Marta Cebollada Gay</i>	
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género	150
<i>Delfino Vargas y Servando Valdés</i>	
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido?	163

SECCIÓN III. PRIORIDADES EN POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

<i>Iliana Yaschine</i>	
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19	178
<i>Héctor Nájera y Curtis Huffman</i>	
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos	188
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	
Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200	
<i>Fernando Cortés y Servando Valdés</i>	
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad	214
<i>Enrique Provencio y Julia Carabias</i>	
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia	227
<i>José I. Casar</i>	
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal	238

Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia

Enrique Provencio y Julia Carabias***

A los pocos meses de iniciada la pandemia COVID-19 en 2020, y tras la conmoción inicial provocada por la enfermedad, las medidas de confinamiento, las incertidumbres acerca del futuro inmediato y en general por la emergencia sanitaria, surgieron también las inquietudes acerca de las interrelaciones e interdependencias de los padecimientos provocados por los coronavirus, con los desequilibrios ambientales y en general con la crisis ecológica.

Paulatinamente, se recuperó conocimiento poco difundido entre el público amplio sobre los múltiples factores causales por los que se vincula una zoonosis con las alteraciones de los ecosistemas, y en particular con las afectaciones a la diversidad biológica (Carabias, 2020b). Se recordó que los virus son, de hecho, un componente de la biodiversidad. Por la suspensión de una parte importante del transporte y de otras actividades de alto impacto ambiental, se advirtió el contraste entre las condiciones ambientales previas, con las que prevalecían en el confinamiento, sobre todo en los meses de abril y mayo de 2020: mejora de la calidad del aire en las ciudades, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, baja súbita del tráfico urbano, reaparición de fauna en los linderos de algunas ciudades, entre otras. Estos y otros factores hicieron notar que en las condiciones anteriores de normalidad no se apreciaba suficientemente el alcance de la crisis ambiental.

Hacia el mes de septiembre del mismo año, y en confluencia con la Asamblea General de Naciones Unidas y la publicación de diversos

informes de organismos internacionales, se consolidó la percepción sobre la crisis ecológica como uno de los elementos a enfrentar con mayor decisión, como parte de una estrategia post crisis, y, de hecho, como elemento de los programas de recuperación. En el marco general de anhelo de una nueva normalidad y de una reorientación del desarrollo, se incluyó a la transformación ambiental como un elemento clave. En lo inmediato, para que la activación de la economía, la movilidad y la vuelta a los quehaceres cotidianos se llevara a cabo con mejores criterios ambientales. Luego, pero iniciando desde la recuperación misma, para que las transformaciones hacia una mejor normalidad ocurrieran incorporando la sustentabilidad, tanto en la producción como en el consumo.

Parecía que la pandemia estaba operando como catalizadora de cambios que ya se habían prescrito con anterioridad, como detonante de nuevas intervenciones y como generadora de correctivos inmediatos del desarrollo insustentable (Provencio, 2020). Con la llegada de las nuevas olas de la COVID-19 en 2020 y 2021 ese ímpetu de cambio ambiental se fue diluyendo, aparentemente, al menos en México, como también fue reduciéndose el interés que inicialmente se suscitó acerca de los vínculos entre la salud y el deterioro de los ecosistemas.

En la política ambiental mexicana no se identificó una reacción oficial que apuntara a fortalecerla durante la pandemia, y tampoco se registraron signos de que se buscara elevar su prioridad en las políticas públicas para la recuperación y para una posible estrategia de transformación post crisis. De hecho, y en sentido contrario, entre 2020 y al menos hasta el tercer trimestre de 2021, se reafirmó el debilitamiento de la política ambiental. En algunos sentidos,

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

** Profesora de la Facultad de Ciencias - UNAM y El Colegio Nacional

este provenía de años atrás, por ejemplo en la afectación del presupuesto o en el relajamiento de la normatividad. En otros, como en la degradación de las prioridades en la acción pública ambiental, o en el descuido operativo, o en el enrarecimiento de la coordinación interinstitucional, tal debilitamiento se agravó a partir de 2018. Enseguida se dibuja un panorama general de la situación de la política ambiental y posteriormente se enfatizarán algunas líneas de trabajo para privilegiar la sustentabilidad ambiental en el desarrollo, aprovechando la oportunidad de introducir transformaciones.

La prioridad ambiental

La expectativa de que el gobierno nacional electo en 2018 introdujera la cuestión ambiental con una prioridad destacada en sus políticas, se confrontó desde la campaña electoral y en los primeros meses de ejercicio con signos de que el tema no recibiría mucha atención gubernamental a partir de 2019. La plataforma electoral del Movimiento de Regeneración Nacional adolecía de una propuesta ambiental sólida, lo cual llevó a que diversas organizaciones de la sociedad civil formularan sus planteamientos en esta materia (Azuela, Carabias y Provencio, 2020).

