

FEDRO CARLOS GUILLÉN  
Entrevistas y coordinación

# Instituto Nacional de Ecología

Quince años de políticas  
ambientales en México

Memoria testimonial

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA



Instituto Nacional de Ecología



FEDRO CARLOS GUILLÉN  
Entrevistas y coordinación

# Instituto Nacional de Ecología

Quince años de políticas  
ambientales en México

Memoria testimonial

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Instituto Nacional de Ecología

Primera edición: noviembre de 2007

D.R. © Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Blvd. Adolfo Ruiz Cortines 4209. Col. Jardines de la Montaña  
C.P. 14210. Delegación Tlalpan, México, D.F.  
[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)  
Periférico Sur 5000. Col. Insurgentes Cuicuilco  
C.P. 04530. Delegación Coyoacán, México, D.F.  
[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)

DISEÑO DE LA PORTADA: Álvaro Figueroa  
FOTO DE LA PORTADA: Claudio Contreras Koob  
EDICIÓN PARA INTERNET: Susana Escobar Maravillas

ISBN: 978-968-817-879-9  
Impreso y hecho en México

# Índice

- 9 Introducción
- 11 Introducción
- 15 Un poco de historia
  
- 25 Actores y protagonistas**
  
- 27 Sergio Reyes Luján
- 39 Julia Carabias Lillo
- 55 Gabriel Quadri de la Torre
- 77 Víctor Hugo Páramo
- 83 Alejandro R. Nyssen Ocaranza
- 93 Enrique Provencio
- 111 David Gutiérrez Carbonell
- 119 Felipe Ramírez
- 133 Alejandro Mohar
- 141 Exequiel Ezcurra
- 161 Adrián Fernandez Bremauntz
- 181 Carlos Muñoz Piña
  
- 193 EL INE al futuro**



## DOS PALABRAS

*No existe nada bueno ni malo; es el pensamiento humano  
el que lo hace aparecer así*

William Shakespeare  
*Hamlet*

Cuando el Instituto Nacional de Ecología hizo contacto conmigo para presentarme el proyecto seminal de este libro, me entusiasmé de inmediato; no tengo la menor duda de que el instituto ha jugado un papel imprescindible en la construcción de la política ambiental mexicana y reconstruirla, a través de testimonios de algunos de sus actores selectos, me parecía una idea notable. Sin embargo, mi aceptación inmediata obedeció a un par de factores absolutamente personales; por un lado, tuve la oportunidad de servir al instituto en una época que recuerdo con cariño y gratitud y por otro, la mayoría de los potenciales candidatos a entrevista eran amigos –algunos entrañables– a los que guardo un enorme respeto intelectual y que han servido al país de una manera destacadísima.

El proyecto se puso en marcha y mi fascinación fue creciendo gradualmente; el trabajo de transcripción (una tarea de galeote para la que no estaba preparado y ahora creo que nunca lo estaré) avanzó conforme a un programa acordado. A través de las pláticas con muy diversos actores fui descubriendo las entrañas, el verdadero metabolismo institucional en un ambiente que se me antojaba completamente shakespearano. Efectivamente, el INE no sólo era una institución llena de logros y retos, sino que en ella trabajaban y lo siguen haciendo, hombres y mujeres con enormes pasiones. Pude descubrir también que la máxima de Cosío Villegas acerca de “El estilo personal de gobernar” se cumplía a cabalidad,

era vigente, y que las diversas personalidades de los funcionarios fueron moldeando rostros institucionales diferentes y complejos. Encontré una actitud franca y abierta, que en algunos casos consideré suicida, y tuve el raro privilegio de atisbar en las memorias de un grupo de gente lúcida y memoriosa. Percibí algunas batallas que se libraron bajo sordina o en descampado y descubrí, finalmente, que no tengo más remedio que acudir a Shakespeare –quien me ha prestado generosamente el epígrafe de esta sección– para establecer que más que juicios sumarios o loas vergonzosas, podemos revisarnos con franqueza y claridad y apuntalar de una manera muy lúcida (la de todos los entrevistados) los retos por venir.

Fedro Carlos Guillén

## INTRODUCCIÓN

El 17 de julio de 1992, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó el acuerdo por medio del cual se regulaba el funcionamiento y organización del Instituto Nacional de Ecología, entonces órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyas principales funciones consistían en “brindar el soporte técnico en asuntos ecológicos para el diseño normativo y regulatorio de la política ambiental federal”.

En ese mismo mes de 1992 la población nacional podía enterarse a través de los medios que se celebraría un Congreso Nacional de Electrónica de Potencia en la ciudad de Cuernavaca. Era también nota la reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, o la asistencia del entonces Presidente de México, Carlos Salinas, al estadio de beisbol de los Padres de San Diego, por invitación del Presidente George Bush, así como de la muerte del formidable compositor argentino Astor Piazzola. Sin embargo, una pesquisa hemerográfica exhaustiva no refleja el nacimiento de la institución ambiental que ha transformado las políticas en la materia en los últimos quince años. Esto no es anómalo; la agenda ambiental si bien hoy visible y de interés público, hace tres lustros daba sus primeros pasos en busca de la consolidación, después de algunos intentos más bien incipientes, coyunturales, y de escasa articulación, producto del fermento intelectual producido en las décadas de 1970 y 1980.

El Instituto Nacional de Ecología llega a sus primeros quince años establecido como un espacio institucional en el que se desarrolla investigación del más alto nivel al servicio de las políticas públicas en materia ambiental. Esta evolución es producto de varias transformaciones realizadas en su breve historia que delata un esfuerzo extraordinario del que se pretende aquí un recuento.

Este texto propone un análisis institucional desde una perspectiva diferente o por lo menos novedosa; es frecuente que las memorias de gestión pongan el acento en los logros cuantitativos y estadísticos generando una serie de documentos que son fundamentales pero que a veces ayudan poco a desentrañar el verdadero metabolismo institucional, ya que se presentan en un formato informativo asociado al fin de una gestión, sin enlazarse necesariamente con las que le precedieron. Es por ello que el INE decide publicar este libro en el que, a través de entrevistas con muchos de los actores que han contribuido a esta transformación, se propone evaluar en toda su dimensión la complejidad de este cambio y perfilar escenarios futuros que contribuyan a una búsqueda articulada de principios de sustentabilidad para nuestro país.

El libro parte de una primera sección en la que de forma somera se describen los principales cambios de estructura y funciones ocurridos en el INE en los últimos quince años. Se presentan, también, entrevistas en las que los cinco ex presidentes del instituto (Sergio Reyes Luján, Julia Carabias Lillo, Gabriel Quadri, Enrique Provencio, Exequiel Ezcurra) y su actual presidente, Adrián Fernández, nos dan cuenta de su proceso de gestión así como del contexto en el que les correspondió dirigir la institución. Se abordan también los logros y los saldos pendientes de cada período con explicaciones de viva voz producidas por sus protagonistas. A lo largo de estas entrevistas se han intercalado datos de contexto así como comentarios y entrevistas con otros funcionarios y trabajadores del INE, que permitan complementar esta visión, tratando de identificar algunos instrumentos de política ambiental que forman, sin la menor duda, parte del avance ambiental en nuestro país.

Por supuesto una parte sustantiva de este texto, y quizá su razón de ser, se relaciona con la capacidad y la experiencia de estos funcionarios para generar propuestas de futuro que le permitan a la institución una revisión oportuna, y de esta manera, la consolidación de quince años de historia al servicio de la agenda ambiental mexicana.



## UN POCO DE HISTORIA

La década de los sesenta es sin duda uno de los períodos más interesantes, si el criterio analítico se centra en las transformaciones sociales. En un espacio temporal realmente corto diversas corrientes y hechos específicos generaron un proceso de verdadera transformación de patrones socioculturales dominantes.

En 1960 se pone a disposición pública el Enovid, primer anticonceptivo oral en la historia, cuyo efecto en las tendencias demográficas fue casi inmediato y permitió además la emergencia de corrientes que velaban por la capacidad de las mujeres para tomar decisiones reproductivas de manera independiente. En 1962 dos hechos aislados tuvieron un efecto global similar. Por un lado, la estadounidense Rachel Carson publicó su libro clásico, *La primavera silenciosa*, en el que documenta inequívocamente el efecto en la salud humana asociado al creciente uso de pesticidas y con ello produce una mirada, hasta ese momento inédita, de las consecuencias de la actividad humana en la salud y el medio ambiente. En ese mismo año el gobierno norteamericano denunció ante la ONU el establecimiento de bases para misiles en territorio cubano auspiciadas por los soviéticos. Durante quince días la población mundial se mantuvo expectante ante la posibilidad real de un episodio nuclear entre las dos potencias de la guerra fría. En ambos casos un sentimiento colectivo emergente se hizo patente; la sensación colectiva de *riesgo* que, sin lugar a duda, fue uno de los factores decisivos para que la agenda ambiental pasara a un espacio de deli-

beración pública y rendición de cuentas. Los movimientos por los derechos civiles, las azonadas estudiantiles y los movimientos pacifistas de finales de la década generaron, asimismo, una creciente e irreversible tendencia a la discusión pública de temas sociales de alcance global. Este espacio de fermentación social fue apuntalado por la publicación en 1972 de *Los límites del crecimiento*, un texto realizado por encargo del Club de Roma, una influyente organización que reunía a científicos, empresarios y políticos. En este informe se genera una alerta, ligeramente apocalíptica, acerca de las consecuencias ambientales del crecimiento poblacional.

Es en ese contexto que en nuestro país se promulga en el año 1971 la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y se le asigna a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia la vigilancia de su cumplimiento. Al año siguiente se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, órgano especializado de la misma institución. Como puede verse, la agenda ambiental nace en nuestro país atendiendo a preocupaciones de salud pública. Sin embargo, poco más tarde, en 1976, el componente territorial se aborda a partir de la formación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, una entidad a la que se adscribe la primera Dirección General de Ecología Urbana. En 1982 se decreta la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la que se ubica institucionalmente una Subsecretaría de Ecología y se promulga la Ley Federal para la Protección al Ambiente. Como resultado de esta evolución la agenda ambiental adquiere mayor profundidad y se inician las tareas de atención a procesos de protección de flora y fauna así como de espacios naturales. En 1988 se decreta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, un instrumento normativo que moderniza los procesos de gestión y cumplimiento ambiental. Posteriormente, en el año 1992 desaparece la SEDUE para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social. En esta nueva Institución se recogen las atribuciones ambientales del estado mexicano con la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología, ambos órganos desconcentrados encargados del diseño y vigilancia de la política ambiental.

En 1994, reconociendo la emergencia e importancia de los temas ambientales, se decreta la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) que además de la PROFEPA y el INE, forma una cartera de órganos y organismos desconcentrados cuya función es atender de manera integral la agenda ambiental, desde aspectos productivos y sociales hasta mecanismos normativos y regulatorios tratando de buscar un enfoque de transversalidad ambiental en las políticas nacionales.

En el año 2000 la SEMARNAP, convertida en SEMARNAT, transfiere sus atribuciones en materia de pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y reemplaza las atribuciones regulatorias y normativas del Instituto Nacional de Ecología convirtiéndolo en un espacio de investigación pública para la formulación de políticas ambientales.

## LA EVOLUCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

1992-1994

El año de formación del Instituto Nacional de Ecología se desarrolla en un contexto de cambio nacional, asociado a procesos de desincorporación, apertura comercial y una creciente descentralización de funciones. Las funciones del naciente instituto eran las siguientes:

- ✧ *Planeación ecológica* (ordenamiento ecológico territorial; evaluación de política de saneamiento ambiental; operación y mantenimiento del sistema de información ecológica).
- ✧ *Normatividad ambiental* (políticas para la restauración ambiental; monitoreo y control de la contaminación; evaluación de impacto ambiental; expedición de permisos, licencias concesiones y autorizaciones; establecimiento de medidas para el control de emergencias y contingencias ambientales; normas y autorizaciones de manejo, recolección, almacenamiento y disposición de residuos peligrosos, así como en materia de estu-

dios, evaluación y dictaminación sobre actividades altamente riesgosas).

- ✧ *Aprovechamiento ecológico de los recursos naturales* (integración y administración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; medidas de protección, conservación, información y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas).
- ✧ *Investigación y desarrollo tecnológico* (generación y difusión de conocimientos y de investigación y desarrollo; fomento tecnológico para el aprovechamiento ecológico y la protección del medio ambiente).

A este diseño institucional corresponden cuatro direcciones generales:

Estructura orgánica del INE, 1992



En diciembre de 1994 el Presidente de la República decreta la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). De esta manera se logra la mayoría de edad institucional en cuestiones ambientales. La SEMARNAP se convierte en la primera secretaría de Estado que adquiere facultades para regular materias ambientales hasta entonces dispersas como la hidráulica, la pesquera, los recursos naturales y la educación y capacitación ambiental.

### 1994-2000

En ese contexto, el Instituto Nacional de Ecología se incorpora a esta estructura ambiental y asume tareas regulatorias, normativas

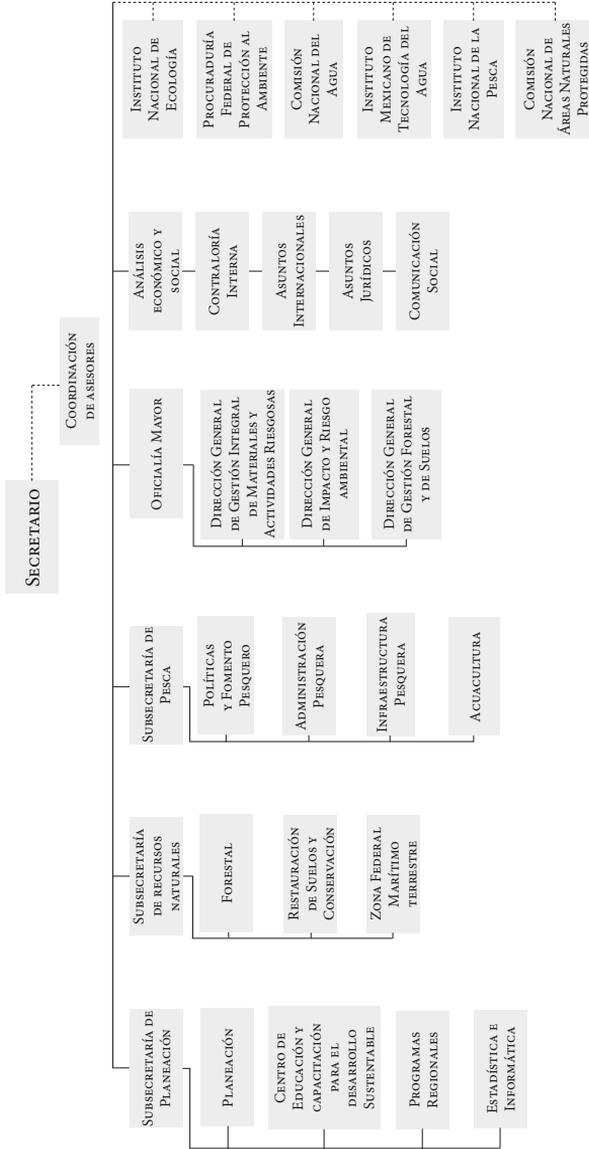
y de gestión ambiental que lo convierten en una entidad prioritaria. Esto se logra en virtud de las reformas legales de la LGEE-PA en 1996 que le dan a la política ambiental mayor fuerza de regulación, lo que genera la necesidad de compaginar agendas con instituciones de fomento y desarrollo para lograr un equilibrio y la sustentabilidad de los recursos nacionales. Este INE renovado constaba de las siguientes unidades administrativas:

- ✧ *Áreas naturales protegidas* (operación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; generación y gestión de decretos y programas de manejo, administración de las ANP).
- ✧ *Vida silvestre* (formular y proponer políticas en materia de conservación, manejo y aprovechamiento de la vida silvestre y diversificación productiva del sector rural; instrumentación de Unidades para el Manejo y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre; instrumentación del Programa de Recuperación de Especies Prioritarias).
- ✧ *Gestión e información ambiental* (normatividad para el control de emisiones a la atmósfera; inventario nacional de fuentes contaminantes; dictámenes de contingencias ambientales).
- ✧ *Ordenamiento ecológico e impacto ambiental* (promoción del ordenamiento ecológico a nivel nacional; evaluación de manifestaciones de impacto ambiental de competencia federal).
- ✧ *Materiales, residuos y actividades riesgosas* (regulación en materia de residuos peligrosos y actividades altamente riesgosas; Sistema Nacional de Información sobre generación de residuos peligrosos).
- ✧ *Regulación ambiental* (desarrollo y evaluación de normas oficiales mexicanas; licencia ambiental única; conciliación de criterios económicos y ambientales).

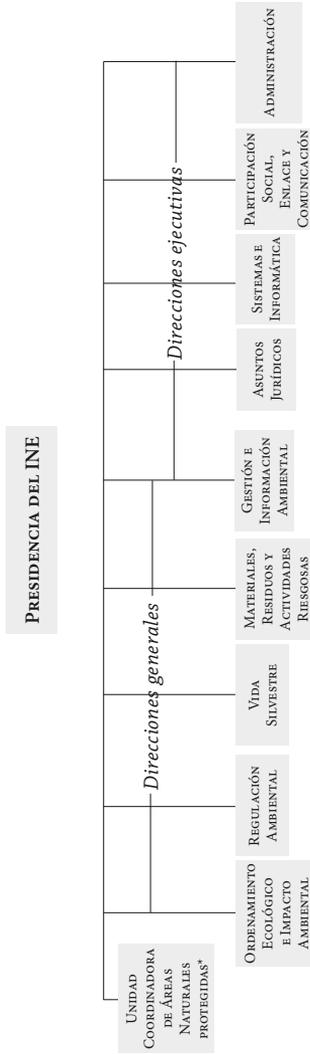
## 2000-2007

En el año 2000 se crea la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) que se desincorpora del INE para formar un órgano desconcentrado y fortalecer sus funciones.

# ORGANIGRAMA DE LA SEMARNAP, 1994-2000



## ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INE, 1996-2000



\* Según el Reglamento Interior de la SEMARNAP, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2000, esta Unidad se constituye en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Ese mismo año, en el mes de diciembre y con el cambio de gestión, la SEMARNAP se transforma en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y realiza dos cambios sustantivos: por un lado, la desincorporación del sector pesquero y por otro, el fortalecimiento de sus tareas de promoción, fomento e investigación ambiental que deposita en el Instituto Nacional de Ecología, que transfiere sus atribuciones normativas y regulatorias a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.

Este nuevo Instituto, que conserva la misma figura administrativa el día de hoy, se conforma por cuatro unidades administrativas de investigación:

- ✧ *Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas* (generación, sistematización y difusión de información científica y técnica en apoyo a la toma de decisiones y fortalecimiento de capacidades en manejo sustentable de recursos naturales).
- ✧ *Política y Economía Ambiental* (realización y promoción del análisis de las decisiones económicas de los consumidores y las empresas para el diseño de políticas ambientales; realizar y promover el análisis de las políticas públicas que tengan como objetivo el mejoramiento ambiental o que tengan efectos ambientales).
- ✧ *Contaminación Urbana, Regional y Global* (investigación sobre la contaminación en zonas urbanas de México, y sobre sus efectos a nivel mundial, que ofrezcan a la sociedad alternativas de prevención y control). Hoy esta área ha dejado de atender los asuntos globales, que forman parte de la *Coordinación del Programa de Cambio Climático* (investigaciones sobre el cambio climático en México, tanto para mitigarlo como para la adaptación del mismo, con el fin de asegurar el cumplimiento de compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales e Institucionales y con los adquiridos ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, como Parte No Anexo I de la Convención).
- ✧ *Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental* (investigación experimental en los campos de: contaminación at-

mosférica, residuos, sustancias tóxicas, sitios contaminados y transgénicos; proponer especificaciones técnicas, bases de diseño, protocolos de operación, manejo de datos de los sistemas de monitoreo atmosférico; evaluar la operación y aseguramiento de la calidad de los sistemas de monitoreo atmosférico; promover, coordinar y supervisar el establecimiento de sistemas de monitoreo de la contaminación atmosférica en las entidades federativas; contribuir en procesos para el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y técnicos de los tres niveles de gobierno. Participar activamente en foros e investigaciones tanto a nivel nacional como internacional, para constituirse en un referente confiable de información científica).

Estructura orgánica del INE, 2000



\* A la fecha la Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos desapareció y sus funciones fueron asumidas por la Unidad Ejecutiva de Administración y Asuntos Jurídicos.

\*\* Hoy esta área ha dejado de atender los asuntos globales, que ahora forman parte de la Coordinación del Programa de Cambio Climático dentro del mismo INE.

Son casi cincuenta años que registran el avance de una agenda de vital importancia para el país. Resulta notable la evolución y la sofisticación de las medidas de política así como la gradual pero consistente maduración institucional. Puede apreciarse que en su origen los temas de trabajo se vinculaban a las coyunturas más conspicuas, como la contaminación del aire o los problemas de salud asociados a ciertos residuos, y la forma en la que se abrió el camino para atender las imperativas necesidades de conservación de la biodiversidad y temas emergentes, como el del cambio climático. Se percibe, asimismo, la evolución conceptual entre un problema ecológico (entendido como estrictamente biológico y natural) hacia los problemas ambientales en los que se incorporan ya dimensiones económicas y sociales en pos de la sustentabilidad del desarrollo.

Es, pues, un registro de crecimiento intelectual, de una aproximación más precisa a la comprensión de los problemas y de sus posibles soluciones, así como un ejemplo de la capacidad nacional para enfrentar retos impostergables.

No es desmedido aseverar que el Instituto Nacional de Ecología ha cumplido un papel absolutamente central en este proceso de desarrollo institucional. Es por ello que en la siguiente sección daremos cuenta de la forma en la que el INE se ha transformado a lo largo de sus quince años de existencia y la forma en que esta transición refleja dicha evolución conceptual y de formas de hacer políticas en la agenda ambiental del país.

ACTORES  
Y  
PROTAGONISTAS



# *Sergio Reyes Luján*

PRESIDENTE DEL INE DE JUNIO DE 1992  
A SEPTIEMBRE DE 1993

## SEMBLANZA

Ocupó diversos cargos en la UNAM, entre los que destacan el de Director Fundador del Centro de Instrumentos y del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad así como el de Coordinador de Vinculación. En esa misma institución se desempeñó como Secretario de la Facultad de Ciencias e Investigador en el Instituto de Física.

Fue rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana, Secretario General así como Secretario de las unidades Xochimilco e Izta-palapa y Coordinador Fundador de Vinculación en esta última.

Dentro del sector público se desempeñó como Subsecretario de Ecología entre 1986 y 1992 y ese mismo año asumió la Presidencia del Instituto Nacional de Ecología, cargo en el que se mantuvo hasta septiembre de 1993. También fue Asesor del Director General del Instituto Mexicano del Petróleo entre 2000 y 2001, Coordinador Fundador del Programa de Soluciones al Medio Ambiente y Director Ejecutivo Fundador de Medio Ambiente y Seguridad en el mismo Instituto. Entre 2005 y 2007 fue Coordinador General del Programa de Formación de Recursos Humanos basado en Competencias SEP-BID y actualmente se desempeña como consultor del Presidente del Instituto Nacional de Ecología con financiamiento de la Fundación Hewlett.

El físico Reyes Luján ha sido miembro y secretario del Consejo Consultivo de Cambio Climático que forma parte de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y miembro del Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano.



---

**Fedro Guillén.** *Sergio, quisiera que me contaras, en el contexto de la formación del INE en 1992, quiénes y cómo conciben una institución de este tipo que tenía su antecedente inmediato en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).*

**Sergio Reyes Luján.** Mira, en primer lugar, el tema ambiental era la principal preocupación de la gente y hoy no aparece en los primeros quince. En ese momento era el primero, señaladamente en el Distrito Federal.

**FG.** *¿Por la contaminación?*

**SRL.** Por lo que haya sido, el medio ambiente era la principal preocupación, seguía inseguridad y luego desempleo. Estaban en la prensa las estadísticas de este sentir a nivel del D.F. y el país. El problema fundamental era la preocupación generada por la contaminación del aire, yo diría en primer lugar. En segundo, los problemas se habían agudizado con el crecimiento del número de automóviles e industrias clave, y si a esto le agregamos las pésimas condiciones geográficas favorecedoras

de la concentración de la contaminación que tiene la ciudad de México (porque a los aztecas se les ocurrió ubicarla aquí) la situación continuamente era crítica. Agrégale algunas anécdotas, como que se murieran algunos pajaritos, que todos los días mueren en muchas ciudades del mundo, pero bueno, aquí causaban mayor efecto mediático. En esa atmósfera se desarrollaba la entonces Subsecretaría de Ecología de la SEDUE, que era la autoridad ambiental en este país, la que establecía las normas y las aplicaba lo mismo que generaba clausuras. Debo decir que este trabajo se realizaba con una infraestructura realmente pobre. Yo venía de ser Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana donde los alumnos contaban con 1,300 computadoras, en la Subsecretaría no había una sola. Los únicos alumnos que estudiaban ingeniería ambiental, que eran por cierto los de la UAM, llegaban de un espacio en el que podían usar cientos de computadoras y ya como ingenieros ambientales, profesionales egresados, llegaban a una institución que carecía por completo de este equipo. La primera que usé me la prestó mi hijo de nueve años. Por cierto, tiempo después dejaría a la institución con una capacidad de cómputo impresionante, producto de un préstamo de Banco Mundial. Ese era el ambiente que se vivía y en ese ambiente nada de lo que se hacía era suficiente; hacia fines de 1991 el entonces secretario, Patricio Chirinos, me pide que analizáramos el asunto y en consecuencia contratamos a una empresa consultora que nos ayudara a ordenar las ideas sobre el tema del rediseño institucional.<sup>1</sup> Finalmente a principios de 1992

1 La firma contratada fue Booz, Allen & Hamilton, quien realizó un estudio cofinanciado por el Banco Mundial entre septiembre de 1991 y abril de 1992 (FG).

se llega a la conclusión de que había que crear dos entidades, una que estableciera la política, que normara y que regulara, ese fue el INE, y otra que aplicara todo esto... la Procuraduría de Protección al Ambiente (PROFEPA). En ese momento llega Luis Donaldo Colosio, encuentra este análisis y lo sanciona favorablemente. Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se encuentra el mejor momento y se crean entonces las dos entidades dentro del sector del desarrollo social. Éste es el origen, se requería un instituto que pensara, que estableciera la política y la normatividad.

**FG.** *Me parece que de alguna manera el INE podría haberse considerado como una Secretaría del Medio Ambiente en los hechos, ya que finalmente la prioridad y responsabilidades del Secretario de Desarrollo Social estaban distantes de alguna manera de la agenda ambiental. ¿Esto, en el caso de que concuerdes con esta percepción, daba más grados de libertad para la actuación institucional?*

**SRL.** Yo personalmente viví la última etapa de de la Subsecretaría de Ecología y la primera del INE y te puedo decir que sin ninguna comparación tenía más fuerza la Subsecretaría.

**FG.** *¿Por qué razón?*

**SRL.** Porque tenía todos los instrumentos en sus manos. En otras palabras, se sentaba a “negociar” –entre comillas- con los más grandes industriales de este país bajo el modelo de comando y control; o te alineas o asumes las consecuencias. En cambio después no hubo un modelo comparable al de aquella época.

**FG.** *Parecería entonces que paradójicamente a la institución ambiental no le viene bien el cambio...*

**SRL.** Yo creo que sí le viene bien desde el punto de vista de creación de capacidades instaladas, y ciertamente con la SEMARNAP estas capacidades se desarrollan mucho más. Desde ese punto de vista fue favorable, pero yo me refería a la fortaleza de la institución ambiental y para mí es incomparable la que se tenía desde la Subsecretaría.

**FG.** *Muy bien, estamos en 1992 y eres el primer Presidente del INE ¿qué te propones? ¿Qué metas, qué líneas de trabajo?*

**SRL.** Esencialmente tener un marco regulatorio completo, debemos recordar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se estableció en 1988 y que fue la primera ley en la historia de México que fue aprobada por unanimidad de todas las fracciones parlamentarias del Congreso que eran siete u ocho.<sup>2</sup> Entonces se requerían todos los instrumentos reglamentarios y a los reglamentos había que hacerle las normas correspondientes. La mayor parte del esfuerzo inicial era completar el marco reglamentario y normativo para poder aplicar la ley, independientemente de las modificaciones que fuera sufriendo en el camino.

<sup>2</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó el 28 de enero de 1988 con el respaldo de nueve partidos: Acción Nacional; Revolucionario Institucional; Popular Socialista; Demócrata Mexicano; Socialista Unificado de México; Socialista de los Trabajadores; Revolucionario de los Trabajadores; Auténtico de la Revolución Mexicana y Mexicano de los Trabajadores (FG).

**FG.** *Regular implica gestión, implica negociar con actores interesados e imponer ciertas reglas del juego ¿cómo lo hicieron?*

**SRL.** En una primera etapa la SEDUE tenía la facultad de establecer ese marco normativo de forma unilateral. Esa atribución, sin embargo, nunca fue aplicada; siempre fue platicada con los sectores involucrados, pero es muy diferente platicar con las personas y decirles “ayúdame a establecer la norma que te voy a aplicar” a lo que ocurre ahora; sucede que pasan años y años y los sectores que serán normados simplemente no están de acuerdo. Fijate en el ritmo del establecimiento de normas y verás cuál es la diferencia. Esto no se debe a ningún problema ecológico sino a la Ley General de Metrología y Normalización; ahí la autoridad perdió la facultad unilateral de establecer normas.

**FG.** *¿Percibes que ese INE tenía un sesgo hacia temas de agenda gris? Es decir ¿eran más presentes los temas de residuos o de contaminación?*

**SRL.** Definitivamente, y por una sencilla razón. Esos eran los temas de preocupación inmediata que estaban en la prensa y en la agenda política de mis superiores, y además yo coincidía con ella. Si tú no quitas primero las piedrotas de la mesa es muy difícil entrarle a otras cuestiones, en consecuencia sí fue muy influenciada toda la normatividad de esa época por la llamada agenda gris, aunque era realmente importante darle mayor beligerancia a la agenda verde.

**FG.** *Cuando hablé contigo para pactar esta entrevista me constaste que José Narro fue Presidente del INE, yo no lo sabía.*

**SRL.** Sí yo le entregué al doctor José Narro, que fue el segundo Presidente del INE. Esto debe haber ocurrido hacia octubre de 1993. Días después estalló el problema en Chiapas. Nombraron al doctor Jorge Carpizo Secretario de Gobernación y de inmediato invitó al doctor Narro como subsecretario. En el instituto el doctor Narro no había hecho cambios en mi equipo de tal manera que poco tiempo después estaba entregándole el cargo a la maestra Julia Carabias, a quien le habíamos financiado varios proyectos en la Sierra de Guerro desde la Subsecretaría de Ecología. Nos conocíamos muy bien, ella conocía muy bien el INE e hizo los cambios que tenía que hacer. Para mi modo de ver el más importante fue el reforzamiento de la agenda verde y esa aproximación, creo, permaneció en el resto de los presidentes en funciones.

**FG.** *Alguien me contó una anécdota tuya que se da en una reunión con representantes del Gobierno de Estados Unidos ¿la recuerdas?*

**SRL.** Teníamos muchas reuniones con ellos pero quizá en la que mejor nos pusimos de acuerdo fue en la primera, creo que en San Antonio. Alguien me explicó lo que iba a pasar y me dijo: “Fíjate, se trata de que te lleves esta carpeta que habíamos preparado. Ellos tienen una carpeta similar. Como verás, tú vas a exigir que se lleven los residuos de Tecate y ellos te van a contestar que no tienen dinero”. Como sé leer me fui revisando la carpetita pero al llegar dije: “Bueno, para leer una carpeta no era necesario reunirnos, bastaba intercambiarlas”. Entonces cuando llegamos al punto y les pedí que retiraran los residuos de Tecate contestaron que no te-

nían dinero. En ese momento saqué mi tarjeta de crédito, la aventé sobre la mesa, ahí entre las banderas, y dije: “Yo pago”. Por cierto el segundo de a bordo era Víctor Lichtinger que se escandalizó porque él representaba a la Cancillería. Los norteamericanos pidieron un receso y regresaron para decir que aceptaban retirar los residuos. Entonces tomé mi tarjeta... afortunadamente no me costó.

Estas anécdotas eran muy comunes. En otra ocasión los norteamericanos quisieron crear los *green corps*. En ese momento cubrí el micrófono y pregunté cómo se decía “ni madres” en inglés (risas). Como ellos sabían español prefirieron retirar la propuesta que a mí me parecía abominable ya que suponía que algunos muchachos norteamericanos nos enseñaran a ser limpios. Pero en fin, son detalles de la negociación. Sin embargo, mi mayor orgullo es haber logrado que los tres mandatarios que firmaron el TLC (Brian Mulroney, por Canadá, George Bush por Estados Unidos y Carlos Salinas por México) lo hicieran sin una sola reserva ambiental. Esto se logró por una sencilla razón; los representantes de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos me creían absolutamente todo. Entonces cuando el presidente Bush pidió al Congreso de los Estados Unidos el *fast track* tuvo que enviar lo que ellos llamaban el Anexo 4, que explicaba su nivel de compromiso. Ese anexo lo revisé en mi casa, me lo mandaron por fax y cuando ellos vieron que yo asumía el mismo compromiso se disipó cualquier duda acerca de su cumplimiento. Ello gracias a esa relación constante y a que nunca nos condujimos con falsedad ni les dije “mañana” (una frase muy mexicana). Debemos recordar que cuando llega Clinton, el Congreso norteamericano aborda el tema y entonces Richard Gephardt impulsa una serie de cosas que a

su vez se negociaron con nuestro país para realizar una serie de concesiones. Esa parte ya no me tocó ya que le dije a Luis Donaldo Colosio “yo ya terminé”, así que se envió a Santiago Oñate que hizo muy buen trabajo.

Para mí ese es uno de los logros y otro la forma intachable en que salió la discusión de Laguna Verde en la administración del presidente Miguel de la Madrid y también, la forma impecable en que cerró la refinería 18 de Marzo en Azcapotzalco, ya con el presidente Salinas. Son cosas que mostraban seriedad, no había computadoras y otras cosas pero había dedicación a la función pública.

Yo nunca hice investigación en el INE, por supuesto hacíamos estudios y aprovechaba a todos los investigadores que sabían del tema para platicar con ellos. Paco Barnés, entonces director de la Facultad de Química, me llevó un día a un profesor de nombre Mario Molina que me dejó impresionado. Él me platicó del ozono y me dejó una impresión tan profunda que comencé a abordar el tema y un día México era líder en esas cuestiones. Nuestro país fue el primero en el mundo que ratificó el Protocolo de Montreal en el senado y yo lo firmé como representante del gobierno de México el 16 de septiembre de 1987 y lo aplicamos y lo cumplimos. Entonces todos estos temas requerían de diálogo con la gente que sabía. Yo visitaba a Pepe Sarukhán, a Exequiel Ezcurra, a Julia Carabias, a Humberto Bravo y a muchos otros, y ellos me iban a ver... ellos si hacían investigación, nosotros no.

**FG.** *¿Algo que quieras agregar?*

**SRL.** Hay un tema que pronto hará que muchas de las percepciones históricas cambien; el del agua como un recurso

no renovable. Yo aprendí en mi libro de biología de Enrique Beltrán que el agua era un recurso renovable y me acuerdo del ciclo que lo ilustraba. Hoy en día o se administra como no renovable o estamos perdidos. Lo mismo ocurre con el cambio climático que indudablemente traerá nuevos temas por atender y esto hará que la agenda ambiental evolucione, y en éste como en otros órdenes de la vida le tendremos que dar prioridad a la solución de los problemas. El método es simple: enlista los problemas, priorízalos y determina con qué recursos cuentas. Quiero señalar un ejemplo que a mi modo de ver refleja los ciclos que habrá que atender. No hace muchos años se determinó la necesidad de proteger a las focas en el Atlántico Norte, particularmente en el nordeste de Canadá. Hoy en día son prácticamente una plaga, hay tantas focas que empiezan a abatir al bacalao y con ello a los pueblos pesqueros de Canadá. Ahora este país tiene que matar focas para evitar que esta plaga acabe con los recursos pesqueros que alimentan a la gente. Hoy en día se pueden estimar en millones de dólares los daños a los automóviles en la zona norcentral de Estados Unidos debidos a los venados, que son otra plaga y no hace mucho en Nueva Zelanda mataban con ametralladora a los venados cola roja por esta misma condición. Tendremos que establecer en toda esta agenda de dinámica de poblaciones cuál es el justo equilibrio y valores a definir. No sé si lo hubo alguna vez, pero en ciertos casos actualmente hay profundo desequilibrios en ciertas especies que se extinguen o aumentan su número hasta convertirse en un problema. Estas lecturas de cómo van cambiando las percepciones ambientales requerirán de una enorme flexibilidad. Las nuevas generaciones están mejor preparadas.

