

## El desmantelamiento institucional del sector ambiental: un balazo en el pie

Lucía Madrid Ramírez



Fotografía de portada: Ariel Ojeda



**Acerca del CCMSS:** El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible es una asociación civil no lucrativa, formada por personas y organizaciones; lleva 25 años trabajando directamente en campo con comunidades de diversos estados del país para impulsar el manejo forestal comunitario. Trabaja en Quintana Roo, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Colima. Su misión es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de participación de las comunidades rurales que viven en regiones forestales. Más información: <http://www.ccmss.org.mx/>.

# El desmantelamiento institucional del sector ambiental: un balazo en el pie

Lucía Madrid Ramírez

*“Sin instituciones efectivas que limiten quién puede utilizar las diversas prácticas de aprovechamiento, los recursos de uso común de alto valor son sobreexplotados y destruidos.”*

Traducción propia de OSTROM, 2008

**E**n los pasados 30 años, México logró importantes avances en consolidar una institucionalidad ambiental, que incluye tanto la creación de instituciones como la aprobación de legislación en la materia y el desarrollo de instrumentos para su implementación.

Partiendo de reconocer que el Estado mexicano no logró detener el deterioro ambiental en nuestro país, sí existen elementos para afirmar que el andamiaje institucional estableció límites y se conformó en un regulador del insaciable crecimiento depredador e insostenible de las inversiones en todos los sectores económicos.

A lo largo de estos años, la institucionalidad ambiental ha sufrido diversos vaivenes: recortes presupuestales, improvisación, enfoques aislados, intereses políticos. Sin embargo, hoy enfrenta otro desafío: la convicción de la actual administración de que es inoperante, combinada con su incapacidad para transformarla y corregirla. Esta convicción ha llevado al desmantelamiento de importantes áreas operativas, sin que hasta el momento se avizore cuál es la nueva propuesta de arquitectura institucional.

La consecuencia de este desmantelamiento está agravando los procesos de degradación y destrucción de los recursos naturales del país, entre ellos, la deforestación, los cambios de uso de suelo, la extracción ilegal de vida silvestre y la sobreexplotación de recursos como el agua.

## Una cuestión de gobernanza

La conservación y manejo sustentable del medio ambiente y los recursos naturales es un asunto de gobernanza e instituciones. Los recursos naturales como son el aire, el agua de los ríos, la biodiversidad, entre otros, son generalmente bienes públicos y

por lo tanto pueden ser usados o aprovechados simultáneamente por una gran cantidad de actores, hasta el punto de la degradación o la sobreexplotación. En 1968 Hardin escribió que el acceso irrestricto a este tipo de recursos genera que los actores no tengan incentivos para controlar su uso y en vez de eso los sobrexploten en un intento por hacerse del mayor beneficio individual; en consecuencia, esos bienes públicos se agotan. A este fenómeno, Hardin lo llamó “la tragedia de los comunes” (Hardin, 1968).

Sin embargo, investigaciones realizadas sobre casos de manejo sostenible de los recursos naturales en el mundo arrojan que esta tragedia puede ser evitada a través de instituciones que regulen los recursos de uso común (Ostrom, 1990). La efectividad de estas instituciones depende de que desarrollen una gobernanza ambiental adecuada, es decir, que provean información adecuada sobre el estado de los recursos y su manejo, promuevan el uso de infraestructura adecuada, resuelvan conflictos, cuenten con reglas claras para el acceso y uso, induzcan el cumplimiento de las reglas y se adapten al cambio (*National Research Council*, 2005).

Cuando se habla de instituciones se hace referencia a “las reglas y los sistemas sociales y culturales que las mantienen” (NRC, 2005). Las instituciones pueden ser gubernamentales, internacionales, o bien sustentarse en acuerdos privados o colectivos. Una buena gobernanza ambiental requiere de la acción de las instituciones en todas estas escalas.

Las escalas institucionales funcionan de forma anidada e, idealmente, en sincronía. Así, las instituciones internacionales generan acuerdos macro en los que los países se comprometan a ciertos estándares de actuación; por su parte, los gobiernos nacionales y subnacionales a través de sus instituciones desarrollan las reglas del juego y después generan los mecanismos para hacerlas cumplir ya sea a través de incentivos, instrumentos de mercado, sanciones, provisión de información, entre otros. Finalmente, los actores privados y las comunidades que usan colectivamente ciertos recursos también desarrollan instituciones propias para ponerse de acuerdo; como en México lo hacen los ejidos y comunidades forestales que manejan colectivamente los bosques.