Lo anterior se confirmó con la carencia de un referente sólido que sirviera como marco orientador de la estrategia ambiental y como inductor de la sustentabilidad en el desarrollo. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019) introdujo un párrafo excesivamente vago, en el que, a pesar de incluir un reconocimiento acerca de la sustentabilidad como factor indispensable del bienestar, solo se colocaron formulaciones declarativas o definiciones generales que no constituyen una guía de acción para los variados temas que convergen en la acción ambiental. Otra versión del Plan Nacional de Desarrollo que fue presentada por la Secretaría de Hacienda, la responsable de formular el proyecto, en la Cámara de Diputados, contenía al menos seis objetivos y 22 estrategias de sustentabilidad, junto con cinco criterios transversales para el

resto de las políticas (Cámara de Diputados, 2019).

Este proyecto, que fue desechado por la Cámara, articulaba la sustentabilidad con energía, territorio, agricultura y otros temas, incluía indicadores y la vinculaba con objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030. Como instrumento de planeación hubiera sido un avance respecto a planes de desarrollo previos. Aunque su aplicación no estaba asegurada, al menos aprovechaba una oportunidad de generar orientaciones mejor dirigidas y abría la posibilidad de que la autoridad ambiental dispusiera de un apoyo para impulsar la integración de políticas con los sectores que generan las principales presiones de deterioro ecológico.

Posteriormente, en julio de 2020, ya en plena pandemia, se publicó el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (DOF, 2020), con objetivos muy similares a los incluidos en programas anteriores de este tipo, y con indicadores que en su mayoría tienen fallas técnicas por las que será difícil medir los avances realizados. Ya en este programa se apreciaba un bajo interés en temas relacionados con compromisos internacionales, en particular los de cambio climático, lo que se confirmaría posteriormente. De hecho, casi por llegar a la primera mitad del periodo de gobierno, no se había dado a conocer el nuevo Programa Especial de Cambio Climático.

En cuanto a la política presupuestal para medio ambiente, entre 2019 y 2021 se mantuvo y en algunos casos se profundizó el mal trato que ya venía ocurriendo desde 2015. Las instituciones del sector, de hecho, fueron de las más afectadas por la estrategia de consolidación fiscal puesta en marcha ese año, y que de hecho se mantuvo a partir de 2019, incluyendo el periodo más intenso de la pandemia.

Cuadro 1. Índice del presupuesto de egresos de medio ambiente (Ramo 16), 2014=100

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*
SEMARNAT	90	92	99	92	100	86	80	51	54	46	44	40	48
CONAGUA	89	96	109	102	100	96	64	60	64	38	52	47	57
CONAFOR	79	93	99	97	100	85	87	48	48	32	26	27	26
IMTA	83	84	74	80	100	93	75	66	64	43	36	51	50
INECC	157	140	156	93	100	112	95	145	97	63	61	78	83
PROFEPA	96	90	102	92	100	110	90	85	90	65	57	56	51
CONANP	99	111	122	106	100	94	124	105	98	66	54	57	51
ASEA	nd	nd	nd	nd	nd	100	83	97	66	43	62	48	44

Nota. *Para 2021 se refiere al presupuesto modificado, y para 2022 a la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación. De 2010 a 2020 se refiere al ejercido. El índice está calculado a partir de la serie a precios constantes, con el INPC como deflactor.

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; CONAGUA: Comisión Nacional del Agua; CONAFOR: Comisión Nacional Forestal; IMTA: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático; CONANP: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; ASEA: Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (entró en operación en 2015), nd: No disponible.

Fuente: Para el periodo 2010-2020, elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2021a). Para 2021 y 2022, SHCP, (2021b); y Presidencia de la República, (2021).

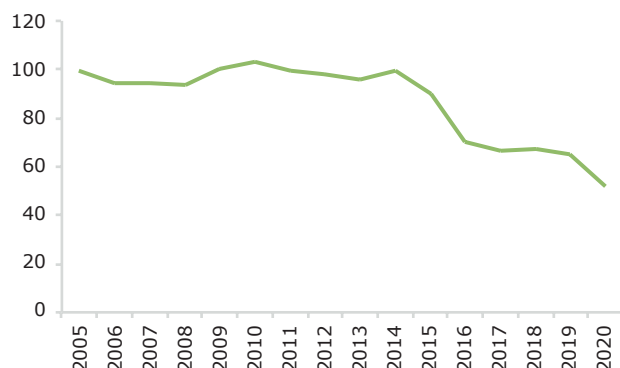
Como puede verse directamente en el cuadro 1, entre 2014 y 2018 el presupuesto federal agregado de medio ambiente ya había disminuido en 46 por ciento, y la baja continuó hasta 2021. La mejora que se propuso para 2022 solo favorece a tres programas de infraestructura hidráulica y ligeramente al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Las áreas de procuración ambiental, de áreas naturales protegidas y las de investigación de tecnologías del agua dispondrán para 2020 apenas de la mitad de los fondos que tenían ocho años atrás. La Comisión Nacional Forestal ya había perdido en términos reales más del 70% de su presupuesto para 2021.