Termino diciendo que ahora la información es mejor. Yo estuve seis años como subsecretario y dos como presidente del INE sin una computadora enfrente. Ahora como un simple asesor, tengo un equipo que me costó menos de veinte mil pesos y que tiene el mejor archivo histórico de medio ambiente que conozco en México. Te puedo decir, por ejemplo, qué se publicó el 14 de febrero de 1992. Entonces, hoy en día esos mejores funcionarios que lo que fuimos nosotros tienen mejor información que la que tuvimos nosotros. Para mí eso, aparte de simplificar algunos problemas, sería suficiente para augurar un mejor desempeño de estos servidores públicos en beneficio del medio ambiente nacional y del desarrollo sustentable.

# *Julia Carabias Lillo*

PRESIDENTA DEL INE DE FEBRERO DE 1994  
A NOVIEMBRE DE 1994

## SEMBLANZA

Realizó sus estudios de licenciatura y posgrado (1973-1981) en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En dicha institución desarrolló actividades de investigación y docencia de 1977 a 1994.

En febrero de 1994 es nombrada Presidenta del Instituto Nacional de Ecología, organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. En diciembre de 1994 es invitada por el C. Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, a formar parte de su gabinete como Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de la cual fue titular hasta el año 2000. A partir de diciembre del 2000 se reincorporó a las actividades académicas en la UNAM.

Ha impartido cursos y dirigido tesis tanto en la Facultad de Ciencias como en diversas instituciones de investigación y educación superior en materia de botánica, ecología, manejo de recursos, restauración ecológica y conservación.

Su trabajo de investigación se ha centrado en diversos temas ambientales, en particular, en la regeneración de selvas tropicales, restauración ambiental, manejo de recursos naturales, ecología y sistemas productivos, ecología urbana, cuentas patrimoniales, cambio global, pobreza y medio ambiente, y política ambiental. Sobre esta base ha producido numerosos artículos científicos y ha sido coautora de varios libros, entre los que destacan: *Ecología y autosuficiencia alimentaria; La producción rural en México: alternativas ecológicas; For Earth's Sake; Manejo de recursos naturales y pobreza rural, y Agua, medio ambiente y socie-*

*dad, hacia la gestión de los recursos hídricos en México.* También es compiladora (con otros autores) de *Ecología y recursos naturales; Prácticas tradicionales y manejo integrado de recursos; Cultura y manejo sustentable de recursos naturales; Hacia una política de desarrollo sustentable, y Pobreza y medio ambiente.*

Ha desarrollado y presentado trabajos e impartido conferencias en congresos nacionales y diversos foros internacionales. Entre 1984 y 1994 coordinó el Programa de Investigación y Desarrollo Rural de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales (PAIR), programa interinstitucional donde participaron la UNAM, el gobierno federal y gobiernos estatales, organizaciones rurales e iniciativa privada, dirigido a comunidades campesinas en extrema pobreza en cuatro regiones de México, cuyo objetivo fue la búsqueda de alternativas de uso de los recursos naturales que mejoren las condiciones de vida de la población sin detrimento para el medio ambiente.

Fue miembro de la Comisión sobre los Países en Desarrollo y el Cambio Global, que produjo el reporte de *For Earth's Sake*, para la Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Brasil durante 1992. Entre 2002 y 2004 presidió el Comité Técnico y científico del Fondo Mundial Ambiental. Forma parte de varios consejos directivos y académicos de organismos nacionales e internacionales.

En 2000 recibió el Premio Getty otorgado por World Wildlife Fund. En octubre de 2004 recibió el Premio Internacional Cosmos 2004. El 19 de abril de 2005, el PNUMA le otorgó el premio Campeones de la Tierra.

Es presidenta del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente A.C. y miembro del Consejo directivo de Natura y Ecosistemas Mexicanos A.C.

---

**Fedro Guillén.** *Julia, te preguntaría antes que nada: tu llegada al INE se da en 1994, en un momento del país muy complicado, crítico ¿por qué no me cuentas cómo llegas al INE? Entiendo que había un antecedente de trabajo en la montaña de Guerrero apoyado por la autoridad ambiental, esto me hace suponer que conocías al INE.*

**Julia Carabias.** Sí, yo estaba trabajando desde el inicio de mi actividad profesional en un conjunto de proyectos, aquí en la UNAM, en la vinculación entre la parte de investigación y la aplicación de la misma. Entre los años 1982 y 1994 coordiné, junto con Carlos Toledo y Enrique Provencio, un programa de trabajo muy grande, muy ambicioso en la universidad de vinculación entre grupos de académicos con comunidades indígenas y campesinas de pobreza extrema, particularmente al inicio en la montaña de Guerrero y posteriormente en cuatro regiones contrastantes del país con ecosistemas distintos para abarcar la selva húmeda, la selva seca, las zonas templadas y el desierto, y con ello incorporamos a un grupo muy amplio de gente. A este programa

se sumaron Carlos Ramírez, Salvador Anta y Pedro Álvarez Icaza. Cada uno de ellos coordinaba una de las regiones que menciono en las que participaban cerca de 100 profesionistas. Desarrollamos entonces un conjunto de investigaciones y de aplicación de proyectos productivos que nos permitió un acercamiento con la SEDESOL. Fue entonces, a través de Luis Donald Colosio, que iniciamos los proyectos productivos que surgían de nuestras investigaciones y que apoyaba SEDESOL, no el INE sino directamente PRONASOL, debido a que eran áreas de pobreza extrema, lo que hacía compatibles estos proyectos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la gente a partir de un sustento técnico que nosotros estábamos aportando. Con estos derivados de la parte productiva y aplicada de esta investigación fue que Carlos Rojas, al convertirse en Secretario de Desarrollo Social, debido a que Luis Donald Colosio se convierte en candidato presidencial, me invita a formar parte del INE. Lo que platiqué con él y con el equipo del Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales (PAIR) es que había un horizonte en el país que podría resultar interesante para consolidar y empujar la política ambiental mexicana a un nivel mucho más fuerte. Para lograr este objetivo invité a Enrique Provencio y a Gabriel Quadri. Carlos Toledo se quedó coordinando el PAIR. Durante 1994 nos planteamos entonces dos objetivos principales: por un lado, conocer con mucho detalle lo que era en esos momentos la institución ambiental; éste era el único espacio que la autoridad ambiental tenía en sus aspectos normativos y propositivos pues ya paralelamente para entonces se había constituido la PROFEPA para la vigilancia y el cumplimiento de la ley. Se trataba entonces de conocer cómo estaba operando una institución que era responsable

de normar y fomentar los temas ambientales, y a partir del entendimiento de sus alcances poder hacer una propuesta distinta para fortalecerla. Este proceso nos lo pidió Carlos Rojas; entender cuál podía ser una alternativa de consolidación para la política ambiental, y por otro lado, lograr en el lapso de pocos meses que teníamos, un conjunto de acciones prioritarias que pudieran darse a conocer de forma muy clara para posicionar una política ambiental como una parte importante de la agenda nacional, tan importante en sus leyes como el resto de la legislación. Pensábamos que el tema ambiental estaba siendo tratado de manera muy marginal y que requería de un posicionamiento a nivel nacional. Fue entonces que decidimos hacer algunas acciones, un poco precipitadas porque en once meses es muy difícil poder prepararlas, ejecutarlas y consolidarlas y menos en un año de cambio y tan turbulento como fue el de 1994, con el asesinato de Colosio que generó en el país un ambiente político muy difícil, y posteriormente y hacia el final, el asesinato de Ruiz Massieu. Esto repercutió sin duda en el INE, pues había sido una institución creada por el propio Colosio y al momento del asesinato de Ruiz Massieu estábamos con un problema muy serio que tenía que ver con Punta Diamante en Guerrero. Se habían hecho todas las clausuras en Punta Diamante, en Acapulco, y no faltó quien quisiera hacer la vinculación del tema. Entonces fueron dos momentos de mucha dificultad, y sin embargo, creo que lo que pudimos fue mostrar que la protección y la conservación del capital natural tenían que tener una prioridad mayor. Durante 1994 publicamos un enorme número de declaratorias de áreas naturales protegidas incrementando muy significativamente la superficie bajo protección. Éstas fueron los parques nacionales Siste-

ma Arrecifal Veracruzano y Arrecife Alacranes; las áreas de protección de flora y fauna Yum Balam, Uaymil, Maderas del Carmen, Laguna de Términos, Cuatro Ciénegas y Cañon de Santa Elena; las reservas de la biosfera Sierra La Laguna, Sierra de Abra Tanchipa, Chamela-Cuixmala y Archipiélago de Revillagigedo. En total 12 nuevas ANP con una superficie de casi dos millones de hectáreas.

Se hicieron los decretos pero no hubo suficiente tiempo para poder consolidar estas áreas; en realidad, se quedaron como arrancadas pero sembrado el camino. Esto lo logró posteriormente Javier de la Maza. Pudimos, además, con las clausuras que se hicieron muy coordinadamente con la PROFEPA, tanto en el corredor Tulúm-Cancún como las de Punta Diamante, mandar una señal muy clara en el sentido de que si había una violación de la ley ambiental iba a ser sancionada como cualquier otra violación de la ley en este país, y esto generó entonces un ánimo entre los gobernadores, quienes a partir de estos dos hechos estuvieron mucho más atentos y cercanos a los temas de la política ambiental. Paralelamente, hubo un conjunto de avances en otros temas que considero muy importantes, como fueron el de sentar las bases para que el CENICA<sup>1</sup> se pudiera establecer. El resto fue operar el INE pero conocerlo con mucho detalle con la finalidad de poder definir una propuesta alternativa que se fue gestando durante ese año.

1 Se puede consultar información sobre el Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (CENICA) en: <http://www.ine.gob.mx/cenica/index.html> (FG).

**FG.** *Hace no mucho se aprobó una ley de vida silvestre que protege a los manglares y esto generó reacciones de actores interesados que consideran que esta medida obstaculiza el desarrollo y que la inversión que el país requiere no se puede detonar protegiendo. Tú formaste parte de una de las instituciones más nuevas regulando ambientalmente ¿tuviste que lidiar con grupos de interés, con llamadas de gobernadores que te decían: “usted no puede impedir el desarrollo de mi estado”; secretarios de economía, etcétera?*

**JC.** No desde el INE, no dio quizá tiempo en esos once meses. Eso, sin embargo, fue permanente el resto de los seis años. Pero desde el INE quizá los dos episodios más difíciles fueron Punta Diamante y el de Tulún-Cancún. Sí tuvimos una presión muy fuerte, es cierto, con Grutas de Cacahuamilpa y otra muy importante fue, cómo se olvida con el tiempo, una muy importante que tiene que ver con la infraestructura en la islas que están bajo protección en las áreas naturales protegidas; unos inversionistas, apoyados por la Secretaría de Turismo quería hacer varios desarrollos y nos opusimos y los rechazamos, lo que generó presión de gobernadores y de la propia Secretaría de Turismo, pero al final fueron rechazados. Creo que en el tema turismo, el tema ordenamiento y claro, manifestaciones de impacto ambiental que tenían que seguir su curso, y simplemente no recibíamos a la gente fuera de los cauces y los tiempos requeridos. No había una ventanilla de gestión paralela para los promotores de proyectos.

**FG.** *La Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) ¿cómo se crea en qué contexto y cuál es tu participación?*

**JC.** Bueno, el inicio de la CCA coincide con el comienzo de mi gestión al frente del INE. Sin embargo, el INE no jugó un papel protagónico, era PROFEPA quien llevaba el tema por su historia pasada. Particularmente, había sido Santiago Oñate quien había hecho toda la gestión y el INE entonces continuó con esa línea. Pero en lo que me parece que logramos influir, y no solamente para la CCA, sino para la relación binacional en general, es que era necesario convertir a la Comisión de Cooperación Ambiental en lo que su nombre indica; un espacio de colaboración y no la dimensión que tiene esta misma Comisión de conflictos...

**FG.** *Panel de controversias.*

**JC.** Panel de controversias. Sí, el objetivo en su origen por parte de los norteamericanos había sido realmente establecer un piso para el panel de controversias; México había insistido que no podía ser el objetivo central, sino el de la cooperación, había que darle sentido a ello y entonces hicimos una agenda muy positiva de qué se podía trabajar en correspondencia con esta idea, que tenía que ver fundamentalmente con el intercambio de experiencias en términos de control de aire, en áreas naturales protegidas, y particularmente tratamos ahí de darle mucha fuerza al tema de la mariposa monarca. Empezamos entonces a darle a estas reuniones una agenda más enriquecida. Pero el INE en 1994 no fue un INE muy proactivo para la CCA, fue a partir de la SEMARNAP que la CCA fue atendida ya no desde la PROFEPA sino desde la Unidad Coor-

dinadora de Asuntos Internacionales, con José Luis Samaniego al frente, y por lo tanto se balancean las agendas correspondientes. El complemento fue el trabajo binacional porque de las primeras reuniones que tuve con los equipos en el INE recibí un comentario que me pareció totalmente inadecuado. Se tuvo la reunión con Estados Unidos y al regreso me informaron diciendo algo como: “Nos fue muy bien, no pasó nada”; y para mí eso fue una señal de que lo que se venía tratando de hacer era evitar que la agenda fuera impuesta por los socios más fuertes, en este caso los Estados Unidos, pero nosotros no estábamos sacando ningún provecho y estábamos dedicándole un esfuerzo muy grande en recurso humanos y económicos. Y pedí que a partir de entonces sí ocurrieran muchas cosas, positivas, que le sirvieran a nuestro país porque teníamos muchas cosas que llevar al foro internacional como el problema del agua hacia el Alto Golfo de California, el tema de las fronteras, el cuidado de las áreas naturales protegidas, la contaminación que viene del Mississippi al Golfo o las carboeléctricas que estaban siendo impugnadas arguyendo que nosotros teníamos la culpa cuando no era el caso y nos metimos a esos temas de agenda y a sacarles jugo. En eso cambió un poco la vinculación, lo que generó una buena relación con los Estados Unidos en estos temas, se sembró un mejor ambiente para la posterior administración, para sacarle jugo a la relación binacional.

**FG.** *Supongo que tus orígenes como ecóloga te generan querencias sobre ciertos temas y supongo también que cuando llegas al INE percibes el sesgo hacia ciertos temas industriales, de agenda gris y que otros temas de recursos naturales están dispersos por todos lados. ¿Es correcta mi percepción?*

JC. Sí, en términos más de visión de fondo, filosófica, del tema ambiental, el problema de la sustentabilidad va a radicar en que tengamos las bases naturales del desarrollo sanas, funcionando, es decir, que el capital natural de un país esté en buen estado. Un país cuyo patrimonio natural ha sido destruido no va a poder continuar con el desarrollo. La forma en que se venía consolidando una política en términos de la conservación de ese capital natural se estaba limitando exclusivamente a ciertos espacios prioritarios que mientras no tuvieran un conflicto de intereses se respetaban. A los que no tenían gente o interés para la inversión pública o privada, se les daba, digamos, “chance” de que se protegieran. No había una lógica en la que para lograr el compromiso que los mexicanos tenemos en la conservación de la biodiversidad mundial (al ser un país megadiverso nuestro compromiso es mucho mayor que el de otros países) y en el contexto de que ese patrimonio natural constituye el capital de un país para su desarrollo, había que tener las prioridades acerca de los espacios naturales que tenían que dejarse vírgenes para lograr que en ellos sigan ocurriendo los procesos evolutivos y para lograr que los servicios ambientales que prestan estos espacios puedan continuar existiendo, y eso solamente se logra si los ecosistemas siguen funcionando con su leyes naturales.

Esto requiere necesariamente de espacios amplios para la protección, no pueden ser lugares aislados y fragmentados. Se requiere de superficies importantes a la conservación. Parte de este patrimonio puede ser, sin transformarse a otra forma de uso, utilizado para prácticas productivas como son las forestales y las de aprovechamiento de la vida

silvestre. Otras partes de este patrimonio no pueden ser tocadas porque se afectarían profundamente, pero en ambas estrategias lo importante es no hacer un cambio de uso de suelo. Entonces el INE no tenía esos instrumentos; eso fue lo que aprendimos claramente; la política ambiental que consolidara la conservación del patrimonio natural no tenía los instrumentos jurídicos, la institución para gestionar, ni siquiera la concepción de cómo hacerlo, y derivado de ello propusimos la necesidad de juntar al sector productivo, que tiene que ver con el manejo del recurso natural, con los aspectos de conservación. Fue desde el INE entonces que consolidamos la necesidad de hacer un esfuerzo nacional muy importante para lograr la conservación de nuestro patrimonio natural en lo que se le llama la agenda verde; y esa fue la propuesta que derivó posteriormente al presidente electo, el doctor Zedillo, para que se constituyera una institución integradora de los temas forestales, de agua, de la pesca con la parte ambiental...

**FG.** *Y que a la luz de los hechos era una apuesta correcta, como hemos podido ver en términos de protección de áreas y de mecanismos regulatorios y normativos. El INE de 1994 a 2000 se convierte en una entidad con enorme poder, sobre él descansaban prácticamente todos los instrumentos de política ambiental, por cierto, contigo como secretaria. En el año 2000 termina la gestión y llega una nueva propuesta que cambia radicalmente el rostro y la fisonomía del INE. ¿Qué opinas de este cambio?*

**JC.** Bueno, yo creo que lo que pasa durante seis años con la SEMARNAP es que se consolida una política ambiental en el sentido institucional, en términos de su marco jurídico, en

la capacidad de gestionar la política ambiental, y la vinculación que se hace con las ONG, el sector privado y el sector académico también fortalecen estas líneas de trabajo y entonces México para mí, en seis años, sí logra dar un brinco, y el tema ambiental entra a la agenda como una prioridad... no la más alta, como debería de serlo en mi opinión, pero con una prioridad considerable en donde incluso, ya es parte de la agenda del Presidente de la República siendo que antes eran temas anecdóticos. Ahora es parte de un eje de trabajo permanente en las decisiones que implican el desarrollo del país. Pero el logro más importante en este sentido es que se integran el manejo de los recursos naturales y su conservación, y por lo tanto se pueden diseñar un conjunto de políticas que estén realmente atendiendo la conservación de los ecosistemas, la mejoría y diversificación de la productividad, a partir de los recursos naturales y de las condiciones de vida de la gente y que estas dimensiones sociales y económicas no estén impactando en la parte ambiental, sino que se empiezan a encontrar cauces de cómo hacerlo compatible.

La SEMARNAP era una institución organizada muy sectorialmente, esto fue indispensable en ese momento para atender a los sectores productivos que tenían en ese momento una gran fuerza (pesca y forestal); la Subsecretaría Forestal y el gremio forestal así como la Secretaría de Pesca y todos los pescadores, privados y sociales, se sentían representados en el gobierno a través de estas estructuras. Al unir en la SEMARNAP estos sectores consideramos que no era correcto retirar espacios de interlocución y representación, tenía que haber una transición. Entonces fue apropiado hacerlo sectorial. Conforme se va consolidando esta política ambiental, no forzosamente se tiene que seguir gestionando sectorialmen-

te y hay un cambio que creo tiene sus bondades. No podría calificar si es mejor que el anterior; es un avance en el sentido de ir haciendo más transversal la política ambiental; ya no es un capítulo que ahora se vincula más con el resto de los sectores, y esta transversalidad que es el gran reto de la política ambiental actual, creo que se facilita con una estructura como la que se pensó. Con un enorme error que no se ha subsanado y que he criticado mucho; se crea una Subsecretaría para la Protección Ambiental demasiado poderosa que acumula muchas funciones y plazas, y por su complejidad no puede ser gestionada correctamente por nadie. Es una subsecretaría que por sus propias características estructurales es, en sí misma, un conflicto y eso tiene que ser ajustado en su momento. Pero al ir entonces cambiando las funciones de la secretaría, reubicando las funciones en distintas partes que ya no implicaban lo sectorial, el INE pierde ese carácter de *la* autoridad ambiental. Tiene un sentido muy claro que ese instituto genere las bases conceptuales, técnicas y científicas que le den el sustento a la toma de decisiones en la construcción de políticas ambientales y en su evaluación y surgimiento. Es una institución que concebida así puede jugar un rol muy importante. Sin embargo, no le ha resultado fácil al INE lograr ese papel porque creo que en esta nueva etapa a partir del 2001, se sesgó a funciones más académicas y no consolidó ese rol tan importante de estar permanentemente, en su tarea cotidiana, atendiendo la vinculación con la política pública que requiere la SEMARNAT. La SEMARNAT está todo el tiempo con grandes retos y muchas de las decisiones no tienen un sustento suficientemente sólido basado en la mejor información científica, y sin embargo, a veces esa información ya existe, se está generando o se puede generar y no

es forzar las cosas que el INE la deba generar *per se*, sino que convoque al resto de las instituciones para su generación. El INE no debe tener su propia agenda de investigación, independiente al rumbo del resto de la SEMARNAT, desvincularse de la política pública ambiental. Ese fue el problema que yo tuve en 1995 y 1996 cuando teniendo a un INE que era un pilar fundamental de una institución que se estaba construyendo y generando políticas públicas para atender nuevos retos que tenían que ver con su dimensión productiva, se empezó a desvincular de la secretaría. El INE, con el carácter autónomo que posee, se empezó a convertir en una entidad independiente que no seguía los lineamientos de la institución. Eso lo resintió la SEMARNAP muy fuertemente porque le estaba faltando ese apoyo fundamental que era la aportación del INE, en la misma lógica de un equipo y de una línea de trabajo que nos habíamos trazado con una orientación de largo plazo. Es por eso que se da el cambio de Gabriel Quadri para ser sustituido por Enrique Provencio, quien al venir de la Subsecretaría de Planeación logra incorporar al INE en un rol muy institucional, consolidando lo que el INE podía aportar a la SEMARNAP. En el presente, Adrián Fernández está logrando la vinculación del INE con la SEMARNAT en la generación de la información para la toma de decisiones ambientales. No es una tarea fácil porque hay inercias y compromisos que el INE no puede cerrar súbitamente, porque estaría incumpliendo y que por lo tanto es un proceso transicional. Creo que el INE debe convertirse en la institución que esté integrando la información científica veraz y de punta a nivel nacional e internacional en cuestiones ambientales, generando conocimiento y ofrecerlo a la SEMARNAT para que ésta vaya creando nuevas políticas públicas y consolide las

que tiene con certeza en las decisiones debido a su sustento. También creo que el INE debe convertirse en un evaluador permanente que monitoree lo que pasa y se convierta en un espacio que ofrezca el sustento para las decisiones difíciles. Ese es el INE que me imagino.

**FG.** *Parecería una línea muy clara; en esencia hay que acercar lo que hace el INE a la toma de decisiones y de pronto puede haber un problema; se puede generar la percepción de que el INE sí produce información y ésta no es tomada en cuenta y del otro lado la réplica podría darse en el sentido de que el INE es una especie de torre de marfil en donde se hace investigación que no es reutilizable. Parecería que hay que dar el siguiente paso y sugerir mecanismos concretos de vinculación entre ambas instituciones.*

**JC.** Yo creo que esto no puede estar sujeto a las personas que dirigen las instituciones. Esto tiene que convertirse con una práctica institucional; la SEMARNAT tiene que tener un espacio a manera de...

**FG.** *Quizá un espacio de deliberación...*

**JC.** Un espacio de deliberación y de un consejo obligado de la información técnica y científica que está surgiendo en donde el INE es la cabeza rectora, pero en el cual deban concurrir otros actores que el INE convoca y me parece que debería ser una cuestión obligatoria, es decir, la SEMARNAT tiene que tener el espacio institucional en donde fluya esa conexión indispensable para que se garantice la calidad de la gestión pública. De lo contrario estamos desperdiciando lo que el país está haciendo.

**FG.** *Julia ¿algo que quieras agregar en este registro de 40 minutos y que nos describe 13 años de recuerdos?...*

**JC.** De recuerdos y de olvidos, que eso es lo que lamento un poco, porque el INE tiene una riqueza extraordinaria. Es una institución que fue la detonadora de un cambio en la política ambiental de este país. En donde, en su primer momento de nacimiento, al vincularse con una institución que gestionaba los temas de desarrollo social y de pobreza (la SEDESOL), permitió que se proyectara que el tema ambiental y el del desarrollo social son temas que deben ir juntos. Y que cuando el INE, con esta experiencia, logra gestar la necesidad de que se integre la dimensión económica, se convierte y da origen a la SEMARNAP en donde las dimensiones económica, social y ambiental quedan juntas. Entonces, para mí, ese rol más importante de 1994 del INE fue el catalizador de lo que hoy tenemos en México. Hay un cambio radical de la atención de la política ambiental entre 1992 y 2007. Son quince años en los que se han logrado avances espectaculares y creo también que el INE tuvo un papel clave para lograrlo. Entonces al INE le debemos el origen de lo que hoy tenemos en el país en materia ambiental.

**FG.** *Muchísimas gracias.*

# *Gabriel Quadri de la Torre*

PRESIDENTE DEL INE DE DICIEMBRE DE 1994  
A SEPTIEMBRE DE 1997

## SEMBLANZA

**N**acido en México, D.F. el 4 de agosto de 1954. Es ingeniero civil por la Universidad Iberoamericana, maestro en economía por la Universidad de Texas en Austin y candidato a doctor en economía por la misma institución. Además, es egresado del Programa de Estudios Avanzados en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de El Colegio de México con patrocinio de la Fundación Rockefeller.

Gabriel Quadri fue analista y Jefe de Financiamiento Externo en el Banco de México (1983-1987), luego se desempeñó como Director de Planeación Ecológica en el Gobierno del Distrito Federal (1989-1993) y posteriormente tuvo el cargo de Director General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología (1994), institución que presidió entre 1994 y 1997. En el sector privado fue Director General del Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, del Consejo Coordinador Empresarial (1998-2003).

Fue miembro de la Red Regional de World Business Council for Sustainable Development (1998-2003) y Secretario Técnico de la Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental (2002- 2003). Es autor de varios libros y publicaciones en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable y comentarista en diversos medios de comunicación. Actualmente colabora de manera semanal en *El Economista* y en el noticiero *Enfoque* de NRM.

Ha sido profesor en diferentes instituciones de enseñanza superior y miembro de programas académicos relacionados con medio ambiente y desarrollo sustentable.

Actualmente es socio director de la empresa Sistemas Integrales de Gestión Ambiental (SIGEA), especializada en consultoría y proyectos ambientales, así como director en México de la empresa EcoSecurities, especializada en proyectos y finanzas de carbono y miembro del Consejo Directivo de Pronatura A.C y del Consejo Consultivo del Agua.

---

**Fedro Guillén.** *Gabriel, te toca presidir al INE en un momento en que por primera vez este instituto forma parte de una entidad ambiental recientemente creada, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y con esto se arriba a un proceso de más o menos 20 años en que, desde mi punto de vista, la agenda ambiental orientada en su inicio por aspectos de salud y aproximaciones territoriales, llega a su madurez. Lo primero que quiero es que me cuentes cómo se pensó este INE, cuáles fueron las razones y los argumentos para que el instituto tuviera la conformación y el arreglo institucional de fines de 1994.*

**Gabriel Quadri.** Bueno mira el contexto es importante, creo que tu percepción se presta, es mi opinión, a confusiones. La autoridad ambiental estuvo originalmente en la Secretaría de Salud, parte estuvo en SAHOP, incluso en Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos, después estuvo en SEDUE, que fue la primera Secretaría que tuvo una personalidad, por así decirlo, “ecológica” más o menos clara, después en SEDESOL y luego en SEMARNAP. Creo que la situación del tema ambiental en SEDUE, SEDESOL y SEMARNAP era equiva-

lente; el hecho de que hubiera una baraja distinta de facultades adyacentes a lo ambiental en cada secretaría no cambia la naturaleza del arreglo. Lo que quiero decir es que en SEDUE estaba como desarrollo urbano y uno puede decir “el desarrollo urbano es muy importante para el sustentabilidad y el medio ambiente, por lo que la decisión es correcta”, luego cambió a SEDESOL bajo argumentos de “la importancia del combate a la pobreza y medio ambiente” y luego resulta que estaba en Pesca, Forestal y Agua. Ese era el argumento, reforzado por la necesidad de establecer líneas transversales de gestión ambiental que forzaran a estos sectores dentro de la secretaría a comportarse de una manera ambientalmente benigna. Creo, sin embargo, que nunca funcionó así; yo por eso considero que SEMARNAP siguió siendo de la misma camada de secretarías en las que lo ambiental estaba junto a otra serie de temas sectoriales que fueron cambiando; lo urbano, lo social, la pesca, el agua y lo forestal (en el caso de SEMARNAP). Es decir, no hay un cambio cualitativo y esto es muy importante a la hora de definir conflictos de interés, problemas de captura regulatoria y de asignación de recursos. No percibo un cambio en el caso de SEMARNAP con respecto a sus antecedentes institucionales. Creo que este concepto, en mi opinión, es muy importante.

Segundo, el INE en esa circunstancia se convierte prácticamente en la autoridad ambiental del país porque concentraba todas las facultades ambientales de la Secretaría.

**FG.** *¿Ese no te parece un cambio muy dramático respecto a la estructura de 1992?*

**GQ.** No, no. Porque lo fue desde SEDESOL, lo que era la Subsecretaría de Ecología en SEDUE, se transforma en el INE en SEDESOL, que era la autoridad ambiental concentrada dentro de SEDESOL.

**FG.** *¿Con el mismo nivel de alcance regulatorio?*

**GQ.** Exactamente, la subsecretaría se trasplanta de SEDUE a SEDESOL aunque se le quitan las facultades de vigilancia e inspección que se transfieren a PROFEPA, entonces toda la política ambiental y la gestión ambiental en México queda concentrada en el INE y en la PROFEPA. El INE como la entidad regulatoria de promoción y de gestión, y la PROFEPA como el brazo, digamos, de fiscalización ambiental del país; me parece que ese era un buen arreglo. Claro, en realidad su nivel jerárquico era de subsecretaría; había un secretario que se ocupaba de otras cosas, cuya prioridad no era el medio ambiente y se dedicaba al desarrollo urbano o a combatir la pobreza o a la pesca, al desarrollo forestal o al agua. El caso es que no había un secretario cuyo principal interés, mandato y responsabilidad fuera el medio ambiente. De hecho, paradójicamente es hasta el día de hoy, independientemente de las personas, en que hay un interés plenamente ambiental en la figura del secretario ya que tiene facultades más acotadas y claras, e insisto, esto es muy importante para evitar los problemas de captura regulatoria y de conflicto de intereses que se dieron en las tres secretarías que ya mencioné.

El INE, entonces, era la autoridad ambiental, sin funciones de fiscalización pero tiene todas las facultades; evaluación de impacto ambiental, residuos peligrosos, regulación directa, licenciamiento, vida silvestre, áreas naturales protegidas, es

decir, prácticamente todo lo relevante a la política ambiental del país. A mí lo que me tocó recibir es un INE que tenía una fuerte inclinación hacia los temas industriales y de contaminación, que históricamente tienen una razón de ser. Acordémonos que el INE y la PROFEPA se crean en el contexto de la firma del TLC y que fueron la demostración del gobierno mexicano de que el país tenía suficientes agallas e interés en lo ambiental como para contradecir a aquellas alianzas entre ecologistas y proteccionistas en Estados Unidos que se oponían al tratado. Eso por ello que se crean el INE y la PROFEPA con un enfoque muy industrial; de hecho, lo que se ha dado en llamar la “agenda gris” predominaba en el INE que a mí me tocó recibir. Insisto: no es que esté mal, ni esté bien; así fue históricamente y me parece inevitable que fuera de esa manera. En ese momento considero necesario reorganizarlo con dos criterios fundamentales. En primer lugar, a partir de la lógica de instrumentos de política y segundo buscar un mayor equilibrio entre los temas de la agenda verde y la agenda gris. Esto es reivindicando como prioridad el tema verde y poniéndolo a la par, e incluso a un nivel de prioridad superior al de la agenda gris. ¿Por qué los instrumentos de política? Porque me parece que en la estructura anterior estaban confundidos, estaban insertos en diferentes áreas, no había claridad en su aplicación, lo que dificultaba la rendición de cuentas y lo hacía menos eficiente ya que creaba una nube de confusión con respecto a la importancia de cada uno de estos instrumentos y eso lo pensé porque quizá soy muy cuadrado (por ser ingeniero) y a mí me gusta tener objetivos e instrumentos para lograr esos objetivos. El objetivo era proteger el ambiente y lograr (lo que quiera que esto signifique) la sustentabilidad del desarrollo y para eso contamos con los siguientes instru-

mentos: áreas naturales protegidas, ordenamiento ecológico del territorio, evaluación de impacto ambiental, normas, licenciamiento directo, regulación directa, tanto en la parte industrial como en la de vida silvestre. Esos son los instrumentos, no hay más... Bueno, nos gustaban mucho los instrumentos económicos, pero en este país y en todo el mundo han sido muy complicados de aplicar. Entonces yo entendía al INE como la agencia regulatoria y por ello se reorganizó de esa manera; se cambiaron direcciones generales, se les dio mayor jerarquía a ciertas direcciones de área. Por eso se creó la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas, que no existía y también la Dirección General de Vida Silvestre que tampoco existía. Entonces, si te fijas, el tema verde adquirió una jerarquía mayor que los temas grises. Por otro lado, se creó la Dirección General de Regulación, dedicada básicamente a los temas grises y la Dirección General de Evaluación de Impacto Ambiental, un instrumento muy poderoso que estaba a cargo de la regulación de los grandes proyectos de infraestructura y desarrollo del país. Ese era el INE; regulación ambiental directa, evaluación de impacto y ordenamiento y áreas naturales protegidas. Con esa estructura tuve muy claro qué era lo que había que hacer y con qué instrumentos contar.

**FG.** *Bien, en este esquema en el que tú te imaginas al INE y, siguiendo tus propios términos, “tu cuadratura”, supongo que había metas perfectamente cuantificables y claras ¿cuál es tu impresión sobre el cumplimiento de estas metas?*

**GQ.** Mira, no puedo ser un buen juez sobre mí mismo, pero yo me siento muy satisfecho de lo que se logró en el INE. Me acuerdo que hicimos un plan, que era una especie de página

web de aquella época, en la que teníamos los instrumentos de política, asociados a cada una de las direcciones generales. Cada director general sabía qué instrumentos tenía para actuar y teníamos debajo de cada dirección general qué cosas, qué proyectos, qué programas concretos se iban a lograr mediante la aplicación de esos instrumentos. Te puedo decir que durante mi gestión, en mis recuerdos (a lo mejor exagero), se le dio un impulso sin precedentes a la creación de áreas naturales protegidas en tierra y en el mar. Creamos la mayor parte de las ANP marinas que existen hoy en día.

**FG.** *¿Pero no había una crítica asociada a los decretos que en realidad estaban en el papel, porque no había el personal operativo ni la capacidad para resguardar...*

**GQ.** Estaba absolutamente consciente de eso, pero actuaba de una manera pragmática y a partir de una intuición informada que es la siguiente: más vale tener la base institucional y legal de la conservación, aún sin la capacidad operativa, que no tener nada. Siempre es mejor un decreto que nada, y de hecho, me basaba en algunos estudios que luego se publicaron en *Nature* o en *Science*, no recuerdo (creo que en las dos), sobre el hecho de que las reservas de papel sí sirven. Creo que la mayor parte de mi tiempo la dediqué a establecer reservas. Por ejemplo, la de Zapotitlán-Cuicatlán que logramos que la aprobaran los cabildos de todos los municipios de Oaxaca y de Puebla involucrados. La Sierra Gorda que fue un trabajo muy divertido... todo esto era divertidísimo, muy interesante y demandaba mucho tiempo de mi parte. El Parque Nacional de Loreto, la Reserva de la Biosfera de Banco Chinchorro, el Parque Nacional Marino de Arrecifes

de Cozumel, el de Punta Nizuc, el Parque Nacional de Hualtulo, los Petenes en Campeche; en fin, hicimos muchísimas ANP...<sup>1</sup> Cada una demandaba mucho tiempo porque era necesario hablar con los gobernadores, los pescadores, los dueños de la tierra ir, venir, grillar, proponer. Yo, lo tengo que decir, porque si no hablo bien de mí, quién (risas). Hice el primer programa nacional de áreas naturales protegidas (*Programa de áreas naturales protegidas de México 1995-2000*) que se publicó y se le presentó al Presidente de la República; éste era un documento inédito. Yo lo escribí de mi puño y letra, con todos los objetivos, los instrumentos, las metas. Siempre me fascinó la institucionalidad de las ANP, el hecho de que fuera prácticamente un nuevo orden de gobierno en el espacio territorial del país. A lo mejor exagero, y esto que digo incomoda en términos políticos pero así era. Imagínate: tienes un decreto presidencial con un polígono y un área determinada, con una regulación clara que es el propio decreto y el programa de manejo. Tienes un director, tienes personal, tienes presupuesto... es, en la práctica, una nueva forma de gobernación sobre el territorio nacional, y a eso le debes añadir los consejos consultivos y los fideicomisos que desarrollamos en esa época. A cada reserva la empezamos a dotar de estos apoyos con aportaciones públicas y privadas. Es por ello que las ANP me resultaron fascinantes y de eso me di cuenta cuando estaba yo en el INE. Por eso escribí el *Programa de áreas naturales protegidas de México 1995-2000*,

1 En la página siguiente se puede consultar toda la información sobre áreas protegidas en México: <http://www.conanp.gob.mx/anp/anp.php> (FG).

que fue el primero que se hizo y como te comentaba le dimos un énfasis muy importante a la protección marina, lo cual me parece muy importante.