De acuerdo con “el nuevo institucionalismo”, una corriente de las ciencias sociales surgida en la década

de 1980, las instituciones son una fuerza muy potente para generar cambios en los sistemas biogeofísicos (Young, O., 2002). Por esa razón, una serie de científicos han estudiado las dimensiones institucionales de los problemas ambientales y se han concentrado sobre una diversidad de temas; desde los derechos de propiedad en los recursos naturales, pasando por los requerimientos de la buena gobernanza, la construcción de la legitimidad y la confianza en las instituciones, hasta los nexos entre las distintas escalas de acción institucional (*National Research Council*, 2005).

Las instituciones son constelaciones de reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas que definen las prácticas sociales, asignan roles a los participantes en esas prácticas y gobiernan las interacciones entre los ocupantes de esos roles (traducción propia del texto de Young, O., 2002).

## Nuestra institucionalidad ambiental

México ha tenido que ir generando instituciones ambientales que le permitan establecer una gobernanza ambiental con reglas claras sobre el uso y aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales y con instrumentos para hacer cumplir estas reglas. Además, ha tenido que desarrollar estrategias para la convivencia de diversas escalas de gobernanza que existen en el país por la participación de los distintos niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- pero también por la participación de actores privados y de instituciones comunitarias que existen en México y manejan colectivamente los recursos naturales.

Con muchos obstáculos, desde hace 30 años México ha ido creando una institucionalidad ambiental: logró poner en operación la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA) y decenas de instrumentos de política, como las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA), las Áreas Naturales Protegidas (ANP), el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, el Ordenamiento Ecológico del Territorio, entre otros, que brindan a la autoridad y a las comunidades algunos medios para frenar el avance del deterioro y la degradación de los recursos naturales. Asimismo, se ha desarrollado legislación en materia de bosques,



vida silvestre y agua; y una multiplicidad de normas oficiales que regulan las actividades económicas para que cumplan determinados estándares de protección ambiental.

Esta institucionalidad ha sido debilitada a causa de los vaivenes presupuestales que ha tenido el sector; de la improvisación de la arquitectura institucional a partir de reformas legales que han ido surgiendo de forma aislada sin un enfoque de integralidad entre las leyes de vida silvestre, forestales, de equilibrio ecológico, de agua, de hidrocarburos y otras más; de la presión de grupos e intereses económicos y de la utilización de programas de subsidios con fines políticos. Sin embargo, en los pasados 30 años se logró levantar un importante andamiaje. Entre sus principales logros destacan:

1. La creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en 1992, como un organismo desconcentrado responsable de la inspección y vigilancia del cumplimiento de leyes para la protección ambiental. Con la creación de esta institución, la autoridad ambiental dejó de ser juez y parte al otorgar permisos, autorizaciones, etc. y luego vigilar el cumplimiento (entrevista con Roberto de la Maza, 2020). La existencia de la Profepa fue un gran avance, aunque después se fue deteriorando, sobre todo con la creación de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) que centraliza funciones de ejercicio de actos de autoridad e inspección y vigilancia, con lo que mina el espacio de autoridad de Profepa (Ibíd).
2. La creación de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como instituciones responsables de diversos temas de la agenda ambiental.
3. La puesta en operación de una serie de instrumentos de gestión para la protección ambiental como son la manifestación de impacto ambiental, el registro de emisiones y transferencias de



Fotografía: Consuelo Pagaza





**SEMARNAT**  
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE  
Y RECURSOS NATURALES

**SEMARNAT**  
SECRETARÍA DE  
MEDIO AMBIENTE  
Y RECURSOS NATURALES



**223**

contaminantes, los programas de manejo forestal, la documentación para acreditar la legal procedencia de la madera, las autorizaciones para el manejo de residuos peligrosos, entre muchos otros. Cada uno de estos instrumentos tiene un anclaje en la legislación y luego tiene una serie de procedimientos de operación sistemática.

4. El establecimiento de instrumentos adicionales de planeación, regulación y fomento como el ordenamiento ecológico del territorio, las áreas naturales protegidas (ANP), los instrumentos económicos como los pagos por servicios ambientales y los mecanismos de cumplimiento voluntario como son la auditoría ambiental de la Profepa o las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación.

