



# PROPUESTAS PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019 - 2024

Propuestas del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente

<https://ceiba.org.mx/propuestas-al-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>

## ANTECEDENTE

El Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CeIBA) elaboró en 2018 Planteamientos Estratégicos para la Política Ambiental y el Desarrollo Sustentable<sup>[1]</sup> con el fin de realizar propuestas para el debate nacional sobre el medio ambiente y la sustentabilidad y aportar elementos para la formulación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

En los Planteamientos Estratégicos para la Política Ambiental y el Desarrollo Sustentable se abordaron ocho grandes temas y 27 estrategias, cada una de ellas con propuestas detalladas. Con esta base, CeIBA respondió a la convocatoria de la Cámara de Diputados para analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, en particular al foro organizado por la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, el pasado 23 de mayo.

La Junta Directiva de CeIBA puso a discusión de los asociados diversas propuestas específicas para fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024 en sus contenidos de medio ambiente y sustentabilidad. Aquí presentamos las sugerencias que se consideraron prioritarias, relativas al Plan publicado en el Anexo XVIII de la Gaceta Parlamentaria del 3 de abril de 2019, así como al que apareció en el Anexo XVIII bis de la misma Gaceta.

## PROPUESTAS

### 1. Mejorar y precisar la visión ambiental general

La visión ambiental y de desarrollo sustentable del Plan debe estar prevista al menos a 20 años<sup>[2]</sup>, en consecuencia con la necesidad de adoptar ahora medidas preventivas y correctivas que tengan resultados para la siguiente generación.

Las metas a 2021 incluidas en la Visión de 2024 (Anexo XVIII Pág. 61) no son viables (y menos con la actual política de reducción presupuestal). Garantizar la preservación, reforestar “buena parte” del territorio, la recuperación de los cuerpos de agua, la generalización de prácticas de manejo adecuado de residuos y otros propósitos, suponen políticas constantes de largo plazo, con estrategias precisas que guíen los programas sectoriales.

## **2. Incorporar un nuevo principio rector sobre la protección y conservación del patrimonio natural de México**

En la sección Principios rectores de política (Anexo XVIII bis, Pp. 25-29), agregar otro principio: sobre la protección y conservación del patrimonio natural del país, sus ecosistemas y servicios ambientales, como una dimensión indispensable para asegurar la viabilidad del desarrollo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población, en un mejor entorno para la equidad y la cohesión social y el cumplimiento a los derechos ambientales.

Es necesario que la sustentabilidad del desarrollo se considere un principio rector de la política nacional, para favorecer que en el “nuevo consenso nacional” y en la agenda gubernamental, se fortalezca la jerarquía y el liderazgo de la estrategia ambiental, se refuercen sus instituciones y espacios de gestión y se potencien las capacidades y medios para la aplicación de las políticas ambientales.

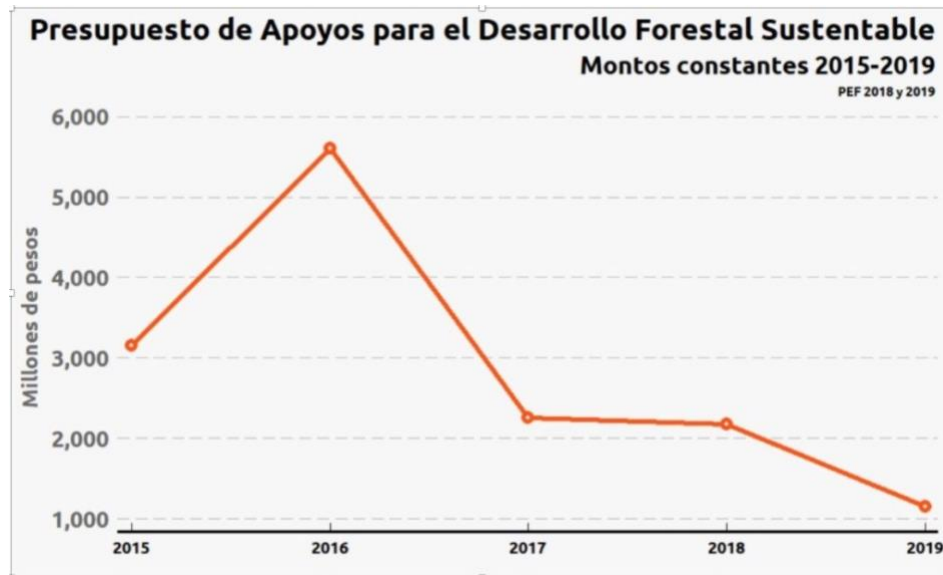
## **3. Incorporar en el Objetivo 2.5 «Garantizar el derecho a un medio ambiente sano...» al menos una estrategia de fortalecimiento, ampliación y mejora de la gestión de las Áreas Naturales Protegidas<sup>[8]</sup> y de las instituciones relacionadas con el conocimiento de la biodiversidad**