**FG.** *¿Consideras entonces que el trabajo con ANP es de los logros más destacables?*

**GQ.** Sí, sin duda, del que me siento más orgulloso. De los programas que más trabajé y más me divertí, sin ninguna duda.

**FG.** *Ahora, el INE, dado su alcance y su poder regulatorio frecuentemente iba a contracorriente con otras políticas sectoriales como la pesca, el turismo o el fomento. Te quiero preguntar si tú no enfrentaste un dilema permanente entre proteger al ambiente o generar desarrollo. Debes haberlo vivido por las presiones de grupos confrontados, presiones de quien quería proteger algo en contra de aquellos a favor del desarrollo. El ejemplo de libro de texto es el turismo en el sureste. En ese sentido cómo era tu alineación con las secretarías de Turismo, de Comercio, con la SEDESOL que tenía ordenamientos urbanos lo que provocaba contrapuntos entre prioridades.*

**GQ.** Antes de seguir adelante y dado que soy muy cuadrado, me gustaría continuar con la estructura del INE que me tocó vivir, ya hablamos de las ANP un poco y me gustaría seguir hablando de cada una de las áreas y si estás de acuerdo esta pregunta la respondo después de que hagamos este barrido.

**FG.** *Bien, regresamos más tarde a este tema.*

**GQ.** Elevamos la jerarquía de la atención de la vida silvestre y la dejamos a cargo de una persona muy competente y conocedora del asunto. Hicimos el primer programa nacional de vida silvestre (*Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural 1997-2000*), un libro muy bonito con una ilustración en portada de Sebastián, que presentamos en Campeche, con metas, con programas, con instrumentos, con prioridades, bien armado y creamos las UMAS (unidades de manejo y aprovechamiento de la vida silvestre). No recuerdo bien si las UMAS se nos ocurrieron en discusiones colectivas entre Eduardo Vega, Felipe Ramírez y yo. Con este instrumento enfrentamos a la Ley de Caza que estaba vigente en aquella época. Nos preocupaban mucho los derechos de propiedad sobre la vida silvestre y los incentivos que había para la conservación de la vida silvestre. Entonces, decidimos darle la vuelta al artículo 27 constitucional y a la Ley de Caza, y crear de facto derechos de propiedad privada sobre la vida silvestre. ¿Cómo? Entregándole los permisos de aprovechamiento exclusivamente a los dueños de la tierra, solo a ellos, haciendo a un lado a los operadores cinegéticos. De esta manera, en los hechos, insisto, estábamos entregando los derechos de propiedad sobre la vida silvestre y eso cambió de manera radical el panorama del aprovechamiento cinegético del país. Sobre todo creamos una nueva institucionalidad que soportaba ese nuevo derecho de propiedad, que eran las UMAS, donde tenías, otra vez, un territorio, que era una propiedad privada, ejidal o comunal y un derecho de propiedad. Esto transformó el uso de la vida silvestre en México. Tenemos el caso del borrego cimarrón, por ejemplo, el caso de los venado bura y cola

blanca, del jabalí, los cocodrilos y una enorme cantidad de especies que, yo diría, no sólo no se extinguieron, sino se recuperaron gracias a la idea de las UMAS y posteriormente esta idea se multiplicó; de este aporte yo me siento en lo personal muy orgulloso.

**FG.** *Cuéntame un poco de la contaminación atmosférica y el desarrollo de este tema en el INE.*

**GQ.** Bueno, es un tema que ya para entonces empezaba a declinar en las agendas públicas, por las decisiones que se tomaron a principio de los noventa. Dejó de ser un tema de angustia e histeria colectiva. Sin embargo, también me siento orgulloso de nuestro trabajo y de Adrián Fernández quien ha sido el gran experto y promotor de las políticas en materia de calidad del aire. Porque con él se hizo el *Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México 1995-2000*, que se concertó con muchas entidades públicas; PEMEX, CFE, el Estado de México, el Gobierno del Distrito Federal y demás; y no sólo eso sino también se iniciaron los programas de calidad del aire de otras ciudades del país, de Ciudad Juárez, de Toluca, de Guadalajara, de Mexicali, y el de Monterrey. Entonces creo que esa también fue una aportación muy importante durante esos años.

En el área de calidad del aire creo que también hubo logros importantísimos, como las redes de monitoreo atmosférico que se establecieron en otras ciudades, sobre todo en estados fronterizos. Ahí se llevaba también la relación con los Estados Unidos, el programa fronterizo (que también estaba a cargo de Adrián Fernández), y vale la pena subrayarlo, los trabajos que dieron origen al Registro de Emisiones

y Transferencia de Contaminantes, que luego fue publicado pero cuyas bases se sentaron en esa época. Entonces, este cajón también tuvo, me parece, una importancia primordial con instrumentos muy claros de política y logros también bastante encomiables.

Continúo con la Dirección General de Regulación que era básicamente el área gris. Para ello, nombré a un economista como director general. Me parece que la regulación es una tarea de economistas y así debe serlo. La regulación como una manera de resolver problemas de externalidades y de asegurar la creación de bienes públicos. Hay que entender los costos y beneficios y la lógica de la regulación desde el Estado. Por eso Francisco Giner, que tú conoces bien, fue el primer economista que estuvo como director general en una institución ambiental en el país. Paco y su equipo estaban a cargo de residuos, de las licencias y de todo lo que tiene que ver con regulación directa. En este caso la innovación en esta área fue la creación de la Licencia Ambiental Única; es decir, la integración de todos los trámites en una sola ventanilla y un solo procedimiento de regulación directa. Por otro lado, promovimos intensamente la autorregulación, de lo cual también me siento orgulloso. Estos instrumentos, por cierto, se encuentran vigentes.

Otra área muy interesante fue la de residuos peligrosos. Me propuse la creación de infraestructura para el manejo de residuos peligrosos. En algunos casos tuvimos éxito y en otros fracasamos estrepitosamente. En el caso de los residuos hospitalarios tuvimos un éxito abrumador; fue asombroso y divertido ver el enorme poder de la regulación del Estado para promover nuevos mercados y estimular la inversión en infraestructura ambiental. Gracias a la norma...

creo que la 087, que expedimos en cosa de meses, el país estaba lleno de instalaciones de manejo de residuos hospitalarios y ahí nos enfrentamos, paradójicamente, a la oposición del sector salud del propio gobierno federal, porque la aplicación de este instrumento, obviamente encarecía los servicios de salud. Pero fue asombroso cómo el poder de la regulación abría nuevos mercados.

Con respecto a los confinamientos de residuos peligrosos fracasamos en toda la línea, no logramos abrir uno solo. Creo que hasta la fecha el único que existe es el de Mina, Nuevo León, lo cual me tranquiliza un poco, me hace sentir menos culpable. Fue un tema muy ríspido, políticamente muy desgastante, me parece que no debí haberme metido demasiado en eso, fui demasiado idealista tal vez. Mi objetivo era crear inversiones, mercados y la promoción de empresas donde se conjugara el interés público y privado de tal manera que este último promoviera la solución de problemas públicos.

**FG.** *En ese sentido más que un fracaso personal (porque toda historia si bien tiene actores, se reparte necesariamente en la suma de muchas decisiones) yo podría hablar de un fracaso institucional. La institución ambiental fracasa en su intento de generar infraestructura para el manejo de cosas que son peligrosas para la gente. Es notable porque ante un aparente acuerdo entre un municipio, un Estado y una institución federal con una inversión asociada y una autorización, se llega a una controversia ante el TLC. Es decir, el efecto final es que esta infraestructura no sólo no se construye sino que se llega a una controversia internacional. ¿Hay descuidos, hay errores hay omisiones, o es simplemente no hay condiciones ni las sigue habiendo para desarrollar este tipo de proyectos en el país?*

**GQ.** Puede que todas las razones juntas. Pero si me permites, este tema de los confinamientos a mí me gustaría tratarlo en impacto ambiental que es la lógica de los conflictos con proyectos. Si me dejas acabar este tema de la regulación...

**FG-** *Tú entraste al tema...*

**GQ.** Bueno porque surgía de aquí, porque ahí estaba el tema de los residuos peligrosos pero también estaban las normas en el tema regulatorio. Paco Giner tenía la regulación directa, las normas, los residuos peligrosos, era, digamos, el zar de la regulación directa. En su mano, en su firma había una gran capacidad de poner, como dice la constitución, modalidades a la propiedad privada en función del interés público. Tenemos, entonces, las normas, fue interesantísimo porque nos tocó participar en la construcción del nuevo esquema normativo en el país, no solamente en materia ambiental, e interactuar con la entonces SECOFI, que tenía a su cargo todo el Comité Nacional de Normalización. Hicimos muy buenas relaciones con SECOFI. Elaboramos muchas normas muy importantes que siguen siendo vigentes. Hicimos actualizaciones a la 086, la 087, la 052, ya no sé cuántas. El trabajo normativo me parece que fue muy intenso, particularmente la primera norma seria, comprensiva, integrada, de descargas de aguas residuales que trabajamos junto con la CNA, la norma 001, de la cual me siento muy orgulloso. Entonces, yo diría, ése era el INE. Fíjate, está completo... están todos los instrumentos muy claros, cada uno en su cajón y el que estaba a la cabeza sabía que tenía en las manos; qué palos y qué zanahorias tenía en la mano para lograr los

objetivos que se le habían encomendado. Ahora sí, vamos al último...impacto ambiental y ordenamiento ecológico.

Creo que el ordenamiento ecológico, para empezar por lo más fácil, fue gris, realmente fue decepcionante el desempeño del instrumento y no tanto por causa nuestra, sino porque el gobierno federal no tiene facultades para ordenar los usos del suelo; ésta es una facultad municipal, entonces era un poco brincar la distribución de facultades que establece la constitución y eso dificultaba mucho las cosas. Me parece, en consecuencia, que el ordenamiento ecológico dejó mucho que desear, creo que es un instrumento conflictivo, limitado y por lo mismo poco explotado y explorado en México, salvo alguna excepción por ahí que es el corredor turístico de Tulúm-Cancún, los Cabos tal vez. Sin embargo, creo que ahí nos faltó un poco de claridad, de humildad y de pragmatismo a la hora de entender al ordenamiento ecológico como un instrumento de regulación territorial. Yo pensaba que sí podía funcionar, y en ello no podría decir qué tanto éxito tuvimos; que el ordenamiento ecológico fuera el instrumento de segundo piso de regulación territorial y la evaluación de impacto ambiental un instrumento de primer piso. En ese contexto el ordenamiento facilita las decisiones, establece requisitos de regulación más o menos claros y criterios de aprovechamiento, restauración y conservación. No sé francamente qué tanto lo logramos. pero esa era la intención.

Llegamos al tema más conflictivo de mi gestión; la evaluación de impacto ambiental en algunos proyectos muy ríspidos. El muelle de Cozumel, el club de golf El Tepozteco y los confinamientos que nunca se hicieron, fueron verdaderas batallas campales y ahora sí podemos regresar al tema que te interesaba.

**FG.** *Me interesa saber si hay un proceso autocrítico relativo a éste, que si es un fracaso estrepitoso en términos institucionales. Es decir, la institución ambiental no fue capaz de cumplir un objetivo, sometida por un montón de presiones. En este sentido la pregunta es: ¿esto se debe justamente a que hay debilidad ante estas presiones y no hay manera posible ni el respaldo político necesario para echar esto adelante, ni lo sigue habiendo, o hay fallas de comunicación, fallas de gestión?*

**GQ.** Yo creo que todo junto, pero antes de entrar a esto déjame decirte algo importante sobre la evaluación de impacto ambiental en referencia a mi prioridad. Cuando yo llegué había estado a cargo de este tema y al llegar al INE recibía una enorme cantidad de proyectos en mora, en rezago, lo cual le imponía enormes costos a la sociedad y a la economía. Entonces detectamos que muchos de ellos eran proyectos repetitivos, con tecnologías estandarizadas e impactos ambientales predecibles. En consecuencia, el objetivo en esa área fue utilizar de una manera más eficiente la panoplia de instrumentos de regulación ambiental con que cuenta el Estado. Decir: “Señores: la evaluación de impacto ambiental es un traje a la medida, muy costoso que debe aplicarse a cierto tipo de proyectos complejos y singulares”. Todo lo demás debe regularse de otra manera, entonces hicimos normas; es decir, vamos a sustituir la evaluación de impacto ambiental por las normas, vamos a desregular el impacto ambiental y a sacar muchos proyectos de este instrumento. ¿Cuáles proyectos? Subestaciones eléctricas, líneas de transmisión, exploración, pozos petroleros o minas de jales. Todo eso pasa a ser regulado por normas, de una manera transparente, clara

y predecible, y sólo conservemos en impacto ambiental los proyectos singulares. Ahora, ahí sí se dio la presión y la tensión entre los intereses conservacionistas o intereses de conservación y los intereses de desarrollo. Ese campo de tensión era el único que tenían muchos grupos sociales y muchos intereses económicos para dirimir sus diferencias. Entonces, de pronto, la evaluación de impacto ambiental fue asaltada y se convirtió en un ring (porque no había otro espacio donde pelearse) y nosotros administrábamos esta arena de combate y evidentemente también participábamos en las batallas campales de “rudos” contra “técnicos” que se daban en ese ring; a veces éramos rudos, a veces éramos técnicos. Yo personalmente estuve involucrado en muchos proyectos, a lo mejor fue un error, ahora considero que no debí haberme involucrado de esa manera. Lo que pasa es que siempre he sido muy efusivo y a veces demasiado arrojado en algunas cosas. Entonces me involucré personalmente en San Ignacio, en el club de golf, en el muelle de Cozumel, en casi todos los proyectos complicados, evidentemente fue para mí muy desgastante... muy desgastante. Yo debí haber hecho lo que hacen ahora los secretarios y los subsecretarios, que el tema ni lo tocan.

**FG.** *¿Por qué, por ejemplo, Tepoztlán, que en contexto es la iniciativa de un grupo de empresarios de generar un club de golf y unas casas asociadas, también fracasa? ¿Fracasa, nuevamente, porque el Estado en su componente ambiental no tiene la fortaleza política suficiente para hacer valer instrumentos predecibles que le den certidumbre jurídica a la ciudadanía? En este caso, si mal no recuerdo, se autoriza el impacto ambiental, con algunos comentarios de CONABIO y de otras instituciones y luego*

*la PROFEPA clausura el desarrollo, lo cual, me parece le da un mal cariz al asunto, y posteriormente, la presión social y el retiro de otra autoridades de este tema genera que nuevamente el proyecto no se desarrolle. Me gustaría tu impresión sobre esta acepción ligeramente maniquea en la que se percibió al instrumento: por un lado, los desarrolladores atentando contra el ambiente confrontados con un grupo defensor, que en este caso contaba con el argumento muy poderoso de la clausura por PROFEPA que debilitaba el proyecto. ¿Qué había que hacer?*

**GQ.** Eso que comentas es historia y es muy interesante, porque sí había una cierta esquizofrenia al interior de la secretaría y había conflictos y divergencias significativas entre la PROFEPA y el INE, y si me dejas decirlo abierta y honestamente, considero que a la PROFEPA no le gustaba y nunca le ha gustado ser el policía, le ha parecido un trabajo poco noble, poco digno y siempre ha buscado hacerse de una cara amable (estoy citando textualmente declaraciones de funcionarios que han estado a cargo de esa procuraduría) y por eso, por ejemplo, crearon la auditoría ambiental, ¡que tenía que haber estado en el INE y no en la PROFEPA! porque es un instrumento de política, de regulación. Había ese conflicto con el INE; existía también una actitud como de ser una especie de fiscal interno. Incluso funcionarios de PROFEPA hablaban en voz alta de que ellos tenían la facultad de interponer recursos y sancionar a funcionarios que en sus decisiones regulatorias no cumplieran con la ley. A veces tenía la sensación de nos estaban amenazando desde la PROFEPA. Siempre hubo choques, por lo menos en el INE que me tocó dirigir; en las áreas naturales protegidas, en las normas, en la vida silvestre, en la auditoría, en las normas voluntarias

que promovimos. Entonces en Tepoztlán todo el conflicto se desencadena cuando la PROFEPA clausura... ¡por una estupidez! En este caso entro en un terreno en el que las cosas ya no me constan. Después de haber consultado a la CONABIO, a la CNA que habían dado su visto bueno. ¿de dónde salió esa orden de clausurar un proyecto en el que yo personalmente estaba involucrado y había dado mi anuencia? Ahí es donde, por lo menos en mi experiencia, creo que a esa esquizofrenia que había en la secretaría podemos atribuirle en buena parte algunos de los conflictos o el escalamiento de estos y no solamente en impacto ambiental ¿no? En otros temas de ANP, como el Parque Marino Nacional de Punta Nizuc, Punta Cancún con los prestadores de servicios turísticos el INE hace una cosa y otra parte de la secretaría hacía otra, Pesca también. Es decir, fue una secretaría, por lo menos en mi experiencia, signada por el conflicto y por la tensión. Por ejemplo, en el caso del confinamiento que yo generalmente quise promover en Coahuila... General Cepeda, el conflicto escaló a nivel del senado porque apareció por ahí Jesús González Schmall que tenía unos terrenos en la zona, diciendo que había una falla y que desde Coahuila se iba a abrir la tierra y los residuos peligrosos iban a ir a dar al Golfo de México. No es broma, eso decía. Tengo la sospecha de que estaban azuzadas desde el interior de la secretaría y que encontraban asidero en algunos errores que yo personalmente cometí al ser demasiado impulsivo en decisiones, y quizá algunas veces arrogante con algunos personajes de la política nacional. Entonces al cometer esos errores había carne para hacer un buen guisado de conflicto y el guisado se hizo... se hizo en Tepoztlán, se hizo en el Vizcaíno, se hizo en el Parque Marino Nacional de Punta Nizuc, se hizo en Cozumel. Entonces

yo me sentía en el INE con dos frentes. Por un lado, con el frente exterior, y por otro, con el frente interno, lo cual hacía todo bastante más complicado, y las cosas escalaron hasta que se dio el desenlace que todo mundo conoce.

**FG.** *Me has dado un panorama creo que amplio, detallado de tu paso por la institución y de los alcances de la gestión. A la luz de los años (saliste ya hace diez del INE) ¿cambiarías algo en tu gestión? ¿Harías algo diferente a tu estilo personal de gobernar (que diría Cosío Villegas) o a las decisiones administrativas que tomaste?*

**GQ.** Sí, fijate que haría dos cosas; sería mucho más pausado, más sereno y menos ambicioso. Creo que eso sería bueno para mí porque me hubiera permitido conservar la chamba por más tiempo y no por la chamba en sí misma, sino porque era un trabajo que me fascinaba, que me apasionó personalmente. Por otro lado, creo que tal vez sería un poco más cínic; dejaría pasar más cosas y no me metería en muchos problemas. Me orientaría un poco por el *laissez-faire*, no hay que acabar con el hígado propio ni exponerse a tantos conflictos y tantos desgastes. No sé cómo actuaría, porque no he tenido la oportunidad de volver al gobierno (y espero no volver a tenerla nunca más) pero si eso sucediera, no sé qué haría. Quizá sería más reflexivo y mesurado.

**FG.** *¿Algo que quieras añadir?*

**GQ.** Sí. Yo creo que tuvimos la suerte de tener en esa época un Presidente de la República al que el tema le interesaba mucho y lo aprendió rápidamente. Entendía muy bien los

problemas y las soluciones y eso, desgraciadamente, no se volvió a repetir.

**FG.** *Gracias Gabriel.*

**GQ.** No, gracias a ti Fedro.

# *Víctor Hugo Páramo*

CALIDAD DEL AIRE, INE  
1992-2000

---

**Fedro Guillén.** *Victor, te pediría que me dijeras en qué tramo estuviste en el INE y en qué cargo.*

**Víctor Hugo Páramo:** Yo inicié en el órgano precursor al INE, la Subsecretaría de Ecología, en el año de 1987, y el INE se creó en 1992. Salí del instituto en diciembre del año 2000. Cuando se creó el INE yo era Director de Administración de la Calidad Ambiental y estábamos en la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación encargados de los temas del aire. Recuerdo que en esas fechas la actividad principal de la dirección se enfocaba a la transformación de la normatividad hacia el nuevo esquema que planteó la Ley de Metrología y Normalización.

**FG.** *Correcto, esto te hace testigo privilegiado de muchos hechos. La contaminación ambiental es uno de los más conspicuos elementos que tenemos los ciudadanos para advertir que hay problemas ambientales. En ese sentido, tu trayectoria se ha movido poco, es decir, el tema que has manejado ha sido y sigue siendo la prevención y control de la contaminación del aire. El INE, como bien dices, se formó en 1992 y sufre una transformación importante en el año de 1994, en primer lugar pasa de la Secretaría de*

*Desarrollo Social a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca recientemente creada, en el momento en que tú entras al INE o que cambias de institución ¿se modifican de alguna manera tus alcances, tus objetivos, tus metas de trabajo?*

**VHP.** De alguna manera, la reorganización sí cambió; las actividades variaron y la normalización se estructuró mejor; seguíamos participando y aportando información para la elaboración de las normas oficiales mexicanas. En esa época la orientación de la dirección se empezó a modificar para abordar temas más específicos para la mejora de la calidad del aire. Recuerdo que en esa época se elaboró un inventario de emisiones que fue muy discutido, muy criticado, muy analizado y que dio pauta para que desarrolláramos un proyecto muy valioso que fue la elaboración de la metodología de inventarios de emisiones a la atmósfera para México, un proyecto que se desarrolló con el apoyo de la EPA<sup>1</sup> y de organizaciones no gubernamentales; este proyecto nos permitió, a mediados de los noventa, tener insumos para poder elaborar programas de calidad del aire un poco más estructurados que los que se habían hecho hasta la fecha.

**FG.** *Tus interlocutores en esta materia eran múltiples; eran gobiernos estatales, gobiernos municipales, en algunos casos, eran industriales, PEMEX seguramente. En la relación con ellos el INE de alguna manera tenía alcances normativos, y como lo mencionas, las normas obligan a eficientar procesos y tienen algunos costos asociados. ¿De qué manera se gestionó el asumir*

<sup>1</sup> Environmental Protection Agency. Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (FG).

*esos costos como parte de un programa para mejorar la calidad del aire?*

**VHP.** A través de acercamientos con los sectores involucrados y los sectores productivos privados y públicos. Yo creo que habría que mencionar algo muy importante, hacia 1994-95 se elaboró el primer Proaire a nivel nacional que fue para la zona metropolitana del Valle de México. Para su elaboración se contó con la participación de los gobiernos que confluyen en la zona metropolitana y marcó la pauta para el desarrollo de los Proaires de las otras entidades; de alguna manera, nuestra participación en este proceso para la Ciudad de México nos permitió establecer una metodología que incluía esto que mencionas; la manera de hacer participar a los sectores y a las autoridades para confluir y establecer un programa para mejorar la calidad del aire.

El segundo programa que se elaboró fue el de la zona metropolitana de Guadalajara, y ahí ya empezaron a surgir algunas dificultades para echar a andar estos programas. Posteriormente, se hicieron los de Monterrey, Toluca, Ciudad Juárez y cada uno de ellos tuvo dificultades particulares, en algunos casos eran más de información, en otros de la voluntad política de las autoridades de los gobiernos de los estados y en algunas ocasiones de los gobiernos municipales.

La manera de trabajar fue con una estrategia de apoyo a los gobiernos locales, estatales y municipales, llevar con nosotros la poca o mucha experiencia que se había desarrollado en el INE para elaborar, por ejemplo, los inventarios de emisiones para que ellos mismos supieran cuáles eran las fuentes de contaminación que estaba degradando la calidad del aire. Igual ocurrió con los análisis que se hicieron de los

datos de monitoreo con que contaban; esto fue muy valioso porque además de que se les estaba apoyando para elaborar su programa de calidad del aire, se les estaba dando el *know how* de cómo hacer estas actividades. Fue una época donde al momento de tener listo el Proaire teníamos localmente un equipo que podía encargarse. La parte fundamental está en el establecimiento de las medidas ya que no todos los actores decidieron participar con la misma intensidad en el proceso.

**FG.** *Hay quien dice que el Proaire como instrumento es un avance fundamental en la lucha por prevenir y controlar la contaminación atmosférica; sin embargo, no tiene los alcances o la manera de controlar lo que ahí se propone. En ese sentido, el Proaire era un instrumento que no contaba con el respaldo normativo, de control, de verificación y de seguimiento. ¿Estás de acuerdo con esa crítica o crees que es infundada?*

**VHP.** Posiblemente tengan algo de razón, yo veo otros aspectos que en el caso del tema de la calidad del aire o de la contaminación del aire dificultan la aplicación de los programas. Por ejemplo, no teníamos una normatividad completa, hay algunas actividades que están reguladas pero la mayoría no lo están. Podría mencionar el caso de la industria donde hay algunas normas que regulan algunos de los aspectos pero todavía hay huecos muy grandes.

Segundo, la Ley General del Equilibrio Ecológico establece cosas que hay que cumplir, como monitorear la calidad del aire, pero no tenemos instituciones que hagan cumplir esa ley completamente. Hay ciudades que tienen más de un millón de habitantes y nadie las obliga a cumplir con el monitoreo, son las autoridades locales las que se tienen que

convencer de vigilar si la calidad del aire es buena o mala y sabemos que, salvo algunas excepciones, no se realiza a nivel de todo el país. Entonces, por ejemplo, si tienes un parque vehicular que va creciendo, el nivel de contaminación de la ciudad va a ir en aumento y no se va a detectar. Desafortunadamente, la responsabilidad que tienen las autoridades no se dimensiona y no se acata, no se cumple.

**FG.** *En tu percepción, a pesar de todos estos problemas que detectas, y que comparto, hay avances en esta materia. ¿Tú crees que el INE contribuyó desde su espacio institucional a estos logros que son evidentes para todos, en el sentido de que el plomo se controló, los monitoreos permanentes, que hay un año muy exitoso que es el 2006 en términos de mediciones, crees que el INE sentó bases para esto?*

**VHP.** Sí, yo creo que sí. A través de su evolución el INE ha ido cambiando, yo recuerdo que cuando tuve que salir de ahí dejamos establecidos siete proaires a nivel nacional que estaban cubriendo las principales ciudades del país en desarrollo, y a lo mejor faltó la parte de insistir más, aunque sí se trabajó mucho; sin embargo, hay que reconocer que si los gobiernos de los estados no asumen la responsabilidad que les corresponde, es muy difícil avanzar.

De cualquier manera, el INE ahora, como yo lo percibo en su orientación, en donde algunas de sus principales funciones tiene que ver con apoyar a los gobiernos locales con investigación aplicada a los programas, es muy valiosa y tiene una gran repercusión; podría mencionar algunos ejemplos como lo que hemos estado trabajando con el instituto para estudiar los compuestos orgánicos volátiles reactivos y tóxicos, que son muy importantes para la zona metropolitana,

esta información que estamos obteniendo a través del trabajo conjunto nos va a permitir avanzar muchísimo en el control de la contaminación en el Valle de México.

**FG.** *¿Cuál sería el trabajo que te dejó más satisfecho en el INE?*

**VHP.** Como una particularidad me parece que hicimos buen trabajo en los inventarios de emisiones, es algo muy complicado que requiere un esfuerzo de varios años para echarlo a andar y creo que eso lo logramos.

**FG.** *¿Alguna autocrítica?*

**VHP.** Si, quizá debimos haber sido más agresivos con los Proaires.

**FG.** *Más insistentes, con un poco de más de presión a otros actores.*

**VHP.** Sí, a lo mejor no teníamos todas las herramientas que se requieren, actualmente el INE tiene las herramientas para tener esa función, ellos como parte de sus funciones principales cuentan con la evaluación de la calidad ambiental y en el caso de la contaminación del aire, yo sé que están haciendo diagnósticos muy importantes de los parques vehiculares y de la calidad del aire e incluso de su relación con los efectos a la salud, que son los elementos clave que requieres para poder avanzar ambientalmente en el tema del aire. Necesitas estar consciente de los daños que se están ocasionando porque ese es el argumento básico para que las altas autoridades tomen las decisiones que hay que tomar.

# Alejandro R. Nyssen Ocaranza

INDUSTRIA, INE  
1995-2000

---

**Fedro Guillén.** *Alejandro ¿me puedes dar tu cargo y tu periodo en el Instituto Nacional de Ecología?*

**Alejandro Nyssen.** Al INE entré el 1° de enero de 1995 como Coordinador del Sector Industrial, y después de cuatro años, el nombre del cargo cambió a Coordinador de Investigaciones, Integración y Asesoría de Proyectos Especiales, aunque en realidad, la función era la misma. En total mi estancia en el INE fue de seis años.

Éste era un puesto muy interesante y gratificante, porque comprendía la parte voluntaria con las industrias, a través de los temas de autorregulación y convenios voluntarios. Partimos de cero, debido a que no existía el tema en la agenda del INE y poco a poco se empezaron a firmar convenios muy importantes con las industrias. El primero se firmó con la industria de jabones, grasas y detergentes, lográndose introducir los detergentes biodegradables en México. A partir de la firma del convenio, prácticamente el 100% de las empresas productoras de detergentes modificaron sus procesos y sobre todo cambiaron la materia prima que suministraba PEMEX, dodecibenceno ramificado por el lineal, que cumplía con la normatividad internacional para producir deter-

gentes biodegradables. Las pruebas arrojaron que a los 28 días de usar este detergente prácticamente ya sólo se encontraban trazas del mismo en el agua, comparado con lo que se tenía anteriormente donde tres meses después seguían apareciendo residuos del mismo.

También se firmaron convenios con los productores de plaguicidas para limpiar los envases a través de un triple lavado como parte del uso o dosificación del producto, con el fin de evitar que estos envases, que se encontraban tirados en las zonas agrícolas, fueran reutilizados con fines distintos y se pusiera en riesgo la salud de las personas.

*FG. Esto no suponía costos, es decir, costos asociados al cambio de procesos, y si lo suponía, ¿de qué manera ustedes implementaban incentivos o mecanismos de comando y control de tal manera que esto ocurriera?, porque mi percepción sería que de manera voluntaria y natural los industriales se resistirían a un sobrecosto por un proceso de limpieza ambiental.*

**AN.** Por lo menos en los temas que he mencionado ya aparece el concepto de la responsabilidad del productor. En México todavía no estaban claros los temas de responsabilidad integral ambiental, ciclo de vida o de la cuna a la tumba de los productos y/o sus envases. Sin embargo, algunos productores en otros países ya estaban obligados a cumplir una normatividad ambiental más estricta, y en México siempre tuvimos la fortuna de encontrar empresas y empresarios líderes preocupados por su desempeño ambiental, lo que nos permitió iniciar con el tema en forma voluntaria. A ellos se les permitía entrar en forma paulatina, empezar con una región o en un estado haciendo pruebas, analizando costos y logrando apoyos del

INE o de la misma secretaría. Por ejemplo, para el caso de los envases con plaguicidas, se inició en las pistas donde despe-gaban y aterrizaron las avionetas utilizadas para fumigar, con lo que se pudo recuperar un gran número de envases de gran tamaño simplemente botados junto a estas pista. Aunque estos no podían tener el prelavado, se dieron facilidades para su acopio y traslado. En paralelo se introdujo el concepto del triple lavado, capacitando a los agricultores de la zona centro del país y se puso en operación una línea telefónica de emergencias disponible las 24 horas los 365 días del año, para casos de intoxicación con plaguicidas. Todos pusimos de nuestra parte, el gobierno con los permisos y los programas de difusión y los productores con inversión y muchas horas persona destinadas a la logística y capacitación.

**FG.** *Me dices que parten prácticamente de cero, esto supone un diseño, creación de instrumentos y políticas para el sector industrial. ¿Qué elementos o qué instrumentos diseñaron y cuál fue su éxito creciente?*

**AN.** Se firma, a nivel presidencial, un convenio para contar con instrumentos voluntarios; entonces teníamos este apoyo al más alto nivel.

En la SEMARNAP teníamos tanto las áreas que aprobaban e impulsaban los instrumentos voluntarios como las que estaban en contra de estos temas, en este caso y básicamente era la PROFEPA, en especial la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, la cual creía que la autorregulación le quitaba clientela para sus auditorías.

En un momento dado, para poder negociar estos instrumentos voluntarios con PROFEPA tuvimos que dejar a un

lado el ISO 14000, que es voluntario y tiene que ver con la administración ambiental, y el cual en un principio nosotros también estábamos promoviendo.

**FG.** *Esta relación con PROFEPA era aparentemente compleja; de hecho, PROFEPA genera un mecanismo de auditoría que parecería ser un instrumento más propio del INE. Era un clima tenso, era un clima de competencia. ¿Cómo lo percibías?*

**AN.** Era una guerra total. En el momento que firmábamos un convenio, PROFEPA mandaba inspeccionar a las empresas, y hasta dónde podía las amedrentaba. En el caso del primer convenio que sacamos para detergentes biodegradables, PROFEPA mandó a siete inspectores durante varios días, una práctica totalmente inusual, a una de las empresas líderes en el tema. Es una fábrica de jabones y detergentes muy importante en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la tuvo de cabeza durante un buen tiempo. Todo esto fue muy desgastante, hasta que fuimos logrando establecer cada cual su nicho.

**FG.** *¿Fue probablemente el proceso de normalización y en general el proceso regulatorio lo que ayudó a que cumplieran con mayor cabalidad sus funciones?*

**AN.** Yo no podría afirmar esto y como ejemplo me estoy acordando de otro tema importante, el de los combustibles alternos. En México no existían antecedentes. En el INE empezamos con un convenio voluntario con la industria cementera, mediante el cual se comprometían a cumplir con ciertos niveles de emisiones y a verificar, con pruebas

de laboratorio, la calidad de los combustibles alternos que recibían. Hablamos ahí principalmente de llantas usadas y aceites gastados. Para que se les autorizara de un 6 a un 8% de combustible alternativo (dependiendo de la planta) las empresas cementeras hicieron el compromiso de mantener la misma calidad en sus emisiones, y un control muy estricto de mediciones. El convenio se firmó y funcionó muy bien, cumpliendo al mismo tiempo con demandas ambientales de disposición final de residuos contaminantes, como son las llantas y aceites ya mencionados. Todavía me tocó una planta cementera que se llama Cementos de Guadalajara, situada en Ensenada, Baja California que era propiedad de CEMEX, la cual quemó un millón de llantas en un año, lo que fue una excelente contribución al problema de las llantas en la zona. El relleno sanitario que estaba en Tijuana, Baja California, llegó a tener seis millones de llantas, por lo menos en el año de 1994, después menos porque se incendió y estuvo prácticamente cuatro meses prendido con un impacto muy fuerte en la contaminación atmosférica de la zona. La disminución del volumen de llantas en el sitio de disposición final mediante el convenio con la cementera tuvo un impacto ambiental benéfico mientras que sus emisiones no aumentaron en ninguno de los componentes que se midieron. También se mandaron hacer pruebas para ver si se producían contaminantes como las dioxinas y furanos lo cual salió negativo. Hay que tomar en cuenta que, al igual que los combustibles alternos, el combustóleo es un residuo de la industria petroquímica y en algunos casos compiten o se complementan con los combustibles alternos, como es el caso de las cuerdas de fierro de las llantas que se incorporan al producto (cemento). Con el tiempo los parámetros fijados en el conve-

nio como voluntarios derivaron en una norma de emisiones, que es la norma 040 de SEMARNAT, que ahora regula lo que se inició de forma voluntaria.