Mientras se aplicaba este tratamiento en el gasto, las responsabilidades de todas las áreas afectadas continuaron creciendo. Por ejemplo, en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas creció considerablemente la superficie de conservación a su cargo, con las correspondientes tareas de formulación de programas de manejo, supervisión, apoyo a las comunidades de residentes, entre muchas otras. En el caso de la CONAFOR, sus principales

programas han sufrido tal merma de gasto que varios de ellos operan ya de forma simbólica, incluyendo algunos de gran relevancia estratégica, como los de servicios ambientales.

La mayor afectación ha ocurrido con la inversión (-65% de 2014 a 2022), sobre todo en agua, incluyendo las obras de abastecimiento de agua potable, las de saneamiento y las de tratamiento de aguas residuales, además de las hidroagrícolas y las de seguridad de poblaciones. Sin embargo, el gasto corriente también ha tenido ajustes fuertes en ese mismo periodo, principalmente en la operación (-13%), aunque también en servicios personales (-9%). Como proporción del producto interno bruto el ajuste del presupuesto ambiental es notorio, pues pasó de 0.4% a 0.1% de 2014 a 2021.

Gráfico 1. Índice de intervención en diferentes instrumentos ambientales 2005-2020. Promedio móvil de dos años. 2010 = 100



Nota. El índice incluye un promedio de acciones de proyectos evaluados de impacto ambiental y de riesgo ambiental; de inspección y de vigilancia de áreas naturales protegidas, del sector forestal, y de recursos marinos; de inspecciones en la industria y de vida silvestre, y de auditorías industriales. Incluye en total 12 series para el periodo 2005-2020. Se aplica el promedio móvil para suavizar cambios abruptos. El índice tiene la limitación de no incluir indicadores de impacto.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno de la República, (2021). México. Tercer Informe de Gobierno. Anexo estadístico, sección medio ambiente. SEMARNAT, (2021). Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA).

Tal trato al sector ambiental no podía ser inocuo. Ha reducido los márgenes de acción para la regulación, la atención a los servicios, la planeación y sobre todo el fomento, en el caso de las actividades forestales. El gráfico 1 muestra un índice agregado de intervenciones en diferentes instrumentos de acción ambiental, como una aproximación a la capacidad de acción vis a vis la afectación presupuestal. Como los componentes del índice no son indicadores de impacto, sino que refieren a la aplicación de diferentes instrumentos de operación, solo se trata de un acercamiento indirecto a la capacidad de acción ambiental. Sin embargo, a partir de 2014 el índice sigue muy de cerca en intensidad y en dirección al comportamiento del presupuesto ambiental en las áreas que manejan dichos instrumentos, lo cual no es de extrañar ya que las contracciones del gasto terminan afectando las capacidades operativas de las instituciones.

De algún modo este tratamiento presupuestal a medio ambiente en los años recientes ha sido consecuencia de la determinación de prioridades. En particular, la Comisión Nacional Forestal se ha visto perjudicada por la asignación de recursos al programa Sembrando Vida. Mientras la Comisión tuvo incidencia en más de 10 millones de hectáreas en 2021, con un presupuesto de 2751 millones de pesos, Sembrando Vida atendió un millón de hectáreas con un gasto diez veces mayor, con un beneficio social indudable para los productores involucrados, pero con una ventaja ambiental desfavorable si se considera que la menor capacidad de la Comisión termina afectando superficies mayores en la protección contra la deforestación, el cambio de uso de suelo, la prevención de incendios forestales, el control de plagas, y sobre todo el fomento de servicios ambientales de agua, biodiversidad y suelos.

Adicionalmente, la menor disponibilidad de fondos para medio ambiente parece ser no solo un problema del Gobierno Federal sino un fenómeno más generalizado, de los gobiernos estatales y municipales, y de hogares y empresas. De acuerdo al Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el gasto en protección ambiental como proporción del producto interno bruto alcanzó 0.9% en 2011, y desde entonces mantuvo un descenso casi ininterrumpido hasta 2019, cuando llegó a 0.43%, menos de la mitad que siete años atrás (INEGI, 2021). Este gasto ambiental registrado en Cuentas Nacionales, además, ha tenido un sesgo en contra de la prevención.

Otras medidas que han afectado la capacidad de operación y ejecución ambiental tienen relación con el desmantelamiento de las representaciones de la autoridad ambiental en las entidades federativas, y la reorganización administrativa sometida a compactaciones indiscriminadas, que han introducido disfuncionalidades y asimetrías entre planeación, regulación, gestión directa y aplicación de programas.

