



**El fortalecimiento
e implementación
de la política estatal
de cambio climático
en México**

Índice

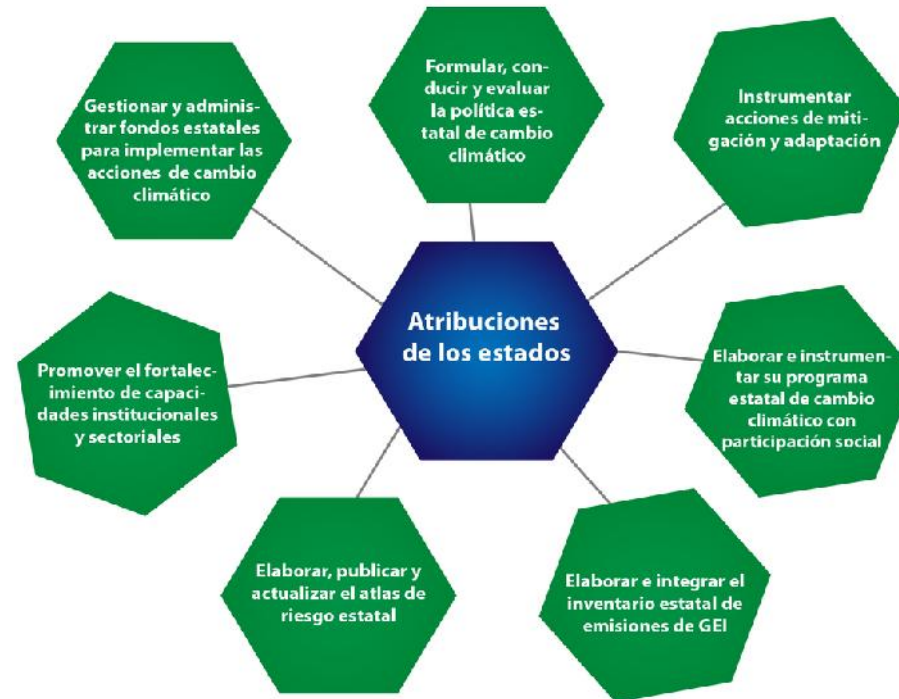
1. Introducción	4
2. Marco legal estatal en materia de cambio climático	6
3. Estructura institucional	7
4. Instrumentos de planeación	9
5. Instrumentos de información	11
6. Instrumentos económicos	13
7. Participación social	14
8. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas	15
9. Evaluación y vigilancia	16
10. Comunicación, educación y sensibilización	17

1. Introducción

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) establece el marco de regulación y política nacional para atender las causas y enfrentar los efectos adversos del cambio climático a través de acciones y medidas de adaptación y mitigación de gases de efecto invernadero (GEI). Por ser una materia concurrente, la LGCC señala diversas atribuciones para la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los municipios.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley, y en concordancia con la política nacional de cambio climático, establecida en la LGCC, la Estrategia Nacional (ENCC) y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC), los Estados tienen las siguientes atribuciones:

Figura 1. Atribuciones de las entidades federativas en la LGCC.



Fuente: CEMDA, 2015; con datos de la LGCC, 2012 (reforma 2014).

En consecuencia, las Entidades Federativas tienen obligaciones específicas referentes a la planeación, instrumentación, gestión, evaluación y vigilancia del cumplimiento de la política nacional de cambio climático. Por ende, los gobiernos subnacionales son importantes implementadores de acciones de mitigación y adaptación, con una significativa área de oportunidad para contribuir a alcanzar las metas y compromisos establecidos en la Ley y que han sido presentados ante la comunidad internacional en las negociaciones multilaterales de cambio climático.

Asimismo, las Entidades Federativas pueden convertirse en importantes receptores de recursos internacionales para hacer frente al cambio climático al contar con una estructura jurídica e institucional que genere un ambiente propicio para la inversión privada o pública en proyectos de mitigación y adaptación.

Con ese fin, existen elementos indispensables para que una política estatal de cambio climático pueda tener una implementación efectiva y coherente con lo que establece la Ley marco y al mismo tiempo convierta a las entidades en importantes actores en materia de cambio climático. De manera no exhaustiva, destacan los siguientes:

Figura 2. Elementos indispensables de la política estatal de cambio climático.