**FG.** *¿Hay algún cambio en tus funciones o líneas de trabajo en el momento en que hay un relevo en la presidencia del Instituto en el año de 1997?*

**AN.** En los primeros seis o siete meses no, posteriormente se dieron algunos cambios, porque el licenciado Enrique Provencio me reubicó dentro de una dirección general dependiendo del Dr. Francisco Giner de los Ríos, lo cual me cortó parte de la movilidad que tenía, me quitaron el personal que tenía prestado de otras áreas y el presupuesto que me asignaban de la Presidencia del INE o de otras direcciones generales. Realmente no sé de dónde era el presupuesto pero nunca me faltaban recurso y apoyo. Con el cambio también se me complicó mucho el contacto directo con las empresas y a partir de este momento se cayeron las nuevas promociones. Llegamos a tener convenios con 1,400 empresas, no fue menor, no era un gran número de convenios pero agrupaban a muchas industrias y prácticamente se mantuvo esa proporción. Aunque sí contaba con el apoyo de Enrique, no lo voy a negar porque siempre me apoyó, se me redujo la libertad que tenía antes. De hecho, como coordinador tenía mayor nivel jerárquico que los directores generales pero sin estructura ni presupuesto. Continué como dos años, con menos movilidad, aunque manteníamos los convenios y los fuimos modificando. Después hubo una reestructuración menor y volví a quedar dependiendo de la Presidencia del INE.

En la época de Enrique firmamos un convenio muy importante con la industria curtidora en Guanajuato, porque ahí había dos problemas muy importantes: por un lado, el municipio no podía tratar las aguas residuales porque venían contaminadas con cromo y sulfatos, y por el otro lado, era muy difícil verificar a todas las micro empresas curtidoras (aproximadamente 400). A veces se encontraban curtiendo pieles en el patio trasero de una casa. Se llegó a un acuerdo y se firmó un convenio donde entró prácticamente toda la industria curtidora a través de la cadena de cliente-proveedor. El gobierno del estado de Guanajuato y los empresarios de León se sumaron y logramos concretar el convenio, muy al final, a pesar de algunas áreas que preferían el esquema de comando y control. En el área de residuos peligrosos tuvimos muchos obstáculos pero encontramos una coyuntura y logramos firmar el convenio. Doscientas cincuenta empresas empezaron a reusar y tratar de diferentes formas sus residuos y esto llegó a modificar a tal grado las descargas al drenaje municipal, que León pudo construir su planta de tratamiento municipal. Antes de esto, no se podía pensar en tratar las aguas porque tenían desechos industriales y orgánicos. Después de cuatro meses del convenio, el mismo municipio nos informó que un alto porcentaje del contaminante de las aguas residuales era de origen orgánico y empezaron a diseñar la planta de tratamiento.

**FG.** *¿Qué papel le asignarías a los instrumentos diseñados en esa gestión, en la evolución de la política ambiental, en la evolución del diseño de instrumentos, son vigentes, han evolucionado, crees que haya un papel pionero, cómo la ves?*

**AN.** Personalmente creo que es un papel pionero que ha permitido realizar en forma paulatina, y sin tantos desgastes, los cambios que requiere la industria para mejorar su desempeño ambiental. Posteriormente es fácil regular con reglamentos o normas que se pueden cumplir a un costo aceptable. Estoy convencido que son instrumentos muy importantes para la innovación, para nuevos proyectos, para empresas líderes que permiten marcar nuevos compromisos con nuestro entorno. No obstante, el tema dejó de estar en la agenda, y prácticamente desapareció. Regresaron a tratar de normalizar lo más posible, a veces en contra de los mismos intereses económicos que permiten mejorar el desempeño ambiental. Te pongo como ejemplo la norma 083, que es la que señala las especificaciones que deben cumplirse para la selección, construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos sólidos; si bien deben quedar muy claras las características geofísicas de un sitio y sus colindancias así como las reglas de operación, es un absurdo que se ponga dentro de la norma cómo manejar el biogás, porque eso puede bloquear la obtención de recursos que te permitan mantener el relleno sanitario en una forma más sustentable. Hay conceptos que se deben seguir manejando en forma voluntaria, por lo menos al inicio de la entrada de nuevos proyectos e innovaciones, como mencioné, y dejar los procesos de normalización para las etapas de consolidación o competencias desleales o bien de claros riesgos al ambiente y a la salud.

**FG.** *¿Momentos difíciles, autocríticas, errores o simplemente metas no cumplidas?*

**AN.** Recuerdo dos momentos difíciles. El primero, cuando sale Gabriel Quadri. Yo estaba en lo que le llaman el “INE paralelo”, que éramos un pequeño grupo de personas que no estábamos en la estructura formal del INE y que de alguna manera teníamos gente a nuestro cargo, pero era gente que oficialmente estaba en otras áreas; ese momento fue difícil porque no sabíamos hasta dónde iban a llegar los cambios. Fue una sorpresa encontrarme con Enrique Provencio, quien nos recibió bien, nos dio apoyo y nos permitió seguir trabajando con nuestros encargos.

Otro momento complicado fue cuando el INE da el giro total, al entrar como Presidente de la República Vicente Fox y el subsecuente nombramiento de Víctor Lichtinger como secretario de SEMARNAT; prácticamente desaparece el INE, no sé si tenga los números correctos pero creo que se redujo al 10%, todas las áreas de gestión, que eran la fuerza que tenía el INE, pasaron a la Subsecretaría de Gestión de la SEMARNAT y el INE queda como su nombre lo dice, como un instituto de investigación. En esos momentos se achican los espacios. Yo me quedé ahí como seis meses y después salí. El cambio fue muy fuerte porque las nuevas tareas del INE eran de otra visión.

**FG.** *Efectivamente hay un cambio dramático, por expresarlo de alguna manera, en el año 2000, diciembre, en el que el INE se reconfigura y transfiere todas sus atribuciones regulatorias normativas, a la Subsecretaría de Gestión básicamente, y se convierte en un instituto de investigación, cuya misión principalmente es hacer análisis, o investigación que apoyen el diseño de política ambiental. En este sentido, hay quien lo ve como un hecho posi-*

*tivo, hay quien lo ve con nostalgia, y quien lo ve como un hecho negativo, pero intentando, para redondear esta entrevista, construir hacia adelante ¿tu que escenario a futuro le ves al instituto en esta condición actual, en esta condición como una entidad pública de investigación?*

**AN.** En el tema que yo manejaba el cambio sí resultó negativo, porque ni en el INE ni en SEMARNAT se continuaron los trabajos realizados. No hubo nadie a quien entregarle; me pidieron meter todo lo ejecutado a lo largo de un sexenio en cajas y al archivo muerto con una entrega administrativa. Toda la información recopilada, los convenios, el trabajo realizado no fue del interés de la nueva administración. Hasta la fecha me cuesta trabajo creerlo.

**FG.** *Es decir, no hubo una transferencia a otra institución, simplemente desapareció.*

**AN.** Desaparecieron las funciones, desapareció la gente, desapareció el trabajo, todo se metió en cajas y se mandaron quién sabe a dónde; ni siquiera hubo el interés de saber qué hizo el área. Con el tiempo algunos temas volvieron a las mesas de negociaciones por empuje de las mismas empresas y del ingeniero Bernardo Lesser, quien dominaba el tema y continuó en SEMARNAT.

**FG.** *¿Te gustaría agregar algo que no te haya preguntado?*

**AN.** No, te agradezco mucho la entrevista.

**FG.** *Ha sido muy interesante. Muchas gracias.*

# *Enrique Provencio*

PRESIDENTE DEL INE DE OCTUBRE DE 1997  
A DICIEMBRE DE 2000

## SEMBLANZA

**H**a trabajado la mayor parte de su vida profesional en cuestiones de política económica y social, medio ambiente y sustentabilidad, en el sector público federal y estatal, en la academia y en organizaciones ciudadanas. También ha sido consultor de organismos internacionales y nacionales.

Entre sus principales actividades en el sector público, además de Presidente del INE, ha sido Subsecretario de Planeación de la SEMARNAP, Director General de Investigación y Desarrollo Tecnológico del INE, Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Ha sido profesor de diversas materias en ocho universidades, sobre todo en la Facultad de Economía de la UNAM, en donde ha impartido más de 20 cursos semestrales y trabajado como investigador. Ha sido coordinador de varios diplomados en instituciones de educación superior, integrante de las juntas de gobierno de diversos centros de investigación, y miembro de comités editoriales de revistas especializadas. Es coautor de más de 70 publicaciones, incluyendo nueve libros.

Es socio activo de varias organizaciones ciudadanas, como el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, la Fundación de Apoyo a Gobiernos Locales y el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, entre otras.



---

**Fedro Guillén.** *Enrique, tú llegas al INE con un poco más de la mitad de la gestión sexenal por delante y ello, creo, genera retos y oportunidades. Me parece e identifico, ya me dirás si estás de acuerdo con esta percepción, que en el terreno de las oportunidades se podía generar una línea propia, mecanismos de gestión diferentes o ajustes para un mejor funcionamiento. En el terreno de los retos me parece evidente que el INE era una institución en marcha y de pronto podría ser muy complejo hacer modificaciones drásticas. ¿Esta es tu percepción? ¿Era ese tu primera preocupación al llegar la INE?*

**Enrique Provencio.** El primer reto no tuvo que ver con lo que me estás preguntando, sino con hacer más convergente la actuación del INE con el resto de las instituciones de política ambiental y de recursos naturales que en ese momento tenía la SEMARNAP. Esa convergencia era necesaria justamente para que la SEMARNAP operara de manera más orgánica y para que hubiera más integralidad en la política ambiental de ese periodo. Como a la postre resultó claro, la SEMARNAP no estaba aprovechando su potencial para articular la política

pesquera, de bosques, de vigilancia e inspección, entre otras, con la regulación ambiental propiamente dicha, y esa falta de integración se debía, en buena medida, a las dificultades de interrelación que existían entre el INE y el resto de la SEMARNAP. Ese era el principal reto y no generar una línea propia. Considero que “la línea propia” en las políticas públicas es parte de la mitología mexicana en la que muchos funcionarios públicos quieren dejar una marca personal y creo que es en gran medida una expresión megalomaniaca del quehacer público. Supone que la política tiene que cambiar ante cada nuevo funcionario que entra a una institución determinada, y eso es un lastre. No se trataba de corregir la política, ésta había sido diseñada en un proceso que no inició en enero de 1995, sino que había empezado realmente en el año anterior, cuando se nombró presidenta del INE a Julia Carabias. En ese año había habido un muy intensos esfuerzos de sus funcionarios por cuestionar la política ambiental, someterla a revisión, aprovechar la elaboración internacional, que había sido muy rica a principios de los noventa, para actualizar la política ambiental mexicana y como resultado de ese proceso, surgió el programa de medio ambiente de 1995. Al momento de mi llegada, ese programa estaba vigente y había que seguirlo aplicando, en consecuencia, ese era el reto principal junto con el de integrar al INE con la SEMARNAP y sobre todo lograr que los instrumentos de regulación ambiental funcionaran más en línea con el resto de la política de la secretaría.

**FG.** *Me expones tu primer reto de manera muy clara; sin embargo, en los hechos debió revestir cierta complejidad. ¿Cómo haces para alinear la institución que, asumo siguiendo tus argumentos, no tenía el nivel de convergencia deseable?*

**EP.** Bueno, en primer lugar había que darle una mayor institucionalidad al funcionamiento del INE y esto quería decir en concreto lograr que las estructuras, las atribuciones y funciones del instituto operaran de acuerdo con su organización, y esto no estaba ocurriendo en particular debido a que el INE había generado una estructura en la que los espacios formales tenían una parte de las atribuciones y otras estructuras informales estaban realizando otras tareas de manera simultánea. Esto tenía una explicación y era básicamente que las estructuras burocráticas en buena medida tenían dificultades para operar, entre otras razones porque una parte del personal de base y otra parte del personal técnico no respondían con el dinamismo que se requería y tampoco eran suficientemente ágiles para innovar, y eso condujo a que el INE desarrollara esa estructura dual. Sin embargo, a largo plazo era una apuesta fallida porque hacía descansar la operación del instituto en una estructura informal que por definición era más frágil y estaba destinada a la extinción. Por eso se realizó una reorganización interna muy importante, porque buena parte de la inteligencia del INE se ubicaba en esta estructura informal y la canalizamos a las direcciones generales para evitar este trabajo paralelo. En segundo lugar, la institucionalización del INE en la SEMARNAP implicaba que los mecanismos de interrelación se desazolvaran y permitieran un trabajo normalizado. Por ejemplo, el INE y la PROFEPA tenían que interactuar entonces en muchos temas debido a que las facultades regulatorias residían en el INE, entonces en el seguimiento de condicionantes de impacto ambiental o de los programas de ordenamiento ecológico, de las tareas de inspección en vida silvestre, en industria,

se requería una relación más fluida que no se estaba dando y que se había ido entorpeciendo por muchas razones. Esa era una tarea crítica en todos los temas en los que la SEMARNAP pretendía introducir cambios de visión y de gestión en línea con la sustentabilidad. Un ejemplo muy claro era el dictamen de impacto ambiental de algunas cuestiones forestales que requerían de canales interactivos entre la Dirección de Impacto Ambiental y la Dirección General Forestal de la Subsecretaría de Recursos Naturales. Como ese eje había varios y en todos ellos había que trabajar más estrechamente.

**FG.** *Esta necesidad de cambiar las formas operativas tenía una expresión más amplia en otros sectores? ¿Tú percibías que el INE no tenía esta convergencia con otras entidades del sector público con las que necesariamente tendría que haber una relación?*

**EP.** Eso era variable y dependía de diferentes casos pero la tarea más urgente era al interior de la secretaría. Por otro lado, si había una interacción muy intensa del INE (1995-1997), por ejemplo, con la Secretaría de Turismo. Se había generado todo un plan de ecoturismo que no se había formalizado pero que estaba prácticamente listo. También había cierta interacción con industria y otras áreas, aunque no era lo suficientemente fuerte con otras, por ejemplo SEDESOL. Sin embargo, como ya expliqué, la problemática estaba adentro.

**FG.** *Si bien comparto esta crítica que has realizado a cuestionar la tentación megalomaniaca, no tengo la menor duda de que hay un sello personal en cada transición que se expresa en una serie de medidas, de ajustes administrativos o en el rediseño de algu-*

*nos proyectos ¿Hay algo que recuerdes del INE como una iniciativa propia?*

**EP.** Bueno, la idea del sello personal es una idea que también merece discusión porque este sello en la tradición política mexicana (en lo que Cossío Villegas llamó “el estilo personal de gobernar”) es también una expresión de las debilidades institucionales, de la falta de mecanismos programáticos y se confunden usualmente con el margen de acción para la discrecionalidad, y mi estilo personal, para usar una expresión clásica, es resistirme a los estilos personales.

**FG.** *Ese es, paradójicamente, un sello...*

**EP.** Y al resistirse uno a los estilos personales se enfrentan dificultades. En la tradición política mexicana los aparatos burocráticos demandan un cambio, o lo demandaban en el pasado y a mí en lo particular nunca me importó esa presión. Esto era importante en esa circunstancia concreta pero, por otro lado, era irrelevante en el sentido de que si el énfasis estaba puesto en la normalización institucional haciendo las reformas necesarias, mi objetivo era justamente ese: institucionalización. Debo decir que sí representó un esfuerzo para mí lograr transmitir esta idea en la estructura del INE pero eran necesarios los cambios. En primer lugar, había que reinsertar a buena parte del personal técnico a las áreas de gestión, y eso, por supuesto, fue desagradable para personas que tenían espacios propios en el instituto con una vinculación directa con el Presidente del INE. En segundo lugar, también fue difícil para los propios directores generales que veían con cierta reticencia la posibilidad de coordinar a fun-

cionarios y técnicos que antes operaban de manera paralela. Sin embargo, ambos debían pagar un costo. Esa fue una primera decisión y a la distancia estimo que no fue tan costosa, no era más que una obligación y una necesidad a cubrir. Posteriormente sí fue necesario realizar algunas actividades que obligaron al involucramiento del personal sobre todo en el afinamiento de una visión de política ambiental; no eran necesarios cambios, en ese momento era vigente una política de medio ambiente con un periodo de seis años. Este programa no había que cambiarlo; en sus líneas esenciales era correcto. Lo que sí había que hacer era discutirlo con una visión a más largo plazo, y esa fue una actitud que implicó una tarea de elaboración muy interesante en la que nos valimos de la ayuda de un facilitador externo, el doctor Luis F. Aguilar. Nos involucramos entre 1998 y 1999 en un proceso que no era propiamente de planeación estratégica; de hecho, era más ambicioso con el fin de analizar en un ejercicio prospectivo las áreas que requerían un mayor desarrollo de capacidades institucionales. A lo largo del tiempo me ha quedado claro que los resultados de este estudio fueron muy válidos. Por ejemplo, concebir que había que cambiar las estructuras administrativas en el mediano plazo para atender mejor las necesidades emergentes de esa época, como el cambio climático y el adelgazamiento de la capa de ozono.

**FG.** *Digamos que hay una visión muy clara de lo que hay que hacer en el instituto y se ponen manos a la obra pero también los tiempos sexenales (cada vez más cortos desde mi punto de vista) apuntaban a un rendimiento de cuentas, a un cierre de resultados, de logros que te correspondía a ti coordinar como titular de la institución: ¿qué prioridades estableciste?*

**EP.** Bueno, la prioridad no era hacer una lista de logros, esa es una visión también muy en línea con una tradición que entonces reinaba, como una tradición de cierres muy centrados en el auto elogio. El ejercicio era fundamentalmente de documentación de políticas públicas, que era algo muy distinto a la documentación de memorias de labores o de síntesis de logros. Era un ejercicio que sobre todo permitía establecer en los principales campos de la política del INE la documentación de antecedentes, el quehacer, los cambios, los instrumentos y mecanismos de gestión y sobre todo, dejar un apunte documentado sobre los retos de la gestión y también una documentación de las ideas de la política; no de las individuales sino del debate público. Ese ejercicio fue muy importante ya que permitió dejar en el año 2000 al menos una docena de libros en cada uno de los temas más relevantes que fueron vida silvestre, gestión, industria, materiales peligrosos, residuos y riesgo, impacto ambiental, ordenamiento ecológico, áreas protegidas, indicadores ambientales y el Centro Nacional de Capacitación e Investigación Ambiental, que ya estaba claramente establecido entonces, turismo y medio ambiente, estrategia costera, además de un libro completo sobre política y gestión institucional en México que daba cuenta no solamente de lo que se había hecho de 1995 al 2000, sino de los antecedentes de la política.

Tengo mis dudas sobre la utilidad real de este ejercicio que fue tan interesante, las tengo porque a partir del 2001 las impericias y sobre todo ciertas pretensiones de refundación de las políticas públicas determinaron que este ejercicio se tomara poco en cuenta. Ese, a mi juicio, fue un error;

las políticas públicas en medio ambiente no se reinventan y esto, inclusive, no ocurrió en el 2001, en el periodo del ejercicio de alternancia del gobierno que había sido democráticamente electo en el año 2000. Sin embargo, estas pretensiones refundadoras fueron muy costosas para la política ambiental mexicana y una parte de los errores consistió en no tomar en cuenta el ejercicio de documentación de políticas que se había hecho, como tampoco se tomaron en cuenta las entrevistas y reuniones presenciales que tuvo el equipo del Presidente Fox con el equipo saliente... pero esa es otra historia.

**FG.** *El instituto tenía en el momento que lo dirigiste, un enorme poder regulatorio. Eso supone un escenario complejo (lo he platicado con otros entrevistados) ya que hay intereses encontrados y estos siempre se expresan de alguna o de otra manera: ¿enfrentaste problemas como el que describo?*

**EP.** Sin duda se enfrentaron circunstancias en que, con toda crudeza, se expresaban cruces de intereses. Sin embargo, en perspectiva no deja de llamarme la atención que en realidad, y a pesar del poder regulatorio que tenía el INE, las cosas operaban con normalidad. Un ejemplo concreto... en mi periodo como Presidente del instituto, no tuve ninguna presión directa de Presidencia de la República para la aprobación o el rechazo de algún proyecto. Si hubo algunas presiones específicas de grupos empresariales y también de algunas organizaciones ciudadanas, pero siempre dentro de lo que se podía considerar el juego normal de los intereses y de la participación ciudadana. Hubo casos muy críticos en el periodo 1998-2000 pero no debido a que las presiones fue-

ran personalizadas. Incluso en el caso más complicado que se vivió en ese periodo que fue el de la dictaminación de la Salinera San Ignacio en Baja California Sur,<sup>1</sup> el INE tuvo independencia para dictaminar.

**FG.** *Sobre este punto en concreto, un observador independiente podría argumentar que el instrumento nunca se puso a prueba. Hay un aparente arreglo, desde mi punto de vista, en contra de los intereses de la empresa para evitar que el estudio ingresara al instituto. ¿Es éste un logro o más bien una factor que muestra que el instrumento iba a ser puesto a prueba de una manera compleja, con muchísimas presiones en ambas direcciones y que lo mejor era evitarlo?*

**EP.** Bueno, el instrumento de impacto ambiental por sí mismo no era suficiente para una sobrecarga como la que representaba un proyecto de esas dimensiones, por lo tanto, es algo trivial el caso solo por la aplicación de ese instrumento. En ese caso, en particular, estaban en juego muchos instrumentos de la política ambiental como las normas, el ordenamiento ecológico y la aplicación de diversos compromisos internacionales. No creo que haya sido una decisión insensata resolverlo como se hizo. En esa decisión intervino al más alto nivel el propio Presidente de la República... eso es cierto. Sin embargo, fue sensato en la medida de que hubiera resultado imprudente sobrecargar a la manifestación de impacto ambiental en una sola decisión sobre un tema

1 En la siguiente página del INE se puede encontrar un artículo detallado de Andrés Ortiz sobre el tema: <http://www.ine.gob.mx/publicaciones/gacetitas/282/salinet.html> (FG).

tan complejo. Creo que la decisión fue correcta, pero hubo otros muchos casos en los que la operación del instrumento de impacto se dio correctamente, como por ejemplo, en una gran planta de producción de nitrógeno de PEMEX en Campeche o proyectos de otra naturaleza.

**FG.** *Otro ejemplo de un asunto complejo fue el de la iniciativa de un confinamiento de residuos peligrosos en Sonora, con el antecedente señaladísimo de Guadalupe, en donde quedó claro que el cumplimiento normativo no determinaba el desarrollo de un proyecto.*

**EP.** Sytrar, en Sonora, fue distinto a Guadalupe y a General Cepeda en Coahuila y, efectivamente, fue un caso muy crítico y muy especial. La diferencia estriba en que el confinamiento ya estaba funcionando. Sin embargo, por problemas de operación no se le renovó la licencia de funcionamiento. Fue un caso extremadamente complicado porque, en efecto, entraron en juego discrepancias entre instrumentos regulatorios federales y locales, en particular con el municipio de Hermosillo que canceló la licencia de funcionamiento y también intervinieron en otras licencias que fueron suspendidas. Es cierto que el INE no aprobó las licencias para un nuevo periodo, y esto supuso una crisis que a la postre significó el cierre del confinamiento. Fue un caso complejo que puso al descubierto las debilidades de la política mexicana en gestión de infraestructura como ya había ocurrido antes en Guadalupe y en General Cepeda. En particular, es un problema el otorgamiento de licencias por periodos de un año que son muy cortos, ya que la infraestructura ambiental requiere de periodos de autorización de más largo plazo que

implican inspección, vigilancia y validaciones posteriores. Creo que Sytrar fue el asunto más complejo que enfrentó el INE en ese periodo, incluso más complejo que la salinera de San Ignacio. También fue uno de los casos en que la empresa terminó ganando un proceso jurídico en contra del gobierno mexicano y significó una instalación menos en la ya de por sí escasa infraestructura que tenía el país en esa época.

**FG.** *Dos temas que me interesa platicar contigo ya que te reconozco una amplia capacidad de análisis de los temas de política y sus instrumentos: el ordenamiento ecológico que, creo, debería repensarse dados sus alcances y el impacto ambiental. Hablabas hace unos instantes de una “sobrecarga” y considero que además de ello es una decisión que toma una sola persona (no importa cuántas veces la consulte) y por ello tendría que merecer una revisión.*

**EP.** El tema del ordenamiento constituyó para mí una de las grandes preocupaciones y también una de mis grandes frustraciones. Desde 1995 la SEMARNAP se había propuesto reformar el instrumento del ordenamiento ecológico del territorio (OET) para evitar lo que había ocurrido en 1993 y 1994, cuando el INE había formulado las cartas del ordenamiento nacional del territorio y, al margen de errores técnicos específicos, lo que había sucedido con ese inmenso y muy valioso trabajo que se había hecho desde la SEDUE, fue que el instrumento al escala nacional tenía muy poca posibilidad de aplicación de las políticas dictadas como la conservación, la restauración o el aprovechamiento. A final de cuentas eso mismo ocurrió en el periodo 1995-2000, a pesar

de que se habían hecho esfuerzos adicionales por incorporar dimensiones económicas, sociales e institucionales en su aplicación. Sin embargo, al final y pese a la realización de estudios muy valiosos que se transfirieron a todos los estados, creo que el impacto fue muy dudoso.

También avanzamos en ese periodo para tratar de darle convergencia al ordenamiento ecológico del territorio con el ordenamiento territorial que le correspondía coordinar a la SEDESOL. No se logró mucho avance y desgraciadamente más adelante, ya en el siguiente sexenio, se logró poco. Ahí tenemos en el país todavía un gran problema sin resolver; la convergencia de estos dos instrumentos, un problema de distribución de atribuciones y facultades entre dos secretarías de Estado. Tenemos un problema de articulación de escala que no se pudo resolver con la publicación del reglamento de ordenamiento, me parece que en el año 2003. Esto me lleva a la evaluación de impacto ambiental, que junto con el ordenamiento han sido considerados la madre de los instrumentos de política ambiental desde el punto de vista formal. Sin embargo, creo que el instrumento con mayor impacto es el de las normas y la sociedad mexicana nunca las ha percibido en toda su dimensión, entre otras razones, porque son un instrumento de naturaleza distinta, un instrumento clásico de comando que no tiene la misma visibilidad que el dictamen de impacto ambiental. Este último es un instrumento preventivo por definición y dada su alta visibilidad enfrenta dificultades en la dictaminación de proyectos concretos. La tendencia que ha tenido la evaluación de impacto en México es la misma que en el resto del mundo; en un principio se abarcaban demasiadas actividades y poco a poco el impacto ambiental empezó a ceder espacios

a otros mecanismos de regulación. Esto ya ocurre en nuestro país; proyectos que antes se resolvían mediante impacto ahora son abordados a través de normas específicas o de estudios preventivos. Creo, de cualquier manera, que todavía es necesario pasar de la evaluación de proyectos puntuales a las evaluaciones ambientalmente estratégicas que suponen una mayor convergencia con el ordenamiento ecológico del territorio y yo definiría así el tamaño del reto: necesitamos que el ordenamiento opere en términos más prácticos y con un sentido más estratégico. En sus formulaciones iniciales el OET tenía una visión muy voluntarista que ignoraba los derechos de propiedad de los agentes y también la distribución de competencias de los municipios. En la actualidad creo que la convergencia de la evaluación ambiental estratégica con el ordenamiento, a escalas acotadas en las regiones, permitiría un mejor instrumento de intervención, de orientación y de prevención. Pero, desafortunadamente, creo que al paso que vamos terminaremos la primera década del siglo XXI sin conseguirlo.

La evaluación de impacto ambiental, sin embargo, debe seguir existiendo para cierto tipo de proyectos, aunque ya estamos en la tercera generación de reformas a este instrumento con los mismos objetivos. Desde principios de la década de los noventa, es decir, a lo largo de década, y media hemos estado hablando insistentemente de la necesidad de reformar la evaluación de impacto ambiental, de hacerla más ágil y eficiente, de disminuir los tiempos de dictaminación, de quitarle espacios a la discrecionalidad, de una serie de objetivos que, a juzgar por lo que se dice en el 2007, no se han conseguido.

**FG.** *Dos retos: normalización institucional y documentación de políticas ¿te sientes satisfecho con el cumplimiento de este par de desafíos?*

**EP.** Bueno, el ejercicio de documentación que se logró realizar fue muy exitoso, pero a la postre tengo dudas porque no fue suficientemente aprovechado, la constancia está ahí pero no se puede juzgar el éxito de un ejercicio por valores estrictamente testimoniales, y en ese sentido hubiera sido deseable para nosotros que por lo menos fuera leído por los equipos que ingresaron en enero del 2001. En el caso de la normalización creo que hubo buenos resultados en el sentido de que se regularizaron o se reformaron los procedimientos. Se hizo un ejercicio también muy exitoso de sistematización, entre otros resultados, y en esa medida creo que el INE operó con toda regularidad.

Agregaría resultados concretos que sí fueron muy importantes. Un resultado emblemático, por ejemplo, fue el de haber podido sacar adelante una iniciativa de Ley de Vida Silvestre en el Congreso y haberlo hecho en un proceso muy interactivo con diputados y senadores. Eso fue muy importante, también lo fue el procesamiento y al final la creación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que tuvo opiniones encontradas, es cierto, pero, sin embargo, yo estaba convencido de que era necesario generarle un espacio institucional propio a la CONANP y creo que la experiencia posterior al 2001 ha mostrado que fue una decisión acertada. En contraparte, también hubo resultados muy limitados con la reglamentación en la que no se generó una modernización como la hubiéramos querido. Se quedaron los reglamentos sin publicar en el *Diario Oficial de la Federación*.

**FG.** *Percibo que si bien hay una serie de procesos y avances la transición sexenal lo cambia todo y no toma en cuenta un proceso de aprendizaje y reflexión. Se refunda o se pretende refundar entonces la institución ambiental. ¿Qué opinas?*

**EP.** Creo que fue una pretendida refundación, lo que luego se dio en llamar “La nueva política ambiental”. Fue muy interesante porque esta supuesta nueva política no tenía cambios en los instrumentos de operación. Los espacios de innovación deben existir, por supuesto. Una política debe reformularse por procesos y no por periodos, pero esto debe hacerse como resultado de evaluaciones sistemáticas y de confrontación de la gestión con los indicadores de evaluación. Lo que en 2001 quisieron hacer ilustra la típica máxima de Lampedusa: “que todo cambie para que todo siga igual”. Este intento refundador tuvo además el inconveniente de que generó una reorganización administrativa con muchos sesgos y algunos prejuicios.

**FG.** *¿Algo qué agregar?*

**EP.** Quisiera hablar, finalmente, de los recursos, ya que en todo el periodo 1995-2000 el INE vivió una intensa presión de recursos financieros. Vivimos la clásica sobrexposición de atribuciones con una dotación de recursos muy limitada. En particular durante los últimos tres años.

**FG.** *Entiendo que hubo un proceso de cabildeo muy intenso con la Secretaría de Hacienda...*

**EP.** Te aporito un matiz; el INE sí tuvo más presupuesto pero las rigideces administrativas impedían hacer una distribu-

ción interna de manera más equitativa. Hubo un gran incremento de recursos para las áreas naturales protegidas, pero en la práctica nunca hubo un incremento para las áreas de mayor importancia regulatoria.

**FG.** *¿Esa es una expresión indirecta de prioridad?*

**EP.** Efectivamente.

**FG.** *Gracias Enrique.*

**EP.** Gracias a ti.

# David Gutiérrez Carbonell

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, INE  
1995-2000

---

**Fedro Guillén:** *David, si revisamos el ramillete de instrumentos de política, destaca muy señaladamente la protección de espacios con valor ambiental que es el de más rancio abolengo. Estamos hablando que las primeras iniciativas ocurren en el México de finales del siglo XIX y principios del XX. Son, por supuesto, iniciativas seminales dentro de la protección de ciertas áreas que, sin embargo, con el paso de los años muestran un deterioro ambiental manifiesto, hasta que arribamos a los primeros años de la década de los noventa. En ese momento ¿qué estado guardaba nuestra política de protección?*

**David Gutiérrez:** Si bien conceptualmente mucho tiempo antes, a finales de los setenta, se había pensado en una institución que se hiciera cargo de las áreas naturales protegidas (ANP), en aquellos tiempos el concepto más popular era el de parque nacional y apenas se estaba desarrollando el de reserva de la biosfera que, sin embargo, generó una gran evolución en el manejo de las ANP. En 1992 el estado era caótico; no había presupuesto ni administración de la áreas que se atendían virtualmente a través de las delegaciones de la institución en curso. Tú lo has mencionado, de tal manera que cuando se crea el INE había un total descuido y aban-

dono; las áreas se atendían por oficio (de papel). No había personal en el campo con la excepción de unos guardas con nivel muy básico y salarios que actualmente equivaldrían al mínimo, sin ninguna dirección. Este personal se había contratado en los setenta y ochenta y ahí seguían aunque eran casos contados, me refiero al Parque Nacional Izta-Popo o al Tepeyac. Sin embargo, no había una atención propiamente dicha en el campo, todo era desde la ciudad de México, desde una oficina sin conocimiento absoluto de los problemas y frecuentemente de manera coyuntural.

**FG.** *Una atención casuística, desordenada, poco eficaz en términos operativos dadas las limitaciones presupuestales y probablemente conceptuales. ¿En qué momento sientes que se diseña una estrategia articulada para atender este problema?*

**DG.** No es sino hasta la creación de la SEMARNAP que hay por primera vez un programa de áreas naturales protegidas.<sup>1</sup> Se reestructura el sector ambiental incluyendo la pesca y se recupera todo lo que se encontraba disperso en otras instituciones. A finales de 1994 los parques nacionales se atendían en una dependencia y las reservas forestales en otra, lo mismo que algunos refugios de la Secretaría de Pesca. En ese momento se unen todas las áreas independientemente de su categoría bajo una sola institución y se crea la dirección general que tiene a su cargo las ANP y la vida silvestre, aunque un par de años después esta última se desprende. Es

1 El *Programa de áreas naturales protegidas de México 1995-2000* se puede consultar en: [http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=43](http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=43) (FG).

entonces que al tema se le da un rango jerárquico y se gestiona un programa de ANP lo que genera un programa y el presupuesto inicial.

**FG.** *Esto supone un gran esfuerzo en un lapso muy corto ya que la gestión de ANP implica una serie de pasos: la gestión, la negociación con los dueños de la tierra y el consenso de las reglas de operación de ese espacio. Me parece que el trabajo tenía que depositarse en manos muy expertas. ¿Hubo apoyo para que estos expertos realizaran su trabajo y para el desarrollo de capacidades institucionales para atender el tema?*

**DG.** No había la capacidad institucional y ante esa ausencia quienes estaban en el campo supliendo las actividades que debía cumplir la institución eran las ONG, de hecho, los primeros directores de ANP, que fuimos diez, gracias al financiamiento extraordinario del GEF a través del Banco Mundial, proveníamos de ese sector. Gracias a este apoyo, y más adelante el financiamiento del gobierno mexicano, se puede contratar personal. Considero que en ese momento hay un acierto por parte de Julia Carabias y de Javier de la Maza por recurrir a este sector que tenía en la práctica trabajos en el tema y estaban al tanto de lo que sucedía en las áreas.

**FG.** *Es evidente que el tema gana jerarquía gradualmente, no sólo por el crecimiento de la entonces dirección general sin porque se logran procesos de protección efectiva de las áreas, dotándolas de recursos, personal capacitado y programas de manejo. ¿A qué factores atribuyes este crecimiento que se distancia notablemente de otras evoluciones institucionales al interior de la propia secretaría?*

**DG.** A dos aspectos. En primer lugar, los resultados que se han ido obteniendo, resultados patentes y casos de éxito en la conservación. En segundo, a la concurrencia que se generó en diversos actores muy importantes. Hablamos de la propia Presidencia de la República; el Presidente Zedillo, entre 1994 y 2000, se involucró directamente y se fue convenciendo de tal manera que para el año 2000 visitaba cada fin de semana un ANP, particularmente las marinas, y entonces se convirtió en un guardián importantísimo. Cada lunes esperábamos el reporte del Presidente sobre señalización, lo que faltaba e inclusive irregularidades que había observado. Esto iba acompañado, afortunadamente, de un apoyo político y de recursos. Así fuimos creciendo poco a poco. Lo mismo pasó con el Congreso; te diría que políticamente hablando (creo que coincidimos) el Congreso se alineaba con la Presidencia de la República. En la medida que se va logrando una mayor independencia del legislativo hacia el ejecutivo, este poder se empieza a concientizar, hace giras que los sensibilizan y con ello proponen una mayor asignación de recursos para el tema. Por darte un ejemplo: en 1994 teníamos 4 millones, y de 1999 a 2000 el Congreso nos otorga 150 millones de pesos.

