

Las **CIUDADES** de México

Retos para el desarrollo sostenible

Luis Zambrano y Salvador Medina
Coordinadores



Las ciudades de México: retos para el desarrollo sostenible.

Luis Zambrano y Salvador Medina

Coordinadores



SDI SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL

SUSMAI
Seminario Universitario de Sociedad,
Medio Ambiente e Instituciones

Universidad Nacional Autónoma de México

México, 2019

<http://www.libros.unam.mx/las-ciudades-de-mexico-retos-para-el-desarrollo-sostenible-9786073028561-libro.html>

5. GOBERNANZA

5.1 Gobernanza en las ciudades

Mónica Tapia A.

En los problemas complejos de los que se ha hablado a lo largo de este libro sobre los ecosistemas urbanos como el aire, el agua, los suelos, la biodiversidad interactúan con procesos sociales (migración, pobreza, desigualdad, asentamientos humanos), económicos (producción industrial, agroalimentaria, transición energética) y políticos (informalidad, legislación, planeación territorial y conflictos), en lo que se ha denominado ya como la era del Antropoceno¹. Las modificaciones humanas interactúan y transforman las dinámicas del ecosistema, por ejemplo, la extracción de agua para la provisión del servicio público de agua potable transforma el manto acuífero, que a su vez modifica la fragilidad del subsuelo. Esto conlleva a que el estudio de las políticas e intervenciones públicas, junto con la gobernanza, deban ser parte de una perspectiva más amplia de soluciones para regresar al ecosistema a un estado menos crítico y preferentemente resiliente; en el ejemplo anterior, esto implicaría crear un Atlas de Riesgo (instrumento legal y de planeación) que constantemente se actualice, detectando nuevas grietas o socavones (modificación del ecosistema), y planeación territorial que sirva como mecanismos para regular/prohibir la extracción del agua a niveles seguros y/o proteger el territorio donde el acuífero se recargue. Así pues, modificaciones humanas, ecosistema y políticas/instrumentos públicos interactúan en sinergia o disonancia.

¿Cómo entender y después planear e intervenir en estos procesos complejos e interactivos, donde la información siempre es insuficiente, cambiante y la toma de decisiones y la implementación es deficiente? En esta respuesta se requiere analizar tanto las dinámicas de la naturaleza, como las del Estado, del mercado y de la sociedad.

¹ Véase Chin *et al.* (2013).

Gobernabilidad, capacidades del Estado y gobernanza

Ante los muchos problemas públicos, externalidades negativas y administración de bienes públicos naturales –contaminación, sobreexplotación, desaparición de biodiversidad— descritos a lo largo del libro, se desprende la importancia de la intervención del Estado como solución. De ahí que se debe discutir el papel del Estado, sus capacidades y sus limitaciones para intervenir en el problema.

La “gobernabilidad” es el concepto que se utiliza para describir la capacidad de un Estado en tomar el control de un territorio, sea para tomar decisiones como para ejecutarlas sobre la sociedad y los distintos intereses particulares. La gobernabilidad se ha definido como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p.36). Un ejemplo clásico de gobernabilidad es la capacidad del Estado para definir la planeación urbana y ambiental, urbanizando y dotando de servicios al suelo urbano y prohibiendo los asentamientos humanos en el segundo, así como reubicando aquellos de suelo de conservación a suelo urbano.

A simple vista, la gobernabilidad se observa sencillo. Para gobernar, se requiere “control” y “capacidades”: **control** sobre el territorio o los recursos naturales y **capacidades** para regular las fuerzas sociales que lo modifican (planes de manejo, regulación de la extracción, imposición de sanciones por contaminar o reparar) . Para que esto a su vez suceda, se requiere un alto grado de efectividad y eficiencia en el Estado: que exista una legislación y un parlamento independiente que la emita, un sistema de información y monitoreo que cubra todo el territorio, un servicio profesional de carrera que vigile y tome medidas para su seguimiento, reubicación, etc. y finalmente, un sistema judicial, que en caso de conflicto, emita sentencias y sanciones de manera expedita e imparcial. El enfoque de gobernabilidad tiene una dimensión muy vertical: la capacidad de imponer decisiones (buenas o malas) de “arriba para abajo” y hacerlas prevalecer.

En la realidad, la mayor parte de la legislación y las instituciones responsables de la política ambiental en México y sus ciudades no tienen más de dos décadas. Sus sistemas de información (del nivel que requieren para conocer y “controlar” el territorio, sus ecosistemas y las dinámicas sociales, económicas que los modifican) son emergentes; su servicio de administración y su

aparato de justicia son aún sumamente frágiles y lejanos a una eficacia que prescribiría el concepto de gobernabilidad. Como resultado de estas escasas capacidades, para el Estado resulta difícil elaborar normas y legislación de límites y prohibiciones, monitorear emisiones o deshechos o protección de biodiversidad, y aún más difícil aún conocer y sancionar a los responsables de emitirlos o destruirla, lo cual repercute en que estas conductas se repiten con impunidad.

Al concepto de “gobernabilidad” se le agregaron dos variables fundamentales: 1) La capacidad del Estado (o el poder infraestructural), para implementar las metas y políticas originalmente diseñadas, especialmente sobre grupos sociales poderosos que se podrían oponer. 2) La autonomía del Estado, para controlar los territorios y las personas, formular y conseguir metas, en contraste con ser simplemente reflejo de las demandas y los intereses de los grupos sociales, especialmente los poderosos. Bajo este enfoque, se reconoce que el Estado no es un ente abstracto sino que co-existe con la sociedad –la “buena” y “mala” dirían algunos-- en múltiples arenas de participación, dominación y oposición:

- a) en algunas ocasiones, el Estado se impone y transforma a la sociedad² (la normatividad modifica conductas de la sociedad, por ejemplo, la separación de deshechos);
- b) en otras, las metas y acciones del Estado son matizadas por las redes sociales (por ejemplo, los ordenamientos territoriales son medianamente acatados, aunque siempre hay “negociaciones”, “excepciones” e inclusive “regularizaciones” de asentamientos informales en zonas de conservación); y
- c) los grupos sociales se oponen a las políticas estatales y las revierten (las normas ambientales se relajan y disminuyen debido a presiones de grupos industriales poderosos que no quieren asumir el costo de transiciones de corto plazo).

En este sentido para intervenir y regular los problemas de sustentabilidad en las ciudades, el Estado requiere como capacidades mínimas:

- 1) la cartografía/catastro actualizado de la Ciudad y su topografía/hidrología/geología;
- 2) Los instrumentos de información, planeación y zonificación (sistema de información oficial, Programas de Ordenamiento Territorial, etc.);

² Véase Migdal *et al.* (1994); Mann (1984), y Evans *et al.* (1985).

- 3) la normatividad y categorías de protección de áreas naturales/verdes y sus linderos frente a la urbanización;
- 4) la capacidad tributaria para distribuir cobros y sanciones;
- 5) la gestión de obras y dotación de servicios públicos, acorde con la planeación;
- 6) vigilar y evitar invasiones de áreas públicas como suelo de conservación, parques y calles;
- 7) resolver conflictos e impartir justicia, a través de sentencias (entre propietarios y ocupantes, ocupantes y naturaleza, etc.).

Con estas capacidades mínimas, el Estado debe convertirse en un efectivo regulador de las dinámicas productivas, sociales y naturales. Para ello, no sólo se requiere contar con la legislación, Normas (NOM), ordenamientos y reglamentos actualizadas sino con las capacidades de monitorear que se acaten y, de ser su caso, se sancionen. Esto, además, debe ser sencillo de entender para los regulados: ¿dónde puedo construir y dónde no?, ¿qué tipo de uso puedo hacer?, ¿cómo y ante quién denuncio la ocupación de una barranca?, ¿cuánto puedo contaminar y cuánto me cuesta si lo incumplo?, ¿quién puede imponerme una multa o un castigo? En numerosas ocasiones, contestar estas simples preguntas es difícil, debido a ordenamientos múltiples, diversas autoridades con facultades fragmentadas o en conflicto, e inclusive ausencia de normas o categorías de protección para aplicar.