Fuente: CEMDA, 2015.

2. Marco legal estatal en materia de cambio climático

El deber de las Entidades Federativas de formular, conducir y evaluar su política de cambio climático corresponde a la adecuación del marco legal existente (ambiental y sectorial) o a la creación de uno nuevo que permita instrumentar la LGCC en los ámbitos estatal y municipal de manera continua y a largo plazo. Una ley de cambio climático, entre otras cosas, establece las disposiciones y lineamientos a los cuales tendrán que apegarse los instrumentos de planeación a mediano y corto plazo, asumiendo el contexto particular de la entidad y señalando las prioridades en cuanto a políticas públicas y medidas de adaptación y mitigación de GEI.

De esta forma, una ley estatal de cambio climático sirve como marco general para crear las bases institucionales, económicas, de información, planeación, evaluación y vigilancia necesarias para la efectiva implementación de la política climática estatal, o bien, las sanciones por inoperatividad o falta de cumplimiento. De manera más detallada, estos elementos deben ser regulados por medio de un reglamento u normatividad específica que permita su ejecución por las instituciones responsables.

3. Estructura institucional

La LGCC crea el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático. De esta forma, se promueve la aplicación transversal de la política nacional en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Éste sirve para coordinar los esfuerzos de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios para el diseño e implementación de acciones de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad, a través de los distintos instrumentos de política, acciones e inversiones previstos en la Ley marco.

Las Entidades Federativas son uno de los actores clave que conforman el SINACC, por lo que es importante contar con un arreglo institucional que establezca las responsabilidades de todos los actores estatales que estarán implicados en el diseño, planeación, gestión, implementación, evaluación y vigilancia de la política climática estatal, así como los mecanismos de coordinación y colaboración intra e interinstitucional y en los diferentes órdenes de gobierno.

Por ende, debe existir a nivel local una gobernanza institucional fuerte, con el compromiso y el liderazgo que posicionen al cambio climático como un tema prioritario en la agenda estatal, así como con el involucramiento activo de los tomadores de decisiones y el conocimiento y la capacidad técnica, financiera y de personal necesarios para cumplir con los objetivos de la política estatal de cambio climático.

Además de contar con las instituciones o arreglos institucionales que den viabilidad a la política climática estatal, es importante hacer los ajustes legales necesarios en las leyes orgánicas y reglamentos internos de las dependencias involucradas con el propósito de dotarlos de las atribuciones y competencias que les permitan la creación e implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. De esta forma, se cumple con el principio de legalidad constitucional y se asegura la efectividad de las acciones de política climática a nivel subnacional.

Aunque existen algunas Entidades Federativas que ya cuentan con una o varias instituciones responsables en materia de cambio climático, su fortalecimiento requiere reorientar sus esfuerzos hacia los siguientes pasos:

- a) Contar con mecanismos efectivos de coordinación y colaboración intra e interinstitucional;
- b) Tener un papel o poder significativo en la toma de decisiones;
- c) Contar con un área especializada en materia de cambio climático, en caso de tratarse de una dependencia de carácter diverso, como medio ambiente y desarrollo sustentable;
- d) Tener personal capacitado y recursos financieros suficientes para el alcance de sus actividades, entre otros.

De ahí la importancia de contar con una base institucional sólida que pueda darle continuidad a una política estatal de largo plazo y guíe el diseño de políticas públicas articuladas, transversales y consensadas en todo el gobierno estatal.