**FG.** *Su nacimiento y presencia temporal en el INE hacen algún sentido para ti? ¿Cómo era su relación con el resto de las áreas, seguramente impacto ambiental, temas de ordenamiento, de vida silvestre? ¿Qué recuerdas de esa etapa en el Instituto?*

**DG.** En los primeros momentos no lo visualizaba con claridad, pero yo te diría que fue muy afortunado que el tema se desarrollara dentro del INE porque tuvimos la oportunidad de

tener el acceso y la posibilidad de discutir al interior de las institución temas muy diversos. Hay algunos casos, como el muelle de Cozumel, el club de golf de Tepoztlán o el proyecto turístico de las grutas de Cacahuamilpa que, en caso de carecer de esta estructura que permitía discusiones internas, podrían haber tenido resultados muy desafortunados. Creo que fue muy positivo en este caso que estuviéramos dentro del mismo instituto ya que ello permitió que le diéramos la debida magnitud a cada uno de los temas dentro de las ANP. Te quisiera decir que originalmente partimos de una base muy preservacionista, con intereses en cuidar, en no tocar, de mantener y no en el sentido amplio de la palabra conservación, como ahora se maneja, que es la protección acompañada del aprovechamiento. Era una política o una visión proteccionista basada en gran medida en el perfil de los primeros que arrancamos la institución que, ya te lo decía, veníamos de las ONG, incluido el titular de la dirección general. Entonces, como la mayoría éramos biólogos, teníamos una visión académica con énfasis en la protección. Sin embargo, el roce y la discusión diaria con el resto de las áreas del INE nos enriqueció mucho nuestra visión sobre la realidad del país al considerar que las áreas no están despobladas, que hay proyectos carreteros, energéticos y de diversa índole que te llevan a considerarlos como elementos fundamentales a tomar en cuenta.

**FG.** *En el año 2000, la empresa paraestatal Salitrales de San Ignacio debía ingresar a evaluación una manifestación de impacto ambiental al INE, en medio de un proceso lleno de polémica y controversia con actores decididamente a favor y otros en contra. El proyecto se ubicaba en una ANP (la Reserva de la Biosfera de El Vizcaíno) y el desenlace eventual fue que el Presidente Zedillo*

*anunció, de manera pública, que se retiraba la intención de seguir adelante. ¿Cómo vivió este proceso la CONANP?*

**DG.** En primer lugar te diría que fue un proceso intenso y como ese hay otros estudios de caso que sería interesante documentar, importantes para la institución por la discusión que se generó alrededor de ellos. En este caso, parte de la discusión se basaba en que las lagunas de Guerrero Negro y San Ignacio son Patrimonio de la Humanidad y en esta mediatización del proyecto se llegó hasta la UNESCO, e inició una discusión acerca de si se ponía en riesgo este patrimonio. Fue bastante intenso porque en el análisis jurídico del caso, y tratando de ser lo más objetivos posible, encontramos que no había objeciones de fondo para negar esa manifestación de impacto ambiental, ya que el argumento con que finalmente el proyecto se retiró era de paisaje que si bien es muy válido, no estaba contemplado e inclusive hoy no lo está por la legislación vigente.

Se argumentaron muchas cosas por parte de posiciones que yo llamaría radicales; aspectos ambientales como el daño que la salinera produciría, y que en realidad no existían. Hubo discusión sobre unas tortugas que aparecieron muertas y después se descubrió que habían sido capturadas por camaroneros y abandonadas. Por otro lado, la empresa argumentaba que iba a ser un proyecto muy exitoso pero resulta que solo iba a generar 70 nuevos empleos aunque sí había un ingreso para el gobierno federal, que era dueño del 51% de la empresa. La discusión fue intensa e inclusive intervinieron instituciones extranjeras como la NRDC<sup>2</sup> de Estados Unidos en la que se generó una campaña de defensa

2 Natural Resources Defense Council (FG).

del Patrimonio de la Humanidad que recaudó 28 millones de dólares y que después no utilizaron un centavo ni para beneficio de la ballena ni de la reserva. Fue un proceso largo que iniciamos en 1998, y durante tres años estuvimos trabajando en esta agenda interna de análisis. Fue afortunado que estuviéramos dentro del INE, ya que buena parte del estudio fue sobre impacto ambiental, además de que algunas de las UMAS más exitosas que hemos tenido en la historia se las ANP estaban en la Reserva de El Vizcaíno y eran parte también de la discusión. Tuvimos que aprender de leyes, de impacto ambiental, de tratados internacionales, de cuestiones políticas y de manejo de conflictos. Al final de cuentas creo que no todo mundo quedó completamente satisfecho con el proceso y con la forma en la que se resolvió el asunto, ya que la salida no se basó en reglas, leyes, reglamentos o el programa de manejo, sino sobre una base política. Esto quiere decir que no se pudo llegar a un nivel de diálogo y de discusión para resolverlo de una forma mucho más sensata. No en el sentido de que no se desarrolló el proyecto (que no era tan importante desde el punto de vista económico, ni una panacea para el país) sino porque después de tres años tratando de resolver una reserva, advertimos que la discusión no era enteramente ambiental, sino de elementos políticos, económicos y de protagonismos, inclusive. Al final esta experiencia ayudó mucho ya que sirvió para sentar precedentes para nuestra participación en la elaboración de otros programas de manejo o en la revisión de reglamentos de ley o en las leyes mismas.



# *Felipe Ramírez*

VIDA SILVESTRE, INE  
1996-2000

---

**Fedro Guillén.** *Si me das tu cargo en el INE y en este momento, porque eres de los pocos que ha estado en ambas instituciones, las llamaremos el INE regulatorio y el INE de investigación.*

**Felipe Ramírez.** Fui Director General de Vida Silvestre en el INE de 1996, año en el que se constituye esta dirección, hasta el año 2000. Actualmente soy el responsable del Programa de fomento al uso sustentable de la biodiversidad, y estamos dependiendo del INE nuevamente.

**FG.** *Felipe, digamos que hay una agenda que sin excesos podríamos llamar pionera con el replanteamiento del INE en 1994 en términos de otros actores. La agenda gris era una agenda dominante certificada por muchas razones, temas de contaminación básicamente, y la agenda verde era una agenda que si bien tenía una cierta historia, estaba con una consolidación institucional realmente muy pobre; las propias ANP eran áreas virtuales, el manejo de la fauna estaba desarticulado, partido en diferentes instancias. ¿Cómo es que se gesta la idea, primero, de diseñar un área específica para la atención de estos problemas y segundo, que esta área tenga un brazo regulatorio poderoso, es decir, no es sólo la buena intención de mantener en buen estado la fauna*

*silvestre de este país sino tener brazos, tener dientes, para poderlo lograr?*

**FR.** Sí, claro, como bien dices, en ese entonces teníamos un fraccionamiento terrible del tema, incluso antes de la conformación de lo que es ahora la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el tema de vida silvestre estaba repartido, digamos, la parte regulatoria dependiendo de lo que era el INE y la parte de aplicación, otorgamiento de permisos, licencias y demás derivaba de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; ya con la conformación de la SEMARNAT se logran integrar estos temas en una solo área y recaen en lo que en ese momento era todavía la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales que atendía dos aspectos importantes de estos temas verdes: lo que era propiamente el tema de áreas verdes protegidas, parques nacionales y demás y el tema de aprovechamiento de fauna silvestre.

A partir de la integración de las secretarías se hace realmente un profundo análisis de la situación, y como esto se venía dando históricamente, se toma una primera decisión, que resultó bastante favorable. de separar los dos temas, lo que es propiamente vida silvestre de lo que es la gestión de las aéreas naturales protegidas, de tal manera que se permitiera un desarrollo individual de los dos temas dado que ya se vislumbraba que ambos tenían un potencial de desarrollo verdaderamente enorme, y que no habían sido atendidas en su justa dimensión ni en todos los sentidos desde el punto de vista normativo, administrativo, de gestión, Y, además, era notorio que el tema era demasiado amplio para que pu-

diera ser atendido por una sola área que ni siquiera tenía el nivel jerárquico suficiente como para poder confrontar la enorme problemática que se venía presentando con todo esto. Se toma la decisión de separarlas y es entonces que en 1996 se conforma lo que fue la Dirección General de Vida Silvestre, que se articula con una dirección de área que venía de la Secretaría de Agricultura y una dirección de área del INE que se llamaba Dirección de Flora y Fauna Silvestre, y la primera tarea que se le encomienda es hacer un diagnóstico real y profundo de la situación que guardan los recursos de vida silvestre del país y determinar las posibles alternativas de por dónde sacarlas adelante. En ese momento, y después de un año de un mucho, muy intenso trabajo, donde estuvo metido de cabeza la totalidad del personal de la Dirección General de Vida Silvestre y el Presidente del INE, que en aquel entonces era Gabriel Quadri, se conformó lo que fue el primer programa para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre de México y que se llamó *Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural 1997-2000*.<sup>1</sup> ¿Por qué este nombre? Porque para este momento se había tomado una determinación clarísima: la vida silvestre de México no sólo representaba un patrimonio cultural, ambiental y moral, sino que tenía un inmenso potencial de aprovechamiento sustentable, visto esto desde el punto de que la vocación nata de nuestro país es la producción de estos recursos y no los cambios que tradicionalmente habíamos venido sufriendo

1 El *Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural 1997-2000* se puede consultar en: [http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=279](http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=279) (FG).

en el país, cambios de uso de suelo para el aprovechamiento de las alternativas que tradicionalmente se habían venido utilizando en el mundo como agricultura, ganadería, pesca o aprovechamiento de los recursos forestales.

**FG.** *Déjame te hago un par de apuntes justamente sobre ese tema, uno asociado a esta percepción, que creo que es correcta, en el sentido de que los recursos de vida silvestre tienen un valor más allá de los ambientales, morales o éticos, es la dificultad de comunicar esto al público o al resto de los actores no necesariamente expertos en esta materia; hay un reto ahí porque cuando estás diciendo: “Este bicho tiene un valor económico”, seguramente esto genera respuestas, sobre todo desde los ecologistas profundos hasta gente no muy bien informada, acerca de la monetarización de un recurso natural sin comentar cabalmente que va más allá de eso y que el efecto final es la conservación de ese recurso, entonces ahí el tema de comunicación, que me gustaría saber cómo lo enfrentaron. Hay un segundo tema que tiene que ver con la propiedad privada de recursos de vida silvestre, es decir, éste puede ser un cambio importante porque afecta muchos intereses, sobre todo de grupos organizados que seguramente te dieron algo de lata en esta decisión regulatoria ¿Cómo trabajas-te esto?*

**FR.** Sin lugar a dudas desde ese momento uno de los puntos que se determinaron y del que siempre cojeó muchísimo lo que era el INE en ese entonces era de la correcta difusión con respecto a esos programas y esa escasa, muy escasa difusión que se tuvo en su momento con respecto a los diagnósticos de la situación que venía viviendo el país y las razones

de lo que se debía hacer y que el propio programa estaba estableciendo. Esto causó muchísima inconformidad, sobre todo en ciertos sectores que veían el tema desde un punto de vista demasiado radical; y en efecto, uno de los puntos sustanciales del programa de vida silvestre, que fue la creación de las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, que conocemos como UMAS, fue precisamente el cambio, no propiamente en el régimen de tenencia de estos recursos naturales, porque eso no se ha modificado, o sea, la fauna silvestre se sigue considerando propiedad de la nación lo que sufre un enorme cambio son los derechos de aprovechamiento, y a los derechos de aprovechamiento establecidos en el programa de vida silvestre del 97 se logra dejarlos asentados en lo que fue después la Ley General de Vida Silvestre, que se publica en el 2000, en donde ya se reconoce sin cortapisas que los derechos de aprovechamiento de estos recursos le pertenecen única y exclusivamente al dueño de la tierra. Esto marca una pauta verdaderamente enorme en el uso de estos recursos naturales y creo que es lo que hace absolutamente toda la diferencia, y es de donde sale el concepto de que lo que nos venía sucediendo y la razón de la devastación de estos recursos naturales, visto desde el punto económico, se debía simplemente a que aquello que no tiene valor no se cuida. Esa es una razón fundamental que ha costado muchísimo trabajo expresar y muchísimo trabajo para que la población en general la pueda captar en esa magnitud, y no solo me refiero a los recursos de fauna sino también a los recursos de flora.

También en este periodo, si recordamos, se da un cambio muy importante, básicamente en lo que es el código civil

mexicano, en donde los recursos forestales pasan a ser propiedad, estos sí, del dueño de la tierra, porque la razón de esta diferencia entre los recursos forestales y los recursos de fauna silvestre es muy simple: los recursos forestales no se mueven; un árbol va a estar en la propiedad donde nació o durante toda la vida del árbol, un ave o un venado se desplaza constantemente, entonces ¿de quién es la propiedad de ese ejemplar? No son propiedad de nadie, lo que reconoce, y es dónde hace la enorme modificación la ley, es en los derechos de aprovechamiento. Tiene todo el derecho de aprovechamiento el dueño de la tierra siempre y cuando dedique su tierra a la conservación y fomento de las poblaciones de la especie de vida silvestre que pretenda aprovechar; eso significa un cambio, una diferencia enorme en la política ambiental del país, y es lo que nos permite llegar de lleno a los temas de conservación utilizando vías no tradicionales.

**FG.** *En este caso, y a pesar de estas objeciones de grupos interesados por diversas razones, oponerse a estas modificaciones, recuerdo el caso de Baja California en el año de 98 con el borrego cimarrón, el cuestionamiento público por parte de un investigador de la Universidad de Baja California; sin embargo, me parece que al final del día, es decir, más allá de estos inicios que siempre tienen estas consecuencias, todo cambio en general produce estas resistencias, la UMA es una historia de éxito como política regulatoria, es una historia de éxito que me parece muy evidente. ¿Por qué no nos cuentas qué es una UMA?*

**FR.** Esas UMAS que se concibieron originalmente en el periodo de 96-97 surgen de un concepto verdaderamente sim-

plísimo, platicábamos mucho en aquel entonces y nos echábamos discusiones larguísimas entre muchos personajes dedicados al tema específico de la vida silvestre.

**FG.** *Entre paréntesis, Gabriel Quadri mencionaba a Eduardo Vega, él y tú entre otros.*

**FR.** Sí, entre otros. Muy curioso porque me pasaba las semanas haciendo los cabildeos, viendo qué pensaba el resto de la gente, trabajando con el personal de la Dirección de Vida Silvestre y un par de veces a la semana nos reuníamos Eduardo, Gabriel y yo a analizar los resultados que habíamos tenido, y realmente la redacción de lo que venía siendo este programa de vida silvestre, y justo aquí, en estas mesas de trabajo y sobre todo en esas mesas de conclusiones con Gabriel, Eduardo y un servidor empezó a salir un concepto que de inmediato, en cuanto salió, nos prendió el foco a todos: saber cuáles son los países que comercian muy fuerte con vida silvestre. Empezamos a utilizar unos ejemplos, por decirte, Holanda y Bélgica han sido históricamente comerciantes de aves canoras y de ornato, muchas de ellas hoy en día provienen precisamente de México; Alemania con las plantas, específicamente todo el grupo de las cactáceas, en donde prácticamente el 80-90% de las plantas que comercian y se comercian en el mundo tienen su origen de producción en Alemania pero su país de origen nativo es México. Y empezamos a hacer el análisis de por qué se daba esta situación. Lo primero que surge es que, evidentemente, esos animales salieron del país de manera ilegal porque la legislación que existía en México en ese momento lo impedía, y también impedía el desarrollo

de empresas de este tipo dado que era una actividad ilegal en aquel momento; pero revisando esto, me acuerdo muchísimo que comentábamos. Por ejemplo, el caso de las aves que visitabas en criaderos o centros de producción en Holanda o en Bélgica y en otros países y que son verdaderamente unos laboratorios, con unas inversiones brutales detrás, donde tienen equipos veterinarios especializados en alimentación, en reproducción, fisiólogos, etólogos y todo el grupo de personas que requieren para sacar un proyecto así adelante. Y sin embargo, en México no éramos capaces de empezar a ocupar esos nichos de mercado que estos cuates habían desarrollado con tanta inversión, siendo que para producirlos en nuestro país no requeríamos de toda esa tecnología dado que se generan de manera natural, lo único que necesitábamos hacer era manejar esas poblaciones nativas de vida silvestre, ver que lo único que requerían era su hábitat bien conservado y algunas formas de manejo que después se han venido diseñando e implementando, lo que en áreas específicas se pudieran llamar ecozootecnias que abordan el manejo de poblaciones en vida libre. Y simplemente no requeriríamos todo ese cuerpo de técnicos detrás para reproducir un ave, aquí lo único que teníamos que hacer era manejarlos y estirar la mano y empezar a ocupar esos nichos de mercado con piezas a muchísimo mejor precio de lo que ellos podían ofertar, y por otro lado, obligando sin querer, por razones económicas, al dueño de la tierra a mantener el estado de conservación del cual es el propietario, porque de no hacerlo perdía esa oportunidad económica. Entonces, con un razonamiento tan simple como el que te estoy comentando nace precisamente el esquema de las UMAS.

**FG.** *¿Tienes alguna evidencia del efecto neto ambiental positivo de todo esto?*

**FR.** Sí, por supuesto. El programa se lanza en 1997 y empezamos su aplicación hacia finales de ese mismo año, no por obligación sino intentando convencer al dueño de la tierra de las virtudes y bondades de esto en un lapso mucho muy corto, prácticamente ninguna inversión importante por parte del erario. Iniciamos incorporando 250,000 hectáreas a estos sistemas de conservación, sobre todo en el noreste del país, y una vez que se empezó a comprender la importancia de éste, y sobre todo que los vecinos de los lugares que se incorporaron empezaron a ver los resultados económicos que estaba teniendo la gente que había entrado a este esquema de poner su ganado estabulado, y empezar a dejar el espacio que ocupa la ganadería para la vida silvestre y aprovechar la vida silvestre en los mercados que existían, pues lo primero que dijeron fue: “¡Le entramos!” A dos años de iniciado el programa teníamos incorporados en el esquema arriba de 4,000,000 de hectáreas en el país. Esto, a pesar de la oposición clarísima de muchísimos grupos fundamentalistas, radicales y grupos de conservación y protección de los animales y de la fauna silvestre. El dueño de la tierra entendió de una manera muy clara que ésta era una opción sin lugar a dudas y las UMAS, a pesar de que no se siguieron fomentando de manera constante desde la administración pública, continuaron su crecimiento hasta un punto tal que en este momento prácticamente la totalidad de las poblaciones de fauna mayor del norte del país, que es donde se ha desarrollado el 80% de las UMAS, empiezan a recuperarse.

A diez años escasos de la aplicación del esquema los niveles históricos de sus poblaciones de fauna mayor, sobre todo la de interés cinegético, han aumentado, excepto la de algunas especies. Tenemos metidos en el esquema en este momento casi 28 millones de hectáreas y la derrama económica medida constatada que se viene dando en este momento supera los cinco mil millones de pesos anuales, esto sin contar la generación de empleos, ninguno de sueldo mínimo, todos de técnico en adelante, son arriba de 30,000 empleos a nivel nacional. Entonces, vamos, si estas cifras duras no nos dicen que ha sido un programa exitoso estamos verdaderamente perdidos. Y no solamente son estas cifras duras de lo que ha generado, yo creo que es una cifra importante. Lo que vale la pena resaltar es que, sin duda, hasta el día de hoy, éste ha sido el esquema de conservación, de recuperación y de rehabilitación de población de vida silvestre más barato que ha encontrado el país para ejercer. Las diferencias son verdaderamente notables; es más, por ahí tenemos un cuadrito que de hecho lo tiene publicado la secretaría donde te dice que una UMA le cuesta al gobierno federal del orden de \$3.00 por hectárea, la rehabilitación del suelo con el esquema forestal, una plantación forestal comercial le cuesta al erario del orden de los \$1,024.00 por hectárea, un área natural protegida \$27.00 y una UMA \$2.9.

**FG.** *Cumple todos los atributos que tiene que tener un programa exitoso, que sea posible, que sea asible por los actores y que tenga resultados exitosos no sólo ambientalmente; me parece que el programa tiene un componente social inequívoco que es parte muy importante de que jale así. Ahora, tu eres uno de los raros casos de un funcionario que vivió los dos INE, el regulatorio y*

*ahora como una entidad de estudio al servicio de políticas. ¿Qué haces ahora en el INE; qué hace ahora tu persona como un funcionario muy conocedor de esta materia trabajando en el INE ya como una entidad de investigación?*

**FR.** Ahora, dentro de la institución, el área que nos corresponde no hace propiamente lo que es investigación; en este momento estamos desarrollando una nueva área derivada precisamente de estos resultados que se han obtenido con las UMAS, y después de que la institución descubre, posiblemente de una manera tardía, que estos resultados, muchos de los cuales, por supuesto, se deben al cambio en la política y al aferre de la institución para sacarlo adelante, se lograron sin que en ningún momento se haya hecho fomento de este tipo de actividades, es decir, la difusión fue escasísima, la oferta de paquetes tecnológicos prácticamente nula; en fin, fomento cero. El programa ha crecido por sí mismo, precisamente como comentabas hace un momento, porque se logró la identificación de las piezas claves y de los actores que lo pueden llevar adelante. Y son precisamente los dueños de la tierra los que nos pueden garantizar, en un momento dado, el no cambio de uso de suelo pues les quedó como anillo al dedo, no por razones ambientales propiamente sino más bien por razones económicas, pero a través de esas razones económicas poco a poco han venido entendiendo las razones ambientales que esto trae detrás; entonces, simplemente se le entró por un camino distinto para obtener los mismos resultados, y precisamente dándonos cuenta de este error, lo que estamos tratando de constituir es un área buscando diferentes mecanismos, que realmente pueda ser el fomento al uso sustentable de la biodiversidad. La

pregunta aquí sería ¿Por qué al seno del INE, si la función específica del INE es la investigación? Y yo te diría que la respuesta es precisamente la historia del INE; se tomó esta decisión al interior de la institución precisamente porque es el INE quien históricamente ha sacado adelante las nuevas tácticas y políticas que ha venido desarrollando en el tema ambiental. Considerando la importancia, la magnitud y la relevancia que pudiera tener en un momento dado el tema se decidió que el INE es el que podría brindar el mayor apoyo y la mayor cantidad de insumos para realmente dirigir el tema hacia un fomento que verdaderamente dé resultados, un fomento distinto a lo que se hace tradicionalmente desde SEDESOL o desde SAGARPA, en donde realmente la enorme mayoría de los programas que llevan adelante no tienen una corresponsabilidad entre la institución y el beneficiario del programa, en donde más bien son programas de “dame y ahí nos vemos”. Aquí la idea es que realmente se logre seguir desarrollando ese programa con una corresponsabilidad mucho muy intensa entre los distintos actores, al mismo tiempo que busquemos los caminos que potencien todo este programa de fomento a través de una coordinación muy intensa, no solamente entre las distintas unidades responsables dentro de la Secretaría de Medio Ambiente sino con otras secretarías de Estado, de manera tal que logremos alinear nuestros distintos programas hacia una finalidad común, en donde precisamente las UMAS han demostrado que son un camino verdaderamente interesante. Por ejemplo, yo te comentaría: dentro de las áreas naturales protegidas ¿cuál sería la opción productiva natural para un área natural protegida si no fuera por el establecimiento de una unidad de manejo, que lo que produzca sean los bienes y servicios

ambientales de la propia área natural protegida, incluida su flora y su fauna silvestre? ¿Por qué en un área natural protegida que produce vacas y tiene chivos, hay basura adentro igual que en cualquier otro lugar? Y en realidad debería de ser la diferencia ¿no? La enorme diferencia se la puede dar esto, lugares especializados en la producción de lo que de manera natural se produce en este sitio; eso sería una manera de potenciar los programas que llevan un área natural protegida, y hay que decirlo, ya lo están adquiriendo, porque en las ANP ya entendieron que las UMAS no son diferentes sino que son parte de ellas mismas.

**FG.** *Claro. ¿Hay algo que quieras agregar Felipe, que yo no te haya preguntado?*

**FR.** Realmente no, Fedro, posiblemente hacerte una aclaración ahora que toco el tema de las áreas protegidas que posiblemente sea interesante. El concepto de UMA originalmente se diseñó para ser aplicado dentro y en las áreas de influencia de un área natural protegida

**FG.** *En la zona de amortiguamiento.*

**FR.** En la zona de amortiguamiento del área natural protegida y en las zonas donde un área natural protegida podría tener cierta influencia hacia afuera, de una manera tal que la UMA le diera mayor amortiguamiento. Una visión que hoy en día se podría entender con mucha claridad, pero en aquel entonces fue criticadísima; y fue criticada precisamente por esos grupos que no comprendían esta posibilidad, los que decían que un área natural protegida es para ponerla

en un capelo, olvidarte de ella y no tocarla. Fue tan fuerte la discusión en su momento que se tomó la decisión de que implementaríamos el esquema de UMAS en cualquier parte del país excepto cerca o dentro de un área natural protegida (risas) precisamente derivado de la presión de estos grupos. ¿Increíble, no?

**FG.** *Es increíble, pero si te das cuenta esa oposición tuvo un efecto virtuoso, porque finalmente algo que venía con un alcance limitado de origen en las áreas naturales protegidas se extiende a todo el territorio y extiende su perfil de influencia de una manera exponencial.*

**FR.** Hoy en día las UMAS se vuelven precisamente los corredores que permiten unir un área natural protegida con otra sin necesidad de decretar ese corredor, realmente viene cumpliendo funciones verdaderamente interesantes.

**FG.** *Te veo muy entusiasmado con el instrumento, entiendo el entusiasmo y te agradezco mucho Felipe por estos minutos.*

**FR.** Al contrario Fedro, mil gracias.

# Alejandro Mohar

COORDINADOR DE ASESORES  
DEL PRESIDENTE DEL INE,  
1997-2000

---

**Fedro Guillén.** *Alejandro, en los términos de Enrique Proven-  
cio, que es a quien tú ayudaste como coordinador de asesores, el  
reto primordial a su llegada al INE tenía que ver con normalizar  
al propio instituto, es decir, alinearlo con el resto de las entidades  
de la Secretaría del Medio Ambiente; dado que se percibía justa-  
mente que no había una alineación por un lado, y esto suponía  
un ejercicio muy intenso de restablecimiento de ciertos mecanis-  
mos de comunicación, mecanismos de deliberación de tal manera  
que el INE, que era la entidad regulatoria por excelencia de la  
Secretaría, se viera mejor expresada en otras subsecretarías y  
entidades de la SEMARNAP. En ese contexto ¿qué mecanismos de  
operación se generaron?*

**Alejandro Mohar.** Sí, coincido, aunque yo no lo llamaría normalizar debido a que se buscaba en SEMARNAP y sus organismos, fueran concentrados o descentralizados, un diseño institucional integral, y este distanciamiento relativo del INE no se debió sólo a cuestiones de estilos de funcionarios o de formas de conducción de la institución. En este sentido, era de fundamental importancia resolver la falta de convergencia con el proceso de formación de una visión compartida sobre cómo debería de funcionar SEMARNAP como con-

junto, es decir en forma integral. En otras palabras, el tema era mayor y poco a poco fue permeando y se fue avanzando en la incorporación del INE a los mecanismos ideados para avanzar este proceso; yo considero en forma muy positiva y consolidando el arreglo institucional de la SEMARNAP.

**FG.** *¿Tenías algún contacto, era parte de tus funciones trabajar intersectorialmente y no solo me refiero a la parte ambiental, sino con otras secretarías con las que en algunos casos había contrapuntos de prioridades?*

**AM.** Sí, pero el papel del equipo de la coordinación era esencialmente de asesoría, en contraste, y por razones de consolidación del instituto, la interacción más intensa fue con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Parte de la historia del INE es que avanzaba hacia una institución mayor pero no contaba con una estructura de mando medio y superior, es decir, de jefe de departamento para arriba; y en el INE había varias centenas de plazas que para la Secretaría de Hacienda simplemente no existían. La regularización fue un tema de batalla de año y medio y su consecución exitosa no se valoró en toda su dimensión. Esta dimensión de consolidación del INE significó que para el 2000 remontara su carácter de institución con “pies de barro”, lo cual es muy relevante, porque si bien el INE mejoraba en muchísimos otros aspectos no tenía lo que se llama una estructura orgánica institucional estable lo que la hacía muy vulnerable para la acción pública y en particular, para el cambio de sexenio.

**FG.** *La resistencia por parte de Hacienda, que probablemente se tradujo en jalones en ires y venires, ¿tiene algo que ver una*

*baja prioridad de ese tema en la perspectiva de otro espacio en la asignación de recursos?*

**AM.** Tiene que ver con baja prioridad pero sobre todo con el poco entendimiento de los temas del INE y su importancia en la agenda de gobierno, es decir, desde el funcionario de primer nivel de Hacienda hasta el subdirector, cuya firma era decisiva, por ejemplo, confundían el tema de cambio climático con el de evaluación de impactos ambientales. Para ellos ambos temas se podían fusionar en la misma área; y esa baja prioridad y escaso entendimiento también permeaba a instancias clave como Oficialía Mayor de la SEMARNAP. En síntesis, simplemente su marco conceptual tradicional y estrecho no permitía ver que en el INE estaban los instrumentos más importantes de la SEMARNAP, y por ende de su gestión pública ambiental que estaba en plena evolución.

**FG.** *Entiendo que hay un aumento presupuestal expresado en el libro blanco del INE en el 2000 vinculado directamente con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es decir, me parece que a precios constantes el presupuesto del INE no se modifica sustancialmente en seis años. ¿La explicación es la misma, es una falta de comprensión de la prioridad temática, es a lo mejor que el INE sobrestimó su propia prioridad sin un contexto de otras instituciones o es que no hay recursos?*

**AM.** Yo creo que lo que prevalecía no era falta de prioridades, más bien se trataba de un desequilibrio más allá del ámbito interno del INE y SEMARNAP, porque casi todos los temas del INE sí estaban como prioridad de la secretaría y del Presidente del INE. El desequilibrio surgía de que en el cir-

cuito central de la administración pública federal, donde se deciden presupuestos y contenido de la agenda nacional de gobierno, se consideraba que todos los instrumentos asociados a la denominada “agenda gris” estaban suficientemente respaldados. Esta visión deriva de que en este país no se han consolidado políticas urbanas e industriales, lo cual impacta la agenda ambiental e impide reconocer que “lo gris” y “lo verde” son una misma agenda y de la mayor importancia. Algo similar puede afirmarse en torno al universo de los programas rurales que desde ese sexenio vienen operando sin rumbo, es decir, sin políticas agropecuarias, forestales, silvícolas y agrarias.

El caso de las ANP era muy especial por el buen posicionamiento que logró en la agenda nacional y porque rebasaba a la lógica y a las capacidades del INE, por lo cual emergió el proceso de gestación de otra institución dentro del INE, que finalmente derivó en la CONANP.

**FG.** *¿Bajo qué lógica escogía la coordinación de asesores sus temas de trabajo, más allá de la operación y el metabolismo del instituto, había temas radicados en la coordinación de asesores?*

**AM.** Cuando Enrique Provencio se mueve a la Presidencia del INE trae con él varios temas fundamentales, cabe apuntar que el de la descentralización se quedó en la Secretaría y creo que no se avanzó sustancialmente, déficit que es responsabilidad de todos. El INE tampoco supo armar su planteamiento de descentralización dejó que la SEMARNAP monopolizara la iniciativa.

Un tema que vale la pena mencionar por su importancia y actualidad es el de la transversalidad que naturalmente

tenían algunas de las áreas, por ejemplo dos direcciones estaban muy ligadas con el sector industrial, otras con energía, SCT y turismo, sobre todo en materia de ordenamiento e impacto. De hecho la transversalidad para el INE era mucho más imperativa que lo que podía ser para la Semarnap. Los avances y obstáculos están claramente documentados en la serie de libros blancos que publicó el INE al final del año 2000. En algunas áreas el problema se volvía casi irresoluble. Voy a poner un ejemplo: yo creo que el ordenamiento ecológico no tenía una política que lo sustentara, ni siquiera a nivel del INE; era necesario el despliegue, en todas sus fases, de una política a nivel de la secretaría y que fuera convergente con el tema de ordenación del territorio a cargo de SEDESOL; pero ésta tampoco tenía una política, ambas solo contaban con instrumentos emergentes. Es un tema muy complicado y no se puede adjudicar la responsabilidad a personas, es decir, con un endeble y contradictorio sustento jurídico y casi sin los mecanismos institucionales transversales indispensables, resulta en extremo complejo construir y acordar una política de ordenamiento ecológico ensamblada con la de ordenación territorial.

**FG.** *Te has referido al proceso de ordenamiento en donde inclusive en el resto de las charlas que he tenido hay una visión crítica más o menos unánime; coinciden en que no hay las agarraderas para que sea un instrumento eficaz. ¿Qué opinas de la eficacia de algunos otros instrumentos que tenía el INE, por ejemplo, pienso en impacto ambiental, pienso en UMAS, en normalización o en la Licencia ambiental única, para tratar de tener un espacio más o menos equilibrado; crees que el instituto era eficaz? Era..., déjame replantearlo, la eficacia desde mi punto de vista no debía*

*medirse por el número de evaluaciones de impacto ambiental que se autorizaban o rechazaban sino en el efecto el balance sea ambientalmente positivo, es decir, ¿tu percibías que esta serie de herramientas algunas muy poderosas tenían eficacia, entendiendo eficacia como este término que te acabo de semblantar?*

**AM.** Mira, a grosso modo, creo que el impacto, las ANP, o las UMAS, si las ves por separado, sí cumplen con haberse desarrollado como buenos instrumentos eficaces, y algunos de ellos, especialmente las evaluaciones de impacto ambiental, comenzaron a incidir en visiones y patrones culturales, y a mejorar la interacción con el sector privado en torno al tema ambiental. Yo creo que eso a los titulares de la dirección general les costó varias canas, y es que un parte nodal de la administración pública federal opera bajo la idea de atraer inversión como la consigna casi única; y en consecuencia, simple y llanamente a toda la gestión ambiental (y sus instrumentos) la consideran como un obstáculo; y es en este marco cuando se dieron una serie de enfrentamientos, que expresaban conflictos de intereses; por suerte y buena gestión en la mayoría de ellos prevaleció el interés público y la solidez del INE como institución.

**FG.** *Trabajaste muy acuciosamente en un proceso de documentación de cierre de gestión un proceso que se expresa en un ramillete de doce publicaciones temáticas y una genérica ¿Qué sentido tenía hacer esto y cuál es el efecto de haber hecho esto?*

**AM.** El sentido esencial era tratar de garantizar continuidad, que es uno de los déficits más graves de la administración pública federal, es decir, con los cambios de administración

la continuidad es el aspecto más débil; lo cual no niega que en algunas entidades se ha mejorado este aspecto central. En el sector ambiental, a pesar de que el cambio de equipo significó la incorporación de gente también capaz, no se dio una efectiva continuidad. La mayoría de los planteamientos contenidos en estas publicaciones no exigían que el INE quedara intacto como tal, pero sí que los instrumentos y las políticas (que estaban documentadas y perfiladas a futuro) se rescataran con las debidas reformas; sin embargo, algunas de ellas simple y llanamente fueron fragmentadas; basta revisar el caso de ordenamiento y su anhelada integración con impacto ambiental.

Entonces, creo que este esfuerzo de documentación de políticas tuvo frutos sobre todo hacia fuera, al cumplir con la obligación de informar y retroalimentar el debate público sobre la evolución de la gestión ambiental; sin duda, algunos funcionarios los habrán revisado y retomado lo que a su entender consideraban que valía la pena. Sin embargo, los resultados permiten especular que los que tomaban las decisiones en el nuevo equipo simplemente ignoraron la necesidad de continuidad y las recomendaciones al respecto. Lo importante es evitar adjetivos o especulaciones (como en la que acabo de incurrir) y resulta más constructivo un análisis a fondo, más allá de la “ciencia del organigrama”, de los cambios en el diseño y operación del nuevo arreglo institucional. Cabe apuntar que justificar la lógica de un cierto diseño es relativamente fácil, por eso insisto en la necesidad de valorar los resultados de la operación bajo el nuevo arreglo institucional, porque es donde se valida si las decisiones fueron acertadas o significaron un grave costo para el país



# *Exequiel Ezcurra*

PRESIDENTE DEL INE DE FEBRERO DE 2001  
A MARZO DE 2003

## SEMBLANZA

Cuenta con una maestría en ciencias y un doctorado en el University College of North Wales estudiando la vegetación, clima e hidrología del Gran Desierto en el norte de México. Desde entonces ha orientado sus investigaciones hacia la ecología de los desiertos. Por su trabajo promoviendo la conservación en México fue galardonado con el premio Julian Hayden por la Alianza de Sonora, el Reconocimiento por Conservación de Pronatura y el Premio 1994 de Conservación Biológica de la Sociedad Internacional para la Conservación Biológica. Es editor del *Journal of Vegetation Science*, y recientemente recibió la beca Pew en Conservación Marina y Costera.

