

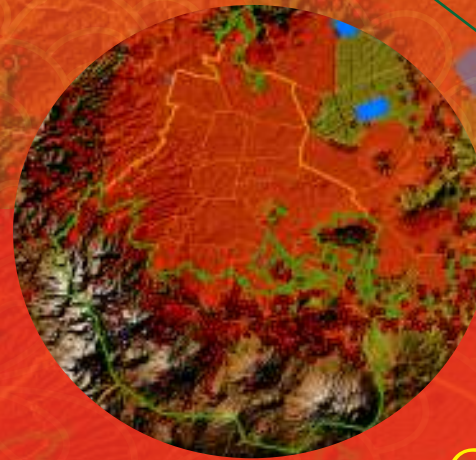
La impresión de este libro fue posible gracias al apoyo del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal y el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM, a través del Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México.

Primera edición: Noviembre de 2010

D.R. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Ciudad Universitaria, 04510, México D.F.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CENTRO DE CIENCIAS DE LA ATMÓSFERA
INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL DISTRITO FEDERAL
CENTRO VIRTUAL DE CAMBIO CLIMÁTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO



GOBERNANZA Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

JOSÉ CLEMENTE RUEDA ABAD





AGRADECIMIENTOS

El autor de este reporte de investigación quiere expresar su más grande reconocimiento al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, al Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM y al Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México por el apoyo económico brindado y que hizo posible la realización del presente trabajo.

Está por demás decir, que aunque el patrocinio haya sido otorgado por las entidades antes mencionadas, la responsabilidad del documento y los comentarios generados en torno a éste son responsabilidad exclusiva del autor.

M. en C. José Clemente Rueda



La impresión de este libro fue posible gracias al apoyo del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal y el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM, a través del Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México.

Primera edición: Noviembre de 2010

D.R. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Ciudad Universitaria, 04510, México D.F.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Este libro surge de un proyecto realizado en el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM, dentro del Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México, patrocinado por el Instituto de Ciencia y Tecnología del Gobierno del Distrito Federal.

Dr. Julio Mendoza Álvarez

Director del Centro de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal.

Dr. Carlos Gay García

Coordinador del Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México

Dra. María Amparo Martínez Arroyo

Directora del Centro de Ciencias de la Atmósfera, UNAM

Los mapas de la portada fueron tomados del Proyecto de Cartografía climática, de cambio climático y clima externo de la Ciudad de México, bajo la responsabilidad del Ing. Agustín Fernández Eguiarte.

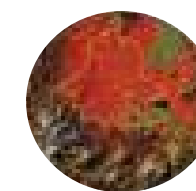
Impreso y hecho en México

Impreso por: Grupo Publicitario PAU

Diseño editorial, de portada y cuidado de edición:

Alebrije Diseño: Lydia Ruiz Alanis/María Elena Vázquez

Corrección de estilo: Juan Carlos Rosas Ramírez



ÍNDICE

Introducción

página 5

1. Política y Cambio Climático en la Ciudad de México (2008-2010)

página 7

2. Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal (CICCDF)

página 9

3. Gobernanza y Cambio Climático en la Ciudad de México

página 15

3.1. Adaptación

página 16

3.2. Gobernanza

página 20

3.3. Sugerencia de Acción para la Ciudad de México

página 34

4. Conclusiones

página 39

5. Fuentes Documentales

página 41



Introducción

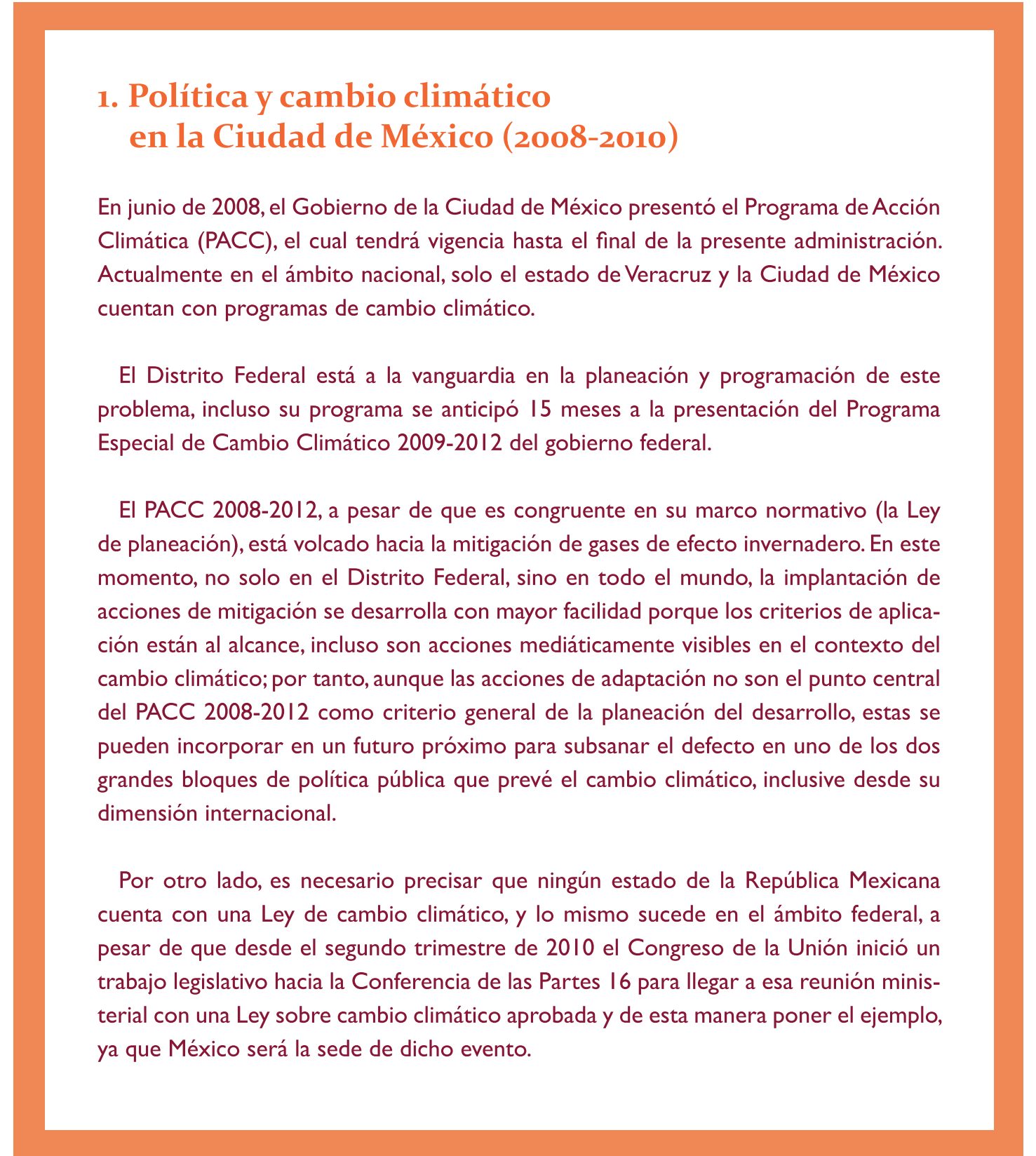
El cambio climático es el tema del momento y el problema del futuro en México y en el mundo. La necesidad de proponer alternativas de solución implica modificar la manera de pensar y actuar con respecto al medio ambiente en general y, en específico, a la atmósfera.

Aunque el régimen climático internacional se centra en los países como sujetos de derecho, de acuerdo con el sistema de las Naciones Unidas, en los planos operativos la aplicación de los acuerdos en el ámbito multilateral se realiza en las ciudades. En el contexto de las naciones, nuestro país es un emisor menor; sin embargo, en el ámbito doméstico, el Distrito Federal contribuye de manera significativa con la emisión de gases de efecto invernadero en México, al ser una de las tres zonas metropolitanas más importantes.

Este documento forma parte de los resultados del proyecto “La economía y política del cambio climático en la Ciudad de México”, encabezado por el maestro Francisco Estrada, con la colaboración del doctor Benjamín Martínez, Víctor Mendoza y José Clemente Rueda.

En primera instancia, se presentan los principales resultados de la política del cambio climático redactados en el informe final del mencionado proyecto. La segunda parte de este documento trata sobre la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal, que en el desarrollo del proyecto es revisado como la última de las acciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) respecto al cambio climático.