4. Instrumentos de planeación

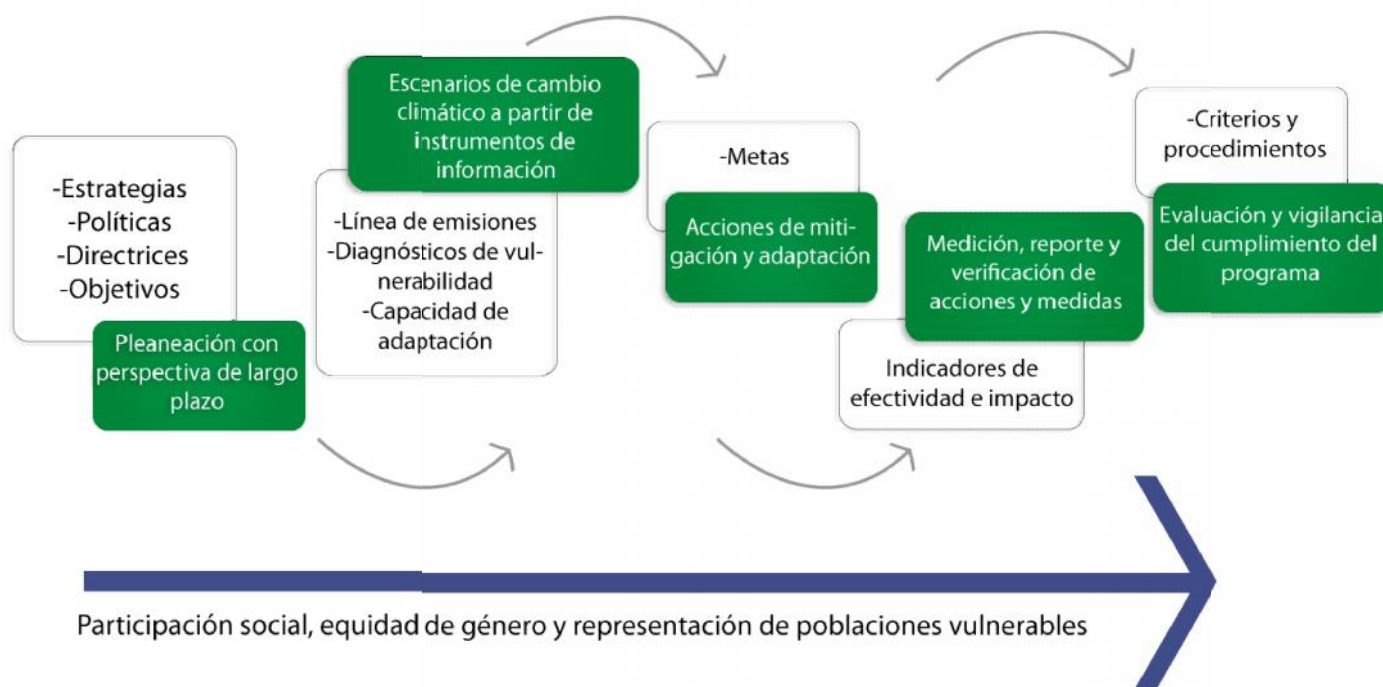
De acuerdo con la LGCC, son instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático la ENCC, el PECC y los programas de cambio climático de las entidades federativas, conocidos como Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático (PEACC). Éstos deben ser elaborados por el Estado al inicio de cada administración, y habrán de ser ejecutados y cumplidos durante el periodo del gobierno correspondiente, es decir, en un plazo de seis años, promoviendo en todo momento la participación social.

La actividad de planeación reviste especial importancia ya que además de proyectar las líneas y acciones que son estratégicas por cada periodo gubernamental, con base en la planeación se hace la proyección presupuestal, de forma tal que todas aquellas líneas y acciones planteadas en un plan o programa climático han de contar con la partida presupuestal respectiva que permita su efectiva realización.

En este orden de ideas, la alineación de los planes y programas estatales con el Plan Nacional de Desarrollo y la ENCC no es sólo recomendable sino mandatoria en términos de la Ley de Planeación. Dicha alineación responde no sólo a las metas nacionales que se pretenden alcanzar con la política climática nacional sino que permite un mejor ejercicio de los recursos públicos toda vez que se entiende que las metas estatales dan continuidad a las nacionales y la asignación de recursos públicos se haría más sencilla al tener una mejor justificación en el marco de la planeación.