Se sugiere incluir las siguientes como estrategias asociadas a este objetivo.

- Reforzar e innovar las instituciones para la conservación, uso y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y la agrobiodiversidad.
- Incrementar la superficie bajo protección con criterios de representatividad ecológica y con efectividad en el manejo.
- Consolidar el manejo de las Áreas Naturales Protegidas y establecer una estrategia productiva y social con las comunidades para lograr una vida digna y con bienestar de sus pobladores.
- Fortalecer la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en sus capacidades presupuestales, de personal y de operación.
- Fortalecer la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, en sus capacidades presupuestales, de personal y de operación.

## **4. Equilibrar las estrategias y los programas enunciados en el Plan del Anexo XVIII en función de su impacto sobre la protección de los ecosistemas y el beneficio para los propietarios de los territorios mejor conservados**

El Plan Anexo XVIII reafirma el programa Sembrando Vida, que ha distorsionado la asignación de recursos para fines de protección de la cobertura vegetal, con una cobertura territorial sustancialmente menor que la de los programas de apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable y de Pago por Servicios Ambientales. Sembrando Vida 2019 = 15 mil MP; Desarrollo Forestal Sustentable 2019 = 1154 MP (47% menos que en 2018)<sup>[9]</sup>. El Objetivo 2.5 está desprotegido. Articular mejor bienestar y protección y restauración<sup>[5]</sup>.



Fuente: CIEP <https://ciep.mx/sembrando-vida-bienestar-vs-sostenibilidad/>

## 5. Hacer explícita la relación entre protección de la biodiversidad y la cobertura vegetal con los objetivos de cambio climático (Objetivo 3.10)

Por ejemplo, se puede mejorar la estrategia 3.10.5 para incorporar la reducción de emisiones por deforestación y degradación, una reducción más acelerada de la deforestación y del cambio de uso de suelo, fortalecer el control de incendios forestales, entre otros.

Sobre el Indicador 2.5.2: Territorio nacional cubierto por bosques y selvas (Línea base 2018: 33.36% Meta 2024: 33.29%) con el objetivo de biodiversidad, los de cambio climático y los de resiliencia: Es viable la meta de alcanzar la deforestación neta cero –concepto que hay que precisar– para 2024 y, como uno de sus componentes centrales, al menos lograr mantener la cobertura de bosques y selvas en el nivel de la línea base.

## 6. Recuperar el concepto de economía circular para desacoplar el impacto ambiental del crecimiento económico, así como para mejorar los sistemas productivos y la gestión urbana

La economía circular está mencionada en una estrategia para comunidades rurales (estrategia 3.8.7), pero debe ser considerada como estrategia para la promoción de la innovación, las cadenas de valor y las mejoras en todos los sectores (objetivo 3.3), así como un enfoque integrador del manejo de residuos, energía, remanufactura..., y en general de gestión integrada. Puede ser adoptado como criterio adicional en el Eje transversal III.3 “Territorio y desarrollo sostenible”, y en el Objetivo 2.5 “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano....”.