Sus principales áreas de interés son la ecología de zonas áridas, la biogeografía de las plantas del desierto, la aplicación de modelos matemáticos en la administración de recursos naturales, y en la ecología y la administración y conservación de recursos naturales en países en desarrollo. Ha dado conferencias en varias universidades de México, Argentina y Uruguay. El doctor Ezcurra ha publicado más de chenta artículos de investigación en revistas internacionales, sesenta capítulos de libro, quince libros, incluyendo dos sobre la ecología de la Cuenca de México, y un gran número de ensayos y artículos para periódicos y revistas populares.

Entre 1988 y 2001 fue director del Centro de Investigación de la Biodiversidad de las Californias en el Museo de Historia Natural de San Diego, desde donde desarrolló el guión científico de la película documental *Ocean Oasis*, ganadora de varios importantes premios internacionales.

En febrero del 2001 fue nombrado Presidente del Instituto Nacional de Ecología en México. Actualmente es el Director del Centro de Investigación de la Biodiversidad de las Californias y es también el Decano del Museo de Historia Natural de San Diego.

---

**Fedro Guillén.** *Exequiel: llegas al INE en un momento en que éste cambia por completo atribuciones a partir del año 2000 y tú eres el primer presidente que asume la función de conducir al INE como una entidad de investigación. ¿En qué contexto se da tu llegada al INE, participas en esta decisión o esta decisión ya estaba tomada, cómo fue esto?*

**Exequiel Ezcurra.** Yo no participé para nada en esta decisión, se me hizo interesante el planteo cuando me enteré pero, y lo tengo que decir abiertamente, ni soy militante del PAN ni participé en el gabinete de transición. Yo estaba en ese momento muy contento en San Diego haciendo investigación, divulgación y cine científico, y no entraba dentro de mis planes regresar a la ciudad de México, de la cual unos años antes habíamos tomado con mi familia la decisión de salirnos, para irnos a un lugar donde pudiera dedicarme enteramente a la vida académica. Me fui a vivir a Morelia algunos años, al maravilloso Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la UNAM, y después me contrataron en San Diego. En diciembre del 2000, cuando empieza la SEMARNAT

bajo la dirección de Víctor Lichtinger, ya llevaba alrededor de cinco años fuera del Distrito Federal. Cuando empezaron a llamarme para que aceptara la Presidencia del INE mi respuesta inicial fue un rotundo no. El propio Víctor Lichtinger y las personas que vivieron ese momento lo pueden testificar. Por esa razón, llegué tarde al gobierno; pasó noviembre, se abrió a los medios el gabinete de Fox, pasó diciembre, y llamadas iban y venían, y yo honestamente no quería aceptar. La verdad, yo tenía temor a una posible mala interpretación de mi aceptación a esa chamba por parte del equipo de Julia Carabias, tanto así que lo hablé con Enrique Provencio antes de aceptar porque no quería que se interpretara mi aceptación como una crítica a la gestión de Julia Carabias, que siempre pensé que había sido una gestión excelente y lo dije todas las veces que lo pude decir y lo sigo diciendo. Lo que pasó es que la presión para que aceptara la Presidencia del INE era muy fuerte y no me quedaban muchas alternativas. Entonces, finalmente, a finales de febrero del 2001, tres meses después de la toma de posesión del gobierno de Fox, me vine para acá.

**FG.** *Correcto, supongo que una vez que todas tus dudas se disiparon y decidiste aceptar parecería que asumiste que se podía hacer investigación de calidad, de buen nivel, y que se podía generar un enlace virtuoso con la Secretaría de Medio Ambiente, de tal manera que ésta operara con fundamentos y con los argumentos científicos que se estaban generando. ¿Cómo percibes esto Exequiel?*

**EE.** A lo largo de mi vida he recorrido muchos países y he visto como funciona la autoridad ambiental en distintas

partes, sobre todo porque tuve la oportunidad en 1994 de ser presidente científico de la Convención CITES para la conferencia de las partes y he tenido cierta acción en la escena internacional ambiental, desde el tiempo en que trabajaba con Colosio. He podido observar cómo funciona la administración del medio ambiente en muchos países y la verdad es que muchos lo hacen muy bien y tienen un *think-tank* financiado por el gobierno para reflexionar sobre los problemas del ambiente. Por ejemplo, el Fish and Wild Life Research y el EPA Research en Estados Unidos, el Institute of Terrestrial Ecology en Inglaterra y muchísimos otros. Casi no hay país que tenga una administración ambiental que no tenga al mismo tiempo un instituto de investigaciones que genera información para la toma de decisiones. A mí en ese momento se me hizo maravilloso que México quisiera hacer algo similar; de hecho, yo había trabajado con Colosio cuando se cerró la SEDUE y se creó la SEMARNAP y el INE, y la intención original del INE era algo así. Se creó en la época de Salinas y era un instituto que creaba conocimiento y también normas, pero después los avatares del gobierno y las necesidades de plazas llevaron al instituto a convertirse en un área donde a partir de normas y algo de investigación se tomaban decisiones ejecutivas, se autorizaban estudios de impacto ambiental, se autorizaban cuotas de aprovechamiento de vida silvestre, y cosas por el estilo. Siempre siguió siendo el INE un área con atribuciones de subsecretaría. Cuando se plantea la posibilidad de mandar todas esas funciones ejecutivas realmente a un área del gobierno, la Subsecretaría de Gestión Ambiental, y que el INE quedara como un área totalmente dedicada a la investigación, a mí se me hizo además de interesante, muy avanzado, y congruente con lo que

muchos países habían hecho en su experiencia ambiental. Personalmente, el ofrecimiento de presidir el instituto en su nueva fase me pareció congruente con lo que yo hago, con mi trayectoria como investigador científico y con el interés por los problemas aplicados que he tenido toda mi vida. Esa fue también una de las razones por las que acepté.

De esa manera, vine al INE viendo si era posible en México crear un Instituto que funcionara algo así como *think-tank*, un órgano de reflexión acerca de la cuestión ambiental, y que hablara con la verdad, que tuviera credibilidad y que dijera realmente cómo estaba el estado del medio ambiente en México para ayudar a la toma de decisiones. Esas fueron básicamente las reglas del juego con las que entré.

**FG.** *Correcto. Uno de los entrevistados me dice que no concibe al INE como una entidad de investigación porque compite en una condición de desventaja con otras instituciones académicas. ¿Qué opinas tú?*

**EE.** Efectivamente, al poco tiempo de llegar al INE me di cuenta de que había un cierto resquemor en algunas personas hacia el INE como una institución de investigación científica, y es un resquemor que todavía permanece en muchas personas. A veces me costó bastante caro no haber evaluado esto bien desde un inicio, porque yo llegué esperando más bien simpatía, sobre todo del sector de defensa del ambiente, y de manera sorpresiva recibí golpes, porque algunas personas que respeto no veían la necesidad de un instituto de investigación ambiental en el gobierno federal, porque creían que los dineros que van a la investigación ambiental deberían destinarse a las universidades públicas y a los ins-

titutos de investigación del CONACYT, que son los que hacen investigación en el país. Yo soy muy respetuoso de ese punto de vista y sé que hay argumentos válidos y preocupaciones legítimas detrás de esta perspectiva. Sin embargo, al tiempo y la distancia, no creo que la crítica fuera válida, y no es en defensa de mi gestión, porque no acostumbro defender las cosas que hago (realmente sí creo en el juicio de la historia). Por dar algunos datos: yo siempre comentaba que si el INE fuera un instituto de investigación del CONACYT no sería un mal instituto de investigaciones ambientales. El INE andaba alrededor del 0.3 publicaciones científicas por investigador al año, mientras que los mejores centros del CONACYT tienen 0.7 publicaciones por investigador al año, y hay institutos de CONACYT que tienen mucho menos que el INE. Como tal, si hubiéramos competido en ese momento bajo las reglas del CONACYT hubiéramos sido un instituto respetable. Adicionalmente, hacíamos una cantidad de trabajo inmensamente alta para el gobierno federal en términos de informes, estudios, reportes, datos para las normas, o análisis de laboratorio para distintas muestras que nos traían de los laboratorios del CENICA.

Tuvimos algunos momentos de gloria, hubo investigaciones del INE que se publicaron en las revistas de más alto impacto como, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, en la cual muy pocos institutos de México llegan a publicar y donde casi nunca publican instituciones de gobierno. En otras partes del mundo es igual; por ejemplo, Instituto de Ecología Terrestre en el Reino Unido publica, en general, menos que las Universidades de Cambridge o Oxford porque están haciendo muchos reportes y muchos estudios técnicos y aplicados, pero nadie cuestiona su exis-

tencia. Gracias a instituciones así hay datos sobre los parques nacionales, información sobre la calidad del aire y del agua, una gran cantidad de cosas que las universidades no necesariamente hacen.

En respuesta a tu pregunta, entonces, no creo que hay desventaja alguna. Si vemos los índices de citas científicas como Google Scholar o ISI, el INE es uno de los institutos de investigación mexicanos que más presencia tiene, comparable sólo a la de los buenos centros mexicanos de la red CONACYT. Eso se debe, por supuesto, no sólo a las publicaciones en revistas científicas, sino también a la información en la página web, que es una de las más completas de México, y a las publicaciones del propio instituto, algunas de las cuales son muy citadas. En resumen, la “huella intelectual” del INE, medida de manera conjunta a través de la página web, que recibe cerca de un millón de consultas de documentos al mes; de las citas a las publicaciones del instituto, la mayor parte de las cuales son escritas por investigadores de otros institutos y universidades que encuentran en el INE un foro editorial adecuado; y de la presencia de los investigadores del INE en la literatura internacional, medida a través de los índices de productividad científica; es muy alta. En pocos años la institución se ha logrado posicionar como uno de los centros de investigación ambiental más importantes de México.

Finalmente, elaborando algo más sobre la pregunta que me haces, admito que queda flotando un interrogante: ¿Quién debe hacer la investigación ambiental que requiere México? Posiblemente vas a encontrar muchas respuestas a esto; cuando estaba en el INE discutimos varias veces qué tanto debe el INE ser una especie de CONACYT de la inves-

tigación ambiental, es decir, alguien que recibe recursos y los reparte hacia las instituciones de investigación para que desde allí se hagan los estudios requeridos, o qué tanto el INE debe ser una institución que hace investigación propia. De otra manera, qué tanto el INE debe hacer, contra qué tanto el INE debe maquilar. Obviamente hay un equilibrio en este asunto. Una institución que se dedica totalmente a hacer investigación afuera corre el riesgo de convertirse en una institución burocratizada, sin un norte propio en sus destinos intelectuales; pero una institución de proyección nacional que pretende hacer todo “en casa” corre el riesgo de perder presencia en el país como un foro de razonamiento y análisis, como un cobijo intelectual que orienta el rumbo de las investigaciones a nivel nacional de acuerdo a las prioridades de la nación.

**FG.** *Es probable y especulo, que la decisión asociada a este tema tiene que ver con dos elementos de eficacia, un elemento de eficacia significativo y nada trivial es efectivamente el número de publicaciones y el tipo de revistas en que se generan, pero del INE se espera más, se espera que esas investigaciones tengan algún efecto concreto en la toma de decisiones ambientales y que el balance neto de todo este arreglo sea significativo, es decir, hago una investigación de calidad, la transfiero a los tomadores de decisiones y estos toman decisiones correctas, algunas con efecto ambiental neto. Y, de pronto, pudo haber la percepción de que INE no cerraba este círculo, es decir, este cierre que supone trabajar con otras instancias y darles apoyo con las decisiones, ¿sí había este aislamiento o había comunicación con el resto de las instancias de la secretaría?*

**EE.** Yo diría un cierto aislamiento inducido por una serie de razones medio complicadas, entre otras, porque muchas personas del equipo de Víctor Lichtinger de alguna manera se consideraban académicos con mérito (y algunos lo eran) y digamos que, para utilizar una analogía freudiana, había una cierta “envidia del *paper*” (risas). Esa fue una cuestión de a ratos difícil que tuve que enfrentar dentro del equipo de Víctor, muchas veces había una reticencia a pedirnos opinión o a aceptar consejos del INE y había una tendencia en algunos grupos de la secretaría hacia descalificar el trabajo del INE como una especie de “becarios” que hacían básicamente lo que les divertía y que generalmente no operaban cosas importantes.

Sin embargo, cuando llegó Alberto Cárdenas salió a luz una encuesta hecha por una empresa de opinión, que había encargado Víctor Lichtinger un mes antes de que dejara la SEMARNAT y la recibió Cárdenas al llegar. La encuesta se había realizado a la opinión pública mexicana en general mediante muestreo al azar, y después a líderes de opinión como senadores, diputados, personas de los medios, periodistas, sobre su opinión acerca de la SEMARNAT. Por un lado, resultó en cierta manera una encuesta deprimente porque en la sociedad nadie tiene la menor idea de lo que es la administración ambiental, menos del uno por cada mil mexicanos tienen una idea clara de qué es la SEMARNAT, y mucho menos de la CONAFOR, el INE, o los otros órganos desconcentrados. Pero, por otro lado, la encuesta resultó muy interesante para nosotros: ante los líderes de opinión que están en la frontera de lo que se divulga y de lo que se sabe sobre la política mexicana, el INE aparecía de lejos como la institución del sector con más prestigio, como una institución que hablaba con

la verdad, mientras que otras áreas del gobierno ambiental aparecían individualizadas como áreas con problemas de corrupción y con toma de decisiones discrecionales. Ese perfil del INE frente a la opinión pública fue para mí un estímulo increíblemente maravilloso. También sirvió esa encuesta, de manera sobresaliente, para que los otros sectores de la administración ambiental nos empezaran a tomar más en serio. A partir de ese momento la comunicación con las SEMARNAT fue más fluida.

Sobre todo los cuatro primeros años que estuve en el INE, antes de que empezaran a insinuarse las campañas electorales, nos llamaban muchísimos senadores y diputados, y tuvimos muchísima interacción con reporteros. Creo que en ciertas cosas en las que tuvimos acción, por ejemplo, el tema del agua en el norte de México, el apoyo que dio el INE a la protección de Cuatro Ciénegas frente al bombeo exhaustivo de pozos en el Valle del Hundido, junto con algunas historias de éxito como la restauración de Isla Guadalupe o la reintroducción a México del cóndor de California, los medios lo reconocían.

Una discusión muy de fondo es: ¿Qué debe hacer el INE? ¿Está justificada su existencia como una institución de investigación del sector ambiental? La reconozco como parte de una discusión muy válida. Sin embargo, a mí me dieron un mandato que estaba escrito en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que fue hacer investigación científica de buena calidad, y creo haber cumplido el mandato. Puede, por supuesto, preguntarse si el mandato de la Ley Orgánica era el correcto, o si no debería de haber sido otro el mandato del INE; y esa es otra pregunta bastante más filosófica y de mucho interés para la nación, pero, honestamente y

al tiempo y a la distancia, no alcanzo a aceptar o a creer que la gestión ambiental se pueda hacer solamente con las áreas administrativas, sin involucrar un *think-tank*. financiado directamente por el gobierno federal y dedicado a resolver problemas científicos de la gestión ambiental. Estoy de acuerdo que debe ser pequeño y costar poco, pero que no deba existir me produce serias dudas. ¿Por qué la gestión ambiental no va a tener una institución comparable que le produzca información para la toma de decisiones? Todos los países que tienen una gestión ambiental eficiente tienen institutos de ese estilo generándole datos al gobierno federal.

**FG.** *A lo largo de las entrevistas que he realizado, he percibido batallas, he percibido también, como lo escribí ya, un ambiente shakespearano asociado a la personalidad de los funcionarios y cómo eso tiene un efecto institucional. Me has hablado ya de complicaciones asociadas a tu gestión, sabotajes explícitos. Busquemos contrastes ¿qué es lo que te dejó más satisfecho?*

**EE.** Mira, siempre es muy difícil autoevaluarse, no es algo que me guste hacer. Creo que una de las pocas ventajas de envejecer es que empiezas a ver cómo te evalúa la historia. Aclarando que no me gusta esta práctica del auto elogio, veamos, por ejemplo, la política de publicaciones y la transparencia. Cuando llegué al INE, la posibilidad de conseguir publicaciones en línea era muy limitada, la cantidad de visitantes mensuales que consultaban documentos en la página web era de 7,000 al mes, y cuando salí del instituto era de alrededor de un millón. Tuvimos una política de publicaciones de primer nivel, que no fue mérito mío porque me tocó trabajar con un equipo de colaboradores que es una maravilla,

en particular con Raúl Marcó del Pont, una verdadera fiera en materia editorial, con quien había trabajado desde la administración de Julia Carabias, y que realmente se identificó con lo que estábamos haciendo. Le gustó el nuevo enfoque intelectual de la institución e hicimos muchas cosas muy interesantes. Además aprendimos a utilizar muy rápidamente la tecnología y a poner las publicaciones en línea de manera casi instantánea. Ahora, en lugar de comprar un libro para consultarlo puedes entrar a la página del INE y consultarlos en línea sin costo alguno. Empezamos también a participar muy fuertemente en las ferias del libro, con mucha presencia. Íbamos a la feria del libro de Guadalajara y ahí estaba siempre el INE con un *stand* presentando sus libros, que eran muy populares entre los ambientalistas.

Con ciertas dificultades iniciales, pero con un trabajo maravilloso de Víctor Gutiérrez Avedoy, armamos finalmente un sistema de monitoreo utilizando el Internet, la tecnología más moderna, más rápida, y más barata de comunicaciones. En tres años, gracias al trabajo de Avedoy, hicimos un sistema de monitoreo en tiempo real que es un modelo internacional hasta el día de hoy participamos en el inicio de lo que es actualmente el proyecto MILAGRO;<sup>1</sup> el INE proporcionó la infraestructura y laboratorios para traer a Mario Molina, eso fue mérito de Adrián Fernández y de Víctor Gutiérrez Avedoy iniciar lo que es el proyecto de química atmosférica urbana más importante del mundo. Fuimos los precursores y catalizadores de algunos programas realmente

1 MILAGRO significa: Iniciativa de Megaciudad: Observaciones de Investigación Global y Local (por sus siglas en inglés: Megacity Initiative: Local and Global Research Observations) (FG).

importantísimos. Cuando llegué había como diez ejemplares del cóndor de California volando precariamente en parques de Estados Unidos y los cóndores que se habían recuperado estaban en jaulas en el sur de California, ahora son 30 cóndores volando en Baja California. Es un logro maravilloso, no lo hicimos enteramente nosotros pero como área científica pudimos catalizar los procesos para que esas cosas ocurrieran. De igual manera, cuando llegue la Isla Guadalupe estaba clasificada, desde la época de Fernando Jordán, como un ecosistema muerto, irrecuperable. Guadalupe en este momento está sin chivos y renaciendo; es una maravilla y lo que hicimos fue que ocurriera.<sup>2</sup>

Pudimos llamar la atención sobre el predicamento de Cuatro Ciénegas; intervenimos llamando la atención sobre muchos de los problemas que tenía México en la zona costera; hicimos un diagnóstico sobre la tragedia de los manglares que tuvo muchísimo impacto en los medios, la participación del INE en todos los temas de transgénicos fue definitoria siendo un tema en el que nadie quería meter las manos por la inmensa complejidad política y social del asunto. Gracias al trabajo de Carlos Muñoz y su excelente grupo, pudimos meter la economía ambiental como un asunto importantísimo de políticas públicas. A mi me da mucho gusto cuando ahora viajo y encuentro personas en infinidad de partes que citan laudatoriamente a Carlos Muñoz y a todos los “párvulos” (como los llamábamos, por su juventud) de economía ambiental. Son muy citados, muy reconocidos y eso es un orgullo.

2 Información sobre esta isla se puede hallar en: [http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=477](http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=477) (FG).

Si tuvimos algunos logros no me toca a mí presumir de ellos, pero si lo ves en perspectiva, partimos de una institución que estaba básicamente orientada a lo administrativo y de gestión, y creo que lo que tenemos en este momento es una presencia académica tan respetable como la de cualquier área gubernamental de investigación ambiental en un país desarrollado. Tiene el INE asimismo una participación fuerte en foros internacionales, buena presencia en foros de cambio climático o en foros de especies en peligro de extinción y desarrolla una serie de programas operativos que creo que cumplen con lo que se esperaba básicamente de una institución cuyo presupuesto es un porcentaje minúsculo del de cualquier otra área de la SEMARNAT.

Comparado con cualquier otro centro de investigaciones, el INE tiene un presupuesto magro, de alrededor de 100 millones de pesos al año, y ni siquiera se lo gasta todo en su labor interna, porque logra meter cantidades muy importantes de recursos al fideicomiso SEMARNAT-CONACYT. Esto tiene relación con el argumento de que el INE debería de ayudar a que otros hagan investigación ambiental, porque realmente la institución lo está haciendo de manera sobresaliente. Ahora que viajo a universidades de provincia o institutos CONACYT, siempre hay alguien que se acerca y me agradece el financiamiento del INE. Con poco más de nueve millones de dólares al año no es poco hacer todo lo que el INE hace.

**FG.** *¿Cómo sales del INE?*

**EE.** Salí bien, maravillosamente bien. Yo vine al INE con un compromiso con Víctor Lichtinger, e incluso lo llevé más

allá del llamado del deber. Cuando Víctor me llamó yo pensé: “Voy un rato, les ayudo a organizar eso y me vuelvo a la academia”. Porque realmente en la administración pública soy como algunos delanteros en el fútbol; toco y me voy; estoy un rato, doy tres o cuatro pases, hago algunos tiros a la portería, y me salgo. Porque, en serio, no es lo mío una carrera de gobierno, nunca lo ha sido y no tengo la paciencia ni el carácter para hacerlo muchos años. Así que le dije a Víctor: “Me quedo contigo, si tú te sales antes me salgo y si te quedas los seis años me quedo, pero no es algo que vaya a ser para toda la vida”. Y él me dijo: “Yo lo sé, pero quiero que nos ayudes a formar un instituto de investigación”.

Nunca entendí la insistencia de que viniera yo, en particular, como Presidente del INE, porque la verdad es que creo que no fue tanto por mi trayectoria académica —porque al fin hay muchísimas otras personas que tienen una trayectoria académica mucho más importante que la mía— sino que fue por esa notoriedad que me había dado irme a San Diego, hacer cine documental, trabajar en la frontera, y antes de eso haber trabajado con Luis Donald Colosio. Creo que me insistieron en que viniera a trabajar más por una cuestión de notoriedad que por méritos personales. No lo digo por falsa modestia, lo digo convencido, pero el resultado, cualquiera que haya sido la razón, es que me trajeron a mí. Después Víctor sale y me quedo, con cierto costo personal porque algunas de las personas de la gestión de Víctor esperaban una especie de inmolación mía junto con la salida de Víctor y cuando vieron que no se daba algunos de los ex colaboradores me criticaron fuertemente, como oportunista, algo así como “entraste con Víctor, le debes favores y lealtades, deberías salirte en el momento en el que él sale.”

Sin embargo, en ese momento mi compromiso ya era con el INE y el maravilloso equipo que habíamos formado, y decidí quedarme un rato más. Pero, la verdad, se empezó a notar un decaimiento en el interés ambiental dentro del gobierno a medida que avanzaba el sexenio del presidente Fox. Empezaron a predominar algunos intereses y ciertas cosas con las cuales yo empecé a tener diferencias. Creo que esto no es un secreto para nadie, yo soy una persona que, si bien nunca ha tenido participación y afiliación en ningún partido político, me considero de izquierda por mi pensamiento y creo que empecé a tener contradicciones con algunas de las decisiones del “gobierno de empresarios y para empresarios” que se empezaron a consolidar en la segunda parte del sexenio. Hubo varios casos que me empezaron a erosionar muy fuerte, uno de ellos fue la derogación de la famosa norma de manglares, que en lo personal me resultó muy cercana al corazón porque la ecología de manglares fue uno de mis primeros temas serios de investigación en el año 1978, y por ello el problema de los manglares y su importancia en los servicios ecológicos que proveen a las costas es un tema que realmente me pega mucho. Aclaro que yo no hice la norma de manglares, la había hecho Cassio Luiselli, pero cuando llega Juan García de Alba a la SEMARNAT, dijo abiertamente que una de las misiones que traía era modificar la norma porque en su opinión no podía haber desarrollo económico costero si protegemos los manglares a ultranza. Desafortunadamente, la norma se cambió de una manera con la que no estaba yo de acuerdo, y tuve que aguantar una decisión normativa que para mí era pésima para los intereses nacionales. Tuve otras tensiones con otras áreas del gobierno federal. En ese tiempo, por ejemplo, se autorizó el desarrollo del Mogote en

la Paz, el dragado de Puerto Los Cabos en San José del Cabo, varios desarrollos en la costa del Caribe poco tiempo después de que se echara para atrás la decisión de la PROFEPA de multar a Hoteles Ríu por haber construido siete pisos en un lugar donde sólo se habían autorizado cuatro. Cultivadores de alfalfa para la industria lechera, con permisos de la CNA, empezaron a bombear agua de manera totalmente insostenible de acuíferos extremadamente importantes del Norte de México, y de manera muy clara contaban con el apoyo, o por lo menos con la pasividad, de la CNA.

Es ahí cuando entendí que no podía estar de acuerdo con los rumbos que estaba tomando la gestión ambiental. Si a ti te pagan un salario magnífico como asesor científico del gobierno federal y sientes que el gobierno federal no te está prestando atención, la tentación de regresar a la vida académica empieza a ser muy grande. Y me pasó eso, empecé a sentir que en muchas de las decisiones que se empezaron a tomar a partir de la salida de Víctor Lichtinger la prioridad era el desarrollo económico de corto plazo y que no había una preocupación seria por eso que los ambientalistas llamamos sustentabilidad, que es la posibilidad de mantener procesos productivos y ambientales en el largo plazo. Eso empezó a erosionar mi interacción con el resto del equipo de gobierno, y de a ratos incluso a ponerme irascible y perder la paciencia, cosa que no me gusta hacer ni es mi estilo.

Y como afortunadamente tengo una vida científica muy plena, tengo muchas posibilidades de hacer cosas como investigador y como académico, lo hablé muy amigablemente con Alberto Cárdenas, que es un tipo muy afable, muy buena gente, y le dije: “Mira, yo honestamente quiero volver a lo mío, no estoy a gusto con esto que estamos haciendo” y

un mes después me salí. Afortunadamente, Alberto tomó la decisión de poner a Adrián Fernández, que había sido colaborador mío en el INE y a quien aparte conozco desde que era estudiante de la licenciatura y es amiguisísimo del alma, y hubo una transición suave en el INE, hubo mucha continuidad de las cosas y sobre todo hubo una calidad humana en la transición que fue extremadamente importante. Yo sé que Adrián en muchas cosas piensa diferente que yo, y lo respeto inmensamente por eso. Por su calidad humana, por su trato de respeto entre personas, Adrián es excepcional, no hubiera habido nadie mejor que él.

Básicamente en relación a tu pregunta, yo sentí que estaba llegando en la Presidencia del INE a lo que los actores de teatro llaman el *crystal ceiling*, cuando llega un momento en que empiezas a pegar contra un techo invisible, un plafón de cristal, y sientes que no estás haciendo las cosas que quisieras. En ese momento te debes cuestionar si estás ahí porque te interesa la función pública en sí misma, que para muchas personas es una pasión, o si estás ahí por las cosas que estabas haciendo pero que ya no estás pudiendo hacer; porque, si es por lo segundo, es el momento de salirte y eso fue lo que me pasó.

**FG.** *¿Te gustaría agregar algo que omití preguntarte?*

**EE.** Te puedo decir que mi trabajo en el INE fue muy divertido, me tocaron los mejores colaboradores y fue una fiesta trabajar con ellos; Adrián, Carlos Muñoz, Gerardo Bocco, Avedoy, Irene Pisanty, Arturo Sánchez, Raúl Marcó del Pont, Aquilino Vázquez, y todos los que estaban bajo su dirección... todos ellos. Sería muy largo hacer la lista sin cometer omisiones imperdonables. Un equipo muy creativo, muy divertido; escri-

bíamos cosas, publicábamos cosas, la pasé muy bien. Tuve dos o tres momentos amargos; uno de ellos, que me ha costado mucho en lo personal fue, y lo debo decir, un momento en que José Sarukhán se me acercó con la propuesta de fusionar el INE con la CONABIO y Jorge Soberón también me lo planteó. Me lo tomé muy a pecho y tuvimos una serie de reuniones de planeación estratégica para entender cómo hacerlo, y hubo un momento en que me di cuenta que ciertas personas del área de medio ambiente y la conservación veían esa fusión como una maniobra voraz; como si el INE se quisiera comer a la CONABIO en un acto de ambición. Ese fue quizá el momento más difícil de mi gestión en el INE, porque el asunto ni siquiera fue una iniciativa mía, lo fue de la CONABIO y cuando vi el nivel de animadversión que estaba generando eso, eché para atrás la propuesta. A lo mejor no fue una buena decisión, porque sentí que no pudimos acompañar a la CONABIO en su búsqueda de supervivencia institucional.

Afortunadamente, la CONABIO ha podido de todas maneras avanzar y sobrevivir gracias a la inmensa autoridad moral que tiene José Sarukhán y al trabajo heroico de Ana Luisa Guzmán, pero les ha resultado difícil. El momento, de todas maneras, fue doloroso para mí ya que me encontré con una enorme animadversión, recibí reclamos y críticas de personas que creían que teníamos un interés oculto por apoderarnos de la CONABIO, y eso me hizo sentir muy mal, porque en realidad nunca fue así. Ahora, si miro hacia atrás se me ocurre que si la fusión se hubiera dado hubiera sido una gran cosa para la gente que trabajaba en biodiversidad. Realmente, fue triste ver cómo nuestros colegas y amigos de la gestión del medio ambiente hacían una lectura conspirativa de lo que era esencialmente una iniciativa constructiva.

# *Adrián Fernández Bremauntz*

PRESIDENTE DEL INE DESDE ABRIL DE 2003  
A LA FECHA

## SEMBLANZA

Estudió la carrera de biología con área de concentración en ecología en la Universidad Autónoma Metropolitana. Obtuvo la maestría en tecnología ambiental y el doctorado en ciencias ambientales en el Colegio de Ciencia, Tecnología y Medicina de la Universidad de Londres (recibiendo durante su doctorado la *Overseas Research Student Award*). Su investigación doctoral demostró las diferencias en exposición a la contaminación que experimentan los usuarios de diferentes formas de transporte en la Ciudad de México. Al obtener la prestigiosa beca McNamara del Banco Mundial realizó investigaciones posdoctorales en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard. Durante su estancia en Boston fue también profesor invitado en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy. Por sus tareas de investigación recibió reconocimientos por escrito del Gobernador de Massachusetts y del Alcalde de Boston. En el 2000, la International Society for Exposure Analysis le otorgó al Dr. Fernández su premio anual Young Scientist Award por su trayectoria profesional en este campo y en ese mismo año, la U.S. Environmental Protection Agency le entregó la Bronze Medal for Commendable Service. Ha sido asesor de programas vehiculares del California Air Resources Board.

Diseñó y coordinó un programa *mid career* de maestría para mexicanos con el MIT y con la Universidad de Harvard. En México ha impartido pláticas, conferencias y cursos en la UNAM, ITAM, UAM, Colegio de México, Universidad Iberoamericana y Universidad de las Américas.

Tiene numerosas publicaciones tanto de divulgación como en revistas arbitradas.

De 1983 a 1985 trabajó en la Dirección General de Planeación y de 1986 a 1988 en la Comisión Nacional de Ecología, ambas pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE). En 1994 fungió como asesor de la entonces Presidenta del INE, Julia Carabias. Entre 1995 y 2000, durante las presidencias de Gabriel Quadri y de Enrique Provençio, fue Director General de Gestión e Información Ambiental de dicho instituto. En este periodo participó en la coordinación de siete programas de calidad del aire; el desarrollo del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC); la elaboración de los primeros reportes sobre Indicadores del Desempeño Ambiental de México; el diseño, negociación (con el gobierno del Japón y con la Universidad Autónoma Metropolitana) y creación del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (CENICA); la introducción de estándares estrictos para vehículos, y la coordinación de cuatro grupos binacionales de trabajo dentro del Programa Frontera XXI entre México y los Estados Unidos, entre otras actividades. De 2001 a marzo de 2003 fue Director General de Investigación sobre la Contaminación Urbana, Regional y Global, también del INE, donde dio un gran impulso a los trabajos de cambio climático en México. En el 2006 fue representante de Latinoamérica en el buró de la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS 14) de las Naciones Unidas en Nueva York.

Es el único funcionario con nivel de director general o superior que ha trabajado para los cinco secretarios de medio ambiente del gobierno federal mexicano.

---

**Fedro Guillén.** *Adrián: te considero un testigo de calidad de lo que en el INE ha venido ocurriendo a lo largo de estos 15 años debido a que, de todas las personas que he entrevistado para este libro, eres el único que ha permanecido tres gestiones en esta institución. ¿Qué percibes tú del metabolismo, del cambio del INE desde que tú llegaste?*

**Adrián Fernández.** Bueno, percibo dos grandes cambios. En primer lugar es evidente que el INE de hoy es muy diferente del INE original en términos de sus funciones, atribuciones y responsabilidades. El segundo cambio tiene que ver con transformaciones internas del instituto, que son parte de otros más amplios fuera de la institución por el aumento general de la conciencia y el entendimiento de los problemas ambientales. Esto no sucede solo en la institución, sino en el país. Aunque el medio ambiente no tenga una alta prioridad para la población, hay una mayor sensibilización e información debido a la creciente atención que los medios masivos de comunicación ponen en los problemas ambientales y muy especialmente en los de carácter global.

El primer cambio al que me refiero es parte de un fenómeno que se da en todo el mundo donde las instituciones gubernamentales se inventan y se reinventan, donde se busca casi en cada administración diseñar o rediseñar estructuras administrativas para atender problemas, en este caso los ambientales. Lo que vivimos en el 2000 fue un gran experimento porque los cambios fueron radicales con respecto a la gestión anterior. En 1995 la gestión y la política ambiental intentaron aglutinar o controlar a varios sectores que históricamente eran conflictivos porque entraban en antagonismo con las cuestiones de explotar o conservar un recurso natural. Estoy hablando obviamente de los sectores forestal, pesquero y del manejo del agua. Durante la gestión de la maestra Carabias esos otros ámbitos dependían de una cabeza de sector que tenía como prioridad la protección del medio ambiente. En 2001 se dio un golpe de timón, creo que tal vez con buenas intenciones pero sin demasiado conocimiento de causa. Fue como tirar todas las fichas del tablero y volver a reconstruir una institución o un aparato de administración ambiental con base en criterios muy diferentes. El diseño original era por temas ambientales, y es el diseño más común en el mundo para abordar la agenda ambiental: agua, aire, residuos, etcétera. Al interior de cada uno de esos temas o unidades administrativas se atendían los diferentes aspectos de la gestión y la normatividad ambiental. Con el cambio del 2001, se buscó enfatizar el hecho de que hay varios componentes de la administración ambiental y se pretendió compartimentalizarlos buscando una especialización en el tipo de tareas o gestiones que había que realizar. Es por ello que la secretaría y su agenda ambiental se partieron en tres subsecretarías: Planeación, Gestión (licencias, permisos

y autorizaciones) y Normatividad. En mi opinión, una parte valiosa de ese experimento fue la aparición de “un INE de investigación”, que se puede concentrar en tareas técnicas y científicas que antes se llevaban a cabo de manera mucho más reducida y mimetizadas dentro de las otras actividades de gestión o de normatividad (a pesar de que se sobreentendía que se debía contar con buena información técnica y científica). Para este nuevo INE se requería entonces personal con capacidades y perfiles más dirigidos a la investigación, que no tuviera su día a día saturado haciendo otras cosas porque entonces no se podría avanzar en conocer los temas a profundidad.

Ahora se cuenta con un INE con mayor fortaleza técnica y de investigación en un entorno más demandante e informado, que solicita mayor rendición de cuentas, por ejemplo, medios que manejan más información. Esta institución permite a la autoridad ambiental no rezagarse con respecto a la información que se empieza a manejar en los medios y también profundizar en análisis relativamente novedosos.