El debate sobre la gobernabilidad, las capacidades, la regulación y la autonomía del Estado también ha evolucionado. Se advierten grandes límites al poder del Estado y los recursos públicos, así como la fácil penetración y captura del interés público por actores sociales. Se admite que el Estado no es capaz ni de controlar ni de regular efectivamente a múltiples y nuevos actores: la globalización, las nuevas tecnologías, las empresas transnacionales, las organizaciones comunitarias o de la sociedad civil, los cabilderos y gestores, los medios de comunicación, los sindicatos, entre otros. La enorme variedad de actores no estatales que influyen en las decisiones de políticas públicas hace al enfoque unidireccional del ejercicio de poder poco realista e inclusive inviable.

La gobernanza, bajo la misma línea del argumento, asume también que los múltiples actores internos (estatales: las diversas autoridades que componen el Estado) y externos (no estatales) forman una dinámica compleja donde se toman decisiones y se implementa la política pública: la

dinámica pública no estatal. Bajo este enfoque se reconoce que el Estado requiere capacidades y autonomía como regulador, pero también el pluralismo, la fragmentación y los contrapesos de los actores gubernamentales y no gubernamental pueden promover el interés público. En contraste con el enfoque vertical de la gobernabilidad, la gobernanza reconoce dinámicas y posibilidades de acuerdos multi-nivel, multi-causal y, por supuesto, multi-actor. Las reglas, normas y acciones se estructuran, se sostienen, se regulan y se rinde cuentas a partir de equilibrios e interacciones de redes, poder e influencia. La gobernanza describe —antes que prescribir o imponer un modelo— una relación sistémica, compleja y fluida entre distintos niveles (micro, meso, macro, global) y distintos sectores (gobierno, sector privado, academia, sector civil).

Al analizar la gobernanza, los resultados de las dinámicas son fundamentales. Por un lado, están las dinámicas de contrapesos y rendición de cuentas horizontales (donde el Poder Ejecutivo es fiscalizado por el Legislativo, o el Poder Judicial revisa y revierte las decisiones del Ejecutivo) y verticales (procesos electorales donde distintos grupos compiten por el poder y se reemplazan unos por otros, el acceso a la información, los medios de comunicación y los líderes de opinión, así como la deliberación pública y la introducción de nuevos temas en la agenda pública)³. Por el otro lado, están las dinámicas de múltiples actores (o *stakeholders*), es decir, aquellas personas interesadas y sus distintas perspectivas en el tema/ problema público son convocadas e incluidas, debidamente consultadas, interactúan e intercambian información, negocian puntos de vista y crean legitimidad alrededor de una visión en común, donde se alinean, se hacen acuerdos, se ceden y prevalecen distintos intereses.

Un ejemplo que distinguiría ambos conceptos sería las diferentes formas de crear y gestionar una reserva natural. Bajo el enfoque de gobernabilidad, el Estado recurriría a un decreto de protección y expulsión/reubicación de sus habitantes, asegurándose vía presupuesto público y “guardias” que nadie entrara y se protegiera; por supuesto, su efectividad para preservar la reserva sería medida bajo qué tanto se conservan las especies y el ecosistema. Bajo el enfoque de gobernanza, la creación de la reserva se discutiría entre múltiples actores interesados (que viven o quieren preservar la reserva), se harían consultas con expertos y talleres para lograr consensos y

³ Véase Fox (2015) y el clásico World Bank (1997).

apropiación, como resultado de estos procesos se publicaría un plan de manejo participativo, que contaría con múltiples usos y conservación, resultado de las negociaciones y los consensos previos. En el propio cuidado y hacer respetar este plan, también participarían múltiples comunidades cuyos intereses particulares se habrían alineado con los de interés público.

La institucionalidad actual y reformas para la gobernanza de las ciudades en México

Las instituciones gubernamentales, la toma de decisiones y las políticas públicas que en las ciudades mexicanas se cuestionan periódicamente, justamente porque no incluyen las distintas perspectivas, actores e intereses que permitan construir gobernanza en aspectos complejos de los ecosistemas urbanos. De ahí también que en muchas ocasiones no tienen legitimidad ni capacidades para hacer cumplir —o falta de gobernabilidad— la ley, normatividad, las decisiones públicas ni siquiera las sanciones.

En ocasiones, se argumenta que la falta de información y capacidad técnica del servicio público hacen deficientes políticas públicas, pero en la mayoría de las veces los tomadores de decisiones con alta capacidad técnica sufren también de escasas capacidades políticas para convocar, dialogar y lograr consensos. A partir de la gobernanza, los problemas ambientales complejos deben analizarse desde una perspectiva sistémica y adaptativa, no sólo en sus factores naturales, químicos y físicos, sino también analizar las relaciones, las interacciones y los círculos de retroalimentación positivos (*feedback loops*) sociales, económicos y políticos. En esta perspectiva adaptativa, es fundamental identificar las partes del problema que requieren soluciones técnicas —donde el *expertise* y la tecnología son útiles— y las partes son adaptativas —donde se requiere exploración desde distintas perspectivas, formación de consensos y acuerdos políticos (Senge, 2004).

En resumen, para construir gobernanza se busca convocar a distintos actores, con diferentes perspectivas, explorar de manera conjunta el problema, escuchar(se) entre perspectivas y definir el problema desagregando sus partes técnicas y políticas antes de pasar a soluciones. De ahí que más que conocimiento técnico, se necesitan habilidades para convocar y hablar con distintos actores y visiones, sentarse en la mesa para analizar y definir el problema y finalmente acordar soluciones adaptativas (pilotos como ensayo-error) y monitorear su implementación (Heifetz, et

al., 2009; Kahane, 2016). En muchas ocasiones, estas soluciones explorativas-adaptativas se estandarizan, se crean protocolos y terminan siendo en el futuro soluciones “técnicas”. Sin embargo, es fundamental reconocer ambos aspectos (lo técnico y lo adaptativo) en la identificación y resolución de problemas complejos de la sustentabilidad en las ciudades.

Los problemas complejos de asentamientos humanos informales sobre suelo de conservación son un ejemplo donde además del conocimiento técnico / normativo, se requiere un fuerte involucramiento, participación, diálogo, negociación y también empatía con la población que lo vive, sean pobladores “legales o formales” en los linderos quienes se pueden convertir en monitores de invasiones y cuidadores del área natural o sean pobladores “invasores” que son generalmente víctimas de falta de vivienda social y grupos clientelares o otros fracasos de las políticas sociales y urbanas del Estado. Aprender ver estos problemas desde las distintas perspectivas y escalas, encontrar soluciones sostenibles que defiendan el interés público (sea la conservación del área natural, la infiltración al acuífero o el bienestar de los más pobres) y lograr acuerdos de largo plazo, son más retos adaptativos y de liderazgo colaborativo, que retos técnicos.

En esta dirección, las propuestas para una Agenda Urbana Ambiental pasan por diseñar arreglos institucionales y poner en práctica dinámicas de gobernanza, adecuados para el análisis y solución de la sustentabilidad en las ciudades. Así, se requiere **una agenda de procesos, donde se cuiden los espacios de encuentro y acuerdos, y no una agenda de medidas prescriptivas** sobre qué medidas se deben de llevar a cabo. **Siendo coherentes con los principios de la gobernanza –y no utilizar la participación sólo para legitimar decisiones previamente tomadas-- la agenda de propuestas surgirá de las dinámicas de estas dinámicas y espacios.** Para convocar, diseñar y facilitar estas dinámicas y espacios de manera que respondan al reto de la gobernanza de la sustentabilidad, se proponen seis principios:

1. Convocar y preparar el debate y el conocimiento multi-disciplinario con equipos que puedan analizar los problemas complejos desde las distintas perspectivas y disciplinas (ingeniería, medio ambiente, geología, economía, sociología, ciencia política, etc.). El ordenamiento territorial y la planeación urbana-ambiental son uno de los múltiples ejemplos donde se debe aplicar este

principio para que la planeación de largo y corto plazo sea un acuerdo mínimo –y la mayoría de las veces, poco satisfactorio-- negociado entre disciplinas.

2. Crear espacios para el intercambio de información, el diálogo y la coordinación de autoridades de manera inter-sectorial (entre distintas dependencias sectoriales: Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico, Finanzas, Obras e Infraestructura, etc.). Estos espacios se pueden diseñar para resolver problemas específicos como equipos *ad-hoc* (el ordenamiento territorial, el diseño del Reglamento, etc.) o como espacios formales de coordinación (comisión inter-secretarial de la planeación, Junta de Gobierno del Sistema de Agua, etc). Por ejemplo, el monitoreo y control de emisiones requieren la cooperación de la autoridad ambiental, de movilidad, de industria/fomento económico y hasta de seguridad vial; la gestión de áreas naturales protegidas necesita coordinación entre la autoridad cartográfica, urbana, ambiental y de la procuraduría. De manera similar, se deben crear espacios para que las autoridades de distintos ámbitos de gobierno (Gobierno estatal y municipal, o entre gobiernos municipales) se reúnan, llamada coordinación inter-gubernamental; por ejemplo, cuando se coordina la autoridad ambiental del estado y de la alcaldía para crear el manejo y la protección a un área ambiental o un “bosque urbano”.

En los retos de coordinación inter-sectorial o inter-gubernamental se requiere, por un lado, que se les dé el mismo valor y apertura a que distintas visiones y disciplinas trabajen y, por el otro, que se manejen adecuadamente las dinámicas de poder y jerarquías, cediendo “parcelas de dominio y control” de las jurisdicciones tradicionales a favor de las decisiones acordadas desde el espacio de coordinación y su adecuado seguimiento (“en la discusión de hoy la opinión de ‘el gobernador’ y la ‘alcaldesa’ valen igual”, por ejemplo). Las dinámicas de convocatoria, acuerdos y seguimiento suceden más fáciles cuando ya existen espacios de coordinación inter-sectoriales e inter-gubernamental formales que se reúnen con cierta periodicidad. Un buen ejemplo sería echar a andar la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático o las comisiones de ordenamiento territorial que ahora prevé la Ley General de Asentamiento Urbanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para las zonas metropolitanas o conurbadas, integradas por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre.

3. Abrir procesos y espacios multi-actor, donde representantes de distintos sectores --gobierno, sociedad civil, sector privado y academia—se reúnan no sólo en espacios simbólicos y ceremoniales, sino escuchando y discutiendo honestamente cómo se ven los problemas desde las distintas perspectivas, negociando y tomando decisiones acordadas sobre la planeación, los recursos públicos y la evaluación de las políticas públicas. Un factor fundamental es que estos espacios o consejos no sea únicamente “consultivos”, a los cuales se les pida su opinión sino que sus acuerdos sean vinculantes y obligatorios para la administración de los bienes y servicios públicos. Justamente, la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza pueden reflejarse en si estos espacios tienen capacidad de decisión o únicamente son para la asesoría, con la decisión únicamente en manos del gobierno.

En muchas ocasiones, estos espacios multi-actor requieren reformas institucionales y, en otras, se necesita que se les tome en serio. Algunos ejemplos son los Consejos de Desarrollo Urbano y Vivienda estatales y municipales, que prevé la Ley General, donde deberían participar “representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”⁴. Por ejemplo, en agua se han impulsado los Consejos de Cuenca, con representación multi-actor de diferentes usuarios, pero generalmente la Junta de Gobierno del organismo operador continúa tomando las decisiones sustanciales sin debate ni información a distintos sectores. Próximamente, el Instituto de la Planeación de la Ciudad de México tendrá también una Junta de gobierno donde participarán funcionarios (del gobierno de la ciudad y representantes de las alcaldías) y miembros de un directorio técnico, formado por expertos de la sociedad, iniciativa privada y academia.

Sin duda para que estos espacios multi-actor sean representativos y legítimos, se necesitan procesos cuidados de convocatorias públicas, perfiles y requisitos, así como procesos de selección y normatividad sobre la remuneración (o no) y las responsabilidades administrativas de aquellos

⁴ Artículo 20 de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

representantes que no son funcionarios públicos. Hay pocos ejemplos en México, que ponen las decisiones sobre estos órganos colectivos multi-actor, pero pueden convertirse en una sólida base para evitar la captura del Estado, abrir el conflicto de los intereses privados y procesar el conflicto de manera institucional.

4. La planeación de largo plazo de las ciudades deberá traer consigo financiamientos de largo plazo para implementarse y esto requiere mecanismos que permitan mezclar recursos públicos y privados. La toma de decisiones en el marco de la gobernanza toma más tiempo y es más compleja, pero a la vez es más sólida y con plazos de tiempo más largos, pero la normatividad actual sobre planeación y financiamiento frecuentemente es inadecuada para estos plazos. Se debe buscar una regulación que permita y asegure que las decisiones y los planes trasciendan los plazos administrativos de autoridades anuales, de tres o seis años. También es necesario que la normatividad sobre los recursos que se utilicen para poner en práctica los planes y acuerdos permita que se co-inviertan recursos públicos, privados, deuda, cuotas, cobro de servicios, contribución por mejoras, donativos, en especie, provenientes de distintas fuentes. Esta normatividad debe ser cuidadosamente diseñada para que la reglamentación de cada fondo, aún co-invirtiéndolas, sea respetada y se rindan cuentas adecuadamente.

5. Las capacidades y los liderazgos para la colaboración, en el marco de estos mecanismos de gobernanza, son indispensables. **Los procesos de facilitación, mediación, negociación, el procesamiento de conflictos y la redacción de acuerdos son eventos cotidianos sustanciales. Los profesionales que apoyen estos procesos como las habilidades para escuchar asertivamente, argumentar y ceder, llegar a acuerdos y cumplir los compromisos de las partes involucradas son capacidades básicas requeridas.** Estas habilidades deben de distribuirse entre los funcionarios públicos como entre la misma ciudadanía.

Como ejemplo, uno de los pocos espacios consultivos ciudadanos que funcionaron durante más de tres administrativos fueron los consejos consultivos de SEMARNAT, tanto nacional como regionales (Hevia, 2011). Aunque no tenían un poder real sobre decisiones, estos consejos tuvieron una dinámica más transparente, reuniones periódicas, plazos, relevos y una cierta institucionalidad de participación. Esto fue posible porque su secretaria ejecutiva –quien tenía la responsabilidad de

convocar, presidir, mediar, recabar los acuerdos, dar seguimiento—dependía del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

6. Mecanismos para acceder a la justicia a favor de la sustentabilidad deben incluir acciones legales, defensoría, servicios pro bono y *amicus curiae* a favor de los intereses públicos (incluyendo los derechos e intereses de la naturaleza que sean igualmente defendidos). Para esto, se requiere también un servicio profesional de carrera en el poder judicial, con capacitación y especialización en los temas de suelo, recursos naturales y sustentabilidad, así como la visibilidad de los casos y litigios estratégicos para entender tanto lo que está en juego como las sentencias y sanciones que se establezcan.

Como observaciones finales, debe quedar claro que los procesos de gobernanza pueden tomar más tiempo, sobre todo al inicio de la convocatoria y primeras discusiones, y generalmente los más orgánicos y exitosos pueden parecer desorganizados y caóticos. Sin embargo, los auténticos espacios para la gobernanza de la sustentabilidad urbana son a la vez cambios político-institucionales y transformaciones sociales de gran calado, que serán la base de nuevos pactos territoriales para las siguientes generaciones, por lo que vale la pena cuidar, invertir y ser a la vez ser pacientes con ellos.