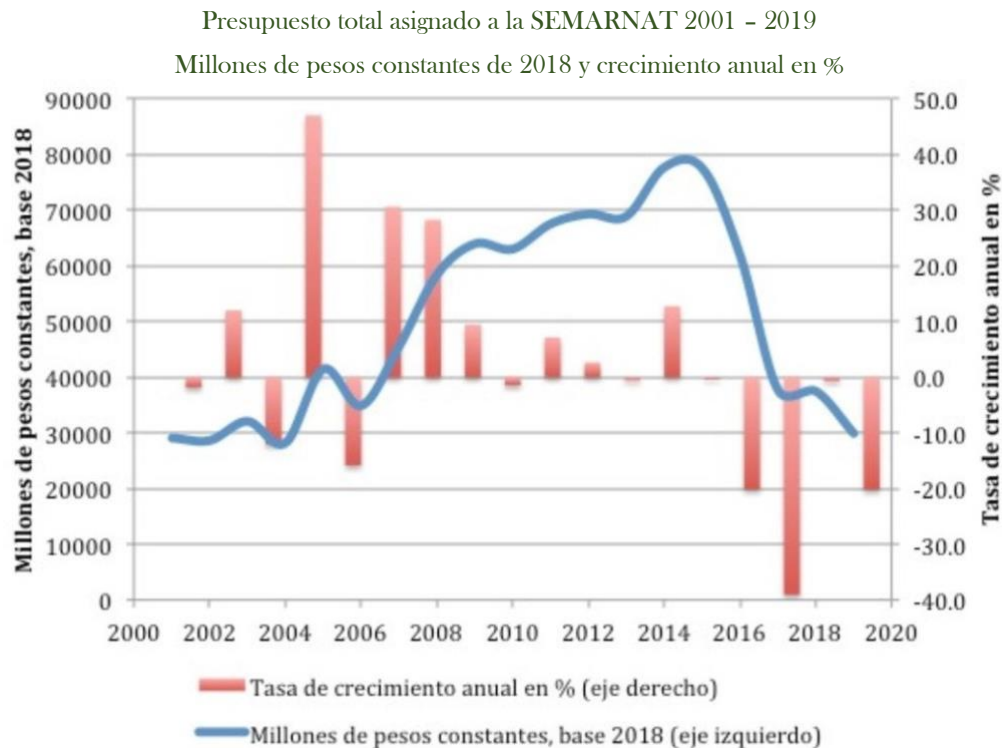
Incluir una estrategia explícita de manejo de materiales peligrosos y sustancias tóxicas.

Integrar una estrategia explícita de gestión ambiental urbana, que incluya manejo de residuos en sentido amplio.

## 7. Incorporar un criterio acerca del fortalecimiento presupuestal y financiero de las políticas ambientales y de desarrollo sustentable, en el Eje transversal III.3 Territorio y desarrollo sostenible

Las condiciones institucionales, presupuestales y operativas de las instituciones no permiten operar las políticas e instrumentos ambientales derivados del Plan, ni aplicar adecuadamente las estrategias incluidas. Se requiere fortalecer presupuestalmente a la SEMARNAT y a todos sus órganos desconcentrados o descentralizados, comenzando por frenar su desplome presupuestal, reasignarles fondos ahora en 2019 y mejorar sustantivamente su presupuesto a partir de 2020.

El PEF debe contener recursos para que estados y municipios puedan desarrollar su política ambiental local en las distintas materias.



Fuente: Enrique Provencio & Julia Carabias

**El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado.**

*Revista Este País*, 3 de abril 2019.

## **8. Incluir un criterio de reforma fiscal verde en el Eje transversal III.3 Territorio y desarrollo sostenible, y también como estrategia en el Objetivo 3.4 de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas**

Se requiere no sólo mejorar sino también incrementar el impuesto al carbono, recuperar la tenencia vehicular en todo el país, ampliar los impuestos a plaguicidas y extenderlos a otros productos tóxicos, sostener y eventualmente incrementar los impuestos a los combustibles para desincentivar el transporte urbano en automóviles particulares, eliminar subsidios que siguen incentivando la sobre explotación de recursos naturales, incluyendo las aguas subterráneas, entre otros.

## **9. Incorporar una estrategia de financiamiento de las inversiones y actividades directamente relacionadas con la economía circular, la transición energética y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad**

Incorporar en el Objetivo 3.1 “Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero...” una estrategia que se refiera explícitamente al financiamiento de actividades relacionadas con la economía circular, la infraestructura verde, las actividades productivas sustentables en el aprovechamiento de los recursos naturales, la comercialización de productos y servicios con sellos o certificaciones verdes, y las energías renovables, en condiciones crediticias favorables y con visión de largo plazo.