Anteriormente no se ahondaba tanto en los análisis de los temas (hablo de valoraciones económicas, análisis de riesgo, etc.) por dos razones: no se tenía tiempo y no se contaba con tantos profesionistas altamente calificados como los que se tiene hoy en día. Si hubiéramos continuado con el esquema anterior también estaríamos echando mano de las universidades y de los centros de investigación y excelencia, pero con mayores dificultades para construir el puente entre el conocimiento científico y la toma de decisiones.

A partir de la gestión de Julia Carabias en SEMARNAP se mantiene como constante el reconocimiento de los siguientes cuatro secretarios del ramo (al menos en teoría) de tratar

de usar la mejor información científica y técnica como base de las decisiones.

**FG.** *Eres el último de los entrevistados y lo hice con total deliberación; me interesaba conocer las percepciones de tus antecedentes con respecto al INE de hoy. Varios puntos con los que te ametrallo: a) ¿es necesario que una entidad pública como el INE haga este tipo de trabajo o debe dársele oportunidad a las entidades académicas como las universidades?; b) ¿es el INE quien debe decidir qué investigar y encargarlo a un tercero o es el INE quien debe producir la información; y c) ¿la eficacia del instituto tendría que ser medida no en términos del número de estudios publicados o producidos, sino del impacto neto, del balance ambiental positivo asociado a una política mejor informada y fundamentada, basada en esta información confiable y técnicamente inapelable que el INE produce?*

**AF.** Si, vamos a la primera pregunta; yo no tengo ninguna duda de que es pertinente y necesario que exista una institución híbrida como el INE, que ocupa un nicho, usando términos ecológicos, que no estaba ocupado por nadie. Aunque hay otros institutos de investigación sectorizados, desconcentrados o descentralizados en otras dependencias, yo creo que no cumplen el mismo papel que el INE. Es un nicho especial concebido como un puente en donde el equipo del INE y su agenda deben tener ciertas características en su forma de trabajar. Este puente vincula el mundo exterior de la academia con el mundo al interior de la SEMARNAT. El INE trabaja tiempo completo utilizando la mejor información técnica y científica disponible para la toma de decisiones. Para ello debe contar con un número creciente de profesionistas con

una formación académica tan buena como los mejores investigadores de las universidades y un entendimiento de los procesos que llevan a la toma de decisiones tan bueno como el de los funcionarios y políticos más experimentados. Ninguna universidad o centro de investigación tiene suficiente información del contexto político ni la sensibilidad para trabajar cerca de la toma de decisiones; por supuesto, debo aclarar que tampoco tienen ese mandato, no tienen esa atribución. Por otro lado, no cuentan con toda la información ni los elementos de juicio para hacer evaluaciones que permitan usar esos resultados para la toma de decisiones.

En mi opinión, el INE debe realizar cada vez más trabajos de segundo piso, por una cuestión de eficacia y aritmética elemental: las limitadas capacidades humanas (en número aunque no en calidad) que tiene el instituto no permiten atender adecuadamente la enorme diversidad de temas en la agenda de la SEMARNAT ni con la rapidez con la que hay que responder. Creo que solo en casos y temas de excepción el INE debe realizar el proceso completo de una investigación “en casa”. El INE forma y utiliza redes de investigadores que apoyan nuestras tareas respondiendo a demandas y solicitudes específicas de investigación. Lo que el INE hace en un mayor número de casos es integrar información compleja y detallada proveniente de varias disciplinas e instituciones para llevar a cabo evaluaciones ambientales integrales, análisis críticos que desembocan en opciones de política pública. El INE debe traducir toda esa información interdisciplinaria y compleja, contextualizándola desde el punto científico, económico, social y político, para que sea fácilmente entendible y utilizable por los tomadores de decisiones.

Otra de las variables que hay que analizar, como parte del papel y naturaleza del INE, es si debiera tener o no más autonomía con respecto a su relación con la cabeza del sector ambiental. Creo que como en todo, habría ventajas y desventajas de convertir al instituto en un organismo autónomo, como el IFE o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en una especie de ombudsman ambiental. La ventaja es la posibilidad de poder evaluar de manera crítica las políticas ambientales instrumentadas por el gobierno federal en su conjunto y no sólo por la SEMARNAT (como lo hace la Comisión de Desarrollo Sustentable del Reino Unido). Podría emitir recomendaciones y sugerir políticas ambientales de forma independiente a las presiones ejercidas en ocasiones por otras entidades del propio gobierno federal, por gobernadores o por grupos del sector privado con probada influencia en las decisiones gubernamentales. Por otro lado, por definición, este tipo de rol alejaría a la institución de la posibilidad de continuar trabajando día a día y de cerca con la propia SEMARNAT. Se pudiera generar desconfianza hacia el instituto, a pesar de ganar aún más en credibilidad ante la sociedad. Considero que aunque no todas las batallas se ganan, es mejor para el INE mantenerse muy cerca del secretario de medio ambiente y recursos naturales en turno, y convertirse en su *think tank* de cabecera, participando en el análisis de escenarios de política que llevan a la instrumentación de acciones y normas en materia ambiental. La experiencia muestra que el INE en su nueva etapa, a partir de 2001, ha sabido preservar su credibilidad aún en casos muy controversiales debido a la objetividad, la solidez y el rigor científico de sus análisis. Los secretarios de la SEMARNAT han sabido respetar este quehacer, aún cuando en ocasiones

los trabajos, resultados y publicaciones del INE contribuyan a subrayar lo mucho que falta para la preservación del medio ambiente o pongan en entredicho la eficacia de los programas de la SEMARNAT.

Bajo el esquema actual, el INE es una parte integral de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, luchando por obtener y mantener la confianza por parte del secretario del ramo. Sin embargo, lograrlo requiere ceder en otros aspectos, renunciando a la posibilidad de servir a la sociedad de manera más amplia y directa. Por ejemplo, no podemos convocar a conferencias de prensa e informar ampliamente de los resultados, aunque eventualmente todos los reportes y publicaciones del INE se hacen públicos, ya sea por escrito o a través de nuestra página de Internet. También tenemos algunas restricciones en nuestra interacción con el Congreso de la Unión, aunque siempre se nos permite atender de forma expedita las solicitudes de información que, de manera cada vez más frecuente, nos hacen los legisladores de todos los partidos. Al final del día, el INE “hace su tarea” y entrega sus resultados para que la decisión última quede en la cabeza de sector o en los subsecretarios, cuyas opiniones conllevan con frecuencia un peso específico mayor al del INE por contar con la jerarquía o pedigrí político del cargo.

Una constante en el trabajo del “INE de investigación” ha sido que el secretario en turno haga suyas y apoye las opciones de política propuestas por el INE, sin sucumbir o ceder a un cambio de posición por mirar a la protección ambiental a través del cristal de otras dependencias. El INE acepta con gusto la enorme responsabilidad de fundamentar de la manera más sólida sus evaluaciones y propuestas, actuando a la vez con determinación y responsabilidad, con el entusiasmo

y compromiso de un grupo no gubernamental y con el rigor académico de los mejores centros científicos del país.

Mi conclusión sobre la relación entre el INE y la SEMARNAT es que tenemos más posibilidades de influir activamente en la toma de decisiones formando parte integral del sector, como lo hemos venido haciendo. Quizás la evolución hacia un órgano descentralizado (sin llegar a una autonomía total) le daría un poco más de libertad para gestionar recursos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y hasta la posibilidad de captar donaciones y otros apoyos nacionales e internacionales que pudieran canalizarse a proyectos de investigación ambiental aplicada.

Continuando como parte de la SEMARNAT, de cualquier manera, oficial o extraoficial, abierta o clandestina, tenemos una estrecha y continua relación con los actores ambientales clave de la sociedad: los medios masivos de comunicación, los grupos no gubernamentales, diputados, senadores, alcaldes y en ocasiones gobernadores. Para quienes llevamos toda la vida dedicados al medio ambiente estas interacciones resultan francamente inevitables. En cada uno de nosotros como servidores públicos, en nuestras conciencias, debemos conciliar día a día nuestra inquebrantable lealtad institucional con un compromiso y responsabilidad igualmente alta con la sociedad en su conjunto y con el país. Actuar siempre conforme a derecho y sobre todo haciendo “lo correcto” debiera ayudarnos a discernir el comportamiento adecuado, sin olvidar tampoco que la “comisión por omisión” nos puede convertir también en cómplices silenciosos de algún atentado ambiental.

Brindar explicaciones sobre temas complejos, o proveer información y elementos de juicio a otros actores de la so-

ciudad para que levanten su voz y le entren al debate, suele ser una estrategia muy eficaz para ponerle un “reflector” a los temas, con lo que se propician procesos de tomas de decisiones transparentes y participativos que con frecuencia redundan en apoyos para la causa ambiental. Creo que es en esos otros actores de la sociedad donde radica realmente la fuerza de nuestro sector, especialmente cuando nos enfrentamos a intereses económicos poderosos o a la falsa (y en ocasiones premeditada) dicotomía entre desarrollo económico y protección ambiental. En ocasiones las “ocho columnas”, las tomas de edificios, las protestas callejeras y los llamados del Congreso para dar explicaciones o rendir cuentas, suelen ser catalizadores del debate público y eventual solución a un problema ambiental.

Con respecto a tu segundo punto ¿el INE debe decidir a qué se va a dedicar o tiene que hacer sólo lo que le pidan? Siempre hemos hecho ambas y yo creo que de manera mayoritaria nuestra agenda se integra por actividades propuestas por el propio instituto. Tener iniciativa no significa que los temas que arrancamos por nuestra cuenta están desvinculados de las prioridades del sector. Es necesario continuar anticipando temas emergentes y desarrollando con creatividad estudios y herramientas útiles para la gestión y la protección ambiental.

En cuanto a las cosas que hacemos por demanda o solicitud de la SEMARNAT, es interesante evaluar no sólo su número y su urgencia sino también su nivel de prioridad. Creo que hay una tendencia creciente a que se nos encomienden tareas o temas prioritarios o estratégicos, pero también continúa una carga considerable de trabajo rutinario y de “bomberazos de apoyo” a todas las áreas de la secretaría que

se realiza de manera anónima, que “no nos cuenta pero hay que hacer”.

Estas tareas pueden en ocasiones causar conflictos potenciales entre el personal del INE y el de la SEMARNAT, pues generan a veces una sensación mutua de frustración o insatisfacción, un poco como lo que ocurre entre las parejas con problemas de comunicación. Las áreas de oficinas centrales de SEMARNAT con la percepción de que el INE no siempre los apoya suficientemente o con la rapidez que ellos requieren, seguramente porque están “en sus rollos de investigación”. Las áreas del INE sintiendo que a veces se les trata con arrogancia y que no se les da el reconocimiento que merecen por sus contribuciones, las cuales quedan “diluidas” o incorporadas anónimamente dentro de las actividades o acciones abanderadas y reportadas por otras áreas de SEMARNAT. Lo que no hay duda es que hace falta mucho para mejorar la coordinación entre las subsecretarías entre sí y con los órganos desconcentrados.

Los directivos del INE saben que nuestra prioridad es apoyar a la SEMARNAT, pero lo impredecible de las demandas genera tremendas cargas de trabajo pues día a día se “incrustan” en las agendas ya saturadas un buen número de reuniones, viajes, comités, y asesorías no planeadas, que deben atenderse de forma expedita y que obligan a retrasar el avance de trabajos e investigaciones dirigidas a generar conocimiento, el desarrollo de herramientas computarizadas, instrumentos económicos, modelos ambientales, de riesgo o econométricos, programas de monitoreo ambiental, y proponer límites y métodos que serán utilizados en alguna norma.

A partir de 2001 y hasta la fecha, la falta de coordinación intrainstitucional generada por la propia estructura de

la secretaría, y las ineficacias que esto genera, se ha visto reflejada, entre otras cosas, en el hecho que el número de focos rojos de temas ambientales que debe atender el secretario de la SEMARNAT tiende a aumentar, o en el mejor de los casos a mantenerse más o menos constante con el tiempo; con frecuencia, por indefiniciones o ambigüedades sobre cuál subsecretario o cabeza de organismo desconcentrado es el responsable de liderar los trabajos de un tema y eventualmente resolverlo. Resulta común encontrar que dos o más funcionarios de ese nivel deben “coordinarse” para atender el tema, no siempre quedando claro quién debe rendir cuentas sobre los avances y eventual resolución de un problema o conflicto. Pareciera que “todos van a todas”, con las evidentes duplicidades, recelos, y en el mejor de los casos, lentitud en los avances por la ya mencionada ambigüedad de roles y liderazgos. Lo anterior gracias a que cada tema o asunto ambiental puede tener algunos o todos estos elementos: planeación, gestión, normatividad, fomento, investigación, etcétera. Todo esto sin mencionar los dilemas que en silencio enfrenta un secretario al decidir si encarga un trabajo o tarea “a quien le toca” o “a quien puede hacerlo”. La solución, subóptima en mi opinión, que en ocasiones se da a este dilema es proponer que “se coordinen” varias áreas para evitar herir susceptibilidades a la vez que se intenta que las cosas se hagan. Una vez más el resultado neto es ineficacias. Los desgastes personales, los roces, los malos entendidos, no importan tanto: el resultado neto es que somos ineficaces.

Pero el INE no está de ninguna manera exento de mejorar, y en mucho, su desempeño y su propia eficacia. En 2007 la institución inició un análisis profundo de si misma, un ejerci-

cio que va más allá de una simple “planeación estratégica”. El INE está en proceso de replantear prioridades teniendo como criterio fundamental el alinearse lo mejor posible con el quehacer y las necesidades de la SEMARNAT. Se tendrán que ir “rasurando” poco a poco pequeñas protuberancias en las agendas de algunas áreas e individuos. Se puede ser “académicos” aunque no vayamos a todos los congresos de nuestro gremio o disciplina que se celebran durante el año. Se debe continuar publicando en revistas arbitradas pero también en medios de amplia divulgación, tratando de que, en la medida de lo posible, nuestras publicaciones contribuyan al entendimiento o atención de temas prioritarios de la agenda ambiental y no sólo a la generación de conocimiento nuevo. Debemos fomentar en cada funcionario del INE un fuerte compromiso institucional para que brindemos nuestro mayor esfuerzo y atención a las actividades (nos apasionen o no) que más apoyan a la SEMARNAT y su formulación de políticas, por encima de las actividades que nos interesan o gratifican más como individuos. Yo también, como mis compañeros, quisiera “publicar más”, pero nunca privilegiaría la preparación de un artículo que lleve mi nombre por encima tareas que lleven a solucionar un problema aquí y ahora. Con frecuencia he confesado que mi mayor obsesión es que el INE influya cada vez más en la toma de decisiones. Ojala que esta premisa sea compartida por un número cada vez mayor de mis compañeros.

Eficacia ¿cómo medir lo que hace el INE? Es complicadísimo; varios de nosotros hemos estado participando desde hace años en las evaluaciones de los centros CONACYT, lo cual nos da algunos elementos de análisis. Hacer investigación, publicar artículos y libros, y asesorar tesis de posgrado son algunos de los indicadores, que al ponderarse o contex-

tualizarse de forma adecuada, nos pueden servir en parte para evaluar nuestro desempeño. Sin embargo, debemos recordar que más de la mitad del tiempo y esfuerzo de esta institución se dedica a atender demandas de la propia SEMARNAT, situación que no tiene paralelo con otros centros de investigación. Dentro de este “mundo de la vinculación”, algunas cosas son fácilmente medibles o reportables, como la participación en la elaboración de normas, pero muchas otras no. Y por supuesto, realizar (en casa) o coordinar (a externos) investigaciones aplicadas debiera ser uno de nuestros principales indicadores de nuestra labor.

Además de estas tareas, desde el 2000 se le viene encomendando al INE que coordine o tenga un papel preponderante en la atención de algunos temas prioritarios, incluyendo algunos que “emergieron” o reaparecieron recientemente en esa zona difusa conocida como “prioridades del sector”. Ejemplos de estos casos son: el azufre en los combustibles; el muro fronterizo; el monitoreo de compuestos orgánicos persistentes; el pago por servicios ambientales; la adaptación al cambio climático. Temas en donde las cabezas de grupo: Leonora, Ana, Víctor Javier, Carlos y Julia, respectivamente, han mostrado sus conocimientos, compromiso y capacidades de liderazgo, al responsabilizarse en buena parte en el diseño de acciones, instrumentos y programas para atender cada uno de ellos.

Finalmente, por medio de la página de Internet del instituto, una de las muchas herramientas impulsadas e instrumentadas por la gran visión y perseverancia de Exequiel, se brinda un servicio a literalmente cientos de miles de usuarios cada año. Es posible determinar con precisión el número de consultas y de descargas de los más de 450 libros y

reportes que se encuentran disponibles gratuitamente en línea. El INE ha desarrollado además otras herramientas como portales especializados en cambio climático; mapas y cartografía digital así como información ambiental para ciudadanos organizada por distrito electoral, entre otros.

**FG.** *Déjame usar un ejemplo concreto: decías que una de las tareas del INE es anticipar, ver venir los temas emergentes. Quizás el ejemplo de libro de texto es el cambio climático, un tema que se viene abordando desde hace años, y en ese sentido es una anticipación muy virtuosa, y entiendo que el INE en este momento tiene una agenda muy concreta y muy importante al respecto. Percibo, como un observador externo, que la Subsecretaría de Planeación tiene una agenda sobre el mismo tema ¿esto es eficaz, una zona gris o un complemento?*

**AF.** Sí, es uno de los mejores ejemplos que se pueden dar para ilustrar mucho de lo que yo mencionaba anteriormente sobre las dificultades de coordinación. En primer lugar, coincido que un tema tan importante debería tener como cabeza a un subsecretario, entre otras cosas para aumentar la capacidad de negociación transversal con otros sectores. A diferencia de temas como el de la contaminación del aire o el manejo de residuos, para atender el cambio climático (yo diría, afortunadamente) no existen otras áreas, aparte del INE, que cuenten con un grupo de profesionistas dedicado a coordinar investigaciones en la materia. En la Subsecretaría de Planeación existe la oficina de la Autoridad Nacional Designada, conocida coloquialmente como la oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio de México, que se dedica a promover proyectos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Esta subsecretaría funge como cabeza política del tema y coordina las reuniones intersecretariales en la materia.

Por el gran interés que desde hace más de una década despierta el tema, no ha estado exento de jaloneos y recelos al interior de la SEMARNAT. Solo como ejemplo de situaciones donde las personalidades pueden influir de forma caprichosa en la conformación de las estructuras orgánicas de las instituciones y de sus agendas recordemos lo que ocurrió en el 2000. La Coordinación de Asuntos Internacionales (UCAI) de la SEMARNAT convenció al recién nombrado secretario, Víctor Lichtinger, de que desde esa área se debería “llevar el tema de cambio climático”, por lo que se le ordenó al INE que enviará a UCAI las plazas correspondientes. Al final de cuentas, al INE se le “mutilaron” cuatro de las ocho plazas que venían atendiendo esta agenda. Con el tiempo y con los cambios institucionales las cosas cayeron por su propio peso. La realidad demostró que no era desde UCAI desde donde se debe llevar ningún tema sustantivo, y menos uno tan demandante como cambio climático. Con el cambio de secretario en 2003, algunas de las plazas enviadas a UCAI fueron convertidas en atractivos recursos presupuestales del capítulo 1000 que se usaron para incrementar el salario de los principales funcionarios que llegaron a dicha unidad. Por supuesto, la mayoría de las tareas de cambio climático recayeron en el INE, pero ya con la mitad de las plazas originales. Este déficit de personal se subsanó en parte con recursos que conseguí (perdón que use la primera persona) con fundaciones internacionales. Este esfuerzo, y el incansable trabajo de Julia Martínez y su equipo, permitió que México fuera el primer país en contar con tres Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático y que lleváramos a las últimas

tres Conferencias de las Partes de la Convención Marco a una delegación de México más completa y sobre todo preparada en cada uno de los temas que se iban a negociar.

Hoy el INE lleva una buena relación y una coordinación razonable con la Subsecretaría de Planeación, encabezada por el Dr. Fernando Tudela, quien es un apasionado del tema del cambio climático. El reto, desde el punto de vista de las políticas en esta materia, es que Planeación logre subsanar el rezago existente en la identificación y adopción de objetivos concretos y metas cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los diferentes sectores. En mi opinión, urge que México establezca las reducciones que alcanzará por eficiencia energética, uso de energías renovables y biomasa (sustentable) y por disminuir, o incluso eliminar completamente, la deforestación de bosques, selvas y manglares. Para ello, la SEMARNAT debe adoptar una actitud más proactiva y aterrizada en sus esfuerzos de “transversalidad”, trabajando intensamente con subsecretarios de los diferentes sectores para integrar un Programa Especial de Cambio Climático que tenga “carinita” y constituya un avance real y significativo con respecto a la *Estrategia Nacional* que se preparó en la materia. El INE continuará empujando con fuerza en los aspectos que nos dejen trabajar y para los que se nos brinden los apoyos mínimos necesarios. El Panel Intergubernamental de Cambio Climático, un Programa de Adaptación, el informe tipo Stern, los Planes Estatales de Acción Climática y la Cuarta Comunicación Nacional serán algunas de nuestras prioridades, así como desarrollar, junto con la CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad), el tema de biodiversidad y el cambio climático.

A partir del 2000 el INE empezó a construir redes virtuales de investigadores e instituciones interesados en el medio ambiente. Con mucho de ellos hemos trabajado a través de estudios y asesorías, aplicando recursos propios, del Fondo Sectorial INE-SEMARNAT-CONACYT y de financiamientos internacionales. Además, el INE hace viable la operación y mantenimiento de iniciativas como la Long Term Ecological Research (LYER) y el Programa Mexicano de Carbono.

Aunque todavía no existe un convenio o se formaliza, nuestra interacción con el Congreso es cada vez más intensa. Cada vez son más los diputados y senadores que solicitan al INE un curso, una asesoría, un taller o tan sólo una presentación para explicar los diferentes aspectos técnicos o científicos relacionados con la elaboración de alguna iniciativa de ley. Apoyar al congreso nos da un regocijo especial porque sabemos que existe un número cada vez mayor de legisladores preocupados por entender los temas que se discuten desde diferentes perspectivas y puntos de vista. Esto les permite diseñar iniciativas más robustas o votar por aquellas iniciativas equilibradas y que sean favorables para el medio ambiente. No podemos permitir que legisladores interesados en “hacer lo correcto” se equivoquen en sus decisiones porque no contaron con información clara, completa y oportuna. Habrá que explicarles, por ejemplo, que no todos los biocombustibles son producidos sustentablemente y que no por ser híbrido un vehículo estará necesariamente entre los más ahorradores de combustible.

Otro actor importante con el que el INE tiene hoy una intensa actividad es con la Oficina de Gabinetes del Presidente de la República. Durante la gestión 2000-2006, no era difícil ver que la presencia de algún funcionario de la Presi-

dencia en una reunión significaba que había un “fuerte interés” por que se resolviera con rapidez algún asunto. A veces daba la impresión que estos representantes actuaban más como gestores de intereses de empresarios que como “terceros” imparciales abocados a la construcción de consensos de forma equilibrada y transparente para alcanzar decisiones. El papel de la Presidencia cambió radicalmente en la presente administración. A riesgo de ser juzgado por el lector como panfletario o adulador de la acción gubernamental, la verdad es que ha sido notorio que, quizás como respuesta al propio interés del Presidente de la República por los temas ambientales, la Oficina de Gabinetes de la Presidencia está jugando un papel fundamental por atender y ayudar a resolver temas transversales. Al atraer a su agenda temas complejos que involucran la participación de varias secretarías de Estado, ofrecen un espacio imparcial para el diálogo y la negociación, enfatizando entre los involucrados que las soluciones deben ser las mejores para el país, no solo para la secretaría X o Y. Algunos de estos temas, en los que el INE viene participando de manera importante, son la evaluación crítica de los problemas causados por las plantas termoeléctricas y las refinerías de petróleo en el país, y próximamente biocombustibles y cambio climático. Hemos encontrado que en Presidencia se da, por lo menos, igual atención y respeto a las consideraciones ambientales que a las económicas y políticas, lo cual ha resultado una agradable sorpresa. Todo parece indicar que cada vez se entiende mejor que no solo es falsa la dicotomía entre desarrollo económico y protección ambiental sino que, de hecho, no se puede dar el primero de manera sostenida sin que garanticemos la conservación de nuestros recursos para el largo plazo.

# Carlos Muñoz Piña

DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN EN  
POLÍTICA Y ECONOMÍA AMBIENTAL, INE  
2001 A LA FECHA

---

**Fedro Guillén.** *Carlos: eres un funcionario que lleva en el INE poco más de seis años ya con este perfil orientado a la investigación. Alguno de los entrevistados me dijo que le cuesta trabajo concebir a una institución gubernamental haciendo investigación ya que para ello están específicamente los espacios académicos. Asumiendo que difieres de este punto de vista ¿me podrías dar tus argumentos?*

**Carlos Muñoz.** Sí; básicamente, porque creo que hay un espacio para realizar investigación de coyuntura, de respuesta rápida en problemas como el diseño de políticas públicas y creo que una entidad académica si no actúa bajo un contrato específico o una donación difícilmente podría seguir esa línea y enfoque acumulando una línea de investigación sobre políticas. Reconozco que se hace muy buena investigación ambiental en México; sin embargo, hace falta una interfase entre la toma de decisiones públicas y esta investigación. El INE ocupa el nicho de esta interfase; realiza trabajos que conectan muy bien a los investigadores con las decisiones y se genera una retroalimentación en ambas vías, tanto para que los funcionarios sepan cuál es el estado del arte en términos de los problemas ambientales, sus causas y sus soluciones

así como las agendas emergentes que se van generando para ofrecer soluciones de corto plazo.

**FG.** *Señalas una fortaleza asociada al perfil del INE; esta teledirección de estudios de respuesta rápida. ¿Hay debilidades?*

**CM.** Yo creo que vivimos una tensión permanente; por un lado, tenemos que generar análisis científicos de calidad, y por otro, entregar respuestas prontas y relevantes para la toma de decisiones cotidianas, lo que implica tensión...

**FG.** *Parecería el peor de los mundos...*

**CM.** Es el mejor...

**FG.** *Porque no solamente tienen que mantener esos estándares de rigor en términos académicos, sino que deben aplicarlos: presión que no existe necesariamente en universidades, por ejemplo.*

**CM.** Creo que hay una gran riqueza en términos de acumulación de información ambiental. En el instituto se tiene un gran acervo de estudios en los cuales se persigue con mucho ahínco la solución de los grandes problemas. El hecho de que este acervo sea muy sólido, riguroso y a la vez relevante, nos pone en una situación de privilegio.

**FG.** *¿Qué te propones al llegar al INE?*

**CM.** El primer mandato, el primer objetivo, es traer lo mejor del análisis económico y de políticas públicas al instituto,

que en términos disciplinares tienen el mismo rigor científico que muchas de las ciencias naturales. Traerlos a que jueguen un papel, el mismo que juegan quienes estudian la contaminación o la diversidad de ecosistemas. Hacer el análisis no sólo biológico o físico, sino integrar variables económicas y análisis político y social. La construcción de esa agenda es parte del reto. Los funcionarios son expertos en la toma de decisiones, en operar problemas y percibir las restricciones políticas pero no necesariamente cuentan con un análisis sistemático. No es equivalente el tomador de decisiones que se fija en su entorno y dice: “esto” al que recibe un reporte en el que se muestran los índices de coalición del Congreso o quienes votan a favor de ciertos subsidios o apertura comercial en temas de impacto ambiental. Esto supone sistematizar, traer esa gran canasta de teorías y pruebas empíricas para influenciar la toma de decisiones. Hacer que la economía y el análisis político jueguen un papel equivalente al de otras teorías que tradicionalmente se utilizan es nuestro reto.

**FG.** *Es mi percepción que el análisis económico se ha considerado de manera creciente en las cuestiones ambientales...*

**CM.** Desde los noventa ya era muy claro que todo tenía una dimensión económica. A veces parecía un problema del tipo: “Quisiéramos estar allá pero es muy difícil económicamente llegar a ello”. Es trascender la anécdota o el primer número y revisar patrones económicos y cómo el funcionamiento propio de la economía lleva a la degradación o a la restauración ambiental.

## FG. ¿Tienen filias o fobias temáticas?

**CM.** Ciertamente el análisis de los mercados, más que filia o fobia, es una forma de entrarle al tema. Es la forma epistemológica con la cual se trata de resolver algo. Analizas a los tomadores de decisiones económicas, modelas a los hogares, a los individuos, a las empresas, y de una manera más compleja, a los gobiernos. En fin, puedes modelar la toma de decisiones económicas y políticas de toda esta diversidad de agentes, y es por esa vía como abordamos un problema. Inglaterra y Estados Unidos son los primeros países que abordan de manera sistemática el tema de la economía ambiental. David Pearce publica su *Blueprint for a green economy*,<sup>1</sup> a principios de los noventa y hace un planteamiento pionero. Típicamente nuestro enfoque cuando se nos presentan un problema de economía ambiental al que debemos aportar es: ¿cuáles son las señales de presión, cuáles las de mercado que están generando esto? Las ONG le entraban a través de las “causas raíz”, que se basan en reportes alrededor del informe Bruntland y después los reportes de WWF. Ellos hablaban de estas causas raíz que provocaban la degradación ambiental y analizaban cosas como que la selva fue desmontada por los talamontes y fue sustituida por cultivos agrícolas a gran escala, pero eso es motivado por las reglas de asignación de derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra y por los mercados de carne. Éste es un abordaje al que entras analizando mercados, precios y el cambio de estos a

1 D. W. Pearce, A. Markandya y E. Barbier. 1989. *Blueprint for a green economy*. Earth Scan. (FG).

través de subsidios y grandes cambios económicos, como el crecimiento del turismo, la expansión de la demanda de productos agropecuarios, la competencia o la falta de ésta en ciertos sectores económicos y la economía del cambio tecnológico. La pregunta que se hacía el INE normativo en sus orígenes era ¿cuál es la norma y cómo debería comportarse la economía o las empresas en lo relativo a sus equipos de reducción de emisiones? Ese enfoque, conocido como de comando y control, tiene un aspecto económico, tiene costos y beneficios, pero como en México se normaba más como una meta que como un estándar a cumplir, en donde se planteaba alcanzar un objetivo en un cierto plazo con ciertos elementos de castigo que, sin embargo, no se querían usar. Entonces, se avanza hacia lo que más conviene: hacer un análisis económico que permita exigir lo exigible, analizar los costos de cumplimiento en diferentes plazos así como los beneficios para que la sociedad salga ganando.

**FG.** *Antes de iniciar la entrevista me platicaste de un tema que no estaba en mi agenda pero que me parece interesante como expresión ejemplar de su trabajo. La vaquita marina<sup>2</sup> es una marsopa que vive únicamente en el Alto Golfo de California y entiendo que el último censo reportaba menos de 500 individuos. Éste parece un asunto crítico y hace más de una década que el descenso en el número de ejemplares se vincula con el uso nocivo de ciertas artes de pesca. ¿Cómo se trabaja este tema desde el*

2 Se puede hallar información detallada sobre este cetáceo en la siguiente página del INE: [http://www.ine.gob.mx/dgoece/con\\_eco/vaquita.html](http://www.ine.gob.mx/dgoece/con_eco/vaquita.html). (FG).

*punto de vista de la economía ambiental y cómo su trabajo puede redundar netamente en una estabilización y posterior aumento de ejemplares de vaquita?*

**CM.** El surgimiento de un tema en la agenda es también objeto de análisis. Tratamos de entender la razón por la que ciertos temas entran en la agenda pública y otros no. El tema de la vaquita tiene una razón biológica muy clara; después del delfín baiji<sup>3</sup> sería el siguiente mamífero marino es extinguirse en la historia de la humanidad. Los números son muy críticos y las ONG se preocupan por el tema, y a lo largo de toda una administración han venido pidiendo que se haga algo. Pero la tensión entre la riqueza pesquera de la zona (millones de pesos de utilidades netas) es la fuerza que propicia el proceso de extinción. Aquí partimos de una premisa: es necesario analizar la economía pesquera de la zona. Es muy claro que el INE lleva ya diez años siguiendo a la población, pero ningún tipo de regulación parece tener éxito porque los intereses pesqueros y la forma, como están articulados alrededor de SAGARPA y CONAPESCA, son estructuralmente bloqueadores de regulación ambiental. La historia en el sexenio de Julia Carabias no la conozco muy bien, pero ciertamente empiezan a negociar y CONAPESCA acepta, pero de tal modo que en el momento que se van a realizar acciones se deslinda y no ocurre ninguna acción real. Esta idea de falsos acuerdos o falsa regulación satisface el momento en que hay presión política, funciona dos o tres veces, pero

*3 Lipotes vexillite.* Delfín de aleta blanca que habita en el río Yangtsé en China. En los años ochenta se reportaron cuatrocientos ejemplares y se lo acaba de declarar extinto (FG).

las ONG están muy claras de que no está llevando a un efecto real, de que el tiempo corre y las amenazas sobre la vaquita persisten y aumentan cada día. Las redes siguen en el agua y se puede evadir la regulación, que es extremadamente costosa. Son varios millones de dólares de regulación para salvar la especie y nadie quiere asumir este costo; en consecuencia, se los quieren imponer a los pescadores de la zona. Existen además causas políticas, cuando una región tiene muy pocas actividades económicas y algunas de ellas son de gran valor, los representantes populares tienden a estar muy cercanos a esos intereses y eso se evidencia en el comportamiento del Congreso y de instituciones como las que acabo de citar.

El diagnóstico económico te indica que estás entre una vaquita y 100 millones de pesos en pesquerías. La pregunta es ¿quién va a pagarlos? Hay dos soluciones: puedes expropiar a través de imponer una regulación o pagar para que no la pesquen tanto. La solución, dado el equilibrio político, es una pelea de sombras. En la administración pasada no se llegó a nada y es por ello que se buscan respuestas alternativas. Éstas van en el sentido de no expropiar ni de imponer ninguna prohibición de pesca sino se va a aplicar un mecanismo voluntario. En ese momento entramos en una segunda fase, ya que en la primera el INE realizó un análisis de las poblaciones, de las causas económicas y de lo que debería sacrificarse. Esa información se ha puesto en la mesa de los tomadores de decisiones y ese papel de oferentes de análisis lo hemos jugado en muchos problemas, como el del agua. Sin embargo, en este caso también se nos pide el diseño de un instrumento económico: ¿qué hace un instrumento económico a diferencia de las regulaciones? Produce una respuesta heterogénea. Si tú, por ejemplo, dices: “Nadie puede

construir en este sitio”, y tienes la capacidad de cumplirlo, pues simplemente no se construye. Con un instrumento económico les impones el costo; el que contamina paga o al que conserva se le paga; en estos casos las respuestas pueden ser variables y hay muchos casos en que es más barato que la respuesta tenga esta variabilidad a generar una medida obligatoria, porque puede ser extremadamente cara o, si eres muy laxo, muy barato pero poco efectivo. El diseño del instrumento económico supone que cada pescador entregue voluntariamente su permiso a cambio de una cantidad de dinero. Entonces se abre un mercado en el que hay compradores de permisos mientras que otros los venden y que deberán tomar una decisión basada en el esquema de costo y beneficio asociado a si ganan más pescando. En ese caso lo seguirán haciendo, de lo contrario, entregarán su permiso y tú habrás quitado todos esos meses las redes del agua con beneficios para la vaquita. Nosotros diseñamos la venta de permisos a través de un esquema de subasta que te permite, en vez de pagar mucho por pocos permisos, como ocurre cuando negocias cara a cara, eso no funciona. En este caso se diseña un canje del permiso, esa es la solución que proponemos.