Estos instrumentos suponen en todos los casos una serie de retos de funcionamiento y actualmente enfrentan debilidades que requieren de mucha creatividad, innovación y adaptación a las circunstancias cambiantes. Por poner algunos ejemplos: existen diversas normas ambientales que no han sido actualizadas; las áreas naturales protegidas tienen límites en su capacidad de control de las actividades que degradan los recursos naturales; los incentivos y subsidios requieren revisión para asegurar que no generan incentivos perversos o dependencia a los recursos públicos y para orientarlos más a impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las comunidades; los actos de autoridad requieren mejores procesos para ser más eficientes y eficaces y para ser más claros y transparentes; etc. Así, la institucionalidad ambiental, es decir el conjunto de reglas, procedimientos, estructuras y prácticas con que contamos, necesita reinventarse a cada momento y fortalecerse para enfrentar los desafíos crecientes de un modelo económico que se basa en la extracción y la explotación del medio ambiente.

## Y el cambio, ¿para cuándo?

En la actual administración se tomaron una serie de decisiones que, se decía, transformarían el sector am-

biental y pondrían en marcha un nuevo diseño institucional. Sin embargo, preocupa que a más de quince meses solamente se han desmantelado las estructuras institucionales existentes y no se ha ofrecido un diseño alternativo. Entre las decisiones tomadas como parte de ese desmantelamiento destacan las siguientes:

- a) Despidieron a todos los delegados estatales de la Semarnat y no han contratado nuevos funcionarios. En forma “provisional” se ha dejado durante ya más de un año a los subdelegados como encargados de despacho. Estos funcionarios han estado ejerciendo responsabilidades que no les corresponden, con una autoridad y capacidad muy disminuida.
- b) Redujeron aproximadamente el 30% del personal de confianza de las delegaciones estatales de Semarnat. Este personal llevaba a cabo las actividades necesarias para atender 154 tipos de trámites relacionados con la gestión ambiental (incluyendo evaluaciones de impacto ambiental, revisión de programas de manejo forestal, autorizaciones de cambio de uso de suelo, entre otras); lo cual se traduce en aproximadamente 130,000 trámites atendidos por las delegaciones al año.
- c) Se redujo al mínimo el personal en las gerencias estatales de Conafor, despidiendo a todo el personal eventual y de confianza. Esto a pesar de que la Ley Forestal de 2018 le asignó a Conafor nuevas atribuciones de evaluación y otorgamiento de permisos, como son las autorizaciones de funcionamiento de aserraderos, la emisión de constancias de saneamiento, el registro de plantaciones forestales establecidas antes de la entrada en vigor de la Ley, la emisión y constancias de terrenos diversos a los forestales y la emisión de remisiones forestales derivadas de los actos emitidos por la Conafor. Todas estas nuevas atribuciones ahora tienen que ejecutarse sin personal suficiente en las gerencias estatales y sin nuevo presupuesto para ello.
- d) Se dejó la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (la más grande la Semarnat, con 6 direcciones generales y con la carga de todos los permisos, autorizaciones y actos de au-



toridad en materia ambiental) sin subsecretario desde junio 2019 hasta la fecha (marzo 2020). En su lugar se tiene de manera “provisional” un encargado de despacho y las direcciones generales adscritas a su cargo en la práctica reportan a otros subsecretarios de la Semarnat. Esto ocurre sin contar con un decreto que transparente las nuevas funciones y responsabilidades asignadas a los funcionarios, como se mandata en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Además, se ha declarado que esa Subsecretaría va a desaparecer y sus funciones serán fundidas con otras en un diseño del que aún no se tiene claridad.

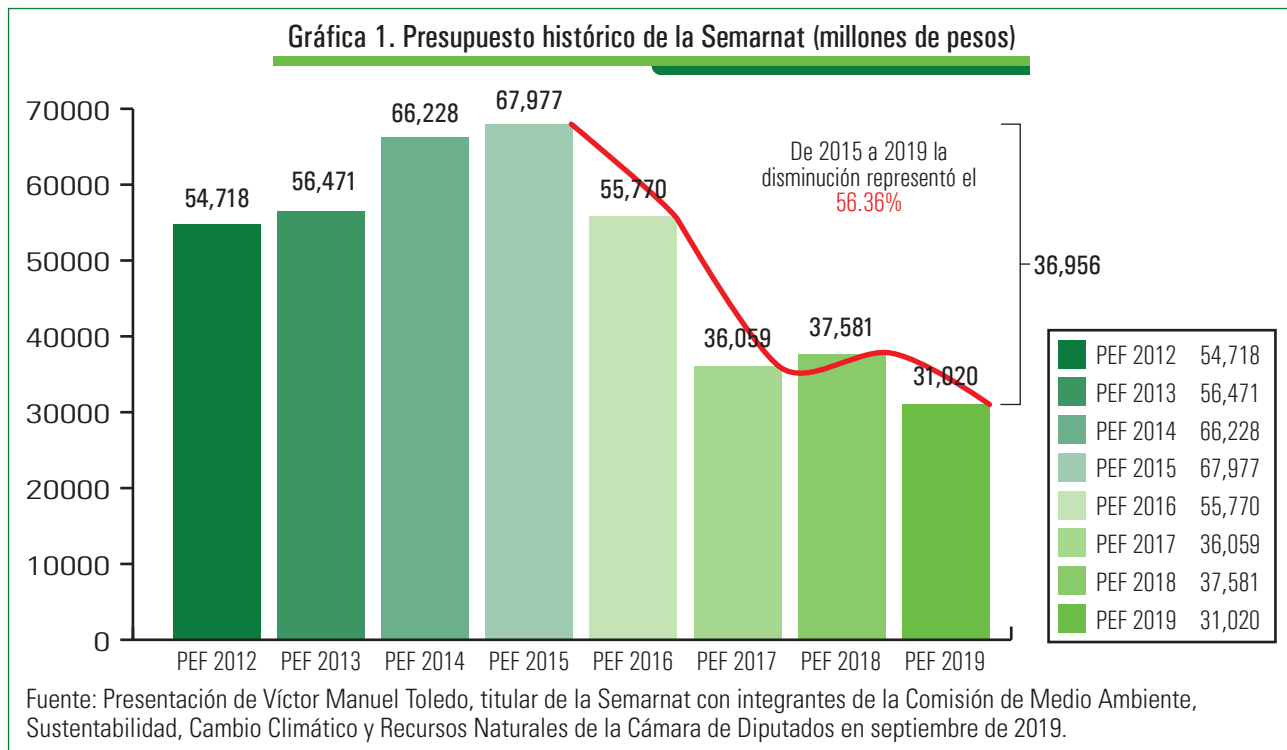
- e) No surgieron nuevos programas de promoción y fomento en el sector ambiental que reflejaran la nueva propuesta de trabajo de la Semarnat, ni siquiera alguno dirigido a las Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, sí desapareció el programa de empleo temporal que era manejado por las delegaciones estatales y por la Conanp para promover la realización de actividades comunitarias de manejo y protección ambiental y no fue reactivado el programa para otorgar

subsidios de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

- f) Desaparecieron de facto algunas direcciones generales de la Secretaría y se crearon otras solamente en los hechos, ya que hasta febrero de 2020 no se ha publicado una modificación al reglamento interior de la Secretaría que dé sustento jurídico a estos cambios. Por lo tanto, las nuevas direcciones generales, que en la práctica están desarrollando funciones, están actuando al margen de la ley, ya que el artículo 16 de la LOAPF establece que “los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación”, y hasta ahora esos acuerdos no se han publicado.

Todo lo anterior no es producto de la disminución presupuestal sino de decisiones administrativas que tenían como objetivo una supuesta transformación o reestructuración de la Secretaría. Sin embargo, el problema se agravó cuando el sector ambiental se fue al final de la lista de prioridades presupuestales del gobierno como puede observarse en la gráfica 1:

**Gráfica 1. Presupuesto histórico de la Semarnat (millones de pesos)**





Además de lo anterior, la nueva propuesta de arquitectura institucional no ha llegado; la Semarnat aún no tiene un nuevo reglamento interior terminado ni mucho menos publicado que establezca la nueva arquitectura y reparto de atribuciones y funciones; el Promarnat 2019-2024 (Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre el Plan Nacional de Desarrollo) aún no ha sido publicado y tampoco hay propuesta de modificación de los instrumentos ambientales existentes ni de los programas y políticas públicas del sector.