Las áreas críticas de reforma

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha llamado a integrar la acción para enfrentar de manera coherente tanto la emergencia climática como la de biodiversidad y la de contaminación atmosférica. El explicable énfasis que en las décadas recientes se ha puesto en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero ha minado el apoyo a la agenda de protección de la biodiversidad, e incluso ha afectado el esfuerzo por reducir la contaminación atmosférica en zonas urbanas. El informe *Hacer las Paces con la Naturaleza* (PNUMA, 2021) destaca que la crisis ambiental ya está minando los avances del desarrollo, que tienen costos muy elevados, provocan anualmente millones de muertes prematuras y hace más difícil superar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr el crecimiento económico y el empleo decente. En otras palabras, que el propio desarrollo humano está condicionado a la protección ambiental, lo que supone cambiar las trayectorias del deterioro ambiental durante la presente década.

Se trata no solo de reducir 45% las emisiones de gases de efecto invernadero a 2030 en cumplimiento del Acuerdo de París y de llegar en 2050 a cero emisiones netas, sino, simultáneamente, frenar la deforestación y la pérdida del hábitat, de reducir a mínimo la contaminación troposférica y aplicar los enfoques de economía circular para frenar la extracción de materiales lo más que sea posible. En el caso de México, con alto estrés hídrico en la mayor parte de sus regiones, la otra prioridad es reducir la sobreexplotación de acuíferos, proteger los servicios ambientales hídricos y acelerar el tratamiento de aguas residuales junto con la reutilización de aguas tratadas.

La agenda para una transformación y recuperación sustentable a partir de la pandemia está soportada en el conocimiento científico, con evidencias del alcance y gravedad de la crisis ambiental, pero siguen fallando: (a) la disposición política, (b) los arreglos institucionales, y (c) la capacidad de

financiamiento y otros medios de ejecución, para articular los objetivos de desarrollo económico y social con las medidas ambientales.

En cuanto a la disposición política, en el caso de México, y como ya se expuso en la sección anterior, la cuestión ambiental sigue estando marginada de la atención gubernamental. El punto de partida es asumir que la prioridad ambiental no es algo ajeno al desarrollo y al bienestar, sino que forman un proceso conjunto que no se puede segmentar, a riesgo de que se impida el propio desarrollo futuro. Otorgar prioridad a la política ambiental no solo supone asignar los recursos suficientes para frenar y revertir las tendencias del deterioro ecológico, sino también condicionar las inversiones, sobre todo de infraestructura, a la aplicación de las evaluaciones de impacto y riesgo, y a los programas de ordenamiento ecológico y de ordenamiento territorial, sobre todo para impedir o al menos minimizar los cambios de uso del suelo y la afectación de sistemas críticos para los servicios ambientales. Poner en juego todo el potencial de los instrumentos preventivos supone fortalecer las instituciones ambientales, profesionalizar el servicio público de estas áreas, erradicar no solo la corrupción sino también la impunidad ambiental, ampliar y reconocer la participación ciudadana, proteger los derechos ambientales y hacer efectivo el acceso a la justicia y la reparación del daño.

En cuanto a los arreglos institucionales, lo que prevalece actualmente es la incapacidad, por problemas de eficiencia y por la debilidad política, para que los criterios de protección ambiental sean emitidos y aplicados por los sectores generadores de las presiones ambientales, sobre todo agropecuarias, el turismo, de infraestructura, y, destacadamente, de la energía. Están fallando los mecanismos de coordinación para asumir objetivos de forma conjunta, no solo por la ineficiencia, sino sobre todo porque las prioridades reales de gobierno se realizan son someterse a la condicionalidad ambiental.

En lo que toca a las fallas en las capacidades de financiamiento y otros medios de ejecución, el problema no se restringe al presupuesto

público, sino que se refiere también a la reforma fiscal verde y a los sistemas de crédito y seguro privados, entre otros. Los costos económicos por el agotamiento y la degradación ambiental se aproximaban en 2019 a 4.5% del PIB, y los gastos totales en protección ambiental no llegaban a una décima parte de dichos costos, lo que pone de relieve la profunda brecha entre lo que se está perdiendo y lo que se invierte. No se asumen los costos del agotamiento y el deterioro, y tampoco la carga de enfermedad y mortalidad asociada a la contaminación.

Las fallas de financiamiento deben enfrentarse con una recuperación del presupuesto ambiental, con formas de aplicación que aseguren la eficiencia y la honestidad en la aplicación; con una reforma fiscal progresiva y verde que elimine subsidios perniciosos para el ambiente y establezca los instrumentos tributarios necesarios, sobre todo al carbono en los combustibles sucios; y con la promoción de mecanismos de condicionalidad en los proyectos con alto costo ambiental para incentivar el cambio tecnológico y las producción y consumo de las energías renovables.