Cumplir con la responsabilidad de planear, diseñar, elaborar e implementar un PEACC requiere de esfuerzo, compromiso y voluntad política, acompañado de recursos financieros, capacidad humana, tiempo, conocimiento técnico, científico, político y administrativo. Al ser el instrumento que determinará las medidas específicas de mitigación y adaptación a desarrollarse en la entidad, es indispensable que un PEACC se apoye en el resto de los elementos de la política estatal de cambio climático para lograr su efectivo cumplimiento.

Figura 3. Los Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático.



Fuente: CEMDA, 2015; con datos de la LGCC (2012, reforma 2014).

Finalmente, es importante señalar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la colaboración de Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), desarrolló y actualizó en 2015 los "Elementos mínimos para la elaboración de los Programas de Cambio Climático de las Entidades Federativas", con la finalidad de contar con mejores instrumentos a nivel local para la toma de decisiones que se vean reflejadas en la mitigación de GEI y la adaptación a cambio climático. Por medio de un índice temático, brindan orientación sobre la incorporación de información robusta alineada a metodologías e instrumentos de política nacional, logrando al mismo tiempo que los Estados contribuyan a las metas nacionales de cambio climático.¹

¹ Para más información, consultar Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015). *Elementos mínimos para la elaboración de los Programas de Cambio Climático de las Entidades Federativas*, SEMARNAT-INECC, México.

5. Instrumentos de información

La elaboración de un PEACC requiere de una base técnica minuciosa, formada por instrumentos de información, principalmente por un inventario estatal de emisiones de GEI (IEEGEI), así como registros de emisiones, altas de riesgo y diagnósticos de vulnerabilidad, entre otros. Sin dicha información, los Estados no podrán identificar las principales causas del cambio climático en su territorio, sus impactos y las áreas, población y sectores con mayor riesgo y vulnerabilidad. En consecuencia, son la base para identificar las prioridades, los retos y las áreas de oportunidad en donde acciones de mitigación y adaptación requieren ser implementadas para cumplir con las metas planteadas.

En primer lugar, gran parte de las Entidades Federativas cuentan con IEEGEI. No obstante, los Estados deben procurar su continua actualización, con el fin de cubrir los requerimientos mínimos establecidos por la SEMARNAT y el INECC en cuanto a las fuentes de emisiones por sector y actividad, así como los compuestos y gases de efecto invernadero a considerar, proporcionando un estado cada vez más reciente y verídico del contexto de las emisiones estatales.

Al respecto, el artículo 75 de la LGCC señala que las autoridades competentes de las Entidades Federativas proporcionarán al INECC los datos, documentos y registros relativos a las fuentes emisoras en el ámbito de su jurisdicción, conforme a los formatos, las metodologías y los procedimientos que se determinen en las disposiciones jurídicas que al efecto se expidan en cada uno de los Estados. Con el fin de permitir la comparación y verificación de la información, es indispensable que las Entidades Federativas elaboren sus inventarios conforme a los más recientes lineamientos y metodologías internacionales establecidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, su Conferencia de las Partes, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático y el mismo INECC.

Con el objeto de cumplir dichas disposiciones, es necesario que la elaboración de un inventario se apoye directamente en el desarrollo de un registro de emisiones. A pesar de que existen fuentes de jurisdicción estatal, es indispensable que existan mecanismos de coordinación en los tres niveles de gobierno para identificar a las entidades sujetas a reporte, los contaminantes a reportar y sus umbrales máximos, las metodologías y los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV). Esto permitiría identificar el potencial de la Entidad Federativa de contribuir al cumplimiento de las metas nacionales de mitigación.

En materia de adaptación, los instrumentos de información más importantes son los Atlas de riesgo y los escenarios de vulnerabilidad, que de manera dinámica evalúan e integran información sobre los efectos adversos del cambio climático a los que están, o estarán en el futuro de acuerdo a diversos escenarios de variabilidad climática, la población, la infraestructura y los ecosistemas, entre otras cosas, en regiones o zonas geográficas determinadas. Para el diseño, desarrollo y ejecución de estos instrumentos es de vital importancia la coordinación interinstitucional con las dependencias encargadas de protección civil, así como mantener una constante comunicación y sensibilización de la población en general.