Por lo tanto, si este desmantelamiento tuvo como intención sustituir lo que había antes para crear algo nuevo, urge que la Semarnat desarrolle esa nueva propuesta de arquitectura institucional y de instrumentos de política ambiental. Es necesario saber qué estructura propone y cómo ésta va contribuir a superar las debilidades del diseño anterior y a enfrentar los grandes desafíos ambientales de nuestro país, entre ellos: a) frenar una deforestación que arrasa con más de 200,000 hectáreas de bosques anualmente en manos de la agroindustria, el turismo y el sector inmobiliario; b) sanear los ríos que se han convertido en canales de descargas de aguas residuales domésticas e industria-

les; c) mejorar la calidad del aire en las grandes ciudades; d) transitar hacia energías limpias en esquemas que no vulneren los derechos indígenas en los territorios y e) transversalizar la protección al ambiente en las políticas agropecuarias, económicas, energéticas y de otros sectores relevantes.

Las consecuencias del desmantelamiento de las instituciones ambientales actualmente las estamos enfrentando en tres principales espacios:

1. Ilegalidad-ingobernabilidad: Los vacíos institucionales han incrementado la ilegalidad especialmente en lugares que ya tenían una presión importante de estas actividades. El desmantelamiento de las delegaciones de Profepa en los estados que se caracterizó por la eliminación de personal y por las imposibilidades de usar vehículos, comprar combustible y hacer compras de equipo necesario, favoreció el crecimiento de la ilegalidad. Como ejemplos de esta situación están: el desbordamiento de la pesca ilegal de totoaba en el Alto Golfo de California, documentado por diversos medios de comunicación en 2019; el crecimiento de la



extracción ilegal de especies maderables de alto valor, como granadillo y ciricote en la zona de Calakmul, y la presión que viven ejidos como Bacalar, en Quintana Roo, por la entrada ilegal de talamontes a sus selvas. Si ya anteriormente era difícil controlar estas situaciones, actualmente la autoridad no tiene los medios ni siquiera para hacer presencia, mucho menos para desarrollar una estrategia clara de defensa al estado de derecho a través de la inspección y vigilancia ambiental.

2. Sobreexplotación de los recursos naturales debido al libre de acceso que se genera cuando hay ausencia de instituciones. Los bienes ambientales se caracterizan por ser de difícil exclusión, es decir que por su naturaleza es complicado evitar que la gente entre a servirse de ellos, contaminarlos o a extraerlos. Es el caso de los arrecifes de coral, los bosques, los ríos o el aire. Ante esta naturaleza, Elinor Ostrom documentó la necesidad de construir instituciones, es decir reglas claras, acuerdos, procedimientos y modelos de gestión colectiva de los recursos



naturales. En México existen una serie de experiencias manejo comunitario de los bosques y otros recursos de uso común, sin embargo, ante el crecimiento de la ilegalidad y del poder tanto del crimen organizado como de los actores económicos que presionan por el uso de los recursos, estas iniciativas están siendo vulneradas y debilitadas.

El Estado con instituciones frágiles no está siendo capaz de fortalecer y apoyar estas iniciativas y por lo tanto, la llamada “tragedia de los comunes” nos alcanza y deja vulnerables los derechos de las comunidades sobre sus territorios y la protección del medio ambiente.

## Los retos

Para cumplir con el mandato de ley de asegurar un medio ambiente sano para toda la población, el gobierno actual tendrá que revertir la tendencia de desmantelamiento de las instituciones ambientales. Semarnat deberá fortalecerse significativamente para lo cual será imperativo no solo la asignación un mayor presupuesto sino tomar medidas para sacar a la institución de la absoluta inoperatividad en que se encuentra. Algunas temas que no podrían dejarse de lado son:

1. Consolidar un solo mecanismo de ordenación territorial integral con la participación de varios sectores (desarrollo urbano, medio ambiente, economía, etc.) para que no haya varios ordenamientos presentes en el territorio que puedan ser contradictorios y que dejen a las instituciones sin elementos para fundamentar los actos de autoridad necesarios para la protección ambiental.
2. Avanzar en la implementación de instrumentos voluntarios para la protección ambiental, dado que garantizar la aplicación de la normatividad ambiental por la vía de la inspección y vigilancia y la coacción es una tarea difícil. Por eso se necesitan mecanismos voluntarios que contribuyan a esta tarea. Entre los mecanismos voluntarios están los ordenamientos comunita-