Los compromisos de acción climática

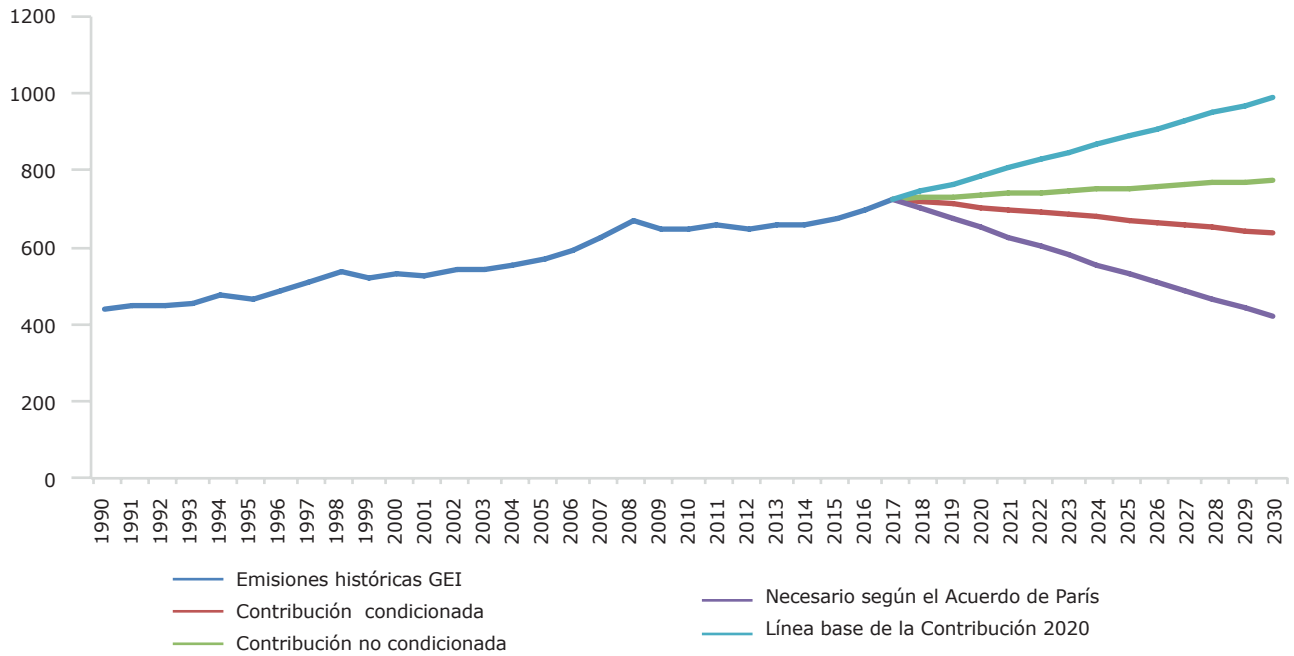
En la política climática aparecen con toda claridad las limitaciones y rezagos de la actual política ambiental mexicana, que se encuentra subordinada a una estrategia energética basada en los petrolíferos. Si bien el segundo objetivo del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 es acerca de la acción climática para una economía baja en carbono y sistemas resilientes, y si bien sus cinco estrategias tienen las formulaciones estándar acerca de la vulnerabilidad, la adaptación, la reducción de emisiones, la alineación de instrumentos y el desarrollo de capacidades, la política de cambio climático está condicionada a la prioridad de impulsar la producción de electricidad con combustibles fósiles.

Antes de que fueran propuestas las reformas constitucionales relacionadas con la electricidad el 1 de octubre de 2021, ya se habían aplicado diversas medidas que frenaron la transición energética, como la cancelación de las subastas de largo plazo para el mercado mayorista de electricidad, la modificación del sistema de certificados de energía limpia a favor de la Comisión Federal de Electricidad, o las relacionadas con la conexión a la red de las energías renovables (Tudela, 2020).

El nuevo Programa Especial de Cambio Climático, como ya se mencionó, no fue publicado a tiempo, y su retraso no tiene justificación sobre todo porque en 2020 fue dada a conocer la renovación de la Contribución Determinada a Nivel Nacional que mandata el Acuerdo de París. La Contribución presentada en 2020 quedó por debajo de las expectativas y de hecho no tuvo cambios ni compromisos adicionales a los de 2015. Como se ilustra en el gráfico 2, la meta no condicionada de la Contribución queda muy por encima de lo necesario según el Acuerdo. Lo que se esperaba no era precisamente que la nueva Contribución mexicana alcanzara la reducción de emisiones alineada con el objetivo de 1.5°, pero sí que avanzara más allá de la reducción de 22% respecto a la línea base.

La Contribución Determinada a Nivel Nacional de México ha sido calificada como altamente insuficiente, ya que la reducción no condicionada a 2030 se asocia a un incremento global de 4°C, muy por encima del objetivo del Acuerdo de París, lo que “envía señales negativas a la comunidad internacional de que México no toma en serio su compromiso de reducir las emisiones de GEI de acuerdo con los objetivos climáticos del Acuerdo de París” (CAT, 2021). Tampoco se ha formulado meta ni ruta para las emisiones netas cero hacia 2050. El ejercicio del Climate Action Tracker estima que en línea con el Acuerdo de París, las emisiones tendrían que caer por debajo de las 200 MTCO_{2e}, lo que parece fuera de las posibilidades con la trayectoria y metas de la Contribución de 2020 (gráfico 3).