A partir del mencionado acuerdo de creación, en este documento se desarrolló un segmento sobre “Gobernanza y cambio climático en la Ciudad de México”. Con la intención de realizar un documento que ayude en la toma de decisiones, esta es una propuesta que pone en perspectiva las condiciones operativas para hablar de gobernanza en el contexto de cambio climático en la Ciudad de México.



1. Política y cambio climático en la Ciudad de México (2008-2010)

En junio de 2008, el Gobierno de la Ciudad de México presentó el Programa de Acción Climática (PACC), el cual tendrá vigencia hasta el final de la presente administración. Actualmente en el ámbito nacional, solo el estado de Veracruz y la Ciudad de México cuentan con programas de cambio climático.

El Distrito Federal está a la vanguardia en la planeación y programación de este problema, incluso su programa se anticipó 15 meses a la presentación del Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 del gobierno federal.

El PACC 2008-2012, a pesar de que es congruente en su marco normativo (la Ley de planeación), está volcado hacia la mitigación de gases de efecto invernadero. En este momento, no solo en el Distrito Federal, sino en todo el mundo, la implantación de acciones de mitigación se desarrolla con mayor facilidad porque los criterios de aplicación están al alcance, incluso son acciones mediáticamente visibles en el contexto del cambio climático; por tanto, aunque las acciones de adaptación no son el punto central del PACC 2008-2012 como criterio general de la planeación del desarrollo, estas se pueden incorporar en un futuro próximo para subsanar el defecto en uno de los dos grandes bloques de política pública que prevé el cambio climático, inclusive desde su dimensión internacional.

Por otro lado, es necesario precisar que ningún estado de la República Mexicana cuenta con una Ley de cambio climático, y lo mismo sucede en el ámbito federal, a pesar de que desde el segundo trimestre de 2010 el Congreso de la Unión inició un trabajo legislativo hacia la Conferencia de las Partes 16 para llegar a esa reunión ministerial con una Ley sobre cambio climático aprobada y de esta manera poner el ejemplo, ya que México será la sede de dicho evento.



En este contexto, la Ciudad de México inició la ejecución del PACC 2008-2012 en un marco normativo que no ha sido adaptado para la aplicación de este tipo de tareas y, por otro lado, en cuanto al cambio climático, se requieren marcos jurídicos congruentes con las políticas que se impulsan.

Si el cambio climático supone una modificación de las condiciones climáticas (elevación de la temperatura y modificación en la precipitación pluvial, como indicadores referenciales básicos) entonces, por ejemplo, es necesario implantar instrumentos de medición que permitan a los científicos y a los tomadores de decisión tener datos certeros y precisos; no obstante, tanto las instituciones, sus ordenamientos jurídicos y regulatorios deben hacer factible su operatividad en todo momento.

En una evaluación general sobre la implantación del PACC 2008-2012 que presentó el Gobierno de la Ciudad en junio de 2010 se determinó que el avance del Programa ni siquiera ha cumplido la mita de las metas, aun así, es positivo que se siga trabajando en las diversas tareas que se establecieron, pues las acciones instrumentadas en las ciudades (espacios locales) no tienen un reconocimiento formal dentro del régimen climático internacional (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto).

En materia de cambio climático, en especial en la Ciudad de México, es mejor evaluar el PACC 2008-2012 y manifestar las mejoras necesarias de cara al futuro que partir de cero en el proceso de planeación del desarrollo del Distrito Federal. Respecto a los avances en la creación y construcción de políticas públicas que conciernen al cambio climático, estos pueden estar sujetos a críticas y mejoras, pero el PACC 2008-2012 debe ser el referente base para la construcción del camino que la Ciudad de México debe seguir después del año 2012.

Debemos reconocer las tareas pendientes y aquellas que deben perfeccionarse a



partir de una valoración de lo realizado y lo que falta por hacer, de una evaluación de la eficacia y la eficiencia de las acciones y programas de gobierno, por ello, aquello que ha sido evaluado como incorrecto o inadecuado necesita acciones correctivas que permitan reiniciar el camino. Solo esta ruta de implantación, evaluación, corrección y, de nueva cuenta, la instrumentación de la política, nos puede señalar si el gobierno y la sociedad transitan en la vía adecuada. Por consecuencia, la política pública debe ser vista y entendida como una tarea inagotable y de evolución permanente.

2. Comisión interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal (CICCDF)

En el marco de las conmemoraciones del Día Mundial del Medio Ambiente en 2010, el Gobierno de la Ciudad de México dio a conocer dos acciones respecto al cambio climático: por un lado, una publicación que reportó los avances en la instrumentación del PACC 2008-2012 y, por otro, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal se difundió el “Acuerdo por el que se constituye la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal”.

El reto principal del Acuerdo es la incorporación de los principios del desarrollo sustentable derivados de la Agenda XXI. De esta manera, la Ciudad de México puso el problema en su dimensión correcta: el cambio climático implica un reto a la sustentabilidad de la urbe, de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) del país y del mundo.

La principal tarea de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal es crear, implantar, evaluar y corregir las políticas y los programas que impulse la Ciudad de México respecto al cambio climático. En esta Comisión se encuentra representada toda la administración pública de la Ciudad, sin embargo, el hecho de que los funcionarios de más alto perfil en el Gobierno del DF y tres miembros de la Asam-



blea Legislativa (con derecho a voz y voto) hayan sido considerados como miembros permanentes, esto no significa que conozcan el reto que el cambio climático representa para la sustentabilidad de la urbe.

Si los diversos grupos de interés, así como los organismos académicos especializados, solo se consideran invitados ocasionales (que podría adquirir el carácter permanente), su participación en la Comisión no les garantiza tener derecho a ser partícipes de las decisiones que de ella emanen.



Por tanto, la CICCDF tendrá una estructura operativa de carácter vertical, donde el Presidente de la Comisión, en conjunto con los vocales (representantes) de los miembros permanentes, serán los responsables en el proceso de la toma de decisiones y los invitados especiales (eventuales o permanentes) serán testigos de dichos actos.

Entre las atribuciones de la Comisión se anuncian las siguientes:

1. Formular, impulsar y coordinar políticas para hacer frente a los efectos de cambio climático en la Ciudad de México.
2. Formular y coordinar estrategias de implantación de las acciones que han sido identificadas en el marco del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes para hacer frente al cambio climático.
3. Evaluar y dar seguimiento al Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 y, en su caso, a los Programas de Acción Climática subsecuentes.
4. Plantear y, en su caso, definir los mecanismos y criterios de coordinación del tema cambio climático, que es transversal con las políticas, programas y planes de la Administración Pública del Distrito Federal.
5. Sugerir cambios para mejorar el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes.
6. Fomentar la participación de los sectores público y privado en la instrumentación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes, así como en la adaptación transversal con políticas, programas y planes prioritarios de la administración pública del Distrito Federal.



7. Evaluar el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 y, en su caso, los programas de acción climática subsecuentes.
8. Evaluar, aprobar y difundir proyectos del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008- 2012 o los programas de acción climática subsecuentes.
9. Proponer a las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal la suscripción de convenios, contratos o cualquier instrumento jurídico con el sector público, privado y social que contribuyan al Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes.
10. Diseñar y coordinar estrategias de difusión en materia de cambio climático para la sociedad en general.
11. Diseñar estrategias financieras que generen recursos al Gobierno del Distrito Federal a través de los mecanismos económicos previstos en los instrumentos nacionales e internacionales.
12. Establecer los mecanismos de cooperación nacional e internacional con las organizaciones, empresas y órganos gubernamentales.
13. Informar periódicamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal los avances del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes y de los temas de adaptación transversales con políticas, programas y planes prioritarios de la Administración del Gobierno del Distrito Federal.
14. Plantear y, en su caso, establecer subcomisiones o grupos de trabajo que consideren necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, así como para



- atender y dar seguimiento a las acciones específicas contenidas en el Programa de Acción Climática o los programas de acción climática subsecuentes, en especial las acciones de mitigación de gases de efecto invernadero, de adaptación a los efectos del cambio climático y de comunicación y educación para la población. Las subcomisiones y grupos de trabajo deberán presentar informes de sus actividades al Comité en el marco de las sesiones periódicas.
15. Coordinar los trabajos para la verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero derivados de la aplicación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.
 16. Aprobar su Reglamento Interno y las demás reglas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.



Las funciones de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal pueden ser sujetas a críticas, sin embargo, no se ha definido claramente cómo se realizarán dichas acciones, a pesar de que la creación de esta Comisión muestra congruencia en la toma de decisiones realizadas en cuanto a cambio climático por parte del Jefe de Gobierno de la Ciudad, es decir que si el cambio climático es una de las preocupaciones de la actual administración (GDF, 2007, 57, 62), la aparición del PACC 2008-2012, la entrega de una evaluación intermedia de sus avances y la creación de esta Comisión cuando menos señalan que en esta administración capitalina el problema climático está presente en la agenda de gobierno y que sus acciones tienen continuidad.

Analíticamente, la situación que más preocupa de la CICCDF es la congruencia entre la forma en que se estructurarán las responsabilidades de los miembros y la toma de decisiones para la adaptación al cambio climático (como un proceso dinámico de gobernanza).

3. Gobernanza y cambio climático en la Ciudad de México

Cuando se habla en términos científicos de adaptación al cambio climático, lo común es pensar en necesidades de aplicación inmediata, generación de conocimientos e investigación y la determinación sobre los roles de que cada uno de los implicados en el proceso de adaptación. Sin embargo, al hablar de adaptación como el proceso de planeación del desarrollo de una comunidad (independientemente de su tamaño), en su contexto de cambio climático se debe visualizar como un proceso dinámico que es necesario implantar por etapas (corto, mediano y largo plazo) y de manera sectorizada, el cual tiene que incluir instrumentos de reacción inmediata y de largo alcance, y económicamente debe ser un proyecto de carácter mixto cuyo centro operativo, y razón de ser, sea salvaguardar la integridad de las personas y las infraestructuras productivas, la modificación de los patrones de consumo de energía y las formas de interacción de los seres humanos con las comunidades bióticas. Se trata, en consecuencia, del impulso



a un cambio social intergeneracional de la mayor trascendencia, porque este no se realiza de manera genuina, sino motivado por la confirmación del cambio climático.

Para tratar el tema de adaptación al cambio climático, la generación de conocimiento especializado es la primera línea que debe instrumentarse. Este conocimiento permite determinar vulnerabilidades, impactos probables, sectores de afectación y un sinfín de variables. En una primera etapa, la investigación científica indica lo que se debe adaptar, sin embargo, la importancia del conocimiento no concluye ahí, sino que propicia la generación de propuestas de adaptación, es decir, se formula cómo deberán reducirse los riesgos asociados al cambio climático.

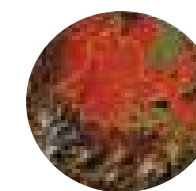
Ahora bien, la generación de propuestas específicas para implantar un programa general de adaptación al cambio climático en la Ciudad de México necesita incluir elementos científico-técnicos, así como aquellos de carácter sociopolítico y normativos que permitan la instrumentación de los programas sectoriales de esta temática.

La propuesta que se presenta en este documento se encuentra en el área socio-política y responde a dos preguntas: ¿los instrumentos de política pública que existen actualmente facilitan la instrumentación de cambio climático en la Ciudad de México? ¿Qué criterio político –como herramienta de construcción para la adaptación– debe usarse para que la política de cambio climático en el Distrito Federal sea, en términos de consenso, lo más exitosa posible?

3.1. Adaptación

Por adaptación entendemos todas aquellas “iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un cambio climático. “Existen diferentes tipos de adaptación [...]: preventiva y reactiva, privada y pública, autónoma y planificada” (IPCC, 2007: 76).

En el ámbito internacional, desde hace un lustro se cuenta con una obra flexible en su



instrumentación: el libro de referencia “Marco de Políticas de Adaptación” (MPA) (LIM, 2005), una herramienta analítica sobre cómo generar políticas de adaptación al cambio climático. En adelante, se resumirán los indicadores más representativos de esta obra.

Objetivo principal del MPA: Generar planes de implantación (estrategias, programas y acciones específicas) que mejoren la capacidad de adaptación en general.

Principios básicos del MPA:

- La adaptación en el corto plazo a los eventos extremos y a la variabilidad climática antropogénica, es decir, la base que permitirá reducir la vulnerabilidad al cambio climático en el largo plazo.
- Las políticas y medidas de adaptación se deben planear, implantar y evaluar teniendo en cuenta la sustentabilidad del planeta en condiciones de cambio climático.
- La adaptación debe ocurrir en los diferentes estratos de la organización política y socioterritorial.
- Todo el proceso de adaptación es importante (planeación, instrumentación, verificación/evaluación y corrección de desviaciones).

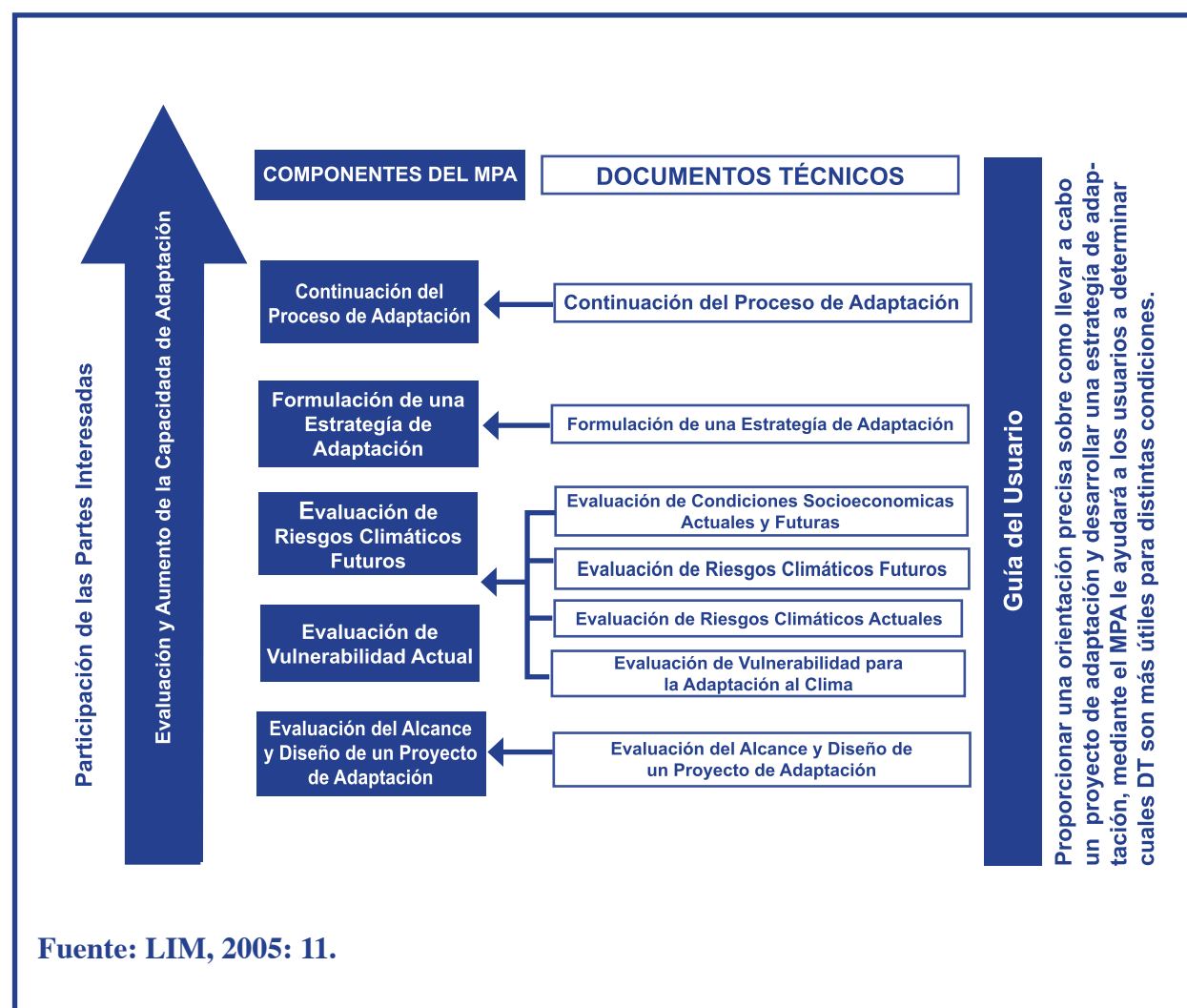
Enfoques de los proyectos del MPA:

- Amenazas
- Vulnerabilidades
- Capacidad adaptativa
- Políticas

Dos o más enfoques pueden aplicarse en las diversas intervenciones de un proyecto. El tipo de enfoque escogido tendrá implicaciones en la recopilación y adquisición de datos, el modelaje y otros aspectos de la adaptación. En cada proyecto pueden aplicarse más de dos enfoques, porque no son limitativos, ni mucho menos excluyentes.



Información básica requerida y herramientas que deben utilizarse en los proyectos del MPA: metodológicamente, las necesidades de información y las herramientas a utilizar varían según el enfoque aplicado, la cobertura (enfoque estratégico que abarca todo el territorio nacional y sectores económicos principales para un periodo de planificación en el largo plazo o enfoque centrado en una región específica y en un sector determinado), la complejidad o amplitud de las tareas.



Fuente: LIM, 2005: 11.



Utilidad de los proyectos del MPA:

a) Desarrollo de políticas: sirve para identificar políticas que ayuden a reducir los impactos del cambio climático, mejorando la resiliencia de la sociedad y proponiendo actividades que enriquezcan las estrategias existentes para enfrentar los impactos. Este enfoque se aplica a algunos aspectos de la estrategia general de desarrollo, áreas geográficas específicas o a sectores importantes de la economía nacional (por ejemplo, agricultura, forestal, recursos hídricos, transporte, manejo de zonas costeras, salud pública, manejo de ecosistemas y manejo de riesgo).

- Instrumentos de política aplicables
- Instrumentos legislativos, reguladores y jurídicos
- Instrumentos financieros y del mercado
- Instrumentos educativos y de información
- Instrumentos institucionales:

b) Evaluaciones integradas: considera al sector de análisis como un todo integrado en el cual un evento específico tiene interacciones que van más allá de la manifestación del problema, encontrando elementos de política, económicos y manifestaciones culturales que varían en su modus operandi de caso en caso.

c) Formulación de proyectos: el proceso del MPA puede utilizarse para formular proyectos de adaptación o para explorar el potencial de añadir consideraciones de adaptación a otro tipo de proyectos. Estos pueden tener cualquier escala, desde la comunidad hasta el nivel nacional. Es fundamental que cualquier proyecto de adaptación tenga como punto central no solo la concientización de los actores sociales (políticos, económicos, grupos de interés y la sociedad en general), sino que busca la participación activa y comprometida de estos.

Métodos y enfoques para la asignación de prioridades de los MPA:

I. El método de análisis costo-beneficio (ACB) busca la optimización y la asignación



de prioridades, además proporciona una medida absoluta de conveniencia, aunque determinada por un solo criterio, es decir, la eficacia económica. Comparativamente, el método ACB tiene grandes requisitos de datos de evaluación y prospectiva de carácter económica.

2. El método de análisis de multi-criterios (AMC) es pertinente cuando la disponibilidad de datos económicos es insuficiente, no se cuenta con todos los datos o cuando se considera que es pertinente la inclusión de más criterios. Este método se usa normalmente para clasificar las opciones, pero si se incluye el caso de “no hacer nada” como una alternativa, también puede ayudar a aclarar si la medida es mejor que solo “soportar la situación”. Produce una clasificación de las opciones y sus probables resultados.
3. El método de análisis de costo-eficacia (ACE) está entre el ACB y el AMC. Tal como el método AMC, el ACE solo produce una clasificación.

Aunque no debe considerarse un método, las opiniones de los expertos constituyen una disciplina por sí misma y tienen su propio lugar en el campo de la formulación de políticas. Es necesario precisar la información que existe sobre adaptación, sin embargo, la literatura relacionada a la adaptación en su variable cambio climático es una faceta incipiente; por ello, el problema central es la incorporación del riesgo actual y futuro del cambio climático a la modificación (adaptación) y creación de instituciones y políticas públicas para la implantación de las mismas.

3.2. Gobernanza

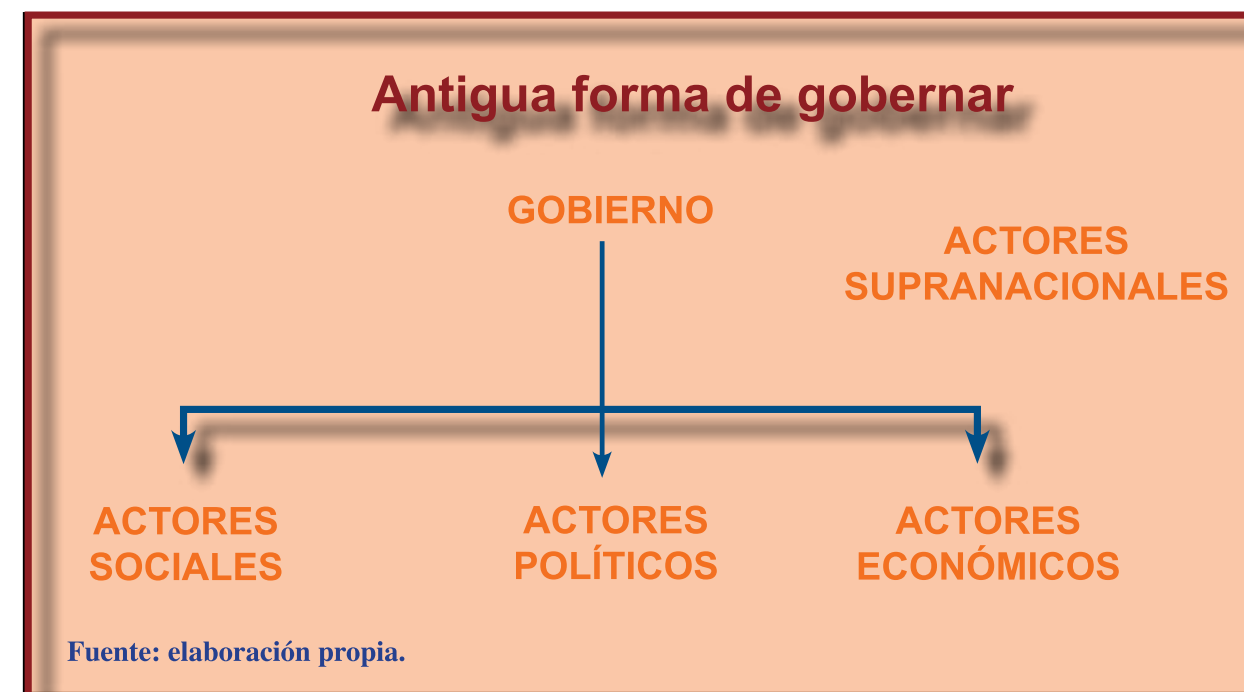
Las formas de organización social y sus mecanismos administrativos han evolucionado desde la firma de los Tratados de Westfalia hasta las funciones recomendadas por el Banco Mundial en 1997 (“El Estado en un mundo en transición”). Al debate desarrollado durante los lustros pasados acerca del tamaño y las dimensiones de sus responsabi-



lidades y funciones, actualmente se ha incorporado un nuevo elemento de discusión: la modificación del ejercicio en el sentido político del ente estatal, así como los diversos actores que pueden co-participar en dichas responsabilidades.

El actual mundo en transición, la dirección y el sentido de las sociedades políticas tradicionales deben reconocer que hay más de un interés en la creación y aplicación de la política pública. Por tanto, la forma weberiana de entender y conceptualizar el poder, el Estado y las figuras carismáticas parecen desfasados de los conceptos de renovación y aceptación de prácticas y demandas sociales que hacen un llamado a que sus opiniones y puntos de vista sean tomados en cuenta en los procesos políticos.

En el esquema tradicional, el gobierno es el ente encargado de dotar del sentido operativo y de ejercer la conducción política, económica y sociocultural de toda la entidad. Es una estructura de carácter vertical en la que solo quienes acceden y ejercen el poder tienen la posibilidad de cambiar el rumbo político del Estado. Los gobernados, por tanto, solo obedecen.





Este esquema representa escasas posibilidades de interacción entre los diversos grupos de interés y el gobierno, o incluso puede no tener estas formas debidamente reguladas. Por tanto, no es una forma de hacer política que propicie mecanismos de reconocimiento a las diferencias ni a la pluralidad política y social, provocando que los grupos sociales con intereses diferentes a los del gobierno operen como grupos de presión, de choque o contra-sistémicos en un afán de ser escuchados y hacerse escuchar.

Actualmente el proceso y presión de la transformación política de los estados nacionales permite la creación de un concepto pertinente que ayuda a describir las nuevas realidades del ente estatal. Este concepto, en principio, rompe con la visión tradicional del Estado y su forma operativa, ya que la creación de sentido es fruto de la negociación y el acuerdo entre los diferentes implicados en la escena pública política. Este concepto novedoso se llama gobernanza y se entiende como

Un proceso estructurado, institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, que articula las instituciones en las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión (Aguilar, 2008: 92).



En términos pragmáticos, la gobernanza es todo aquello que la gobernabilidad, por sí misma, no puede hacer ni mucho menos garantizar a todos los actores por igual, es decir que en la gobernanza la generación del sentido político no es una tarea exclusiva del gobierno, sino que es una tarea que compete a los actores con derechos e intereses determinados.



La complejidad en la generación del sentido político es simple: los actores y sus diversos intereses deben negociarse para que, en la búsqueda de equidad, todas las necesidades tengan y obtengan la mayor cantidad de beneficios individuales y colectivos que suman el bien común. La pluralización del mundo de la vida ha rebasado los límites organizativos del Estado, la gobernanza es una alternativa que posibilita que la diversificación de interés encuentre representatividad en la creación, planeación y ejecución de la política pública.

Aunque el gobierno siga siendo la entidad autorizada para dar cuenta de la situación que guarda la administración pública, en su fase operativa la creación del sentido y la dirección del gobierno tienen tintes de carácter horizontal. Es decir que el gobierno es uno de los actores que, junto con los diversos grupos de interés, tiene la capacidad de ver y saber hacia dónde se dirige la res pública.

Como ya se señaló, la instrumentación del PACC 2008-2012 ha avanzado paulatinamente y todavía no se han cumplido los objetivos proyectados, pero se continúa en la búsqueda de su cumplimiento, también se ha referido que esto se realiza con un marco normativo (leyes y reglamentos) que no ha sido creado explícitamente en el contexto de cambio climático. Fundamentalmente, se debe esclarecer un hecho implícito: el PACC 2008-2012 es una propuesta hecha por el gobierno en funciones.

Sin embargo, en el contexto de la recién creada CICCDF, el Gobierno de la Ciudad de México sostiene que “la capacidad de adaptación es dinámica, y depende en parte de la base productiva social, en particular de: los bienes de capital natural y artificial, las redes y prestaciones sociales, el capital humano y las instituciones, la gobernanza, los ingresos a nivel nacional, la salud y la tecnología (GODF, 2010: 11).

La manera en que el Gobierno del DF percibe la adaptación al cambio climático es correcta, porque se trata de un proceso interactivo en el cual intervienen elementos de carácter financiero, tecnológico, económicos, sociales y la generación su sentido (la



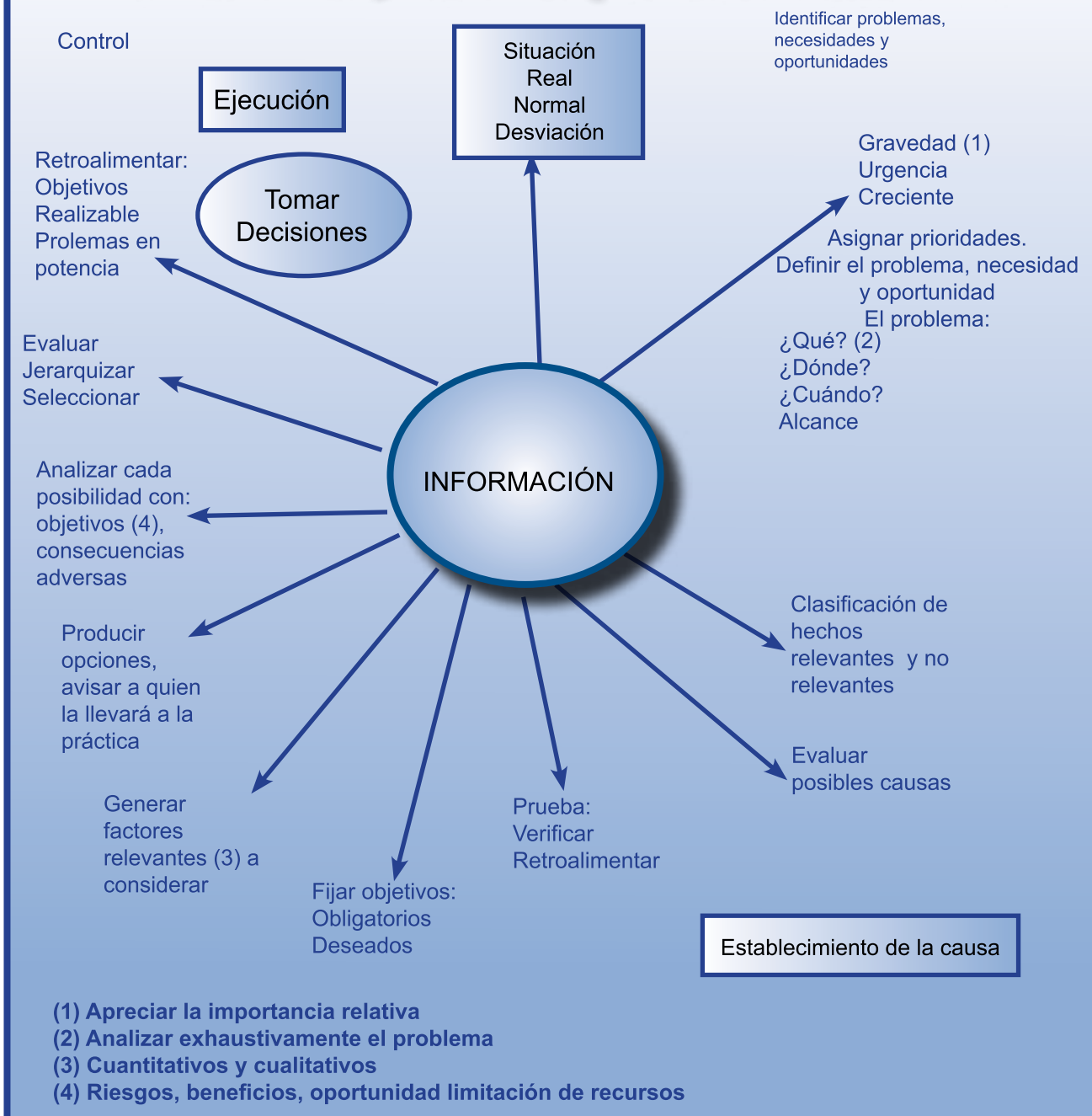
gobernanza) que significa el criterio a implantar.

En el contexto de la gobernanza, con o sin cambio climático, se requiere que todos los actores políticos, sociales y económico-productivos lleven a las mesas de trabajo no solo sus preocupaciones, sino también sus propuestas de acción, y para ello se requiere partir de un hecho básico: el cambio climático es un problema que requiere una solución.

La gobernanza requiere de nuevas formas de hacer las cosas en materia política, no solo en el ahora, sino pensando en el futuro. La intención es propiciar la creación de consensos entre grupos cuyos intereses son diferentes, pero que en el contexto de la CICCDF deben tener un hilo conductor: la generación de un programa de acción climática (el cual incluya acciones de mitigación de GEI y planes de adaptación de corto, mediano y largo plazo) que, en la medida de lo posible, incorpore las demandas y necesidades de todos los actores para hacer corresponsables a todos los partícipes de los resultados obtenidos.



Solución de problemas y toma de decisiones



Por ello, la participación de los actores sociales y económico-productivos debe contar con derechos plenos (voz y voto) en este nuevo espacio público, creado expresamente por el Gobierno del Distrito Federal para consolidar la política de cambio climático.

Debemos precisar que es el Gobierno del DF, a través de la CICCDF, el que debe establecer un plan general de acción; sin embargo, en el ámbito de la gobernanza debe estar dispuesto a escuchar críticas, comentarios y sugerencias no solo para corregir, sino para incorporar líneas de estrategias sectoriales que mejoren la propuesta original.

En este sentido, se requiere que los sectores empresariales de la Ciudad de México pongan en la mesa de trabajo de la CICCDF sus intereses y preocupaciones. No se trata de que los empresarios negocien en mesas alternativas con las autoridades, sino que estas les reconozcan su capacidad de decisión en el proceso de creación de sentido en el cambio climático.

Cuando hablamos del sector empresarial y su incursión en la CICCDF, tenemos en mente no solo a las pequeñas y medianas empresas, sino también a las transnacionales, que participan de manera directa en los mercados mexicanos. Se requiere que, al momento de su incursión en las mesas de trabajo, quienes ocupen ese espacio hablen en representación del sector empresarial y no a nombre ni título personal.

No obstante, en un ejercicio de gobernanza es necesario que así como el gobierno debe tener la capacidad de escuchar a los sectores empresariales, los empresarios deben sentarse a la mesa con la voluntad de escuchar críticas sobre su papel en el combate al calentamiento global y, al mismo tiempo, mostrar la disposición de emprender acciones para fortalecer sus actividades.



Por su parte, los actores sociales (académicos y organizaciones no gubernamentales) deben operar no solo como consejeros de las autoridades, sino como entes críticos de las acciones de los demás y de sí mismos. Si del sector académico deben desprenderse los diagnósticos para generar los planes de gobierno y si el gobierno demanda la generación de estos conocimientos, entonces los académicos deben asumir su propia responsabilidad social y generar los datos que ayuden para la toma de decisiones.

En la esfera de lo cognitivo, las autoridades, en el ejercicio de gobierno, deben entender que la generación de conocimiento científico tiene un proceso de maduración. La ciencia conlleva un proceso lento, pero a la postre tener datos debidamente corroborados facilita la creación de mecanismos de implantación política para la adaptación.

De esta manera, el problema central entre los científicos y los tomadores de decisión es la percepción del tiempo. Los científicos requieren tiempo para que la investigación madure, por su lado, los políticos cuentan con tiempos acotados en el ejercicio del gobierno. Dichas escalas de tiempo, con sus respectivos grupos de interés, deben aspirar a tener un enfoque institucional en que la generación de conocimiento-propuesta de acción política derivada de los diagnósticos sea por sí mismo parte de la estrategia de adaptación al cambio climático en el corto, mediano y largo plazo.

Ahora bien, la implantación de las políticas de cambio climático en la Ciudad de México, en el país y en cualquier parte del mundo requiere que la sociedad civil, de manera individual y como un todo organizado, trabaje en coordinación con el gobierno en un mismo camino. Para ello se requiere que el cambio climático no sea solo parte de la agenda de trabajo de un gobierno, sino que se transforme en un movimiento social con un amplio espectro (UNGER, 2001). La gobernanza puede dar la pauta para que

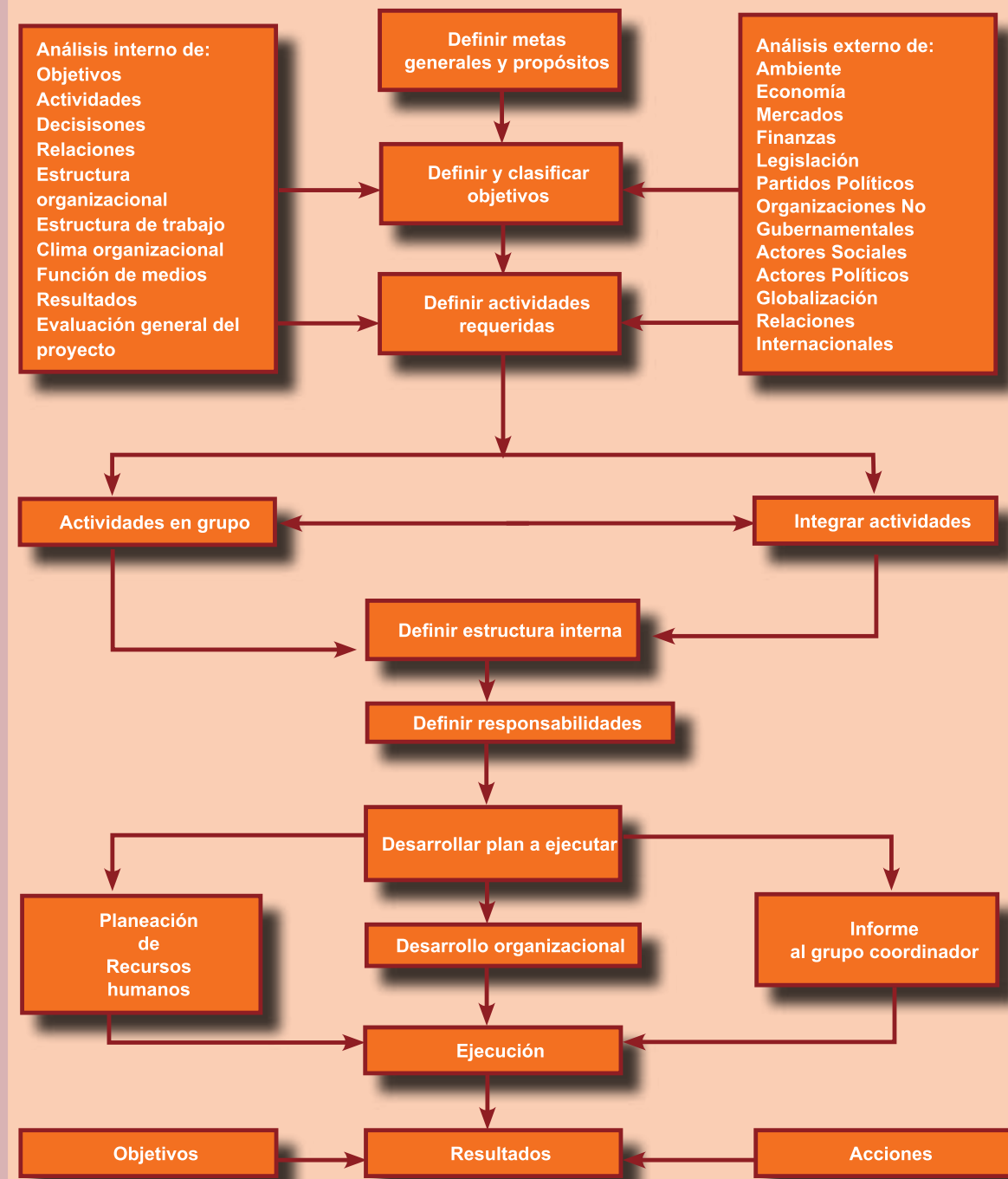


las opiniones, demandas y alternativas generadas por la sociedad sean incorporadas a los proyectos de gobierno, pero para ello necesita contar con una sociedad informada y consciente del problema que representa el cambio climático.

Como ya se señaló, el gobierno tiene la responsabilidad de ofertar la primera propuesta de implantación, sin embargo, debe buscar los canales para incorporar las demandas de otros sectores sociales, para ello será necesaria la revisión de los canales que la Ley de Planeación ofrece para la participación social en la **creación del sentido de la política a implantarse en la Ciudad en la tarea del cambio climático.**



Planeación y organización



Fuente: Díaz, 1978.

Es necesario que la comunicación política busque nuevas formas de comunicación social del cambio climático. En el ámbito político nacional e internacional se habla recurrentemente de la necesidad de que los ciudadanos participen activamente en la solución del cambio climático. No obstante, la participación social tan reclamada no surgirá por generación espontánea. Se requiere que, así como el gobierno habrá de implantar criterios de gobernanza en la creación del sentido de la política de cambio climático, se incorporen criterios de la misma política en el manejo del discurso social respecto de la importancia de la participación de los ciudadanos en el tema del cambio climático.

La generación de la conciencia social referente al problema no es una tarea que deba realizar exclusivamente el gobierno, pero es verdad que si el gobierno no abre los canales para la participación social de manera más amplia y activa, entonces la incursión masiva de los ciudadanos será una expectativa que no se podrá cumplir en el corto plazo.

La creación de un lenguaje propio, mezcla del discurso científico del cambio climático, el discurso político y la comunicación social, es un reto que puede ayudar en el proceso de adaptación social, institucional y política del cambio climático. De hecho, la creación, difusión masiva y uso generalizado de un discurso común para la Ciudad en esta materia debe ser una de las primeras tareas a cumplir para implantar acciones de gobierno y sociales de cambio climático. Si Estado, gobierno y sociedad no son capaces de compartir los códigos que hagan comprensible el problema, difícilmente se gestará el movimiento social de amplio alcance que requiere el fenómeno.

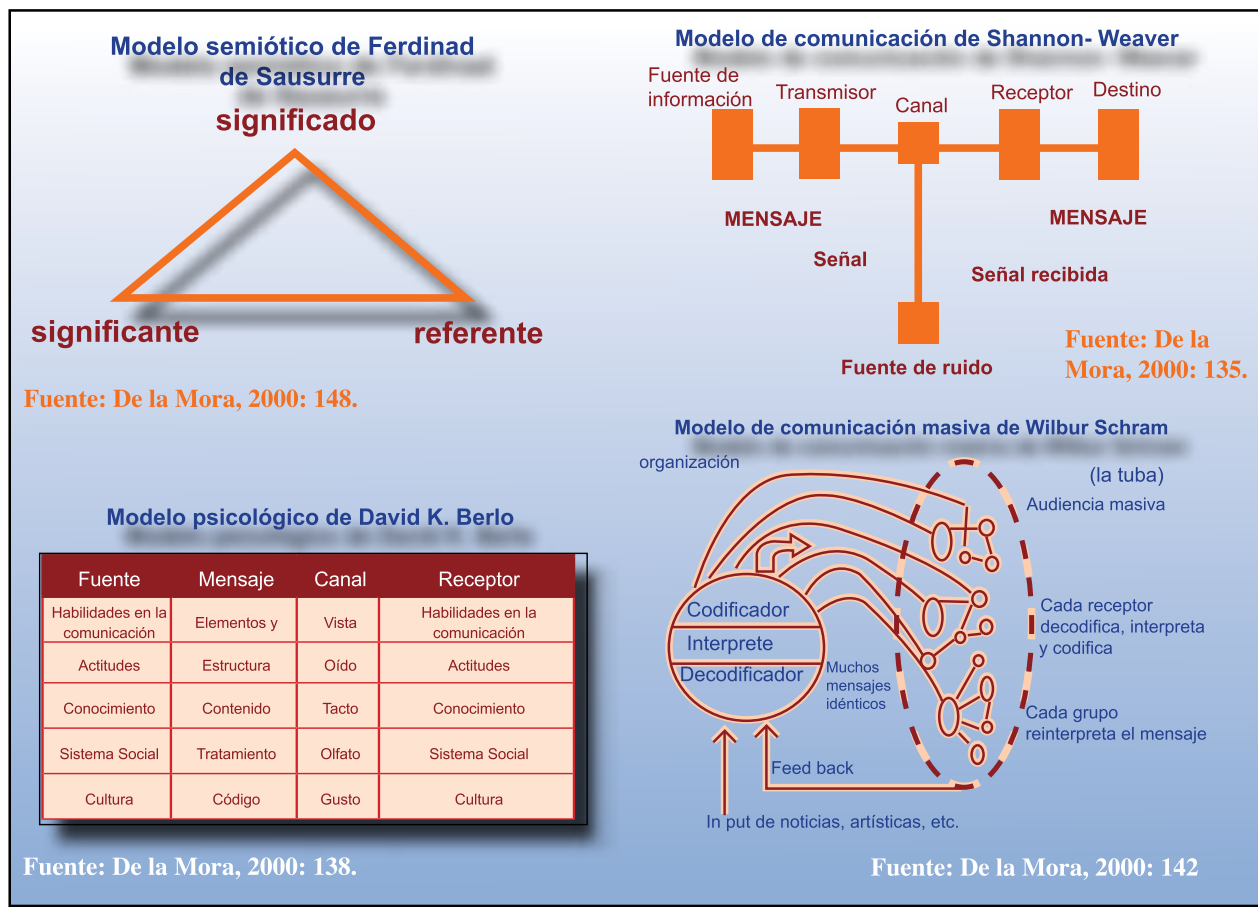
En términos de comunicación social y política, se debe buscar un mecanismo de difusión que mezcle diversos enfoques comunicativos, que vayan desde la creación del mensaje (significado/significante) con matices de carácter psicosocial, exponenciados masivamente.

Para que la comunicación del cambio climático sea lo más eficaz posible, se requiere



de un amplio proceso de elementos reforzadores del mensaje original gestado por la CICCDF, en ese sentido, la misma Comisión requiere ponderar los elementos de nicho de mercado que deben implantarse para potenciar los criterios de gobernanza en el aspecto social del cambio climático.

En consecuencia, antes que pensar en los grandes retos del cambio climático y las probables alternativas para resolverlo, se requiere pensar en solucionar el primer problema: ¿cómo se comunicarán entre sí los grupos representados en el seno de la CICCDF cuando los intereses y sus discursos son completamente distintos? Para arrancar el proceso de gobernanza es necesario que el primer tema resuelto no solo sea el del espacio de la comunicación, sino la calidad de los flujos de comunicación representados en dicho espacio.



El gobierno puede negociar con cada uno de los grupos representados (con derecho a voz y voto y los que al momento solo tienen derecho a voz), sin embargo, si la capacidad de discurso no les permite la creación de consensos, es poco probable que se piense en la generación de políticas públicas que posibiliten la gobernanza del proceso.

Hablar de gobernanza implica ubicarse en la vanguardia analítica de la ciencia política, aunque su reto operativo conlleva la modificación de la forma en que operan las estructuras políticas semiabiertas. La gobernanza, por definición, implica reconocer la pluralidad y la diversidad de las ideas como una forma de hacer política. La política, desde el punto de vista de la gobernanza, no permite ni mucho menos debe buscar criterios de aplicación verticales. La horizontalidad, la negociación y la búsqueda permanente del consenso social son el fundamento de la ciencia política actual y del futuro.

En este sentido, la Ciudad de México, en su implantación operativa del cambio climático reitera su posición vanguardista, ya que en el Acuerdo de creación de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal establece que uno de los elementos dinámicos del proceso de adaptación al cambio climático en la Ciudad de México es precisamente el criterio de sentido político a partir de la gobernanza.

En consecuencia, la gobernanza, en el contexto del cambio climático de la Ciudad de México, debe ser considerada, cuando menos desde el 10 de junio de 2010, como un requisito operativo para la revisión y replanteamiento de los planes, programas y actividades en esta materia. Esto obliga a que los funcionarios de alto perfil de la Administración Pública y los asambleístas capitalinos convivan de manera cercana e intercambien opiniones con los grupos académicos, especialistas en la temática, representantes de organizaciones no gubernamentales y del sector privado para, en conjunto, ofrecer alternativas asequibles a los gobernados. Los gobernados, por su parte, para exigir que las autoridades cumplan con sus funciones en materia de cambio climático, requieren estar informados y participar en la materia no solo realizando actos de buena voluntad, sino a través de una participación consciente de que sus



acciones, por menores que sean, ayudarán a mitigar los impactos adversos probables del cambio climático en su región.

3.3. Sugerencias de acción para la Ciudad de México

En el Seminario-Taller de la segunda fase de investigación del Centro Virtual de Cambio Climático, realizado en Cocoyoc, Morelos, el 18 y 19 de octubre de 2010, se presentaron las siguientes propuestas de adaptación:

- Continuar el proceso de análisis sobre las amenazas, vulnerabilidad e impactos del cambio climático en la Ciudad de México (clima, energía, salud, agua, GEI, bosques, contaminación, pobreza, desarrollo urbano, transporte, residuos sólidos, suelo de conservación).
- Comunicar con nuevas formas el problema del cambio climático en la Ciudad de México (campañas en el espacio público, diseño de folletos y trípticos, material multimedia en la página del CVCCCM, generación de productos por nichos de mercado).
- Impartir cursos de divulgación de cambio climático a funcionarios de la Administración Pública en todas sus dependencias y niveles.
- Organizar una campaña de difusión para niños.
- Impartir cursos de capacitación para asambleístas y sus cuerpos de apoyo legislativo.
- Gestar un espacio de comunicación entre académicos, empresarios y funcionarios para difundir propuestas y alternativas para gestar la gobernanza en esta materia.
- Desarrollar sistemas de monitoreo y alerta temprana, así como sistemas de respuesta inmediata para eventos hidrometeorológicos extremos (lluvias extremas e inundaciones), otras contingencias climáticas (sequías, temperaturas extremas, heladas) y otro sistema en tiempo real.
- Construir la infraestructura para hacer uso del agua de precipitación pluvial.



- Realizar diagnósticos de la calidad del agua en la Ciudad de México de manera regionalizada e implantar un sistema de semáforos para comunicarlo.
- Establecer el poder adquisitivo y desigualdad como factor de riesgo para acceder al agua potable.
- Establecer el reordenamiento territorial con carácter sustentable.
- Mantener el uso permanentemente de la ReMA para diagnosticar los efectos en la salud de los habitantes (debe ser permanente este monitoreo).
- Profundizar el análisis sobre la distribución de la riqueza y el cambio climático.
- Desarrollar un plan de acción para la atención a grupos vulnerables ante eventos climáticos extremos.
- Aplicar la Ley de Desarrollo Metropolitano para gestar planes y programas de adaptación regional.
- Planear instrumentos de manejo de plagas y enfermedades asociados al clima.
- Planear rutas alternativas para el ingreso de alimentos y suministros de diversa índole en caso de afectación de la infraestructura carretera de la Ciudad, ocasionada por eventos climáticos extremos.
- Buscar alternativas de mecanismos financieros que permitan minimizar riesgos y pérdidas.
- Aplicar controles para el ordenamiento sustentable de los asentamientos humanos.
- Impulsar cambios en comportamiento y actividades (patrones y consumos culturales asociados al cambio climático).
- Desarrollar índices que sirvan para la formulación de normas en infraestructura, seguridad alimentaria, sustentabilidad de los ecosistemas y agua.
- Promover cursos de educación ambiental para el desarrollo sustentable en condiciones de cambio climático (desde la educación básica hasta la educación superior y los posgrados).
- Desarrollar proyectos de adaptación, en particular aquellos relacionados con vidas humanas, salud pública, desarrollo económico, seguridad alimentaria, agua y servicios sanitarios, infraestructura, uso de la tierra y biodiversidad.



- Avanzar en la recuperación, restauración y ampliación de áreas verdes urbanas.
- Dar una continuidad de largo plazo al CVCCCM, porque a través de este se puede responder a las sugerencias antes realizadas. Una ventaja adicional del CVCCCM es que si entre su grupo de expertos base no se cuenta con el personal especializado, este puede acercarse a investigadores de otras dependencias de la UNAM o, en su caso, establecer contactos con otras universidades.
- El CVCCCM es la piedra angular para la adaptación al cambio climático en la Ciudad, ya que puede hacer diagnósticos y gestar alternativas de adaptación en el corto, mediano y largo plazo.

En el marco del Seminario-Taller de la segunda fase de investigación del Centro Virtual de Cambio Climático y como parte de una práctica de “Gobernanza y cambio climático” al que acudieron funcionarios de la Administración capitalina y académicos, cada uno de los participantes redactó una propuesta de carácter político. Todas las propuestas se intercambiaron entre los asistentes y fueron leídas en público. Actualmente se lleva a cabo el proceso de interacción para recabar los comentarios de los asistentes sobre la viabilidad de cada una de ellas. La intención de este ejercicio es que a través de un proceso de retroalimentación se profundice el análisis de las más comentadas y se den propuestas formales de ejecución para crear estrategias de adaptación temático-sectoriales.

Las propuestas se encuentran disponibles en la siguiente dirección electrónica:
http://www.cvcccm-atmosfera.unam.mx/cvcccm/documentos_CVCCCM/Resultados_Taller_Cocoyoc_oct2010.pdf



Medidas intersectoriales de adaptación

- Impulso a esquemas de disminución de pérdidas
- Prevención de daños e impactos negativos
- Desarrollo de investigación
- Colecta de datos y monitoreo
- Promoción en el cambio de regulaciones, normas y programas
- Impulso al desarrollo de capacidades locales
- Mejora en la conciencia social hacia los afectados del cambio climático
- Impulso a la colaboración intersectorial
- Innovación y aprovechamiento de oportunidades

Fuente: elaboración propia.

Después de la etapa reactiva, se sugiere la incorporación de medidas sectoriales.

Una etapa pensada para el mediano plazo debe incluir, mínimamente:

- Programas de manejo de residuos sólidos para evitar la obstrucción del drenaje urbano.
- Ampliación y mejoramiento del sistema de drenaje profundo.
- Sistemas de captación de agua de lluvias.
- Sistemas de separación de aguas negras.
- Desarrollo de investigación sobre deslaves.
- Planes de ordenamiento del territorio.
- Reubicación de asentamientos localizados en zonas vulnerables.
- Campañas de atención en temporada de olas de calor.
- Tratamiento de aguas para riego.



- Cultivos resistentes a heladas.
- Cultivo de alimentos en invernadero.
- Manejo y control de plagas y enfermedades.
- Manejo y control del fuego.
- Sistemas de monitoreo contra daños a cableado, tuberías o presas.
- Mantenimiento de la capacidad de las presas.
- Promoción de energías alternativas.
- Utilización de instrumentos para la mitigación del calor como aire acondicionado o ventiladores eléctricos o, por el contrario, calentadores o combustibles para enfriar las viviendas.
- Daños a infraestructura industrial por inundaciones.
- Plantas de tratamiento de agua industrial.
- Plan de mantenimiento de las actividades comerciales.
- Afectación a infraestructura e interrupción de conexiones comerciales.
- Mejora en los sistemas de almacenamiento de productos perecederos.
- Daños a infraestructura turística.
- Elaboración de planes de promoción turística diferenciados por época del año y región.



4. CONCLUSIONES

Aunque la Ciudad de México no cuenta con un marco regulatorio para aplicar medidas de adaptación y mitigación de gases de efecto invernadero, podemos afirmar que aun así, el Gobierno de la Ciudad de México esta a la vanguardia nacional en esta materia. En principio, porque el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, a diferencia de lo que sucede en el gobierno federal, muestra una gran congruencia desde su esquema de planeación institucional, inclusive en la instrumentación de las políticas climáticas. Los pasos que se han elaborado son:

Fase 1. Incorporar el tema en su Programa general de desarrollo 2007-2012.

Fase 2. Crear una unidad administrativa encargada del tema.

Fase 3. En junio de 2008 se dio a conocer el Programa de Acción Climática.

Fase 4. Crear, en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Centro de Ciencias de la Atmósfera, el Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México.

Fase 5. A los 24 meses de aplicación, en un ejercicio de transparencia, se realizó un balance de avances del PACC 2008-2012.

Fase 6. Crear una Comisión Interinstitucional de Cambio Climático que ayudará, en el mediano plazo, en la ejecución de las políticas climáticas de la Ciudad.

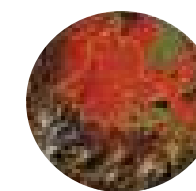
En segunda instancia, este lugar de vanguardia se reforzó por medio del ejercicio de transparencia al que los mexicanos y su clase política no están acostumbrados. La Ciudad de México comunicó el avance en la instrumentación del PACC 2008-2012. Si bien es cierto que la entrega de resultados aun no llega a la meta prometida, porque nos encontramos justo en la mitad del camino respecto a la aplicación del mencionado programa, se debe destacar la transparencia y la entrega de resultados en este momento coyuntural (cinco meses antes de que la Ciudad de México sea la sede de la Cumbre de Ciudades).



El tercer elemento en que el Gobierno de la Ciudad de México está a la vanguardia del cambio climático en el país fue la creación de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal (10 de junio de 2010). El elemento destacable no es en sí la Comisión, sino el mecanismo operativo a través del cual se generará el sentido operativo de la mencionada Comisión: la gobernanza.

Al incorporar la gobernanza como el criterio generador de sentido político en la instrumentación del cambio climático en la Ciudad de México, cuando menos teóricamente se abre la posibilidad de modificar las formas en que se hace la política, no solo en ese tema, sino en casi todos. La gobernanza es una manera novedosa de hacer política, pero para hacer que funcione se requiere que se transite de la verticalidad a la horizontalidad en la generación de proyectos políticos, así como que los procesos de comunicación y creación de consensos con diversos sectores sociales se gesten pensando no solo en el beneficio de los actores implicados en la negociación, sino de la colectividad.

Por último, debe destacarse la incorporación que hizo el Gobierno de la Ciudad de México del concepto de gobernanza con vistas en el mediano y largo plazo a través de un método de creación de sentido.



5. Fuentes documentales

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). Gobernanza y gestión pública, México, FCE.
- Bobbio, Norberto (1998). Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, México, FCE.
- De la Mora Medina, José (2000). Explicación y análisis. Taller de comunicación I. Área de talleres de lenguaje y comunicación, UNAM, Colegio de Ciencias y Humanidades.
- Díaz Bordenave, Juan y MARTINS De Calvalho, Horacio, 1978, Planificación y comunicación, Quito, Ecuador, Editorial Don Bosco, 307p.
- Gay y Peña (2010). “Estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático en Puebla. Componente sobre una propuesta de adaptación al cambio climático”, México, UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Working Paper.
- Gobierno del Distrito Federal (2007). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010). “Acuerdo por el que se crea la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal”, 10 de junio de 2010.
- Habermas, Jürgen (2001). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Madrid, Trotta.
- IPCC (2007). Cambio climático 2007. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza.
- Lim, Bo et al. (2005) Marcos de Política de Adaptación. Desarrollando estrategias, políticas y medidas; PNUD/GEF/Cambridge University Press, 258p.



- SMAGDF (2007). Agenda ambiental de la Ciudad de México, Programa de Medio Ambiente 2007-2012, Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
- SMAGDF (2008). Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012. Plan Verde de la Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
- SMAGDF (2010). Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012, Informe de Avances 2010. Plan Verde de la Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
- Unger, Roberto Mangabeira (2000). La segunda vía. La alternativa progresista, México, CILACE/Porrúa.