Finalmente, todos los instrumentos de información deben estar contenidos en un sistema de información estatal de cambio climático, conformado por información sectorial de todas las dependencias involucradas en la materia, con el fin de que se puedan desarrollar políticas públicas basadas en información actualizada, confiable y transversal, así como para mantener a la sociedad informada del contexto climático estatal. Por ello, que se requieren mecanismos de intercambio de información y de colaboración con las instituciones responsables del acceso a la información y estadística del Estado.

6. Instrumentos económicos

La ejecución de las leyes y programas estatales requieren de la asignación de recursos para el cambio climático. Por ello, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales deben crear y aplicar instrumentos económicos, fiscales, financieros y/o de mercado que permitan la implementación de acciones de mitigación y adaptación a nivel local.

Además de reorientar la asignación de los recursos federales recibidos, las Entidades Federativas también deben formar una arquitectura financiera eficiente y transparente que pueda captar ingresos estatales y dirigirlos a la atención del cambio climático. De la misma forma, deben buscar la diversificación de sus fuentes de ingresos, ya sea por medio de mecanismos económicos innovadores y adaptados al contexto y necesidades de cada entidad, o mediante la captación de recursos internacionales para cambio climático, ya que a nivel mundial existen diversos fondos e instrumentos financieros que otorgan financiamiento y cooperación técnica en materia de medio ambiente y/o cambio climático.

A pesar de que los instrumentos de planeación identifiquen las mejores acciones costo-beneficio, el cambio climático requiere ser una prioridad en la agenda política estatal con el fin de asignar los recursos necesarios para la ejecución de tales medidas, siempre en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Dicha prioridad deriva fundamentalmente del deber que tienen todas las autoridades de proteger, garantizar, respetar y promover los derechos humanos, en el marco de la reforma constitucional de 2011. De manera particular, la adaptación y la mitigación al cambio climático incide en la plena realización de derechos humanos tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al medio ambiente sano, el derecho al agua, el derecho al desarrollo, el derecho a la vivienda, entre otros.

Por lo tanto, el acompañamiento de la política climática con los recursos económicos que den viabilidad a la efectiva implementación de medidas de mitigación y adaptación es también prioritario. De lo contrario, se incurre en el riesgo de incumplir con las obligaciones que en materia de derechos humanos tienen las autoridades, generando en el largo plazo, mayores y más costosas responsabilidades incluso en el contexto de foros internacionales.

7. Participación social

La participación social es el derecho que garantiza la disponibilidad de oportunidades para que los individuos, grupos, organizaciones, entre otros actores, se involucren en la toma de decisiones que tienen o pueden tener impactos en el medio ambiente. Este derecho está reconocido tanto a nivel internacional como en el marco jurídico nacional como la esencia de un Estado democrático.

Por ello, la Constitución Política establece la participación social en el sistema de planeación nacional, de donde se deriva su adopción en diversas leyes a través de la creación de distintos instrumentos y mecanismos de participación. En materia de cambio climático, la Ley marco señala imprescindible la promoción de la participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cambio climático en los tres órdenes de gobierno.

De esta forma, una política climática estatal consensada requiere la creación y fortalecimiento de mecanismos efectivos e incluyentes que permitan una participación informada y corresponsable de la sociedad. Así como se da a nivel federal con la creación del Consejo de Cambio Climático y la Coordinación de Evaluación, los Estados pueden formar consejos, comisiones, grupos de trabajo, consultas públicas, convenios de colaboración, por mencionar algunos ejemplos, que involucren a todos los actores interesados desde la creación hasta el seguimiento y evaluación de los elementos de la política climática estatal (e.g. PEACC, fondos estatales de cambio climático, acciones de mitigación y adaptación, procedimientos de evaluación, entre otros).

8. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas

En materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, es indispensable que se cuente con información verídica y actualizada que permita una participación informada y responsable de la sociedad, así como la máxima publicidad y difusión de los diversos instrumentos de la política climática estatal y de las acciones de mitigación y adaptación apoyadas o implementadas por la entidad, incluyendo los recursos usados para su ejecución, especialmente cuando se trata de recursos públicos.