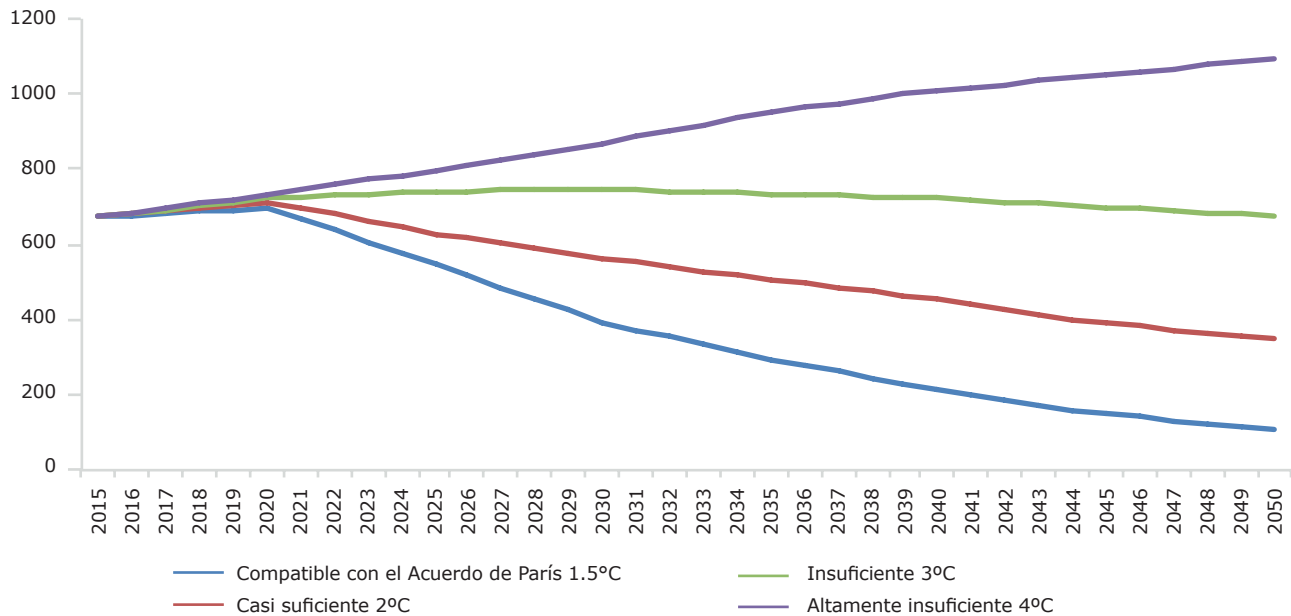
Gráfico 2. Emisiones de gases de efecto invernadero en México* (MTCO_{2e} / año) y puntos de llegada a 2030



Nota. * Excluye Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés *Land Use, Land-Use Change and Forestry*)

Fuente: Climate Action Tracker, Country Assessments, (2021).

Gráfico 3. Escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero en México* a 2050 (MTCO_{2e} / año)



Nota. * Excluye LULUCF

Fuente: Climate Action Tracker, Country Assessments, (2021).

Lo más delicado es, sin embargo, que con las políticas energéticas actuales, con el trato que se está dando a las energías renovables, y con otros problemas, como el retraso o posposición de normas más estrictas de emisiones, por lo menos en algunos sectores:

Existe el riesgo que nuestras emisiones en el sector energía aumenten incluso por encima de la línea base original que se había considerado cuando firmamos el Acuerdo de París. Más carbón, combustóleo y gas natural en vez de energías renovables es simplemente incompatible con el combate al cambio climático (ICM, 2021).

Los retrasos en la producción de combustibles más limpios está a su posponiendo la entrada en vigor de normas indispensables para la calidad del aire. La entrada en vigor de la norma 044 sobre límites máximos de emisión de nuevos camiones pesados requiere la existencia de diesel de ultrabajo azufre, del que no se dispone suficientemente, por lo que se ha pospuesto su aplicación. Esto tiene implicaciones para la calidad del aire, y, por consiguiente, para la salud. Otras normas no se han publicado, como la NOM 163, relativa a emisiones de bióxido de carbono (CO₂) de camiones ligeros de hasta 3,857 kilogramos.

Biodiversidad y adaptación

En el caso de la biodiversidad no son tan visibles los compromisos derivados de las convenciones, pero son igualmente relevantes sus objetivos y metas, ya que se relacionan no solo con la conservación sino también con la producción agropecuaria y con los medios de vida de la población rural. Es otra de las áreas críticas para el tratamiento de la sustentabilidad en el desarrollo postpandemia.