## **10. Fortalecer la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación para la sustentabilidad**

Como oportunidad para mejorar el conocimiento y su vinculación con las políticas públicas: fortalecer apoyos a la Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y al Instituto de Ecología y Cambio Climático (INECC).

En general, ampliar los fondos de investigación de los Centros Públicos de Investigación y del sistema de educación superior, orientar mejor y ampliar los recursos para la adopción de conocimiento en empresas y organizaciones innovadoras en el uso de recursos, las fuentes renovables de energía y otras áreas.

Incluir una estrategia explícita en el Objetivo “Promover la innovación ... en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sustentabilidad”.

### **11. Incorporar una estrategia explícita para dar fuerza a las políticas e instrumentos de reducción de la contaminación atmosférica hasta cumplir con los límites vinculados a la salud pública (o mejorar la estrategia 2.5.8)**

Como ocurre en otros casos, la estrategia de “Promover la gestión, regulación y vigilancia para prevenir y controlar la contaminación” (2.5.8) es muy vaga, no va más allá de lo que ya se viene haciendo –cuyos resultados son muy limitados–, no orienta hacia políticas más innovadoras, relacionadas con la movilidad sustentable, el reordenamiento urbano, entre otras. Tampoco está vinculada la estrategia con la salud pública ni con la política urbana.

### **12. Que el Plan reafirme el Acuerdo de París, en los compromisos de mitigación y en los de adaptación al cambio climático**

El cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París, reafirmado por el nuevo Gobierno desde su inicio, no se considera ni se incorpora en las estrategias del Objetivo 3.10 «Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero...». Es necesario incorporarlo a las estrategias, pues debe ser una señal clara para el nuevo Programa Especial de Cambio Climático.

En general, un compromiso dentro del PND debe ser: mantener y fortalecer la participación de México en los foros ambientales a nivel internacional.

### **13. Reformular el Objetivo 3.10, de cambio climático, para expresarlo directamente en su propósito de “la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático...”**

Es necesario que el objetivo de cambio climático sea directo y claro, vinculado a una reducción más acelerada de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de metas de adaptación.

Agregar un indicador 3.10.1 bis sobre la reducción de emisiones de GEI en línea con el compromiso nacional en el Acuerdo de París, de -22% al 2030 respecto del escenario tendencial o, en todo caso, con una revisión de esa meta. El Programa Especial de Cambio Climático requiere una determinación de este nivel desde el PND.

### **14. Incluir otra definición del desarrollo sustentable, más operativa y que acompañe mejor tanto la visión como las estrategias e indicadores del Plan**

En el Plan se retoma la fórmula general de 1988, que no es operativa (A XVIII P.37). Tomar en cuenta, al menos, la que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (Art. 3º, fracción 11): “Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de



carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

Igual con el concepto de Aprovechamiento sustentable: “La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos”.

## **15. Fortalecer las estrategias para mejorar la inspección, la vigilancia y el cumplimiento de la legislación, y eliminar la impunidad ambiental**

El PND de manera explícita debe establecer que las instituciones responsables de la aplicación de la ley (PROFEPA, procuradurías estatales, fiscalía general y fiscalías o procuradurías estatales) se verán fortalecidas.

Debe mencionarse que toda obra y/o actividad que deba disponer de permisos, licencias, autorizaciones, concesiones deberá disponer de manera previa de los requisitos previstos en la legislación ambiental.

Procuración de justicia (administrativa y penal), administración de justicia y defensa de derechos humanos, a nivel federal y estatal, podría escalar con mecanismos de coordinación y colaboración eficaces y eficientes hacia estadios de mayor cumplimiento de la legislación ambiental.

## **16. Participación y corresponsabilidad**

La política ambiental debe ser participativa; en razón a ello debe enfatizarse en el Plan, y recogerse en una estrategia, que los mecanismos de participación social previstos en las leyes se fortalecerán y enriquecerán en todo el territorio nacional.