**FG.** *Ahora bien, si entendemos la eficacia no sólo como el número de estudios realizados, sino como el efecto que estos tienen en la toma de decisiones ¿cómo te evaluarías?*

**CM.** El INE es una entidad al servicio de la SEMARNAT y sus organismos asociados; en consecuencia, nuestras recomendaciones sobre el agua valen la pena en la medida que la Comisión Nacional del Agua las instrumenta. Si es

una idea que les permite solucionar un problema, estamos haciendo innovación regulatoria. Si les informas de lo que sacrifican por no llevarlo a cabo, estamos contribuyendo a una sociedad más democrática, donde balanceas costos y beneficios y decides actuar o no actuar. Entonces, una decisión cualquiera, aunque no varíe, en la medida que cuenta con mayor información se convierte en una mejor decisión. Yo te diría que ha habido cosas muy importantes ya realizadas, tanto para reforzar políticas que tenían otra racionalidad, como para el diseño específico de otras, es tal el caso de la deforestación. La gran innovación de la administración pasada es que, además de hacer expropiación regulatoria, es decir, prohibición de cambio de uso de suelo, se utiliza un instrumento económico para que voluntariamente los cambios mantengan los bosques y las selvas. De alguna manera al generar el mercado de la forestería comunitaria de los silvicultores ejidales se favorece la posibilidad de recaudar recursos y en consecuencia generar incentivos para mantener el bosque. Es lo mismo que una UMA, es un instrumento de mercado; hace que sea negocio la conservación y ese instrumento creció muy bien durante los ochenta, con la privatización de los acervos de las empresas forestales en manos ejidales y comunales. Pero la reforma estructural ocurre en los noventa; dejar libre el mercado. La entrega del negocio en mano de los propietarios de los bosques ya tiene un gran impulso para mantenerlos. En los casos en que hay baja rentabilidad tiene que haber un pago social por las externalidades, es decir, los beneficios ambientales no pagados, ya que los beneficios privados no son suficientes para el mantenimiento de los bosques. Tenemos que todos los ecosistemas del país

ya generan algo de dinero a sus propietarios, pero cuando ese monto es menor a lo que obtendrían por procesos agrícolas o ganaderos, hay cambios de uso de suelo. Hay tres aproximaciones para resolverlo: por un lado, lo conviertes en un negocio privado como el de la madera, las UMAS o el ecoturismo. Si hay distorsión por pobreza aplicas políticas sociales de reducción de pobreza y finalmente cuando no es un problema exclusivo de pobreza y no hay la posibilidad de abrir mercados, se genera un pago social por eso beneficios y se generan incentivos. Esta innovación es uno de los logros fundamentales del que estamos más satisfechos, lo que hemos logrado en política de bosques y eso no se hubiera podido lograr sin una investigación sólida detrás. Se hace la pregunta: ¿cómo resolvemos este problema? ¿Cuáles son las causas económicas? Entonces hacemos los cálculos y concluimos que es muy evidente que el camino que han seguido no es productivo ya que si pueden detener la deforestación de proyectos de más de dos millones de pesos, que es lo que la MIA logra, o que pueden detener la deforestación en bosques de más de 50,000 ha, porque son bosques privadamente rentables para sus propietarios, pero el resto del bosque que no tiene proyectos costosos que lo van a sustituir está condenado a procesos de deforestación. Entonces preparamos el reporte de economía de la deforestación, lo difundimos dentro de la SEMARNAT y sus organismos y luego lo socializamos con el Congreso, con las ONG y con el sector académico. Luego viene el diseño del instrumento. CONAFOR lo pone en práctica pero necesita recursos, entonces diseñamos el cobro del agua para pagarlo y cerramos el círculo. Si el mercado falla cierras este círculo por medio de una política pública.

Le cobras a los que se benefician para pagarle a los proveedores y entonces el Congreso aprueba por unanimidad la reforma a la Ley de Derechos para que se cobre un poco más y que ese excedente sea destinado al pago del servicio ambiental de los bosques. En este momento estamos evaluando el resultado.

Una ventaja del INE es que armas un modelo del comportamiento basado no en lo que debería ocurrir, es decir, tienes una evidencia real de las tendencias. Nuestra capacidad predictiva es muy alta; de hecho, invertimos un tercio de nuestra energía a modelos predictivos. Por ejemplo, las zonas a lo largo de las nuevas carreteras que se están construyendo se van a deforestar a un 4% anual, simplemente por razones de la presión de los mercados y la mayor accesibilidad. Éste es un número muy robusto, nosotros tenemos mucha facilidad para contar con estos modelos ,y cuando alguien en SEMARNAT se pregunta por el costo de determinada medida, se corre una simulación y entregamos nuestros resultados que, por cierto, a veces no son bien recibidos, pero la ciencia es muy ruda: si se arma un gran alboroto para lograr un cambio del 1%, nuestro reporte lo dice así, aunque hubiera una venta política de ese proyecto. En ese sentido, es muy bueno tener en la institución a alguien que te pueda orientar en todo momento pero también que te puede poner el espejo enfrente y argumentarte acerca del escaso impacto de una política.

En fin, creo que tenemos muchos avances en el precio de la gasolina, el diálogo con Hacienda, las políticas sobre eficiencia vehicular y contaminación, los servicios ambientales de los ecosistemas así como el mercado del agua.



# EL INE al futuro



*A lo largo de todas las entrevistas y con la preocupación permanente de que este documento planteara aportes para el futuro de la institución recabé testimonios varios que se presentan en esta sección (FG).*

---

**Sergio Reyes Luján.** Una vez me encontré a Víctor Lichtinger y me dijo: “Tengo el gusto, Sergio, de decirte que el INE volvió a sus orígenes.” Y yo le dije: “¿Y esos cuáles son?”; “Investigación”, me respondió. Y entonces repliqué: “Perdóname, pero el INE no fue pensado como un instituto de investigación, en 1992 era otra cosa.” Por supuesto, el INE se apoyaba en la investigación independientemente de quien la generara, entonces ¿por qué lo hicieron un centro de investigación? No lo sé, pero me queda claro que no por sus orígenes. A mí me cuesta mucho trabajo pensar en un instituto de investigación dentro del gobierno porque no cuenta con los elementos para competir con las universidades. El resultado es que aquí me dicen que hay seis investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores mientras un instituto como el de Ecología de la UNAM debe tener 100 o más. Allá les dan estímulos y lo someten a muy pocas regulaciones, aquí es muy difícil.

**Fedro Guillén.** *Asumiendo que no compartes esta idea de una entidad gubernamental haciendo investigación...*

**SRL.** No, no es que no comparta esta idea. Jamás criticaría las decisiones que toman los gobernantes en esta materia. Simplemente argumento que no podría entender al INE sin los elementos de competitividad que tiene las universidades. Si las universidades tienen problemas para atraer investigadores imagínate aquí y esto por una sencilla razón; aquí todos los investigadores o la inmensa mayoría son desde jefes de departamento hasta directores generales. Es decir, se tienen que ocupar puestos de mando para poder ocupar posiciones equivalentes a aquéllas de las instituciones académicas.

**FG.** *Pero dado que el INE ya es una entidad que realiza investigación ¿qué recomendaciones tendrías?*

**SRL.** Un acercamiento, asegurar que la agenda de investigación del INE es pertinente para la toma de decisiones de todo tipo en SEMARNAT. Es la única razón de ser de un instituto que es parte de la Secretaría de Medio Ambiente. ¿Que para que ello ocurra hay que imprimirle una calidad comparable o superior a las universidades? Sí ¿Hay que publicar para demostrar lo anterior? Sí.

**Gabriel Quadri.** Mira, yo creo que la transformación del INE en lo que es ahora fue algo obligado, porque se creó la SEMARNAT, que es casi una Secretaría de Medio Ambiente. En ese contexto ya no tenía sentido un INE que concentraba todas las facultades de política ambiental y regulación. Las facultades del INE pasaron a la secretaría. Hay que decirlo, el INE regulatorio, por lo menos organizacionalmente, creció, se convirtió en una secretaría, eso es lo que yo percibo; y lo que quedó del INE, pues era lógico que fuese una entidad de

investigación y me parece que su tarea es fundamental, es muy importante y creo que lo ha hecho muy bien. Tal vez sugeriría que fuera un poco más autónomo e independiente. Que tuviera capacidad de hacer estudios, obtener conclusiones de política y hacerlas públicas. Hacer recomendaciones un poco como si fuera una Comisión de Derechos Humanos Ecológica, bien fundamentada. Que nos hablara más de lo que tiene que hacer la entidad reguladora, que es la SEMARNAT. Me parece que el INE debería absorber al Instituto Nacional de la Pesca, considero que Pesca debe volver a la secretaría, señaladamente al INE, pero solo la parte de investigación; Pesca que se quede allá. Siempre he estado en contra de adherirle cosas a la política ambiental para evitar lo que ya comenté. Creo, en síntesis que el INE debería tener una Dirección General de Ecología Marina. Creo que el INE también debería crecer en el tema hidráulico, tal vez el IMTA, debería ser parte del Instituto y que Éste fuera más grande, más sólido y con mayor autonomía.

**Enrique Provencio.** Hecha ya la reorganización del instituto y convertido en un espacio de investigación para las políticas públicas, creo que el INE debe consolidarse en ese mismo sentido. Considero, sin embargo, que en México todavía no resolvemos las dificultades de interacción entre la generación y aplicación de conocimiento desde la perspectiva de las políticas públicas. Me parece que éste no es un problema exclusivo del sector ambiental, sino en general de la sociedad mexicana y es uno de los grandes lastres del desarrollo económico y social. Primero, la insuficiente prioridad que se le sigue dando a la Ciencia y la Tecnología. Segundo, el bajo esfuerzo por vincular nuevos conocimiento y políticas y ter-

ceros, la dispersión de prioridades en todos los ámbitos de la ciencia y la tecnología. En el caso ambiental en particular, me parece que en México tenemos excelentes esfuerzos que marcaron la pauta de lo que debería ser una relación exitosa entre investigación y desarrollo de políticas. El mejor ejemplo para mí es el del cambio climático, que tiene una larga historia. Fue el INE, el que impulsó desde principios de la década de los noventa la investigación aplicada en México y este papel como punto focal de investigación sobre el tema le ha dado una gran visibilidad internacional en materia de investigación que se ha traducido en la conversión de ese análisis en los inventarios de emisiones, en las comunicaciones nacionales y en la estrategias de cambio climático. La primera la formuló el INE en el año 2000 en el contexto de una comisión intersecretarial y se elaboró recuperando todo el esfuerzo de investigación de los años previos. De hecho, la estrategia que presentó el Presidente Calderón en mayo de 2007 es hija directa de esa estrategia del 2000. Así como tenemos este ejemplo hay otros. El reto es darle más prioridad a la política de ciencia y tecnología para medio ambiente. Afinar esas prioridades y lograr más sinergias entre esos esfuerzos de investigación con los que cuenta el sector ambiental. Tenemos al INE, la CONABIO, el IMTA y el CENICA. Lo que no está resuelto todavía es un mecanismo efectivo de generación, adopción o adaptación del conocimiento hacia las políticas. Pero este problema se encuentra a la par y en la misma proporción en el resto de la SEMARNAT. Es un problema de tomadores de decisiones más generales que tiene dos direcciones.

**Víctor Hugo Páramo.** Me parece que a nivel del sector ambiental federal, el INE tiene que marcar la pauta, en otros países es la ciencia la que va orientando las políticas del gobierno, y en ese caso, por lo menos en el tema que yo trabajo, me parece que es el INE el que debe orientar la política de la calidad del aire a nivel nacional. Yo quiero felicitar al INE y creo que tiene un gran futuro por delante, mis ex compañeros y las personas que lo están dirigiendo me parece que son personas muy capaces; no tengo duda de que lo van a lograr.

**Alejandro R. Nyssen.** Ahora como función el INE, entendiéndolo bien y con la mancuerna que hace con el CENICA y el poder, digamos que es una punta de lanza para innovación, para desarrollo de nuevos proyectos y programas, a lo mejor participación en las normas, a lo mejor una participación más fuerte dentro de lo que es el ordenamiento del territorio, hay puntos que pueden ser muy interesantes donde participe el INE y que se vuelva una balanza. Yo le recomendaría al INE una participación muy activa en las normas, a veces no lo veo en el comité de normalización, una presencia más fuerte a nivel de los laboratorios, estar checando las pruebas, las nuevas tecnologías, los ordenamientos, repito el tema, porque a veces hay otros que también están en el tema y creo que el INE podría manejar muy bien la balanza y que se den las declaratorias o simplemente la ordenación territorial ambiental con otro criterio más científico.

**Alejandro Mohar.** Primero, quiero comentar que en las recurrentes discusiones sobre cómo mejorar la gestión ambiental estuvo presente una posible reforma del INE, ya que

con su mayor potencial institucional, su conducción de los principales instrumentos ambientales y sus mejores recursos, se percibía muy atractiva una reforma institucional que significaba que el INE se fusionara dentro de la SEMARNAP. Cabe recordar que la secretaría sin sus órganos coordinados era muy débil, entonces eso hubiera recreado la institución y además le hubiera dado mayor integridad y mayores alcances a su gestión pública.

Este planteamiento de reforma no tiene nada que ver con lo ocurrido con el cambio de sexenio; es decir, se trataba de fusionar al INE en SEMARNAP para recrear un nuevo arreglo institucional, y lo que ocurrió fue un desmantelamiento del INE de una manera excesiva sin tener en cuenta qué papel iba a jugar. Entonces el nuevo Presidente del INE se enfrentó a una situación donde le dejaron una institución desmantelada y que él tenía que recrear, no era fácil porque le dejaron en algunas zonas terrenos baldíos o pedacería. Y como ya comenté habrá que analizar la eficacia en la gestión con los supuestos fortalecimientos y mayor integralidad de SEMARNAT derivados del mencionado desmantelamiento del INE.

Pasando a la esencia de tu pregunta “el INE como espacio de investigación”, solo perfiló una reflexión y la hago a partir de una visión “desde fuera” (como siempre, distorsionada pero no acotada por la dinámica interna) del INE de los últimos años, del sexenio pasado (del actual no cuento con información). En mi opinión fluctuó entre dos opciones: convertirlo en un centro de investigación en sí o convertirlo en un puente que realmente lograra vincular el diseño de políticas y su gestión pública con todas las redes que hay, y no me estoy refiriendo a la serie de ONG de bajo perfil que juegan un papel importante pero no constituyen agentes ge-

neradores de información y conocimiento relevante para la acción pública; me refiero a las redes existentes, emergentes o potenciales del sector académico involucrado en temas ambientales, en forma directa o indirecta, y también al universo de consultorías y organismos sociales especializados, inclusive algunas ONG de primer nivel a escala local, regional y nacional; y la imperiosa necesidad de vincularlas con el proceso de gestión pública. Por cierto, los consejos consultivos de SEMARNAP fueron un paso en esta dirección pero limitado, y percibo que este esquema ya se agotó.

Entiendo que se optó por la primer vertiente, tratar de convertir al INE en un centro de investigación público, similar a los centros del sistema CONACYT, y el balance no es positivo, simplemente el INE no podía cumplir con el diseño de estos centros (combinar investigación, formación de recursos humanos y vinculación con la sociedad), y sí desaprovechó sus dos mayores ventajas: una, su ensamble con las instancias de decisión y diseño de políticas; y dos, su capacidad para interaccionar con estas redes de información y conocimiento. Por lo cual mi sugerencia es muy sencilla: abandonar esta fluctuación o esquizofrenia relativa y concentrarse en convertir al INE en ese puente; insisto, estoy alejado y no podría juzgar en qué trayectoria se encuentra actualmente; con esta reserva, considero fundamental que el INE se sume a las nuevas tendencias de gestión del conocimiento, por ejemplo, existe toda una serie de esfuerzos que bajo diferentes modalidades y nombres conforman redes “formales” de conocimiento. La palabra formal apela a que en la red hay gente que está responsabilizada de decisiones de acción pública y entonces el resto de los agentes involucrados en la red tratan de participar y/o influir en esa acción pública.

Yo imagino que si el INE se sabe conducir correctamente debería de ser un *tejedor de estas redes* e insertarlas en la dinámica del conglomerado de entidades que conforman SEMARNAT, lo cual no es tarea fácil, porque no solo es tejer estas redes, sino muchas instancias de la secretaría seguramente son impermeables a este tipo de acciones.

**FG.** *Refractarias.*

**AM.** Cierto, refractaria más que impermeable, y se debe a inercias de muchos servidores públicos que creen que la acción pública es monopolio del gobierno y la sabiduría en esa materia se termina donde terminan sus capacidades; entonces la manera de acometerlo más que llegar a acuerdos con los funcionarios habría que privilegiar redes humanas (con respaldo de instituciones académicas y organismos especializados) que interactuaran en forma transversal, sin tensar la normatividad, con las áreas del INE y de la misma secretaría.

Este papel de puente del INE es central para temas no resueltos, que son la mayoría de la agenda ambiental, y para temas emergentes, especialmente los que presentan una alta incertidumbre.

Cabe recordar cómo en los inicios de la SEMARNAP cuando se hacía todo un esfuerzo por apuntalar un programa, una decisión, un proyecto adecuado, bastaba que un investigador perdido en un cubículo de la UAM o de otra institución cuestionara la iniciativa, para que los medios le dirigieran los reflectores; por suerte, esta perniciosa tendencia fue a la baja gracias al mayor blindaje derivado de los consejos y porque el INE tenía entre su personal un enorme sustento científico y de información. Con el cambio de sexenio, este

avance se diluye, y crece el fenómeno del Partido Verde que ha intentado introducir una concepción y acción de impresionante frivolidad en casi todos los temas ambientales, y ha mezclado todo tipo de intereses y una dinámica política nefasta. Esto es un factor exógeno al INE que ojalá y continúe su deterioro y así reduzca su impacto negativo en la construcción de políticas ambientales con base social y blindadas ante intereses e ignorancias.

Y esta tarea de tejer redes que den mayor sustento y alcance a la acción pública es de dos vías, no sólo es responsabilidad del INE. También SEMARNAT tiene que concebir al INE como una institución de gran potencial para la evolución de su gestión e incluso para avanzar hacia modalidades de gobernanza ambiental, o sea, donde la gestión no se agota en el ámbito gubernamental; por el contrario, a partir de alianzas estratégicas, acuerdos estables específicos y con compromisos vinculantes, se puede lograr involucrar a todo un universo de agentes especializados interesados en participar en una gestión realmente pública y abierta.

Vivimos una época muy curiosa, el tema de cambio climático entra por varias vías a la sociedad y a los medios de comunicación, a la agenda pública, y se está posicionando con una prioridad excesiva con respecto otros temas; cabe precisar, nunca será excesiva en sí misma y puede ser una punta de lanza que bien usada puede abrirle espacios a los demás temas, y en particular al INE, para esto que te comentaba, *tejer redes*, porque el cambio climático uno lo puede estirar hasta donde sea, tiene que ver desde seguridad (menores riesgos y menor vulnerabilidad) de las personas, de los bienes, de la infraestructura, hasta con actividades económicas, salud pública, entre otras. La misma gente encar-

gada en SEDESOL del tema de ciudades y riesgos está muy preocupada por cómo insertar el tema de cambio climático; entonces, este tema es una gran oportunidad pero presenta un riesgo: que ocurran fenómenos de “apropiación privada” del tema, que aparentemente ya se perfilan. Lo cual sería absolutamente nefasto porque se obstaculiza una adecuada atención al cambio climático y se limita su potencial aglutinador de temas afines o vinculados, y así avanzar más la agenda ambiental; dicho en pocas palabras, el tema de cambio climático puede ser una cabeza de playa para que toda la gestión ambiental avance o pueda convertirse nada más en un coto de alguna(s) instancia(s).

El papel del INE en este sentido es clave, no porque el INE deba monopolizar el tema, sino porque el INE debe tejer las redes que eviten estos riesgos que comentaba.

**Exequiel Ezcurra.** Hubo muchas cosas con las que tuve que vivir y acepté porque así es el gobierno federal pero en realidad no me gustaban; primero el equipo de base. El INE tiene casi 200 personas de base y esa es una proporción muy alta. No quiero hacer ningún tipo de juicio de valor sobre el personal sindicalizado en el gobierno. Hay gente que gana muy poco y vive en condiciones muy difíciles por lo que cuentan con toda mi simpatía pero en realidad contribuyen muy poco a una institución de investigación y es como un lastre; se nos quedó ahí mucha gente porque en el momento de hacer las divisiones no había manera de mandarlos a ningún lado. Si yo pudiera repensar al INE lo concebiría mucho más profesional, sin personal de base, quizá con menos personal de apoyo. Sé que es muy rico tener choferes y secretarías pero yo trabajo en una institución donde solo tengo a una

asistente que me resuelve todo y tengo un puesto alto; soy el decano de un museo y mi trabajo lo puedo sacar a un precio mucho más bajo en cuanto a salarios y estructura. Si realmente existe la decisión de tener una institución de investigación que genere conocimiento para el gobierno federal, el INE debería concebirse como una entidad más chica, mucho más ejecutiva y con un sistema de carrera que actualmente no existe. La única manera que tiene un profesional de ascender en el gobierno es cambiando de trabajo porque el jefe de departamento de escalafón gana como tal mientras mantenga esa posición. Nadie te ofrecerá un ascenso por estar diez años ahí. Entonces el INE no cuenta con un sistema científico. Los puestos son más políticos que de investigación pero hay gente que para mejorar se tiene que ir, como Carlos Fernández a la CCA; en fin, gente buena, bien formada y de calidad que si lleva ocho años en la misma chamba sin posibilidad de ascenso a pesar de que hacen buen trabajo, realizan investigaciones y publican, se te van a ir. El INE debería tener personal científico con un estatuto de ascenso como lo tiene cualquier centro CONACYT. Insisto si el gobierno quiere concebir al INE como una verdadera entidad de investigación, una discusión que acepto no está resuelta deberá hacer cambios y Adrián tendrá mucha chamba.

**Fedro Guillén.** *INE 2012. Adrián: a lo largo de mis entrevistas me han hecho muchas sugerencias para el INE. Que el INE gane independencia era una; que el INE se convierta en una especie de defensoría de derechos ambientales con una visión técnica; que el INE absorba a otras entidades de investigación del propio sector; que sea el INE el rector de toda la investigación y ésta no se fragmente; que haya un mandato de reglamento interior que*

*obligue a la SEMARNAT a sentarse a deliberar temas de investigación. En fin, me han hecho un serie de recomendaciones acerca de para dónde debería moverse el INE, si bien implícitamente me han señalado algunos ajustes que puedan perfilarse, por ejemplo, el adelgazamiento de toda esta agenda de capacitación; poquitos temas, quizá mayor eficacia en la comunicación de tal manera que sea menos oneroso en términos del tiempo de los funcionarios proporcionarla, a lo mejor ponerla en espacio cibernético y que esté allí para su consulta, etcétera. Como tú eres el que lleva el rumbo de esto venturosamente hasta el 2012 ¿qué escenario o qué meta te estás plantando; cómo quieres entregar el instituto en ese año que parece lejano y no lo es?*

**Adrián Fernández.** Sí, son varias cosas muy interesantes y tiene que ver mucho con el ejercicio en el que estamos inmersos en el INE con el apoyo de Sergio Reyes Luján, que va más allá de una planeación estratégica convencional y que pretende revisar con profundidad y definir con precisión el nicho de actuación futura del instituto. En primer lugar, de aquí al 2012 y quizás aún más allá de esa fecha. Además de concluir satisfactoriamente con la planeación estratégica, algo que considero muy importante para el INE es llevar a cabo una profunda autocrítica de nuestro quehacer en donde los directores generales y el resto del personal revisen y afinen sus prioridades de trabajo en investigación, capacitación, vinculación, difusión, etcétera. Me parece que esta revisión profunda de la agenda del INE es oportuna porque el instituto está consolidándose en su rol de de promover y realizar investigación, y también porque ha venido experimentando en los últimos años una paulatina renovación del personal. Creo que el promedio de edad del INE está ahora

entre los 30 y 35 años, con un número creciente de jóvenes profesionistas, la mayoría bilingües y con maestría, que convive con otra cohorte de investigadores igualmente bien preparados pero con mayor experiencia y conocimiento del cómo trabajar dentro de una dependencia gubernamental.

El INE de hoy, sin duda, tiene, en promedio, una mayor preparación académica que el INE de hace 12 años, que realizaba tareas de gestión y normatividad ambiental pero enfrenta entre otros retos el que su joven personal gane experiencia y entendimiento de los procesos asociados con la toma de decisiones, sobre las cuales se pretende influir.

Hoy tenemos un selecto grupo de alrededor de 10 a 12 personas que constituyen los pilares y fuente de liderazgo y trabajo creativo e influyente realizado por el INE. Este grupo de personas están dando “el estirón” para convertirse en individuos capaces de producir evaluaciones críticas y aportaciones estratégicas a la política ambiental. En especial, yo espero que cada uno de estas personas desarrollen al máximo su potencial de innovación para la solución de problemas, pero sobre todo que muestren cada vez más entusiasmo y asertividad lo que se traducirá en liderazgo con conocimiento de causa. Esto se empieza a dar cada vez más. Un número creciente de investigaciones del INE, que son directamente aplicables a la toma de decisiones, surgen por “ocurrencias” de nuestro personal. Creo que la SEMARNAT y el país requieren más y más de estas ocurrencias, que no son otra cosa más que mostrar iniciativa y liderazgo, en vez de nada más quedar pasiva y cómodamente esperando a que nos soliciten apoyo.

Otra de las cosas que yo espero para el INE en el futuro, es que seamos ambiciosos como institución, que aspiremos a jugar “en primera división”. Me refiero a que el INE se va con-

solidando año con año como una institución con fortalezas y capacidades que puede sacar enorme provecho de incrementar su interacción con otros *think tanks* internacionales como el World Resources Institute, el Stockholm Environment Institute. Esto no es una ambición ociosa. Durante años, algunos de nosotros hemos aprovechado el apoyo de nuestros contactos internacionales con expertos, universidades y fundaciones para beneficio del INE y de la SEMARNAT. En el caso de los programas y oportunidades de formación académica se ha apoyado también la capacitación de personal de otras dependencias, e incluso de universidades y del sector privado de varias partes del país. Me gustaría que estas relaciones y apoyos se puedan institucionalizar más, que no dependan de quien ocupe en turno la Presidencia del INE; es una de las cosas que hay que ir dejando bien amarradas.

De manera callada, el INE está bien posicionado a nivel de Latinoamérica, donde ya es bastante conocido, en parte por la expansión y consolidación de la producción literaria del instituto, una de las muchas áreas que con gran éxito impulso Exequiel [Ezcurra] durante su gestión. Exequiel insistió con gran visión en que todo lo que produce el instituto, artículos, libros, herramientas computarizadas, etcétera. esté disponible de forma amplia a través de nuestra página de Internet. Por este medio se descargan cada año varias decenas de miles de publicaciones por usuarios de México y Latino América, principalmente.

Creo que el INE está en proceso, poco a poco, de ser reidentificado por los principales actores del país: el Congreso, los gobiernos de estados y municipios, las universidades, y los grupos no gubernamentales. El INE nació en su actual modalidad hace apenas siete años, y nacimos con el bono de popularidad por haber “heredado” el nombre de una ins-

titución que fue durante alrededor de ocho años la más importante institución en materia normativa y de gestión ambiental en el país. Hoy en día, la mayor parte de la gente que conoce al INE sabe sobre su actual mandato y papel dentro de la “familia” SEMARNAT.

Otro aspecto que me gustaría fortalecer a futuro en el instituto es la posibilidad de captar y utilizar recursos internacionales para apoyar nuestros programas prioritarios. Sabemos que los recursos presupuestales disponibles nunca son suficientes, y año con año nos enfrentamos a la incertidumbre de cuál será nuestro presupuesto. Por ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, dependemos de los buenos oficios o de la buena voluntad de la Oficialía Mayor en turno. No se nos permite negociar directamente nuestro presupuesto con la Secretaría de Hacienda ni mucho menos con el Congreso de la Unión; y además, si captamos recursos externos, nacionales o internacionales, estos tienen que canalizarse a través de terceros. Todo esto tiene que cambiar pronto para poder desarrollar al máximo nuestra capacidad de maniobra y respuesta oportuna a los problemas y para capitalizar nuestras posibilidades ya probadas de captación de recursos. Por las limitaciones normativas y los burocratismos actuales, el INE debe llevar a cabo varias actividades de cooperación de forma limitada y anónima, casi clandestina. El INE ha establecido relaciones muy fructíferas con algunas fundaciones basadas en la transparencia y la confianza mutuas, que pudieran crecer significativamente si se dan mayores opciones y modalidades de operación al instituto, lo que requeriría una mayoría autonomía administrativa.

El mejor ejemplo del éxito en nuestro trabajo con fundaciones lo encontramos en el tema de cambio climático. Ante la falta de personal y de suficientes recursos presupuestales,

ha sido gracias al apoyo filantrópico internacional que el INE ha consolidado un equipo de trabajo para el tema de cambio climático. En los últimos años hemos contado con el apoyo de tres profesionistas que trabajan de tiempo completo apoyándonos en la preparación de comunicaciones nacionales, elaboración de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero, integración de la posición de México con respecto a los temas de negociación en la convención marco e incluso apoyar con su presencia y trabajo a la delegación de México que asiste a las reuniones de las partes de la Convención Marco y del Protocolo de Kioto. Próximamente, el INE va a trabajar con un consorcio de fundaciones internacionales para establecer una ambiciosa agenda con medidas de adaptación y mitigación de cambio climático que podrían ser apoyadas por estas organizaciones filantrópicas.

En cuanto a nuestra relación con la SEMARNAT, queremos consolidar al instituto como la institución de referencia que es consultada con frecuencia por el secretario de medio ambiente y que se nos hace partícipes del proceso de toma de decisiones. Hasta ahora, al INE se le da la posibilidad de proveer elementos técnicos y científicos pero no necesariamente se le involucra en la etapa final de las decisiones de política.

También nos interesa consolidar nuestra relación con el Congreso de la Unión. Aunque hoy en día no está en nuestro reglamento el apoyar al Congreso, yo quisiera que, de manera informal o formal, el INE se convierta en la institución en la cual el Congreso confía y se apoya para obtener información concisa y objetiva, por medio de reportes técnicos, breviaros, presentaciones, etcétera, que sustenten su tarea legislativa.

También quisiera que el INE mantenga, e incluso fortalezca, sus vínculos con organizaciones no gubernamentales.

Creo que el INE se ha ganado la credibilidad y la confianza de las organizaciones no gubernamentales no sólo porque producimos información oportuna y rigurosa desde el punto de vista científico, sino también por nuestra objetividad e independencia de pensamiento.

Hacia el 2012 también quisiera que el INE pudiera consolidarse como institución dentro del marco el servicio profesional de carrera; para ello lo que es indispensable es buscar, y quizá lo logremos en el 2008, una renivelación salarial del personal. Esto, que parece trivial o burocrático, no lo es. El INE lleva cuatro años con un rezago salarial de alrededor del 15% con respecto a la tabulación que aplica a oficinas centrales de la SEMARNAT. Esta situación hace difícil atraer y mantener personal calificado como lo hemos venido haciendo. Con frecuencia hemos tenido que apelar al compromiso y convicción de nuestros trabajadores para que no sea el ingreso la principal razón por la que trabajan en el INE. Al momento de esta entrevista la posibilidad de una renivelación en el 2008 parece viable. A pesar de no contar en este momento con salarios competitivos el INE cuenta entre sus cuadros a profesionistas con maestría y doctorado aún en plazas de jefes de departamento y subdirectores. Una mejoría salarial, además de aumentar las posibilidades de permanencias más largas de nuestro personal también permitiría ampliar la base de talentos y liderazgos que en el fondo constituyen la principal fuerza de nuestra institución.

Para hacerse cargo de proyectos estratégicos yo veo al INE como una institución que funciona cada vez más de manera horizontal, evitando líneas de mando demasiado rígidas y verticales. Si ampliamos y fortalecemos nuestra masa crítica de líderes, podremos repartir mejor las tareas y responsabili-

dades, especialmente aquéllas relacionadas con temas emergentes como los de organismos genéticamente modificados, biocombustibles, eficiencia energética vehicular, viviendas eficientes, biodiversidad y cambio climático, etcétera.

También creo que el INE necesita una mayor presencia en los medios masivos de comunicación. Es evidente que en la presente administración se instrumentó un severo control de medios por iniciativa de la propia Presidencia de la República. Creo que actuando con responsabilidad, el INE debiera tener una agenda muy intensa de medios, que responda a nuestra obligación moral de ayudar a informar y “explicar” los diferentes temas ambientales al público en general. Entre más complejos sean los temas mayor es la justificación para informar oportunamente y evitar confusiones y malos entendidos sobre los problemas ambientales. Creo que varios de nuestros funcionarios más experimentados deberían escribir rutinariamente en los periódicos y participar en programas de radio; incluso, por qué no, en un programa de televisión para que aportemos a los espacios que otros destinan al medio ambiente. Hay mucha desinformación pero por fortuna también hay gran avidez de los medios masivos de comunicación por buscar quiénes les pueden dar la información necesaria de una manera clara y digerible para un amplio espectro de la población. Para cumplir con este propósito, además de contar con la autorización correspondiente de SEMARNAT, queremos que nuestro personal desarrolle habilidades de comunicación verbal y escrita con los medios. Sabemos que muchos científicos de las universidades pueden ser profundos conocedores de alguna materia o asunto pero eso no los hace necesariamente buenos comunicadores. Lo mismo puede ocurrir con el personal del INE si no reciben orientación de manejo de me-

dios y se les va fogueando poco a poco para que vayan ganando experiencia en el manejo de entrevistas y que vayan aprendiendo a ser concisos, claros, y de ser posible, elocuentes y convincentes de los mensajes que desean transmitir.

En cuanto a nuestro programa de publicaciones, quisiera que el INE fortalezca sus actividades y sea muy selectivo con sus prioridades. Las publicaciones en revistas arbitradas por parte del personal del instituto deben de continuar, pero no serán en sí mismas la única prioridad en la materia. Las publicaciones arbitradas le imprimen un sello de que lo que hacemos es científicamente sólido y es validado por nuestros pares a nivel nacional e internacional. Esto es algo indispensable para el INE para continuar siendo interlocutores válidos y respetados ante los numerosos académicos con los que trabajamos. Es evidente que no producimos tantas publicaciones arbitradas (artículos) como algunos centros de investigación en el país, pero debemos recordar que más de la mitad del tiempo y esfuerzo del INE se va en apoyar diversas tareas de la SEMARNAT que en su mayoría no tienen nada que ver con actividades que puedan eventualmente desembocar en la preparación de una publicación.

Como consecuencia de una reflexión profunda y autocrítica el INE deberá de concentrarse más y más en programas y tareas que sean de la más alta prioridad y pertinencia posibles. Iremos haciendo una especie de poda fina a nuestras agendas para encontrar un equilibrio entre actividades de apoyo a la SEMARNAT, las investigaciones que contratamos o que realizamos internamente, la preparación de publicaciones arbitradas y de divulgación, y cualquier otra actividad miscelánea que llevamos a cabo cotidianamente. Seguiremos participando en actividades y foros internacionales

que responden a compromisos obligatorios de nuestro país y en aquéllas vinculadas directamente con la agenda de prioridades de la SEMARNAT, reduciendo paulatinamente otras actividades internacionales de menos prioridad, excluyendo las que sean “interesantes” pero francamente prescindibles.

Un último aspecto de gran importancia para algunos de nosotros, y que se ha venido consolidando en los últimos años, es nuestro perfil como una institución moderna y liberal, con un fuerte compromiso social y con un deseo de actuar al interior aplicando principios básicos de igualdad en todos sentidos. Nos enorgullece que el INE sea una institución comprometida con los derechos humanos y los principios de no discriminación de los individuos por su género, nacionalidad, preferencia sexual, creencia religiosa o la ausencia de ésta. En el terreno político, nuestra posición siempre ha sido trabajar con todas las instituciones y gobiernos locales, independientemente de su afiliación o posición política y de la coincidencia o no de esas instancias con las posiciones del gobierno federal al cual pertenece el INE. Esta actitud, sin duda, ha contribuido a la buena relación que el INE ha tenido durante años con múltiples actores gubernamentales y de la sociedad civil, así como con legisladores pertenecientes a los principales partidos políticos representados en ambas cámaras.

Finalmente, deseo expresar el enorme privilegio que he tenido durante mis 14 años en el Instituto Nacional de Ecología de haber trabajado, admirado, y ojalá también aprendido, de Julia [Carabias], Gabriel [Quadri], Enrique [Provencio] y Exequiel [Ezcurra], con quienes comparto el compromiso de hacer todo lo posible por contribuir, como lo han hecho ellos, a proteger y preservar el medio ambiente en nuestro querido país.



*Instituto Nacional de Ecología.*  
*Quince años de políticas ambientales en México.*  
*Memoria testimonial*, de Fedro Carlos Guillén,  
se terminó de imprimir en los talleres  
de la empresa Jiménez Editores e Impresores S.A. de C.V.,  
Callejón de la Luz 32-20, colonia Anahuac,  
México, D.F.

La coordinación editorial, la composición tipográfica  
y la corrección de estilo estuvieron a cargo  
de Raúl Marcó del Pont Lalli

Se tiraron 300 ejemplares