La protección, conservación y uso sustentable de los ecosistemas tiene un carácter crítico, porque de ello dependen los soportes vitales y los diferentes tipos de servicios ambientales

esenciales, de la regulación del clima al abastecimiento de agua, de la polinización a la producción de alimentos, entre muchos más. En la pandemia cobró mayor atención la relevancia de lo anterior, aunque sin consecuencias en las políticas públicas, sobre todo por las relaciones entre la alteración de los ecosistemas y los riesgos para la salud:

Cuando los humanos deforestamos y disminuimos la superficie de los ecosistemas naturales, además de desequilibrar las relaciones internas en esos ecosistemas, se facilita el contacto con zonas antes inaccesibles. Si a esto le sumamos la extracción de fauna y la incorporamos a nuestras actividades y costumbres (como mascotas, alimento, tráfico), entramos en contacto con los microorganismos y virus que se hospedan en esos animales y se vuelven patógenos al incorporarse en las células de los humanos, provocando una zoonosis como la COVID-19 (Carabias, 2020a).

México cuenta con una plataforma programática sólida con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2016-2030, desarrollada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Sus ejes estratégicos giran alrededor del conocimiento, la conservación y la restauración, el uso y manejo sustentable, la atención a los factores de presión, la educación, la comunicación y la cultura ambiental, y la integración y la gobernanza. Está alineada con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030, y con la nueva generación de programas sectoriales y especiales de la administración 2018-2024. Sin embargo, es una estrategia que no ha sido incorporada en la gestión, desafortunadamente.

Hay algunas líneas clave que favorecen la sinergia entre la protección de la biodiversidad y otras prioridades. La primera de ellas es reforzar la meta para lograr una deforestación cero en 2030, lo cual supone más esfuerzos para controlar el cambio de uso del suelo, favorecer la producción silvícola sustentable, prevenir y controlar mejor los incendios forestales, impedir

la tala ilegal y otras medidas. Se trata de una meta viable que contribuiría a los objetivos de cambio climático y de resiliencia, así como a la protección de la biodiversidad y a la adaptación basada en ecosistemas.

La segunda es el impulso a la producción agropecuaria sustentable, en convergencia con los instrumentos ya probados para la diversificación de las actividades rurales sustentables, como las unidades de manejo de vida silvestre, el pago por servicios ambientales, la producción forestal maderable y no maderable, entre otros que ayudan a reducir los factores de presión que propician el cambio de uso del suelo y la pérdida de biodiversidad. También en este caso se requiere el fortalecimiento institucional, la capacidad de coordinación y una estrategia integrada que incorpore los criterios de sustentabilidad en la producción rural.

Las áreas naturales protegidas requieren un apoyo a la altura de su relevancia, comenzando por la adecuada valoración de sus aportes a la provisión de bienes y servicios ambientales. Nunca se ha contado con una base presupuestal adecuada para su manejo, a pesar de que las áreas protegidas terrestres cubren más del 10% del territorio.

Comentarios finales

Es necesario recuperar y acrecentar el interés ambiental que se suscitó en los primeros meses de la pandemia, para que la sustentabilidad imprima su sello en la recuperación y en la transformación del desarrollo, lo cual no está ocurriendo. La política ambiental sigue perdiendo apoyo y relevancia, carece de proyección y está marginada del cuadro de prioridades gubernamentales.

Varios países o grupos regionales han enfatizado la sustentabilidad en sus programas de recuperación, con un apoyo financiero sin precedentes. La transición energética, la construcción de sociedades más resilientes,

el despliegue de nuevos enfoques para la reducción de los riesgos sistémicos y de la vulnerabilidad, el incentivo de las economías circulares, la promoción del acuerdo ambiental verde, el establecimiento de hojas de ruta para las sociedades de cero carbono hacia mediados del siglo, la búsqueda de medios de movilidad masiva y sustentable en las ciudades, las reformas para las ciudades más compactas y de abastecimiento desde las cercanías, entre muchas otras líneas de acción, están configurando toda una reconfiguración de las políticas de desarrollo y de bienestar.

El cumplimiento de los acuerdos internacionales, como los de biodiversidad y cambio climático, debe ser visto como convergente con el desarrollo nacional y con el bienestar. La mayor parte de los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible se encuentran rezagados, y sin información oportuna ni seguimiento adecuado. Para todo fin práctico, la Agenda carece de articulación con las políticas de desarrollo y sobre todo con el presupuesto público.

La transición hacia economías de cero carbono neto significará las próximas décadas un replanteamiento profundo de las formas de desarrollo y cambiará las modalidades de crecimiento, de organización y orientación de la producción. Si México sigue rezagándose o aislándose de las grandes corrientes de cambio que están tratando de replantear el desarrollo en términos de la sustentabilidad, junto con la equidad y el bienestar, se perderán muchas oportunidades de prosperidad.