Los mecanismos de acceso a información, transparencia y rendición de cuentas permiten, a su vez, una evaluación eficiente de los avances en el cumplimiento del marco legal y de las acciones y metas identificadas en los instrumentos de planeación.

9. Evaluación y vigilancia

La política climática estatal debe estar acompañada de un sistema robusto de evaluación y vigilancia, tanto del cumplimiento de las metas planteadas en el PEACC a través de indicadores y un sistema MRV de las acciones de mitigación y adaptación, como de la misma política e instrumentos de planeación, con el fin de asegurar la efectividad de los mismos.

En primer lugar, la incorporación de indicadores de efectividad e impacto por cada una de las acciones identificadas permite conocer el avance en el cumplimiento de las metas del programa. De ahí la importancia de contar con mecanismos MRV e informes continuos que posibiliten la vigilancia del cumplimiento y la evaluación de las metas antes del final de la administración, lo que a su vez permite el análisis o reorientación de las estrategias que llevarán a alcanzar los objetivos de las medidas de mitigación y adaptación incorporadas en el PEACC.

De la misma forma, el marco legal debe contemplar criterios y procedimientos para evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos generales del programa y su contribución al alcance de las metas de la política climática nacional. La evaluación del PEACC permitiría también revisar las metodologías empleadas para el desarrollo del programa, de los instrumentos de información, de la identificación de las acciones a implementarse o del cálculo de las metas; valorar el nivel de confianza y trazabilidad de la información y de los avances reportados, así como verificar el efectivo funcionamiento de las instituciones estatales encargadas de la elaboración, ejecución y seguimiento del PEACC y los procedimientos de evaluación y vigilancia, con el fin de emitir recomendaciones que fortalezcan el diseño o actualización de nuevos instrumentos de política en materia de cambio climático.

10. Comunicación, educación y sensibilización

Con el fin de garantizar una participación incluyente, se requieren acciones de comunicación, sensibilización y educación ambiental, específicamente sobre cambio climático. Ello crea las condiciones propicias para que todos los actores de la sociedad puedan involucrarse tanto en el desarrollo como en la implementación de la política climática estatal y, así, contribuir a su efectivo cumplimiento y vigilancia.

En primer lugar, la comunicación refiere a la necesidad de que las instituciones estatales, por medio de diversos medios de comunicación masiva, difundan información en materia de cambio climático, ya sea con fines educativos y/o de sensibilización, así como con el fin de hacer públicas sus labores y promover acciones de los ciudadanos que generen políticas públicas participativas.

Por su parte, la educación ambiental en materia de cambio climático refiere a la incorporación de contenido ambiental y climático en el sistema educativo estatal, a partir de la modificación de planes de estudio en diversos niveles de educación y la promoción de la investigación. Asimismo, se requiere el fortalecimiento de las instituciones mediante la capacitación laboral o el intercambio de personal, lo que permite la formación de personal científico y técnico y de expertos y líderes en la lucha contra el cambio climático. En este contexto, la educación ambiental genera las herramientas necesarias para un análisis social crítico de las condiciones ambientales en el estado, permitiendo la participación y vigilancia de las acciones para hacer frente al cambio climático.

Por otro lado, la perspectiva no formal de la educación ambiental se relaciona con las acciones de concientización y sensibilización frente al cambio climático, sus causas y sus impactos, así como las posibles soluciones y acciones ciudadanas. Promover la conciencia ciudadana permite modificar patrones de consumo y producción y, así, hacer de cada individuo un actor en la implementación de la política climática estatal.

De esta forma, la comunicación, educación y sensibilización generan una sociedad más informada y participativa, lo que impulsa la innovación y transformación hacia un desarrollo sustentable y respalda y consensa las acciones estatales en materia de cambio climático. Por ello, se requiere que el cambio climático sea una prioridad en las instituciones estatales, logrando contar con personal de comunicación capacitado y con recursos para diseñar y ejecutar campañas de comunicación, sensibilización y educación ambiental. Así, es posible identificar acciones que a su vez puedan incluirse en los instrumentos de planeación de cambio climático, permitiendo su seguimiento y evaluación.



Centro Mexicano Derecho Ambiental



@CEMDA



CEMDA

www.cemda.org.mx