El PND debe establecer que la política ambiental incluye la participación de estados y municipios en su diseño y ejecución, especialmente en el ejercicio de sus facultades legales.

La política ambiental debe respetar los derechos que le asisten a las comunidades indígenas en la formulación, diseño y ejecución de la política ambiental. En especial debe respetarse el derecho a la consulta previa, libre e informada, y adecuada en todas las actividades o proyectos que afecten ambientalmente sus territorios. La participación debe ser debidamente complementada con la corresponsabilidad.

## 17. Ordenamiento ecológico del territorio

La planeación ambiental, según la LGEEPA, debe contener el ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de primer piso. Si se aplica bien funcionarán los demás instrumentos ambientales.

En el eje transversal de desarrollo sustentable y territorial debe hacerse explícito, como criterio, que los principios preventivos y precautorios se tomarán en cuenta en las decisiones de política.

Los principios de la economía ambiental (quien contamina paga, precautorio y otros) deben incluirse explícitamente en el Plan, porque son el sustento de los instrumentos fiscales, el pago por servicios ambientales y otros.

## 18. Revisar algunos indicadores clave que refieren a metas con alcance limitado

Como ejemplo, puede tomarse el Indicador 2.6.1: “Población que tiene acceso diario al agua, así como al saneamiento básico”, que “Mide a la población total que tiene acceso diario al agua entubada, así como conexión a la red de drenaje o a una fosa séptica”. Su línea base (2018) es de 62% y su meta a 2024 es 64%.

Es un acierto la meta de “acceso diario”. Pero la cobertura adicional de 2% corresponde a la nueva población, en tanto que la población no cubierta permanecerá casi igual en 2024. Esto significa que el derecho al agua seguirá enfrentando un grave incumplimiento.

	Meta	Población total	Cubierta	No cubierta
2018	62%	125327797	77703234	47624563
2024	64%	132308276	84677296	47630980

## 19. Integrar un solo Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024

Integrar el plan del Anexo XVIII incluido en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019, con el del Anexo XVIII bis de la misma Gaceta, de tal modo que se publique un solo plan integrado y consistente en el enfoque general, los diagnósticos, ejes, objetivos, estrategias, metas e indicadores de desempeño (Artículos 21, 21 bis y 21ter de la Ley de Planeación, entre otros). Debe ser un Plan que cumpla con la propia Ley de Planeación.

En particular, atender la disposición de que el Plan “deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme con los tratados internacionales y las leyes federales».





## 20. Incorporar provisiones para el cumplimiento del Plan y sus programas. programas que se cumplan

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “El desempeño promedio de la política social de la administración 2013-2018, medido a través de sus indicadores, fue insuficiente (60.9%). Si la medición se ajusta por la pertinencia de los indicadores, el desempeño fue rezagado (39.6%)”<sup>[6]</sup>.

No todos los objetivos y estrategias contenidas en el Plan son evaluables, pues carecen de metas e indicadores, por lo que se complicará su seguimiento. El Plan debe ser plenamente evaluable, incluso para que la Cámara de Diputados pueda darle seguimiento y, en su caso, formule sus observaciones durante la ejecución y revisión del Plan, como lo establece el artículo 5º de la Ley de Planeación.

---

[1] CEIBA, 2018. Planteamientos Estratégicos para la Política Ambiental y el Desarrollo Sustentable. En <https://ceiba.org.mx/planteamientos-estrategicos-para-la-politica-ambiental-y-el-desarrollo-sustentable-2019-2025/>

[2] Artículo 21 de la Ley de Planeación.

[3] Alicia Barceinas Cruz y Santiago Izquierdo Tort, “Omisión de áreas naturales protegidas en el PND: riesgo de seguridad nacional”, *Nexos*, el 13 de mayo de 2019, <https://www.nexos.com.mx/?p=42353>

[4] <https://ciep.mx/sembrando-vida-bienestar-vs-sostenibilidad/>

[5] Alejandra Macías Sánchez, “Sembrando Vida: Bienestar vs sostenibilidad”, CIEP | Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, el 14 de mayo de 2019, <https://ciep.mx/sembrando-vida-bienestar-vs-sostenibilidad/>.

[6] <https://bit.ly/2Kd9aIW>