- rios, las UMA, las ADVC, el manejo forestal sustentable, las concesiones de zona federal marítimo terrestre destinadas a la restauración y la conservación, etc. Y todos estos mecanismos necesitan incentivos para que se multipliquen y se fortalezcan. Con esto se va logrando que la gente participe de la protección ambiental de forma voluntaria.
3. Revisar el instrumento de evaluación de impacto ambiental tanto en la legislación como en la aplicación del instrumento para que pueda cumplir su objetivo doble de prevenir conflictos sociales y prevenir impactos graves al medio ambiente; incluyendo el establecimiento de una Evaluación Ambiental Estratégica para los proyectos de obras en los planes y programas gubernamentales.
  4. Generar nuevos instrumentos que sean armónicos y complementarios con el modelo de las ANP, ya que éstas son instrumento muy valioso para proteger ecosistemas, pero no todos los ecosistemas de importancia pueden protegerse con esta figura. Por lo tanto se necesitan otros instrumentos que promuevan el manejo sustentable e integral de los territorios y eviten la degradación ambiental.
  5. Dar independencia a la Profepa. Esta procuraduría no puede continuar dependiendo de la Semarnat si debe fungir cabalmente como autoridad de inspección y vigilancia ambiental, sin que la autoridad responsable de otorgar permisos y autorizaciones sea su cabeza de sector.
  6. Establecer contrapesos institucionales a la Conagua, que se ha convertido en un órgano que hace política hídrica, al tiempo que administra el agua, asigna derechos, hace actos de inspección y vigilancia, y además hace funciones técnicas como estimar los volúmenes de agua disponibles. Esto se acompaña de los deficientes resultados que han provocado que el país esté pasando por una crisis hídrica causada tanto por el mal uso y administración del agua como por la excesiva contaminación de ríos y cuerpos de agua. Por lo tanto, este modelo de una gran Conagua centralizadora de todas las funciones ha fracasado y necesita ser revisado.
  7. Publicar el reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que debió estar listo desde hace más de 12 meses y trabajar para la aprobación de una nueva modificación a esta ley que resuelva el desorden en la distribución de atribuciones entre Semarnat y Conafor para el ejercicio de los actos de autoridad en materia forestal.
  8. Armonizar los procedimientos de gestión forestal con regulaciones de impacto ambiental y de vida silvestre para hacer más eficientes los procesos de otorgar permisos de aprovechamiento forestal en selvas y ANP y en casos de especies enlistadas en la NOM-059-Semarnat.
  9. Revisar y mejorar los 164 actos de autoridad de gestión para la protección ambiental. Para ello se requiere al menos: generar principios y criterios publicados para la evaluación de los distintos actos, contar con herramientas para la presentación de trámites en línea, generar plataformas de transparencia proactiva que sistematicen la información contenida en todos estos actos de autoridad y la ofrezcan al público de manera ordenada y sencilla, establecer mecanismos para utilizar la información del análisis de los actos de autoridad para tomar decisiones.

## Referencias:

- Hardin, G. (1968). *The Tragedy of Commons*. En *Science*, v. 162, pp. 1243-1248.
- National Research Council. (2005). *Decision Making for the Environment: Social and Behavioral Science Research Priorities*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/11186>.
- Ostrom, E. (2008). Institutions and the Environment. En *Economic Affairs*, 28: 24-31. doi: 10.1111/j.1468-0270.2008.00840.x.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Young, O. R. (2002). *The institutional dimension of environmental change: fit, interplay, and scale*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, USA.
- Entrevistas con Roberto de la Maza y Sergio Madrid Zubirán.





**CCMSS**

Consejo Civil Mexicano para  
la Silvicultura Sostenible, A.C.

**Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.**

Miguel Ángel de Quevedo # 103, Álvaro Obregón, Chimalistac,  
01070 Ciudad de México

Teléfono: (52)(55) 56-61-85-74 Fax: (52)(55) 56-62-81-57

[www.ccmss.org.mx](http://www.ccmss.org.mx)

Nuestras redes:



@ccmss.org.mx



Twitter: @CCMSSAC

Redes de nuestras oficinas regionales:



@IniciativaAgua/  
@yucatanpeninsulaCCMSS/



@iniciativa\_agua  
@PeninsulaCCMSS

Impreso en papel proveniente de bosques certificados  
por su manejo sostenible.