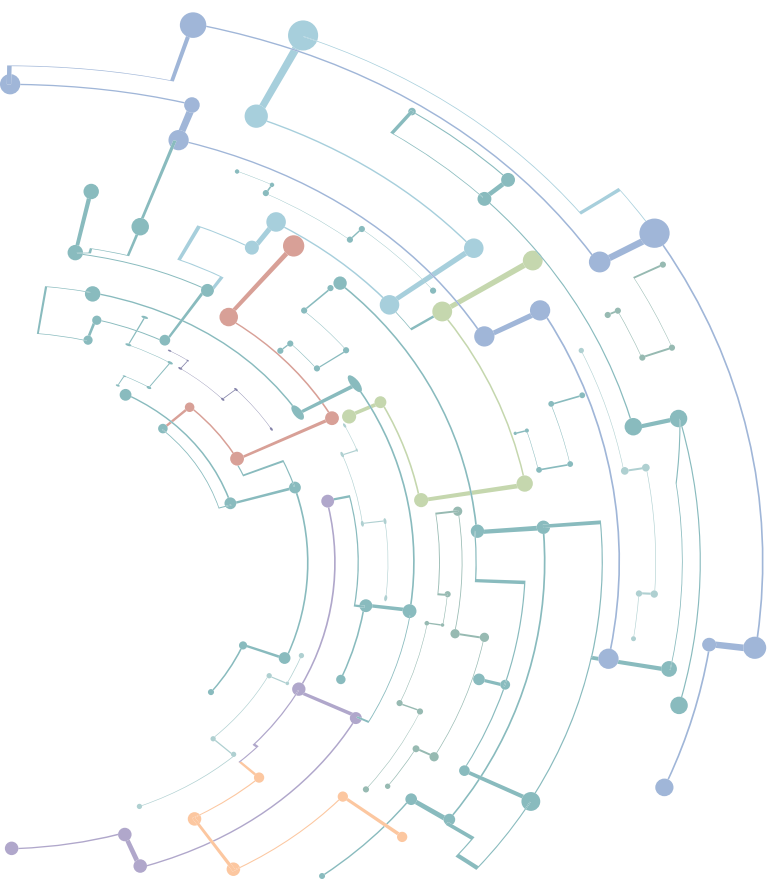
Referencias

- Azuela, A., Carabias, J. y Provencio, E. (2020). ¿Cómo está la política ambiental?. En: Becerra, R. y Woldenberg, J. *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. Editorial Grano de Sal - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Cámara de Diputados. (2019). Gaceta Parlamentaria, Año XXII, número 5266-XVIII, 30 de abril de 2019.
- Carabias, J. (2020a). El medio ambiente después de la crisis sanitaria. En: Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/42/Cambiar_rumbo.pdf
- Carabias, J. (2020b). Recuperación económica con respecto a la biodiversidad. *Economíaunam* (51)17, septiembre-diciembre, 2021.
- CAT. (2021). *Climate Action Tracker*. [Septiembre]. <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/>
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.) (2020). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/42/Cambiar_rumbo.pdf
- DOF. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- DOF. (7 de julio de 2020). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020
- Gobierno de la República. (2021). *México. Tercer Informe de Gobierno. Anexo estadístico, sección medio ambiente*. <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/TERCER-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-21.pdf>
- ICM. (16 de agosto de 2021). *Rumbo a la COP26*. [Boletín #2]. http://www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2021/08/COP26-T2_NDCs.pdf
- INEGI. (2021). *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México*. https://www.inegi.org.mx/temas/ee/#Informacion_general
- Presidencia de la República. (2021). *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf
- Provencio, E. (2020). Respuestas a la Gran Disrupción 2020. En: Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/42/Cambiar_rumbo.pdf
- PNUMA. (2021). *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Hacer las paces con la naturaleza. Plan científico para hacer frente a las emergencias del clima, la biodiversidad y la contaminación*. https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf

- SEMARNAT. (2021). *Sistema nacional de indicadores ambientales (SNIARN)*. <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>
- SHCP. (2021a). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. [Base de Datos]. <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/>
- SHCP. (2021b). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*. SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf
- Tudela, F. (2020). El cambio climático: balance temprano. En: Becerra, R. y Woldenberg, J. *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. Editorial Grano de Sal - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Como ha ocurrido en otras grandes crisis del pasado, junto con la atención de las urgencias de la pandemia, emergieron los cuestionamientos sobre el sentido y dirección del desarrollo, y en esta ocasión las interrogantes se vieron acicateadas por el apremio existencial que supone el coronavirus. Este rasgo introdujo, sin duda, una nueva sensibilidad en el análisis y la deliberación de los caminos que deben seguir las sociedades para resolver las insuficiencias que ya estaban presentes, pero que afloraron con mayor crudeza y se magnificaron en la crisis.

Este nuevo volumen del Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar, generar y distribuir el bienestar social, abordando los nuevos entornos del desarrollo, las urgencias de política más expuestas por la pandemia, y las prioridades de estrategia social y económica.



ISBN: 978-607-30-5269-9



9 786073 052696



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM