

La capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal y el cambio climático

*Angélica Rosas Huerta**

Resumen

En este momento existen varios gobiernos centrales y locales que están impulsando acciones orientadas a atender el cambio climático; sin embargo, los resultados pueden ser afectados, entre otros aspectos, por su propia capacidad institucional. En este sentido, el presente artículo busca analizar la capacidad institucional que el gobierno del Distrito Federal (DF) está construyendo para atender el cambio climático, a través de uno de sus componentes, la capacidad administrativa.

Palabras clave: gobierno del Distrito Federal, capacidad institucional, capacidad administrativa, factores institucionales, cambio climático

Abstract

At this point there are several central and local governments that are driving actions to address climate change, but the results may be affected, inter alia, by its own institutional capacity. In this sense, this paper seeks to analyze the institutional capacity the Federal District (DF) is building to address the climate change through one of its components, the administrative capacity.

Key words: Federal District Government, institutional capacity, administrative capacity, institutional factors, climate change.

Artículo recibido el 29-10-10

Artículo aceptado el 07-07-11

* Profesora-investigadora. Departamento Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México [anrosas@gmail.com].

Actualmente, varios gobiernos centrales y locales de diferentes regiones han impulsado acciones enfocadas a mitigar el cambio climático (CC), es el caso de Bulgaria, India, Ucrania, Nueva York, Ciudad de México, Londres, Toronto, entre otros. Algunos de ellos se ven obligados, debido a acuerdos internacionales, a impulsar acciones enfocadas a atender este problema; otros gobiernos, principalmente de países en vías de desarrollo, no están comprometidos, pero se suman al esfuerzo; es el caso del gobierno del Distrito Federal (DF). Sin embargo, los resultados de las intervenciones gubernamentales pueden ser afectados, entre otros aspectos, por su propia capacidad institucional. Frente a ello se plantean las siguientes interrogantes: ¿qué capacidad institucional (CI) está construyendo el gobierno del DF para atender el problema y, en particular, qué capacidad administrativa está desarrollando?, ¿cuáles son sus fortalezas y debilidades? Para dar respuesta a estos planteamientos, en el presente artículo se especifica, en un primer momento, qué se entiende por CI y cuáles son sus componentes, los niveles que la caracterizan y los factores institucionales que la determinan. Posteriormente se presenta y analiza la capacidad institucional que el gobierno del DF está construyendo para atender el cambio climático, a través de uno de sus componentes, la capacidad administrativa.

PRECISANDO EL CONCEPTO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La CI se distingue, por una parte, por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años y, por otra, por ser interpretado de varias maneras. En relación con el primer aspecto se destaca que durante la primera mitad de la década de 1980 las intervenciones para mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se manifestaron a través del concepto de “fortalecimiento institucional”, referido a las técnicas de reingeniería organizacional. De ahí que la atención se centraba exclusivamente en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas, estrategias de la organización y a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos.¹ En la década de 1990, el concepto que se configura es el de

¹ Véanse Sonia B. Ospina, *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre, 2002; Peter Evans, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*.

“construcción de capacidad institucional” (*capacity building*). Esta noción asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos.²

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público se relaciona con la gobernanza (*governance*). En este sentido, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.³ Ahora, construir capacidad institucional significa no sólo lo planteado anteriormente, sino también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las organizaciones no gubernamentales.⁴

Respecto de la capacidad institucional como concepto que se interpreta de varias maneras, se identifican varias definiciones. Primeramente, aquellas que hacen alusión a una capacidad indicada, es decir, como potencial para cumplir tareas. Otras definiciones se enfocan a una capacidad efectiva, es decir, a la actuación del gobierno o su desempeño. Por otro lado, se encuentran otras que aluden a una capacidad como producto, es decir, como las habilidades producidas. Otras definiciones se refieren a la capacidad como proceso, es decir, como los esfuerzos por mejorar la capacidad.⁵

Por otro lado, cabe destacar aquellos estudios que analizan la CI a partir de sus componentes, niveles y factores institucionales. En relación con los componentes existen diferentes planteamientos que hacen alusión a ellos.⁶ Sin embargo, destacan aquellos que resaltan como componentes de la CI a la capacidad administrativa y capacidad política.⁷ Desde una perspectiva

Revista de Ciencias Sociales, enero-marzo, vol. 35, núm. 140, México, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1996; y Angélica Rosas, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, revista *Política y Cultura*, otoño, número 30, México, UAM-Xochimilco, 2008.

² Véanse Sonia B. Ospina, *Construyendo capacidad institucional en América Latina...*, *op. cit.*, pp.1-21; y Angélica Rosas, “Una ruta metodológica...”, *op. cit.*, pp. 119-134.

³ Véase N. Nelissen, “The Administrative Capacity of New Types of Governance”, *Public Organization Review: A Global Journal* 2, Kluwer Academic Publishers, 2002.

⁴ Véanse J.S. Hall, “Reconsidering the connection between capacity and governance”, *Public Organization Review: A Global Journal* 2, Kluwer Academic Publishers; y N. Nelissen, “The Administrative Capacity...”, *op. cit.*, pp. 5-22.

⁵ Para una exposición detallada de esta clasificación véase Angélica Rosas, “Una ruta metodológica...”, *op. cit.*, pp. 119-134.

⁶ Véanse Peter Evans, “El Estado como problema y como solución”, *op. cit.*, pp. 536-553; y Oscar Oszlak, *Estados capaces: un desafío de la integración*, Buenos Aires, mimeo.

⁷ Peter Evans, “El Estado como problema y como solución”, *op. cit.*, pp. 536-553; Guillermo Alonso, *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*, Documentos

institucional, la capacidad administrativa es entendida como las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para alcanzar sus objetivos. En este componente se ubican el nivel micro y meso de la CI. El primero hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Entre los factores que caracterizan a este nivel destacan aquellos que se relacionan con la oferta y cualidades del personal: tipo de capacitación y entrenamiento, condiciones de trabajo, procesos de selección; desempeño, motivación, entre otros. En el nivel micro se asume que los individuos dentro de cada organización determinan la actuación de éstos en sus funciones; por ello, éstos son la base para el éxito de cualquier acción o política. Sin embargo, no son suficientes para construir una capacidad institucional; de ahí que este nivel se relaciona ampliamente con los otros niveles (meso y macro).⁸

El segundo nivel que se ubica en el componente administrativo es el meso y se enfoca a la organización, es decir, a la capacidad de gestión. Este nivel se centra en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, se encuentra en la organización misma y en el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente. Empero, se reconoce que la actuación de la organización no sólo reside en el individuo (nivel micro) sino también en el contexto institucional del país (nivel macro). Entre los factores que caracterizan al nivel meso destacan los siguientes: liderazgo del personal, cultura organizacional, sistemas de comunicación y coordinación, estructuras gerenciales, etcétera.

Si bien este trabajo centra la atención en la capacidad administrativa para analizar la CI que el gobierno del DF está construyendo para atender el asunto del CC, es necesario mencionar que dicha capacidad también es determinada por la capacidad política.⁹

de Trabajo, UNSAM, Buenos Aires, 2001; Oscar Oszlak y Edgardo Orellana, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Buenos Aires, 2001 (mimeo); y Fabian Reppeto, "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, enero-marzo, vol. 39, núm. 156, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2000.

⁸ S. Willems y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, OECD Environmental Directorate International Energy Agency, París.

⁹ Existen estudios que definen a la capacidad política como la interacción que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Véase F. Repetto, *La dimensión política de la coordinación de programas y/o políticas sociales: notas teóricas y experiencias prácticas en América Latina*, mimeo, INDES/BID. En la capacidad política se destaca el nivel macro, el cual representa el último nivel de la capacidad institucional; éste hace alusión a las instituciones y el entorno económico, político y social

Tomando en cuenta lo anterior, en este trabajo se entiende por CI la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos, como es el caso del cambio climático. Estas instancias se encuentran inmersas en un entorno institucional con varios niveles, actores sociales y estatales con influencias e importantes interdependencias entre éstos.

La capacidad institucional se caracteriza por ser dinámica e históricamente construida, por lo que no se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de políticas, está sujeta a las características de cada uno de los factores institucionales que la determinan. En este sentido, la existencia de la CI debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, en un tiempo determinado y en casos nacionales o locales particulares. Una manera de comprobar e interpretar dicha capacidad es a través de los componentes y factores institucionales que la determinan.

La postura que se asume de la CI resulta conveniente en varios sentidos. Primero, permite entenderla como un proceso de aprendizaje, pero también permite concebirla como un proceso adaptativo, en el sentido de que se tiene la habilidad para movilizar y/o adaptar la CI para dar respuesta a un problema público. Segundo, esta definición permite aproximarse a la CI desde la perspectiva de la gobernanza, ya que no se limita al aparato organizacional, al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional; sino que también se refiere al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el mismo, así como a las redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las organizaciones no gubernamentales.

De igual forma, esta definición permite asumir a la capacidad institucional desde un enfoque de sistemas,¹⁰ donde la CI es determinada por un conjunto

dentro del cual se enmarca el sector público. Se caracteriza por reconocer que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones y a su vez éstas se encuentran vinculadas en un contexto institucional más amplio. Entre los factores que caracterizan al nivel macro se encuentran las siguientes: el proceso de toma de decisiones en los problemas de la política, la habilidad de los ciudadanos, grupos y asociaciones en participar; la transparencia en la información, la estabilidad y adaptabilidad de las instituciones públicas, la habilidad de implementar las políticas, control de la corrupción, entre otros.

¹⁰ Sistema es, por definición, “un conjunto de partes u órganos interdependientes que interactúan entre sí” (Mello De Faria y Fernando Achilles, *Desarrollo organizacional, enfoque integral*, México, Limusa, 1998, p. 84). Son, por lo tanto, inherentes al concepto de sistema la interdependencia entre las partes, la interacción entre ellas y la globalidad de la forma. Los sistemas son instrumentos que permiten analizar de forma conjunta el comportamiento global

de factores institucionales interdependientes que interactúan entre sí. En este sentido, la construcción y/o desarrollo de la CI no dependen ni está determinada única, o siquiera principalmente, por un factor institucional, sino por la articulación y complejidad de todos los factores que se ubican en sus dos componentes y a su vez en sus tres niveles.

Sin embargo, resulta casi imposible realizar un análisis de la CI a partir de todos los factores institucionales que determinan la habilidad que ha construido el gobierno del DF para atender al CC. Además, no se podría presentar en un artículo por la extensión de un análisis con estas características. Por ello, se opta por realizar dicho análisis a través de los factores institucionales que influyen, principalmente, en la capacidad administrativa que el gobierno del DF está construyendo para atender el asunto del cambio climático.

Analizar la CI a partir de los principales factores institucionales que se ubican en la capacidad administrativa no significa que se asuma que la construcción y/o desarrollo de dicha capacidad depende o está determinada única, o siquiera principalmente, por un factor institucional, por un nivel o componente, sino que se acepta que la CI depende de la articulación y complejidad de todos los factores que se ubican en sus dos componentes y tres niveles. Se reconoce la complejidad de la CI y por ello se opta por segmentarla en partes manejables y seleccionar de esas partes aquellas que son consideradas como las que ejercen mayor influencia.

METODOLOGÍA UTILIZADA

¿Cómo especificar aquellos factores que determinan principalmente el componente administrativo de la CI, así como los atributos que lo caracterizan? Los factores y sus atributos se identificaron en dos momentos. En el primero se realizó una revisión de algunos estudios que han analizado la CI de aquellos gobiernos nacionales interesados en atender el CC, así como los decretos, planes y programas de CC de algunos gobiernos locales.¹¹ Esta revisión

de elementos que están relacionados, así como sus efectos en el tiempo. En este sentido, el enfoque sistémico es una perspectiva holística debido a que integra múltiples procesos y sus interacciones en una sola unidad de análisis. Ramón Gil-García, "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas", en Mauricio Merino *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, FCE/CIDE, 2010.

¹¹ Los documentos revisados fueron: S. Willems y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, *op. cit.*, pp. 1-50; P. Valya y S. Eneffect, "Bulgaria's Institutional Capacity for Climate Actions: a survey", en S. Willems y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, *op. cit.*, pp. 58-61; S. Gupta, "Implementing market-based approaches for greenhouse

permitió identificar la recurrencia con que los factores se presentan en dichos documentos y seleccionar aquellos factores que estuvieran presentes en más de la mitad de ellos, así como sus atributos. De igual forma, dicha selección se realizó tomando en cuenta la similitud de contextos o situaciones con el Distrito Federal y la opinión de informantes clave,¹² dicha opinión fue recuperada a través de una entrevista semiestructurada.

En un segundo momento se validaron factores institucionales y atributos considerados a partir de la revisión bibliográfica, así como se incorporaron otros que no habían sido tomados en cuenta. La validación e incorporación de factores y atributos se realizó tomando en cuenta la opinión de 30 expertos en el tema. La recuperación de dicha opinión se dio a partir de la aplicación de un cuestionario a través de un ejercicio Delphi.¹³ A partir de

gas abatement in India: institutions and policies”, en S. Willems y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, op. cit., pp. 37-57; Center For Clean Air Policy (CCAP), *Climate Change in Ukraine: An Institutional Capacity Assessment*, Washington, DC, 1999; F. Tudela, “Institutional Capacity for Climate Change Mitigation in Mexico”, en Willems, S. y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, op. cit., pp. 15-36; Gobierno de Madrid, *Plan de Uso Sostenible de la Energía y Prevención del Cambio Climático de la Ciudad de Madrid*, España, 2008; Greater London Authority, *Action today to protect tomorrow. The mayor’s climate change action plan*, Greater London Authority, Londres, 2007; Antonio R. Villarraigosa (mayor of the City of Los Angeles), *Los Angeles Climate Change Action Plan*, Estados Unidos, 2007; Michael Bloomberg (mayor), *New York Climate Change Action Plan*, Estados Unidos, 2006; OSDFBTO, Office of Sustainable Development and Finance, Budget and Tax Office, *A progress report on the city of Portland and multinomab county local action plan on global warming*, Portland, 2005; Gobierno de Sao Paulo, *Política Municipal de Mudança do Clima para São Paulo (PMMC)*, minuta preliminar- Consulta Pública, Brasil (s/f); y Adalberto Tejeda Martínez et al. (comps.), *Resumen del programa veracruzano ante el cambio climático. Documento de Trabajo para consulta pública*, Universidad Veracruzana/Embajada Británica/Centro de Ciencias de la Atmósfera/Instituto de Ecología/INE/Semarnat, México, 2008.

¹² Los informantes clave son personas que saben del tema, y que tienen que ver con la gestión del CC en un gobierno local.

¹³ Para conformar el panel de especialistas, primero se identificó una lista de 100 panelistas potenciales a partir de un conjunto de expertos que han publicado acerca del asunto, o quienes han participado en seminarios, talleres, coloquios, encuentros, etcétera, tanto a escala nacional como internacional y que tuvieran relación con el CC. Esta lista se complementó con 25 expertos recomendados por algunos informantes entrevistados. Posteriormente se envió por correo electrónico la invitación a participar en el ejercicio Delphi. En total, 30 expertos potenciales aceptaron participar. Dichos expertos se encuentran ubicados en el gobierno (cinco autoridades federales y locales de México encargadas de la gestión del CC), en el sector privado (una persona encargada del CC en la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable), en organismos internacionales (tres especialistas mexicanos que participan en el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático), en organismos no gubernamentales (dos personas encargadas del cambio climático en Greenpeace, Centro Mexicano de Derecho

este procedimiento se seleccionaron como factores clave que determinan la capacidad administrativa de un gobierno local que busca contribuir a la mitigación del CC y sus atributos los que se muestran en la Figura 1.

El análisis de la capacidad administrativa se realiza a través de la aplicación parcial de un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas), es decir, se construye la valoración a través de la identificación de las fortalezas y debilidades de la capacidad administrativa que el gobierno del DF está construyendo para atender el CC. Dicha valoración se sustenta en la identificación de la presencia o ausencia de los principales factores institucionales de referencia seleccionados y validados, así como en la descripción de sus atributos.

ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Se inicia dicho análisis con el reconocimiento que el gobierno otorga al problema del CC, si bien este factor se ubica en el nivel meso de la CI, es éste el que detona la construcción y/o desarrollo de la CI. En este sentido, la CI así como los factores que la determinan están en función de aquellos problemas públicos reconocidos como públicos por parte de un gobierno local.

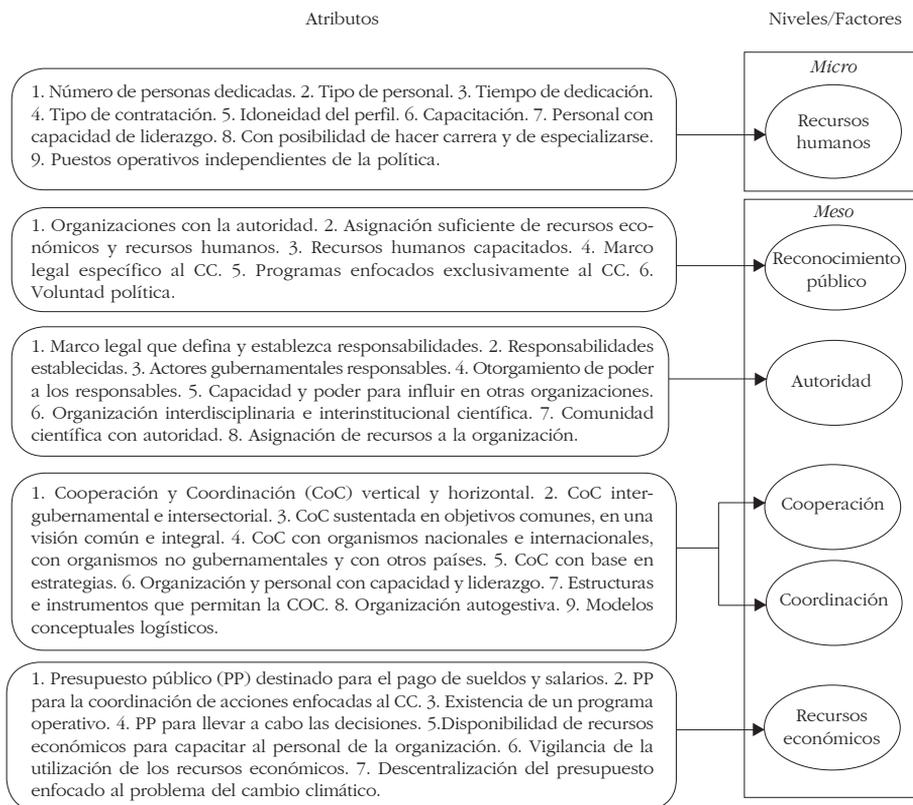
Reconocimiento público

Se dice que existe un reconocimiento público¹⁴ cuando la autoridad gubernamental asume al CC como objeto de su acción, como objeto sobre el que ha decidido actuar, lo coloca entre los asuntos prioritarios de su agenda y,

Ambiental) y en la academia (19 investigadores que se han dedicado al estudio del CC en sus diversos aspectos y se encuentran adscritos a una institución de educación superior, así como investigadores miembros del Programa Mexicano de Carbono). Cabe precisar que tomando en cuenta el grado de homogenización de opiniones y la disponibilidad a participar de los panelistas se decidió realizar dos circulaciones del cuestionario. El tiempo transcurrido entre la primera y segunda circulación fue de 40 días, y tanto el envío de cuestionarios como la recepción de opiniones se hicieron por correo electrónico. En cuanto al cuestionario, éste quedó estructurado en cinco preguntas organizadas en cuatro secciones: la sección I relacionada con los factores determinantes de la capacidad institucional y su relevancia; la sección II orientada a averiguar sobre las relaciones que muestran entre sí dichos factores; y la sección III sobre los atributos de dichos factores en el gobierno del Distrito Federal.

¹⁴ Cabe diferenciar el reconocimiento público con lo que Peters y Majone llaman publicidad del problema.

FIGURA 1
Modelo de referencia para evaluar la capacidad administrativa de un gobierno local: atributos y factores



por lo tanto, pone en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, etcétera, para atender, definir y tratar el problema mediante acciones. Este reconocimiento detona un proceso de responsabilidad por parte de la autoridad gubernamental. La responsabilidad abarca varios aspectos. Uno de ellos se refiere al entendimiento del problema: ¿qué lo genera?, ¿cómo se genera?, ¿a través de qué?, ¿qué consecuencias provoca?, etcétera. Otro, se refiere a la responsabilidad política: alguien debe hacer algo para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Si investigamos este factor en el gobierno del DF se observa que éste reconoce y asume al CC como problema público. Este reconocimiento no se dio de facto, sino fue un proceso paulatino. Tal es así que desde el 2001 el gobierno del DF inicia un proceso de responsabilidad en torno al CC al manifestar su intención de ampliar su agenda ambiental, con cuestiones como ésta. Se inicia un proceso de institucionalización del problema, en el que el gobierno del DF y sus autoridades formal y legalmente constituidas en el marco de sus competencias empiezan a reconocer y asumir al CC como un problema público. Así quedó manifiesto en su Programa General de Desarrollo 2001-2006. Sin embargo, fue hasta el 2004 cuando este gobierno reconoce al CC como un problema público, lo selecciona como objeto de su acción y como objeto sobre el que ha decidido que debe actuar. Tal reconocimiento se plasmó en un proceso de responsabilidad por parte de la autoridad gubernamental, el cual abarcó varios aspectos. Uno de ellos se refiere a la publicación, en el 2007, de varios planes y programas ambientales que tocan el problema del CC. Es el caso del Programa General de Desarrollo 2007-2012, Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México, Plan Verde de la Ciudad de México, Agenda Ambiental de la Ciudad de México y Programa de Medio Ambiente 2007-2012. En estos documentos se asume al CC como un asunto público prioritario, es decir, lo coloca entre los primeros lugares de la jerarquía de los temas que integran su agenda. Sin embargo, el propio gobierno reconoce que este asunto está en desventaja frente a otros que también son reconocidos como prioritarios pero que son asumidos como urgentes y básicos; es el caso de la seguridad, el suministro de agua. Ésta es una de las limitaciones que enfrenta la CI del gobierno del DF, ya que si se reconoce al CC como asunto público prioritario pero no se asume por las propias restricciones que enfrenta el gobierno de la Ciudad, entonces el desarrollo de la CI se ve limitada.

En el 2008 se fortalece la responsabilidad gubernamental con la publicación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012. Éste es el primer programa que diseña el gobierno local con la única intención de impulsar acciones que permitan que la Ciudad contribuya con la mitigación del CC. Por ello, el programa representa una fortaleza, ya que representa el instrumento rector de las actividades que el gobierno desarrolla en torno al cambio climático.

Otro de los aspectos en donde se observa la responsabilidad que asume el gobierno del DF se refiere a la manera de definir y entender el CC como problema público ambiental. Estos aspectos son sumamente relevantes para la actuación del gobierno, ya que depende de cómo defina y entienda la autoridad gubernamental el CC, el tipo de respuesta y, por ende, las actividades gubernamentales a realizar. Al respecto existen diversos documentos de trabajo, estudios y líneas de acción donde se observa la postura que el gobierno

del DF asume respecto del CC. Destaca que dicha postura se construye recuperando los planteamientos expresados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) en sus diferentes evaluaciones enfocadas al CC,¹⁵ así como de información y conocimiento generado por algunos centros de investigación, organismos gubernamentales a nivel federal y local, entre otros, para definir el problema del DF, es decir, se apoya de la investigación científica para definir la cuestión desde la realidad local. En este sentido, la definición y entendimiento del problema del CC se sustenta en un trabajo de análisis e investigación y por ello se convierte en una ventaja que presenta la CI del gobierno del DF. Ahora, ¿es pertinente y suficiente la información en que se apoya el gobierno para definir y entender el CC?, ¿qué tan adecuada es la postura que asume el gobierno del DF en torno al CC? y ¿la actuación del gobierno está acorde con esta postura? Estas interrogantes representan problemas a abordar en futuras investigaciones.

Cabe resaltar que en los documentos de trabajo, estudios y líneas de acción se destaca que el CC es un asunto en donde intervienen múltiples sistemas ecológicos y humanos y en cada uno de estos sistemas se presentan variables ambientales, económicas, sociales, tecnológicas, entre otras que se vinculan mutuamente para generar efectos en el clima. Esta definición permite, de acuerdo con Briassoullis,¹⁶ reconocer la naturaleza estructural del CC, es decir, asumirlo como un metaproblema, como un problema descrito por múltiples sistemas y variables que intervienen en relación sinérgica. Sin embargo, este tipo de definiciones traen consigo algunos retos a superar por parte de cualquier gobierno, uno de ellos es el de romper con la tradición de conocer, abordar y atender un problema ambiental bajo la ayuda de una disciplina específica. Es necesario pensar más allá de las limitaciones disciplinarias del discurso científico-económico y abrir la cuestión del CC a una forma de pensamiento interdisciplinario y transdisciplinario que se enfoque tanto en las conexiones entre los campos como en los conceptos de esos campos, que involucre el desarrollo de nuevas nociones, métodos y herramientas que sean integrales, que creen sinergias y que rompan con las ideas, concepciones y paradigmas convencionales del discurso científico-económico.

¹⁵ Véase IPCC, *Global Climate. Change Information Programme*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido/Estados Unidos, 1997; IPCC, *Cambio climático 2001: Mitigación*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido/Estados Unidos, 2001; IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policy maker*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido/Estados Unidos, 2007.

¹⁶ H. Briassoullis, "Theoretical orientations of environmental planning: an inquiry into alternative approaches environmental", *Environmental Management*, vol. 13, núm. 4, Springer-Verlag, Nueva York.

Este desafío también lo comparte el gobierno del DF, ya que si revisamos el perfil del personal que se ha encargado de la gestión del problema del CC se observa que, principalmente, se cuenta con personal formado en una sola disciplina, ingeniería. Lo que supone que se conoce, aborda y atiende el problema del CC bajo la ayuda de una disciplina específica. Sin duda esta disciplina está relacionada con el aprovechamiento de la energía, aspecto fundamental para atender el CC, pero no es el único. Probablemente esta percepción cambie si se indaga el perfil de todos aquellos que han participado en la elaboración de documentos de trabajo, estudios y líneas de acción; o bien, si se analiza el papel que está desempeñando el Centro Virtual de CC de la Ciudad de México.

Otro aspecto donde se plasma la responsabilidad que asume la autoridad del gobierno del DF en torno al CC, y que representa una de las fortalezas de su CI, se ubica en la responsabilidad política, ya que de acuerdo con Meny y Thoening,¹⁷ este aspecto le permite a un gobierno decidir sobre ¿quién asume la responsabilidad?, ¿con qué recursos?, ¿con qué marco legal?, entre otros. Es decir, le permite desarrollar lo que en este estudio se le llaman factores institucionales que determinan la capacidad de las autoridades gubernamentales. En los siguientes apartados se describe y se sustenta el porqué es una fortaleza.

Por último, se destaca otra de las fortalezas que se ubica en el factor “reconocimiento público”, ésta hace alusión a la existencia de una voluntad política del jefe del gobierno para reconocer al CC como objeto de su acción y como objeto sobre el que ha decidido actuar. Se destaca la presencia del interés, compromiso y buena disposición tanto de la persona, que es electa popularmente para ejercer las actividades del Ejecutivo en el Distrito Federal, como de aquellos funcionarios que institucionalmente les corresponde resolver problemas directamente relacionados con el asunto del CC. En particular, la voluntad política del jefe de gobierno no sólo ha quedado en declaraciones, sino se ha expresado en un compromiso visible y sostenido. Éste se refleja tanto en la participación que ha tenido en eventos y reuniones internacionales que abordan el asunto del CC, como en el desarrollo que ha experimentado la propia CI. Empero, a pesar de que existe dicha voluntad política, ésta no es suficiente para asumir el problema del CC como prioritario y urgente, ya que el gobierno enfrenta una gama amplia de cuestiones, que son atendidas con escasos recursos y que son catalogadas no sólo por el gobierno, sino por la propia sociedad como urgentes y vitales, como los relativos a la inseguridad o la escasez del agua.

¹⁷ Y. Meny y J.C. Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 20.

Se destacan otras fortalezas del reconocimiento público que también están presentes y caracterizan los otros factores que determinan la CI del gobierno del DF. Para no ser repetitivos se opta por presentar estas fortalezas en cada uno de los factores institucionales siguientes.

Recursos humanos

Los recursos humanos con los que cuenta el gobierno para atender el CC representa un factor institucional que se ubica en el nivel micro de la CI. Revisando este factor en el gobierno del DF se observa que su CI se ve determinada positivamente por la existencia de personal adscrito a la Dirección de Programa de Cambio Climático y Proyectos MDL¹⁸ y encargado exclusivamente del asunto del CC.¹⁹ Hasta el 2009 la Dirección contaba con ocho personas que se encargaban del problema. El que se cuente con este personal, representa una fortaleza porque de acuerdo con Evans, Alonso, Oslak y Orellana y Forss y Venson, los cuadros burocráticos son sumamente importantes para el funcionamiento estatal, éstos son la base para el éxito de cualquier acción o política.²⁰

Sin embargo, hay que señalar, como lo indican Meppen y Bourke, Robinson y Meira,²¹ que los problemas ambientales deben ser atendidos por todas las dependencias gubernamentales, debe existir una participación articulada de instancias pertenecientes a diferentes sectores de la actividad gubernamental. Por lo anterior, se tiene que reconocer que actualmente la CI del gobierno del DF también está determinada por el personal adscrito a otras instancias, el cual ha permitido impulsar e implementar acciones tendientes a

¹⁸ Esta Dirección es la instancia encargada de institucionalizar el CC como problema público entre las diversas organizaciones gubernamentales del Distrito Federal, así como de la gestión y coordinación de las acciones orientadas a la mitigación de las emisiones de GEI. Esta es un área adscrita a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

¹⁹ La información requerida para describir este factor institucional en el gobierno del Distrito Federal fue proporcionada por la Oficina de Información Pública de la Secretaría del Medio Ambiente el 14 de abril del 2009, con folio 0112000043609-001.

²⁰ P. Evans, "El Estado como problema y como solución", *op. cit.*, p. 534; G. Alonso, *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, UNSAM, 2001; O. Oslak y E. Orellana, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Buenos Aires, 2001 (mimeo).

²¹ T. Meppen y S. Bourke, "Different ways of knowing a communicative turn toward sustainability", *Ecological economics*, núm. 30, Amsterdam, 1999; J. Robinson, "Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable...", *Ecological economics*, núm. 48, Amsterdam, 2004; P. Á. Meira, *Comunicar el cambio climático. Escenario social y líneas de acción*, Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, España, 2009.

la atención del asunto. Dicho personal no se encuentra en una dependencia en particular sino que se ubica en aquellas áreas del gobierno responsables de los sectores que emiten GEI o bien que están encargadas de la ejecución de las acciones orientadas a atender el problema. Sin embargo, para el gobierno del DF fue positivo contar con personal encargado exclusivamente del problema del CC, ya que funcionó de catalizador para que el asunto se incorporara y atendiera por las autoridades gubernamentales. Queda para futuras investigaciones analizar las características del personal que se encuentra adscrito a esas dependencias.

La estructura del personal adscrito a la Dirección de Programa de CC representa otro aspecto que favoreció la construcción de la CI del gobierno del DF ya que, principalmente, el personal se distinguió por ser operativo (7 de 8), de tiempo completo (5 de 8) y definitivo (5 de 8). En principio, esto sugiere un buen comienzo en la construcción de dicha capacidad pues, de acuerdo con Hintze,²² para atender problemas públicos el gobierno debe contratar, principalmente, personal operativo que se caracterice por producir resultados mediante el uso de los recursos materiales y a ejecutar decisiones previstas con anterioridad; que dedique toda su jornada de trabajo a producir esos resultados y que cuente con plazas permanentes.

Ante esta estructura, algunos expertos encuestados y funcionarios entrevistados argumentan que es poco el personal encargado de realizar las actividades encomendadas a la Dirección de Programa de CC y, por lo tanto, se puede considerar como una debilidad de la CI del gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, comparado con otros gobiernos locales, como es el caso de Veracruz, es una fortaleza porque el gobierno del DF cuenta con personal adscrito a una organización gubernamental que ha logrado, entre otros aspectos, institucionalizar el problema, identificar las causas y efectos en su territorio, obtener recursos económicos de organismos internacionales, diseñar un programa enfocado directamente a la atención del CC, avanzar en la ejecución de un programa. No hay que dejar de lado que el trabajo realizado por este personal le ha permitido al gobierno del DF obtener reconocimiento nacional e internacional en torno al papel que está desempeñando en el asunto del cambio climático.

Si bien el personal es la base del éxito en la atención del asunto del CC, lo cierto es que sus habilidades y aptitudes determinan su actuación en sus funciones. En este sentido, la habilidad de la Dirección de Programa de CC

²² J. Hintze, *Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH*, Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal, 2002, p. 13.

y Proyectos MDL para atender el problema no sólo depende de la cantidad de recursos humanos sino de sus cualidades, es decir, de la idoneidad del perfil, de la capacitación y liderazgo. En cuanto a la idoneidad del perfil del personal, se puede considerar que aquí se ubica otro de los aspectos que favorecieron la construcción de la CI del gobierno del DF, ya que los dos responsables principales de la gestión del CC son ingenieros, uno en física y otro en energía, y las tres personas que dan apoyo a las actividades para poner en marcha el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México también tienen una formación en ingeniería y en física (uno es ingeniero en energía, otro es ingeniero civil, y el último tiene una licenciatura en física). En principio, esto también sugiere un buen comienzo para la construcción de la habilidad de las autoridades gubernamentales, porque su formación está directamente relacionada con el aprovechamiento de la energía, este es un aspecto fundamental para atender el CC. Sin embargo, y retomando los aportes de Meppen y Bourke y Robinson, para desarrollar la habilidad de las instancias gubernamentales para atender un problema como el CC, que involucra la interacción entre el hombre y la naturaleza, se requiere la participación de varias disciplinas como la ecología, sociología, ciencias políticas, biología forestal, entre otras, para crear una visión y soluciones basada en los conocimientos interdisciplinarios.²³ Si sólo está presente una disciplina, como la ingeniería, entonces se corre el riesgo de que exista un dominio disciplinario en la atención del problema, es decir, que la percepción, encuadre y alcance de las soluciones del problema se vean dominados y a su vez limitados a los conocimientos disciplinarios del personal, o bien que le den mayor importancia a ciertas cuestiones, por ejemplo a aspectos físicos, y no a otros, como los biológicos. Por lo anterior, es importante señalar aquí que, lo que de momento constituye una fortaleza inicial, a futuro podría tornarse en una debilidad y por lo tanto en una limitante para el fortalecimiento de dicha capacidad. Es por ello que deberá actuarse en la contratación de personal con otras formaciones, capacitando a los recursos humanos en otras disciplinas o bien apoyarse de expertos formados en diferentes disciplinas que funjan como asesores (participación de la academia).

Otro de los aspectos que contribuyeron en la construcción de la CI se refiere a la capacitación y especialización que el personal adscrito a la Dirección de Programa de CC y Proyectos MDL ha recibido en cuestiones analíticas y técnicas del CC. Empero esta fortaleza se acompaña de dos aspectos que le impiden al gobierno del DF fortalecerla. El primero se refiere al tipo de capacitación

²³ T. Meppen y S. Bourke, "Different ways of knowing a communicative...", *op. cit.*, pp. 289-340; J. Robinson, "Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable...", *op. cit.*, p. 381.

y actualización recibida, ya que ésta se caracteriza por ser de naturaleza analítica y técnica del asunto y no existe una capacitación en cuestiones directamente relacionadas, por ejemplo al *policy making*. O bien capacitarse y especializarse con apoyo de los conocimientos de otras disciplinas, como lo es la ecología, sociología, ciencias políticas, biología forestal. Con el tipo de capacitación y formación que ha recibido el personal se incrementa, como se expresó anteriormente, el riesgo de que los conocimientos de una disciplina dominen en la atención del problema y no se abstraiga el asunto de su complejidad en el mundo real.

Ante esta limitante se propone que el gobierno instrumente programas de capacitación, en colaboración con universidades o centros de investigación, a fin de mejorar el talento intelectual indispensable para la formulación de políticas enfocadas al CC. Dicha capacitación no sólo puede incrementar la pericia técnica, sino, a decir de Hintze, contribuye a establecer valores que apunten a la racionalidad común, el surgimiento de un espíritu de grupo y el mayor prestigio de los funcionarios.²⁴

La segunda debilidad se relaciona directamente con los recursos económicos. Hasta el momento, el gobierno del DF ha dependido de las invitaciones de organismos internacionales para capacitar y especializar al personal encargado del problema. El gobierno no ha destinado presupuesto para la asistencia a los eventos; los gastos realizados por el personal para participar en éstos han sido pagados por las organizaciones que invitan. Por ello, la asistencia se ve condicionada a que los gastos de los asistentes sean cubiertos por las instancias organizadoras, de ahí la debilidad. Esto cobra importancia, ya que la desestimación del entrenamiento por parte de los gobiernos ha sido reconocida como una de las principales barreras para el éxito de la planeación con vías hacia la sustentabilidad, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo.²⁵ Es por ello que el gobierno del DF necesita destinar recursos económicos para el pago de cursos, congresos, conferencias nacionales e internacionales y así superar la idea de que la capacitación es un gasto innecesario y lo vislumbre más bien como una inversión.²⁶

²⁴ J. Hintze, *Capacidad institucional y profesionalización...*, *op. cit.*, p. 14.

²⁵ M.M. Chávez, "Planning for sustainability: a transdisciplinary planning approach applied to water resources in México", PHD Thesis, University of Liverpool, 2004; O. Pincharoen, "The planning system and environmental management in Thailand: the role of environmental impact assessment (EIA) in the decision-making process", Ph.D. Thesis, University of Liverpool, Liverpool, Reino Unido.

²⁶ Véase R.M. Bassols, "Sustentabilidad y ciudad: ¿pueden los gobiernos locales incidir en la ordenación territorial de su entorno?", en *Memorias del Congreso Gobiernos Locales: El futuro político de México*, ITESO, septiembre, 23 y 24, Guadalajara, Jalisco.

La última fortaleza que se ubica en el personal adscrito a la Dirección de Programa de CC es la capacidad que ha mostrado para influir en otras organizaciones gubernamentales y de incentivarlas para llevar a cabo las acciones planteadas en el Programa de Acción Climática. La Dirección ha logrado hacer coincidir los esfuerzos de una gran variedad de dependencias del DF. Esto queda evidenciado en los avances que se tienen de las acciones contempladas en el Programa de Acción Climática.²⁷ Sin embargo, estos resultados no son exclusivos del liderazgo que caracteriza al personal sino también a la relación que se establece entre éste, la voluntad política del jefe de gobierno y la cooperación y coordinación impuesta jerárquicamente, desde el nivel superior, el Ejecutivo, hasta los niveles operativos. En conclusión, son producto de la relación que se establece entre el factor recurso humano y los otros que determinan la capacidad institucional.

Autoridad

La autoridad con la que cuenta la organización gubernamental para atender el asunto del CC representa otro de los factores que favorecieron la construcción de la capacidad institucional del gobierno de la Ciudad. La autoridad alude al poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho, al prestigio y crédito que se conoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia.²⁸ Para fines de este trabajo este poder es expresado en aspectos formales.²⁹

²⁷ Hasta mediados del 2010 se contaban ya con algunos avances, entre los que se destacan: 1) la construcción y operación de las Líneas 1 y 2 del Metrobús, que según las estimaciones preliminares de la reducción de emisiones de GEI acumulada, este proyecto ha disminuido, de 2008 a 2010, 80 mil toneladas de Co₂e; 2) la construcción y operación del corredor Cero Emisiones que opera el Servicio de Transportes Eléctricos, que durante el segundo semestre del 2009 y lo que va del 2010 ha reducido 8 766 toneladas de Co₂e; 3) la construcción de la línea 12 del Metro que correrá de la estación Mixcoac a la delegación Tláhuac; 4) la sustitución de 67 509 taxis; 5) sustitución de 3 532 microbuses por autobuses nuevos de mediana capacidad, el comienzo de la utilización de energías renovables, entre otros. Gobierno del Distrito Federal, *Informe de avances 2010. Programa de acción climática de la Ciudad de México 2008-2010*, México, 2010.

²⁸ Merilee S. Grindle, "The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions", en Merilee S. Grindle, *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Boston, 1997; y Real Academia Española [http://www.rae.es/rae.html], fecha de consulta: 16 de diciembre de 2008.

²⁹ Indudablemente se reconoce la importancia de la autoridad informal en el proceso de las políticas públicas; sin embargo, debido a la variedad de atributos que caracterizan a los dos aspectos y a las limitaciones que se enfrentaron para realizar el estudio, no se toman en cuenta los procesos informales de la autoridad.

Revisando las características de este factor en el caso del DF sobresale el hecho de que se facilitó la actuación del gobierno en torno al CC porque el DF contó con un marco nacional como local, que establecía, y actualmente lo hace, un sistema de división de atribuciones en materia de medio ambiente,³⁰ que permitió incorporar en el Reglamento Interior de la Administración Pública las competencias/atribuciones de la organización gubernamental del DF en materia de CC.³¹ Representa una fortaleza porque la autoridad que se establece en un marco jurídico permite mejorar la habilidad de la organización, ya que contribuye a las tareas y permite alcanzar los objetivos establecidos.³² De igual forma, como lo señala Oslak, con un marco jurídico se evitan problemas de carácter técnico-burocrático derivados por la falta de leyes, normas y, en general, reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en el problema.³³

Sin embargo, para desarrollar la capacidad de gestión del CC del gobierno del DF resulta perentorio crear un marco legal específico al CC que establezca con claridad las atribuciones, la autoridad y las maneras de cooperación y coordinación para abordar el problema de una manera integral, transversal, interinstitucional y de largo plazo, tal y como lo demandan actualmente múltiples organizaciones de la sociedad civil.³⁴ Esta opinión la comparten

³⁰ A escala federal, se contaba y actualmente se cuenta con la Constitución Política (véanse artículos 2 y 122), con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículos 7, 9, 10), y con la Ley de Planeación (artículos 4 y 6). A localmente se cuenta con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículos 12, fracción X), con la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (artículo 9, fracción III), con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículos 15 y 26), y con la Ley Ambiental para el Distrito Federal que establece las autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal (artículos 6, 8 y 133).

³¹ En este Reglamento se especifica que la dependencia encargada del CC es la Secretaría de Medio Ambiente a través de la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas. Asimismo, establece que a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas, a través de la Dirección de Programa de Cambio Climático y Proyectos MDL, le corresponde: evaluar y participar en la conducción de la política en materia de CC para la Ciudad de México, en coordinación con las autoridades federales competentes; evaluar los beneficios ambientales, sociales y económicos de la reducción de emisiones de GEI en el DF y promover proyectos de mecanismos de desarrollo limpio y de captura y secuestro de carbono; y diseñar y coordinar la implementación de proyectos de reducción de emisiones de GEI en instalaciones y fuentes de emisión bajo jurisdicción de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 56).

³² Véase M.S. Grindle, "The good government imperative. ...", *op. cit.*

³³ O. Oslak, *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el Caso Argentino*, propuesta de investigación presentada por equipo de consultores del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

³⁴ WWF-CEMDA-Heinrich Böll Stiftung, "Urgen ONG a aprobar la Ley de Cambio Climático antes del COP16", *Boletín de prensa*, 16 de noviembre de 2010 [<http://www.wwf.org.mx/archivos/cc/101116-urgan-ongs-aprobar-ley-cambio-climatico-antes-de-cop16.pdf>], fecha de consulta: 13 de enero de 2010.

también los titulares de la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas y la Dirección de Programa de CC y Proyectos.³⁵

Por otro lado, contar con un área (Dirección de Programa de CC)³⁶ para atender el asunto del CC también representa un aspecto positivo de la CI del gobierno de la Ciudad, ya que como lo señala Willems y Baumert,³⁷ la existencia de una organización responsable del asunto ambiental es considerada un área de intervención para construir capacidad. Sin embargo, existen algunas características de la Dirección de Programa de CC que le impiden ser un área de intervención para fortalecer la habilidad institucional. La organización no cuenta con autonomía en su gestión, con la autoridad para disponer de los recursos económicos, para tomar decisiones o para decidir el rumbo de la gestión del CC, ya que depende de una unidad administrativa (Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas). Cualquier asunto que le sea encomendado además de las funciones atribuibles a su creación o le sea turnado, lo debe reportar a esa dirección general y debe estar en concordancia con los programas de la propia Secretaría del Medio Ambiente (SMA) del Gobierno del Distrito Federal. Frente a estas características, algunos pensarían que si se busca que la Dirección de Programa de CC realmente funja como un área que contribuya a fortalecer la CI es necesario que esta dirección se convierta en unidad administrativa con las atribuciones y la autoridad requerida. Empero es necesario cuestionarse en torno a si resulta benéfico convertir dicha dirección en una unidad administrativa, y si se requiere fortalecerla para que coordine, dé seguimiento y evalúe el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 y para que formule e instrumente políticas para hacer frente al cambio climático en la Ciudad de México.

Tomando en cuenta que el CC es un tema transversal que se articula con los principales componentes de las políticas ambiental y de desarrollo de la Ciudad de México, entre ellas las vinculadas con la energía, el agua, la movilidad, el suelo de conservación, el desarrollo económico, la generación y la gestión de residuos, la vulnerabilidad y la educación ambiental, entonces la intervención gubernamental no debe guiarse por este tipo de organizaciones, sino por estructuras que permitan la participación de todas aquellas dependencias

³⁵ Opinión recuperada a través de entrevista realizada el 28 de octubre de 2008 al doctor Adolfo Mejía Ponce de León, director general de Planeación y Coordinación de Políticas, y al ingeniero Óscar Alejandro Vázquez Martínez, director de Programa de Cambio Climático y Proyectos.

³⁶ Hasta antes de junio de 2010, la Dirección de Programa de Cambio Climático y Proyectos MDL era la organización responsable de la gestión del asunto del cambio climático.

³⁷ S. Willems y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, op. cit., p. 11.

vinculadas con la atención del CC, es el caso, por ejemplo, de los comités intersecretariales que propone el Programa Veracruzano ante el CC o bien los comités técnicos estatales que están en proceso de conformación en el gobierno de Michoacán.

Al parecer, la respuesta a las anteriores interrogantes está dada por el gobierno de la Ciudad, ya que a partir del 10 de junio de 2010 el gobierno cuenta con la Comisión Interinstitucional de CC del DF, un órgano interinstitucional permanente de coordinación, seguimiento y evaluación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012, que funge como coordinador en la formulación e instrumentación de políticas para hacer frente al cambio climático en la Ciudad de México.³⁸ Con esta comisión se abre la oportunidad para el gobierno de contar con un área que contribuya a fortalecer su CI, hay que dar tiempo para valorar su actuación.

Otro de los aspectos que contribuyeron con la construcción de la habilidad del gobierno del DF es que en este momento el DF cuenta con el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México. Éste representa una fortaleza porque, además de ser un documento que establece un marco de planeación y especifica objetivos y metas a alcanzar, es un instrumento en el que se desagregan y detallan las actividades a realizar para alcanzar los objetivos planteados y las metas establecidas, con recursos previamente determinados y a cargo de una o varias organizaciones responsables.

Por último, otro de los atributos que caracterizan a la autoridad como factor institucional hace alusión a la existencia de una organización interdisciplinaria e interinstitucional científica, con funciones de asesores científicos ante órganos u organizaciones con el poder de decidir sobre el rumbo de la gestión del CC. Para el caso del gobierno del DF se cuenta con el Centro Virtual de CC en la Ciudad de México. Si bien es cierto que entre sus objetivos no queda explícitamente establecido que funja como un órgano con funciones de asesores científicos ante el gobierno del DF, sí representa una organización interdisciplinaria científica que busca, principalmente, concentrar, organizar y coordinar la información referente a la variabilidad climática de la Ciudad, con el fin de articular las estrategias y políticas a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo con la participación conjunta del sector público, académico, privado y social. En principio, esto sugiere un buen comienzo para lograr un fortalecimiento de la CI del gobierno del DF, pues en los asuntos ambientales se requiere la participación de todos los miembros de la sociedad, entre ellos están los que se encuentran en la academia.

³⁸ Esta comisión está integrada por el jefe de gobierno del DF, 32 dependencias, instituciones u órganos desconcentrados, tres diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito y por la Contraloría General del DF. Cabe destacar que está ausente la participación de la academia.

De igual forma, contar con este centro representa una oportunidad para superar el riesgo de que exista un dominio disciplinario en la atención del problema, ya que en el centro participan investigadores formados en diversas disciplinas. Pero también representa una limitante, no sólo para este factor sino también para la participación social, ya que este tipo de espacios se crea sólo para ser de apoyo para la atención del CC, no se le asigna autoridad para que decida sobre el rumbo de la gestión del problema; o bien para participar de manera directa en la planeación ambiental y, por ende, en el proceso de la política pública. Por ello, es importante señalar que, lo que de momento constituye una fortaleza inicial, a futuro podría tonarse en una debilidad.

Cooperación y coordinación

La cooperación y coordinación que se debe establecer entre las organizaciones gubernamentales para gestionar las acciones enfocadas a la atención del CC representan el tercer y cuarto factor institucional que conforman el modelo referencial, éstos han contribuido con la construcción de la CI del gobierno del DF. Revisando los atributos de estos factores en el caso del gobierno del DF sobresale la cooperación y coordinación de esfuerzos entre unidades ubicadas al interior de la Secretaría del Medio Ambiente y aquellas que operan en diferentes áreas de política, así como la vinculación que se desarrolla entre cada uno de ellos y la sociedad o con las agencias internacionales para atender el CC. La presencia de estos atributos contribuyeron con la construcción de la CI del gobierno del Distrito Federal, ya que la autoridad asumió que el CC como problema público no se enfrenta con la intervención de una sola organización, sino tiene que, de acuerdo con Willems y Baumert, Valya y Eneffect y Tudela,³⁹ apoyarse del esfuerzo de otras organizaciones para enfrentar efectivamente el problema, se asume que se debe establecer una interdependencia entre organizaciones que pertenecen a distintos sectores de la actividad pública y que atienden diferentes problemas públicos. Lo anterior es particularmente relevante para la gestión del CC, ya que resulta imposible concebir soluciones que no impliquen la participación de las diversas organizaciones que pertenecen a distintos sectores de la actividad pública.

Retomando la propuesta de Martínez en torno a las causas por las cuales se desarrolla una coordinación, se concluye que la cooperación y coordinación de esfuerzos en el gobierno del DF está sustentada en la concurrencia con aquellas áreas de su gobierno relacionadas directamente con el problema,

³⁹ S. Willems y K. Baumert, *Institutional capacity and climate actions*, *op. cit.*; P. Valya y S. Eneffect, "Bulgaria's Institutional Capacity for Climate Actions..."; F. Tudela, "Institutional Capacity for Climate Change Mitigation in Mexico", *op. cit.*, pp. 4-83.

ya que la Dirección de Programas de CC se apoyó de la distribución de competencias establecidas en los marcos jurídicos nacional y local en materia ambiental para lograr una cooperación y coordinación de esfuerzos de aquellas instancias del gobierno local involucradas directamente en la atención del CC y que operan, principalmente, en diferentes áreas de política, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Transportes y Vialidad, entre otros.⁴⁰

El marco jurídico le ha permitido a la Dirección de Programas de CC ubicarse como marco de referencia de dicha cooperación y coordinación, elaborar el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 y avanzar en la ejecución de dicho programa. Esta coordinación se desarrolla dependencia por dependencia, trabajando por proyectos o mediante mesas de trabajo semanales entre unidades independientes que operan en diferentes áreas de política. Por lo anterior, se considera que contar con un marco legal en los ámbitos federal y local en materia ambiental representa un aspecto positivo para la construcción de la capacidad institucional.

Otro aspecto positivo que determina la CI del gobierno del DF se refiere a que la cooperación y coordinación se desarrollaron por instrucción del Ejecutivo local haciendo uso de sus facultades.⁴¹ En principio, este tipo de coordinación sugiere un buen comienzo en la construcción de la CI porque a pesar de que anteriormente el CC no era un asunto público atendido por la autoridad gubernamental, de que existía un desconocimiento del asunto en las diferentes organizaciones gubernamentales del gobierno local y una posible oposición entre las organizaciones gubernamentales a cooperar y coordinarse para gestionar un problema que anteriormente no estaba en su agenda, permitió articular los esfuerzos entre organizaciones gubernamentales y así avanzar, por ejemplo, en la ejecución del Programa de Acción Climática. No obstante, y tomando en cuenta la naturaleza del CC como problema público⁴²

⁴⁰ G. Martínez, *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.

⁴¹ Así queda expresado en entrevistas realizadas al doctor Adolfo Mejía Ponce de León, director general de Planeación y Coordinación de Políticas, al ingeniero Óscar Alejandro Vázquez Martínez, director del Programa de Cambio Climático y Proyectos, y a la licenciada Wendy García Calderón, gerente de Planeación y Evaluación de Metrobús, las dos primeras realizadas el 28 de octubre de 2008 y la tercera el 5 de noviembre de 2008.

⁴² El CC como cuestión pública posee una serie de cualidades que lo convierten en un objeto de interés público consustancialmente complejo. Esta complejidad se expresa en varios aspectos, entre ellos se encuentra la naturaleza estructural del problema, ya que para lograr una mitigación y/o adaptación al CC se tienen que diseñar soluciones que transformen medularmente los modelos de desarrollo y, por ende, la forma de obtener, distribuir y consumir energía.

y los aportes de Lechner,⁴³ este tipo de coordinación se debe apoyar cada vez más en la coordinación horizontal constituida básicamente mediante redes intersectoriales para el desarrollo de las diferentes políticas y programas. Redes entendidas como la coordinación horizontal entre diferentes autoridades involucradas en el asunto del CC con el fin de negociar y acordar una solución, a la par que reconocen su papel de facilitadoras para implementar las decisiones adoptadas. Esto implica lograr una vinculación entre diferentes organizaciones, estableciendo una interacción entre sus representantes; la existencia de una dependencia recíproca entre los participantes, reconociendo que ninguno tiene, por sí sólo, todos los recursos requeridos para resolver el problema y depende, por tanto, de la cooperación de los demás.

Por otro lado, hay que destacar que la cooperación y coordinación que se desarrolla en el gobierno del DF para atender el CC se limita a su jurisdicción, no trasciende instancias de diferentes niveles de gobiernos, por ejemplo gobierno federal o el gobierno del Estado de México. No se establece una coordinación entre órdenes o niveles de gobierno central o local. Esto es así porque el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México se encuentra enmarcado única y exclusivamente al Distrito Federal. Precisamente aquí se encuentra otra limitante, ya que el gobierno del DF se olvida o no quiere asumir que, como bien lo señala Briassoulis,⁴⁴ los problemas ambientales, incluido el CC, se extienden sobre todos los niveles espaciales, atraviesan las fronteras jurisdiccionales, no respetan lindes políticos, geográficos o administrativos; por lo que diferentes dependencias gubernamentales federal y locales se ven implicadas en la problemática. Esto cobra importancia, ya que implica diseñar acciones conjuntas, que emerjan de una visión común e integral de lo que se quiere como país, dicha visión se debe construir con la participación de todos los gobiernos que conforman nuestra federación y con los miembros de la sociedad.⁴⁵ Lo anterior, conlleva el reto de cambiar la cultura política y administrativa de nuestro país.

Por último, otra fortaleza de la CI del gobierno del DF se ubica en la cooperación que ha recibido de algunos organismos internacionales,

También hace alusión a los múltiples sistemas y variables que intervienen en relación sinérgica, es decir, prácticamente todos los sistemas ecológicos y humanos están implicados en él y en cada uno de estos sistemas se presentan variables ambientales, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y culturales que se vinculan mutuamente para generar efectos en el clima.

⁴³ Véase Norbert Lechner, *Tres formas de coordinación social. Un esquema*, mimeo, México, 1996, p. 11.

⁴⁴ Véase H. Briassoulis, "Theoretical orientations of environmental...", *op. cit.*, pp. 389-404.

⁴⁵ Véase T. Meppen y S. Bourke, "Different ways of knowing a communicative...", *op. cit.*, pp. 289-340.

principalmente ésta ha permitido que el personal responsable del problema se capacite a través de las invitaciones que los organismos realizan, así como diseñar el Programa de Acción Climática con ayuda de los recursos económicos que han donado. En principio, esta cooperación sugiere un buen comienzo en la construcción de la CI del gobierno de la Ciudad, pues con el apoyo de organismos internacionales se han logrado desarrollar atributos importantes de algunos factores institucionales. Sin embargo, en un futuro esta fortaleza se convertirá en una debilidad, ya que, por ejemplo, el gobierno no puede depender de los apoyos económicos de organismos internacionales para atender el asunto del cambio climático.

Recursos económicos

Los recursos económicos⁴⁶ con los que cuenta la organización gubernamental para atender el asunto del CC representa uno de los factores críticos para la construcción de la CI del gobierno del DF, ya que se caracteriza por presentar más debilidades que fortalezas. Primero, hasta el momento la cuenta pública del gobierno del DF no contempla recursos económicos destinados a alguna dependencia que se encargue exclusivamente del CC o a alguna partida referida al asunto. Esto sugiere una limitante para la construcción de la CI del gobierno. Sin embargo, revisando los recursos económicos asignados destaca que a la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) le asignan recursos para atender la amplia gama de problemas ambientales de la Ciudad de México, entre ellos el asunto del CC. Lo anterior podría representar una fortaleza inicial pero si revisamos el monto de recursos económicos asignados a las secretarías, está fortaleza se convierte en debilidad, ya que los recursos asignados a la SMA son menores a comparación de otras secretarías. Por ejemplo, para el 2009 la SMA recibió 1.97% del monto total. En cambio a las secretarías de Obras y Servicios y de Seguridad Pública se le asignaron 18.69 y 22.99 % respectivamente.⁴⁷ Esta escasez también queda evidenciada en los diferentes programas del gobierno de la Ciudad⁴⁸ y manifestada por varias autoridades encargadas de las cuestiones ambientales.⁴⁹

⁴⁶ Hacen alusión al monto de presupuesto público que un gobierno local asigna al problema del CC, así como el monto de recursos económicos gastados. Ministerio de Planificación y Cooperación, *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*, Documento núm. 4, Chile, 2000 [www.mideplan.cl], fecha de consulta: 18 de febrero de 2010.

⁴⁷ Cuenta pública del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009.

⁴⁸ Es el caso de la Estrategia Local de Acción Climática, el Plan Verde y el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012.

⁴⁹ Información proporcionada por el doctor Adolfo Mejía Ponce de León y el ingeniero Óscar Alejandro Vázquez Martínez, en entrevista realizada el 28 de octubre de 2008 (véase cita 35).

Otra debilidad se ubica en el tipo de asignación, hay que recordar que el proceso de asignación de recursos económicos del gobierno del DF opera a corto plazo (ciclos anuales) y bajo la asignación de recursos a organismos específicos. Esta forma de asignación representa una limitante para la construcción de la CI, ya que las decisiones que se tomen pueden estar influidas por los costos económicos en que se incurran y por la disponibilidad que tenga el jefe de gobierno en seguir destinando recursos a la atención de ciertos problemas. Se corre el riesgo de estar a favor de soluciones a corto plazo o soluciones que no rebasen los seis años del mandato de cada jefe de gobierno, y no de aquellas que son catalogadas de largo plazo que enfrentan la incertidumbre de no contar con el financiamiento requerido a largo plazo.⁵⁰

Uno de los aspectos que contribuyen a la construcción de la CI se ubica en la capacidad que tiene la SMA de asignar recursos económicos en función de los programas o acciones que lleva a cabo, entre ellas las orientadas al CC. En este sentido, se observa que desde el 2008, la SMA destina recursos para realizar acciones enfocadas para la prevención del CC y uso eficiente de la energía. En este año se designa por primera vez recursos para realizar acciones específicas para la prevención del CC y uso eficiente de la energía, el monto equivale al 0.23% (\$1 879 635.57) del presupuesto ejercido por la SMA, \$835 295 221.30, presupuesto mucho menor al que se destina a las acciones para la promoción de la cultura ambiental (5.85%, \$48 850 809.48), para mantener y recuperar el suelo de conservación (15.07%, \$125 871 273.83), para controlar las emisiones contaminantes (3.5%, \$29 239 275.65%) o para operar y mantener sistemas de monitoreo ambiental (4.26%, \$35 573 329.23). En el 2009 se asignó 0.63% (\$5 345 697.20) al rubro “cambio climático y uso eficiente de energía” del total de presupuesto de la SMA (\$845 203 492.58). Sin embargo, se presentan acciones contempladas en el Programa de Acción Climática dado a conocer en el 2008, es el caso del “Programa Muévete en bici” y “Programa de transporte sustentable y fuentes móviles” ejerciendo 5.86% (\$49 542 423.64) y 4.23% (\$35 761 269.09) respectivamente del presupuesto total de la Secretaría del Medio Ambiente.⁵¹

Si bien los montos son mucho menores a los asignados a otros programas o acciones considerados como urgentes, lo cierto es que ya se cuenta con una partida presupuestal enfocada al asunto del CC dentro de la SMA. El reto que enfrenta el gobierno del DF es mantener la partida y aumentar los recursos económicos; sin embargo, hay que tomar en cuenta que esto no depende

⁵⁰ O. Pincharoen, “The planning system and environmental management...”, *op. cit.*, p. 251.

⁵¹ GDF-Secretaría de Finanzas, “Evaluación programática-prespuestal de actividades institucionales de la Secretaría del Medio Ambiente”, 2008 y 2009.

únicamente de la disposición del jefe de gobierno, sino está en función, entre otros aspectos, de los ingresos propios, derivado de los impuestos y derechos que el gobierno del DF directamente recauda; las transferencias federales, que incluyen las participaciones federales, las aportaciones señaladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los ingresos por convenios específicos; y los llamados “otros ingresos”, que provienen de la emisión de deuda o de las ganancias de empresas públicas propiedad de los gobiernos estatales. Para el caso de los ingresos que provienen de la emisión de la deuda, hay que recordar que, actualmente, el DF es una unidad política que no tiene el carácter de estado libre y soberano como el resto de las entidades federativas, por lo que es el Poder Ejecutivo federal el que propone los montos de endeudamiento para el gobierno capitalino.

No obstante el contexto anterior, cabe señalar que la escasez de recursos no ha impedido la construcción de la CI, ya que la Dirección de Programa de CC ha contado con recursos económicos provenientes de organismos internacionales para el diseño y ejecución del Programa de Acción Climática. De igual forma, ha contado con presupuesto de la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente del DF para sueldos y salarios. Al respecto, del 2007 a marzo de 2009 la Dirección obtuvo un total de \$5 249 500. Dichos recursos provinieron de tres fuentes: 1) del Banco Mundial, que aportó \$4 025 000.00 (77%), a través de una donación que se tenía desde el 2002; 2) de recursos del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, que asignó \$400 000.00 (7%); y 3) del Presupuesto de la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente del DF con un total de \$824 500.00 (16%).⁵²

Con este tipo de apoyos se abrió la oportunidad de superar en cierta medida esta limitante; sin embargo, no se puede depender de donaciones para atender el problema del CC, el gobierno debe disponer de más recursos para su atención. Una manera de lograrlo sería a través de la creación de una Ley de Cambio Climático, ya que ésta redundaría en la mayor disposición de recursos para atender el problema.

Por último, se destacan dos debilidades de los recursos económicos. La primera se refiere a la ausencia de recursos económicos orientados a lograr una capacitación y especialización del personal adscrito a la Dirección de Programa de CC, representa una debilidad porque el gobierno, al no contar con recursos económicos destinados a la capacitación y especialización, el personal queda únicamente a la espera de las invitaciones realizadas, trayendo

⁵² Información proporcionada por el doctor Adolfo Mejía Ponce de León y el ingeniero Óscar Alejandro Vázquez Martínez, en entrevista realizada el 28 de octubre de 2008 (véase cita 35).

consigo problemas que se expusieron anteriormente. La segunda debilidad se refiere a la no existencia de una vigilancia por parte de la sociedad en la utilización de recursos económicos, pues de acuerdo con Bardach⁵³ la mayoría de los servidores públicos incurrir en la malversación de fondos o bien en el desvío de recursos para fines que no fueron previstos y que impiden el éxito de las políticas. Es por ello que se recomienda crear mecanismos que permitan un control y vigilancia de los recursos públicos, por parte de la sociedad. Por ejemplo, se puede iniciar la vigilancia de la utilización de recursos a través de un programa operativo anual. Con este tipo de instrumento se puede hacer una valoración entre los objetivos planteados y los objetivos logrados, y los recursos invertidos en su consecución.

CONCLUSIÓN

El gobierno del Distrito Federal ha construido una capacidad administrativa que le ha permitido desarrollar la habilidad que le permite atender el CC. Esta habilidad le ha permitido considerar al CC dentro de su agenda como un problema objeto de su acción, como objeto sobre el que ha decidido actuar y está actuando. La CI es determinada, principalmente, por el reconocimiento público, los recursos humanos, la cooperación y coordinación, la autoridad, los recursos económicos y la participación pública.

Sin embargo, la habilidad construida no es suficiente para que el gobierno de la Ciudad asuma al CC como un problema público prioritario y urgente y, en consecuencia, para que ponga en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, recursos económicos, operación, etcétera, para atender y tratar el problema a través de acciones. Es necesario reconocer y atender las debilidades si es que se desea transitar hacia un estado más deseable de dicha capacidad institucional.

⁵³ Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, Porrúa, México, 1996, pp. 61-70.