

La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático

Miguel Moreno Plata y Lourdes Marquina Sánchez (Coordinadores)

Ediciones Eón, México, UACM, 2017, 165 pp.

Miguel Rodrigo González Ibarra

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México

Email: ibarra000@yahoo.com

En el nivel global la crisis ambiental se agudiza y pone en duda las capacidades político-institucionales de los Estados, así como los modelos de cooperación e intercambio para el desarrollo económico desde un enfoque sostenible. La mayoría de las naciones enfrentan problemas derivados del cambio climático y cada vez son más frecuentes las sequías, las inundaciones, las pérdidas de cosechas, las migraciones y la violencia que genera la inseguridad de un porcentaje importante de la población mundial. Si bien la mayoría de los países del mundo están trabajando de manera vertiginosa para dar respuestas efectivas a las consecuencias del cambio climático, delimitar el problema no es sencillo, ya que en las grandes ciudades (aquellas que tienen más de 10 millones de habitantes) se consume el 9.3% del total de la energía y arrojan cerca de 12.6% de residuos sólidos, pasando por los estados insulares que corren riesgo de desaparecer por el incremento en el nivel de los océanos, hasta las consecuencias socio ambientales que padecen los países menos favorecidos en Asia, África y América Latina (Montaña, 2015, p. 3).

Los estudios sobre el cambio climático, como fenómeno natural y antropogénico, proponen un análisis de la política a través del enfoque de la gobernanza, la transversalidad y la coordinación en los sistemas federales con la finalidad de analizar los temas y los conflictos que se presentan en los municipios para enfrentar la vulnerabilidad y atender los riesgos socio ambientales. Una forma de contribuir con el análisis del problema es a través del trabajo que realizan centros de investigación y universidades. El libro que coordinan Miguel Moreno Plata y Lourdes Marquina Sánchez, *La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático*, editado por Eón y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en 2017, constituye un esfuerzo importante para discutir y generar recomendaciones para este tipo de políticas públicas.

Desde una perspectiva general, la obra se propone estudiar los problemas que se derivan del cambio climático y la crisis asociada con la contaminación ambiental en general, especialmente en las zonas metropolitanas, y que ponen en riesgo la seguridad y calidad de vida de los habitantes, así como de los sistemas económicos y socioculturales. En lo

particular se analiza el modelo de gobernanza y sus principales aproximaciones teóricas para avanzar en un encuadre analítico que permita apoyar la innovación social e institucional atendiendo la reconstitución de los sistemas de gestión en el ámbito ambiental, así como el diseño de procesos de formulación e implementación de políticas públicas para mejorar el desarrollo sostenible y atender los asuntos derivados del cambio climático.

La obra se integra por dos secciones organizadas con siete capítulos y un epílogo. La primera parte, inicia con el capítulo Gobernanza, instituciones y políticas públicas sobre el cambio climático desarrollado por Miguel Moreno Plata y Lourdes Marquina Sánchez, quienes discuten las perspectivas teóricas de la gobernanza y se realiza una lectura respecto a la gobernanza global y multinivel como ejes de trabajo para explicar la gobernanza urbana y metropolitana en las grandes ciudades. El segundo capítulo, Transversalidad y coordinación en los sistemas federales: el caso de las políticas sobre el cambio climático, a cargo de Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, pone énfasis en el tema de la transversalidad en los sistemas federativos y se destacan los factores que limitan la eficacia de las políticas públicas en este orden de gobierno. En esta misma línea, se propone el capítulo Ciencia, política y cambio climático de María de la Luz Flores Galindo, en el cual se hace una aportación interesante sobre la relación entre la ciencia y la política en el tema destacando los límites de la racionalidad científica y la necesidad de generar valor en la gestión pública.

En la segunda parte, Miguel Moreno Plata analiza en el capítulo denominado Explorando la gobernanza climática: los arreglos institucionales en la Zona Metropolitana del Valle de México, los arreglos y las implicaciones institucionales que se advierten en el tema del cambio climático y se aporta un estudio comparado de la Ciudad de México y el Estado de México en el contexto de las políticas metropolitanas. Desde otra perspectiva, Lourdes Marquina Sánchez y María de Lourdes Álvarez Medina en el capítulo Tensiones en la gobernanza del cambio climático: el principio de responsabilidad extendida del productor aplicado al sector automotriz analizan algunos referentes teóricos y las tensiones en materia ambiental y cambio climático, así como subrayan la importancia social, ecológica y económica cada vez mayor en el sector automotriz.

Desde una perspectiva de la gobernanza a nivel local, Alejandro Aguilar Miranda, Karina Rebeca Ramírez González y Antonio Inoue Cervantes, proponen el capítulo La gobernanza y la política de cambio climático: el caso de Texcoco, en el cual se incluye un trabajo significativo acerca de la política pública para el cambio climático en el municipio de Texcoco, Estado de México, en el cual se discute el marco institucional y el papel de los actores sociales y políticos en este proceso.

La obra concluye con el trabajo de Marcos Hernández Rojo, La "invisibilidad" del conflicto mazahua en la política de trasvase del sistema Cutzamala. Notas sobre la gobernanza en sus diversas escalas, el cual aporta un debate sobre la construcción de la agenda política de las metrópolis sobre la gobernanza hídrica y ambiental y destaca el conflicto de una población originaria de nombre mazahua derivado de la extracción de grandes volúmenes

de agua por medio del sistema Cutzamala que abastece a la Zona Metropolitana del Valle de México. En la obra, se expone un Epílogo de la autoría de Roberto Moreno Espinosa que resulta pertinente para sintetizar las principales líneas de investigación de la obra y centrar la discusión teórica en la relación gobernanza, procesos de participación social y construcción de políticas públicas.

Es importante señalar que, si bien los temas sobre el cambio climático tienen una naturaleza compleja, el estudio de la gobernanza se ha convertido en una herramienta sociopolítica en el análisis de las políticas públicas sobre la gestión ambiental. La noción de gobernanza es un concepto polisémico que fue adoptado rápidamente por escuelas de pensamiento muy divergentes, como la Nueva Gestión Pública, el nuevo estado social del enfoque neo institucional o incluso el universalismo comunitario de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales (González, D'Angelo, 2016, p. 7).

El concepto de "gobernanza" empieza a tener difusión a finales de los años 1970 con relación a la política, gestión y administración interna de las empresas privadas. Hacia 1980, fue utilizada por los organismos internacionales en la búsqueda de fórmulas de gobierno caracterizadas por la eficacia y la eficiencia, y atender la pobreza. Más tarde en 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990, p. 20) acotó el término añadiendo un adjetivo al hablar de buena gobernanza aludiendo a la menor intervención estatal en la canalización de la asistencia financiera a los países no desarrollados y una mayor participación de la sociedad civil. Pero fue hacia el 2001, cuando la Comisión Europea designó a la gobernanza como el modelo ideal de funcionamiento de las instituciones comunitarias, y por extensión, del resto de instituciones públicas, tanto locales, como regionales, estatales o internacionales. Sea como fuere, la discusión de fondo en este libro, se centra en el análisis de la gobernanza multinivel entre diferentes sistemas político-administrativos, la gobernanza como cooperación horizontal entre políticas sectoriales y territorios, la gobernanza económica a través de las redes de actores sociales y empresas, y la participación ciudadana como mecanismos esenciales para la construcción de políticas públicas.

En la literatura existente sobre la relación entre gobernanza metropolitana y cambio climático se advierte que la noción de gobernanza no es un término vacío. Por el contrario, se trata de un concepto importante en la discusión de diversas escuelas de pensamiento y que con el paso del tiempo se ha extendido por todos los ámbitos institucionales de gobierno, desde las organizaciones de cooperación internacional a las corporaciones locales, pasando por los organismos supranacionales y los gobiernos estatales y regionales. La gobernanza pretende normalizar la creación de estructuras relacionales público-privadas para dirigir las políticas, proyectos y gestiones de las instituciones democráticas. Ciertamente, la discusión de Miguel Moreno y Lourdes Marquina, pone de relieve el tema de la construcción de la gobernanza local y de los factores estructurales que definen el cambio en las políticas urbanas que ahora adoptan un estilo proactivo, dinámico y empresarial, buscando oportunidades donde el sector público y el privado puedan concertar acciones conjuntas que incrementen la

competitividad urbana. Como se concluye en los casos presentados en el libro, tal vez la única posibilidad que tenemos para reconducir el desarrollo de las ciudades es cambiar el modelo, adoptar un nuevo paradigma en el que el desarrollo humano y la calidad de vida de las personas constituyan los principales objetivos a conseguir, planificando la ciudad en función de los intereses de la ciudadanía.

Desde otra perspectiva, es necesario promover el conocimiento de las reglas y redefinir las responsabilidades de los actores y plantear métodos alternos de asociacionismo intermunicipal que atiendan los temas fundamentales como infraestructura para drenaje, agua, y tratamiento de residuos sólidos. Como se plantea en el caso de Texcoco la configuración de la gobernanza multinivel advierte un plan de acción territorial coordinado, con el que se propone estimular la participación de actores e instituciones sociales a través de la democracia participativa y generar mejores prácticas de asociación estratégica, así como métodos de sistematización y descentralización que permitan compartir experiencias y coadyuvar en la toma de decisiones. No se trata sólo de ser operador de las decisiones que se toman a nivel federal o estatal, sino de plantear mecanismos de interlocución que permitan pasar de una gobernanza limitada a una extendida. En este trabajo se refuerza la hipótesis de que los gobiernos locales no han logrado reforzar las capacidades institucionales más allá de sus necesidades vitales y, por el contrario, se detectan avances poco significativos y sin prospectiva política para garantizar a sus habitantes mejores condiciones para enfrentar y comprender los efectos del cambio climático en su calidad de vida.

En esta discusión es posible afirmar que los gobiernos democráticos pueden generar confianza en la gente, y se mantienen en el poder, cuando hacen tres cosas: dan resultados, rinden cuentas y aplican sanciones a quienes no dan resultados o violan la ley. El libro aporta una reflexión acerca de cómo se construyen, implementan y qué impacto tienen los modelos de gobernanza ambiental. También propone el análisis de su viabilidad y legitimidad a partir del concepto de deliberación y profundiza sobre la ampliación de canales de participación para la toma de decisiones y en los cambios que este tema genera. Por un lado, y desde una perspectiva sociopolítica, algunas funciones del Estado han evolucionado a partir de las formas de democracia liberal del Siglo XXI, basada en los principios de la democracia representativa, y la acción política y social se ha vuelto mucho más compleja y diversa. Consideramos que la política juega un rol protagónico al incorporar la deliberación como eje en el aprendizaje compartido de la negociación de inconformidades espacio-ambientales. Como se muestra en el caso Mazahua, en el Estado de México, el conflicto es inminente, pero también es una oportunidad para analizar y poner en práctica nuevas formas de acuerdos y evitar el riesgo. A este respecto cabe recordar a Ulrich Beck cuando apunta que los riesgos de las sociedades contemporáneas son resultado de los efectos colaterales del proceso de modernización mismo; sociedad de riesgo, reflexividad y autoconfrontación son nuevas categorías de la modernidad reflexiva (citado por Solé, 1997, 27).

Desde una perspectiva de reestructuración política es necesario analizar las formas de organización social desde las redes sociales y su incidencia efectiva en la construcción democrática. Las redes sociales comprometen a infinidad de actores y su alcance varía considerablemente, de acuerdo con el grado de cohesión social. Estas nuevas formas de organización abarcan un rango de exigencias que va desde las políticas comunitarias a las soluciones de un solo problema. La política de redes facilita la coordinación entre los intereses públicos y privados y, por ello, puede garantizar la eficiencia de las políticas públicas. La lectura que se destaca de este libro subraya la necesidad de investigar los procesos de metropolización, descentralización y democratización; reivindicar el papel de la autonomía local, así como de las relaciones intergubernamentales, en el marco del nuevo federalismo mexicano; estudiar el tema de la asociación intermunicipal como un mecanismo de la gobernanza metropolitana desde la óptica de la acción colectiva, entre otros temas sobre la naturaleza de los conflictos que se presentan para el análisis de la cooperación entre los gobiernos municipales y alcaldías, principalmente.

Para finalizar, es importante subrayar algunos puntos para el análisis de la gobernanza urbana y las políticas públicas en la era del cambio climático en México. En primer lugar, gobernar adecuadamente las metrópolis en el mundo se ha vuelto un asunto cada vez más complejo, porque concentran población con los niveles más altos de educación, actividad económica y científica y el poder político y social. El análisis teórico de la gobernanza advierte desafíos metodológicos importantes para estudiar la interdependencia de las megalópolis, regiones metropolitanas o ciudades-región. Coincidimos con Roberto Moreno Espinosa cuando señala en el epílogo de este libro que: "El mundo de hoy se encuentra en una crisis ambiental sin precedentes en la historia de la humanidad; sin embargo, el cambio climático es sólo la punta del iceberg. Esta es una crisis social que rebasa lo estrictamente ecológico. Se trata, ni más ni menos, que de una crisis civilizatoria. En efecto, el cambio climático, tarde o temprano, cimbrará los cimientos de las sociedades contemporáneas (Moreno y Marquina, 2017, p. 161).

En segundo lugar, es necesario impulsar mecanismos de coordinación y atender las regulaciones en el tema ambiental. A nivel local, es importante analizar y valorar con cuidado los mecanismos de cooperación e intercambio entre autoridades y cómo se llevan a cabo las prácticas de gobernanza sobre temas como la planeación del desarrollo urbano, la pérdida cada vez mayor de la productividad y los procesos de recolección de residuos sólidos. A la fecha no existe un tratamiento integral de la basura y pasa lo mismo con el uso del agua como un recurso escaso y sobreexplotado. Por otra parte, el tema de la movilidad urbana en el área metropolitana es un asunto de alto conflicto, ya que no hay un esquema integral de transporte que permita equilibrar el uso del automóvil y las redes de transporte público son vez más deficientes. Se requieren acuerdos de cooperación integrales, de mediano y largo plazo, para elaborar planes y programas conjuntos, y que se apliquen desde una perspectiva de gobernanza. Se requiere de un gobierno inteligente donde la participación sea efectiva a través de adecuar la legislación y generar procesos de coordinación interestatal, intermunicipal e interinstitucional.

Por último, y como bien apunta Miriam Alfie Cohen (2013), “la relación gobernanza ambiental-democracia deliberativa abre un campo muy productivo de análisis” (p. 108), y trata de buscar legitimidad política y eficacia ambiental, instrumentos que permiten avanzar en la negociación de los conflictos espacio-ambientales, y tal vez en la construcción de la llamada “democracia ecológica”, en un marco gestado por el riesgo, la contingencia y la vulnerabilidad.

Bibliografía

- Alfie, M., (2013), Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? en *Sociológica* No. 880, Vol. 29, septiembre-diciembre, México, UAM, pp. 73-122.
- González, M; D Ángelo, V., (2016), *Estado, agenda política y participación ciudadana: casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*, México, UAM-Iztapalapa.
- Montaña, T., (2015), *Gobernanza para el cambio climático. Estudio de caso del gobierno local Mendoza, Argentina*, BIDanco Interamericano para el Desarrollo, Argentina.
- Moreno, M; Marquina, L, (2017), *La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático*, México, Eón/UACM.
- Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), *Voz y rendición de cuentas para el desarrollo humano. Estrategia mundial del PNUD para fortalecer la sociedad civil y la participación cívica*, . Organización de las Naciones Unidas-PNUD.
- Solé, C. (1976), “Acerca de la modernización, la modernidad y el riesgo”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No. 80, Madrid, 111-131.



Este es un artículo de acceso abierto bajo licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional