

## LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE GOBIERNOS LOCALES EN LA ATENCIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO. UN MODELO DE ANÁLISIS

Angélica Rosas Huerta  
Verónica Gil Montes

### Resumen

En la actualidad el problema del cambio climático es tratado por varios gobiernos locales, pero su actuación se puede ver limitada por su capacidad institucional; es decir, estos gobiernos pueden enfrentar obstáculos o barreras institucionales que les impidan actuar eficazmente. Pero ¿cómo evaluar la capacidad institucional de un gobierno local que trata el problema del cambio climático? El presente trabajo presenta un modelo conceptual que sirve de referencia para valorar dicha capacidad. Dicho modelo está compuesto por lo que en este trabajo se identifican como los factores institucionales más importantes que determinan la habilidad de las instancias gubernamentales. El modelo se complementa con los atributos que describen dichos factores y las dimensiones que permiten desarrollar las relaciones entre ellos.

*Palabras clave:* cambio climático, capacidad institucional, factores institucionales, modelo de referencia, Gobierno del Distrito Federal

### Abstract

This paper presents a conceptual model that serves to assessing the institutional capacity that different local governments have to face the climate change, this model identifies some factors that determine the ability of government agencies to address the various problems arising from climate change. The model is complemented with attributes that describe these factors and dimensions that develop the relationships between them.

*Key words:* climate change, institutional capacity, institutional factors, reference model, Federal District Government

### INTRODUCCIÓN

En la actualidad el problema del Cambio Climático (CC) es un tema de interés público global, discutido por investigadores, autoridades gubernamentales nacionales y locales

Fecha de recepción: 7 de mayo de 2013

Fecha de aceptación: 15 de agosto de 2013

y por diferentes instancias internacionales. También, es un problema que es tratado por varios gobiernos locales de países desarrollados y en vías de desarrollo. Es el caso de Nueva York, Ciudad de México, Londres, Toronto, entre otros. En este momento se cuentan con acciones gubernamentales a nivel local enfocadas a tratarlo, son acciones que buscan mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero o bien adaptar las sociedades a los efectos que provoca la variabilidad climática. Algunos gobiernos se ven obligados, debido a acuerdos internacionales; otros, principalmente de países en vías de desarrollo, no están comprometidos, pero se suman al esfuerzo e impulsan acciones, es el caso del gobierno del Distrito Federal, el cual se convirtió en el 2004 en el primer gobierno a nivel “local” que asumió, en México, el compromiso y responsabilidad por el cambio climático al presentar su estrategia local de acción climática (ver GDF, 2004). Empero, su actuación se puede ver limitada por su propia capacidad institucional, es decir, los gobiernos locales pueden enfrentar obstáculos o barreras institucionales, es el caso de la estructura de gobierno, la capacidad administrativa y/o financiera, la cooperación-coordinación o la participación pública. Pero ¿cómo evaluar la capacidad institucional de un gobierno que trata el problema del cambio climático? El presente trabajo presenta un modelo conceptual que sirve de referencia para valorar la capacidad institucional de los gobiernos locales. Dicho modelo está compuesto por lo que en este trabajo se identifican como los factores institucionales más importantes que determinan la habilidad de las instancias gubernamentales para atender el cambio climático: el reconocimiento público, los recursos humanos, la cooperación y coordinación, la autoridad, los recursos económicos, la participación pública y el proceso de las políticas públicas. El modelo se complementa con los atributos que describen dichos factores y las dimensiones que permiten desarrollar las relaciones entre ellos. Para lograrlo, primero se presentan los retos que se enfrentan al analizar la capacidad institucional de los gobiernos locales, enseguida se exponen algunas consideraciones metodológicas y se describe el modelo de referencia, finalmente se analiza, tomando como base el modelo de referencia, la capacidad institucional que el gobierno del D.F. está construyendo para atender el asunto del cambio climático.

#### ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

El concepto de capacidad institucional (CI) asume diversas interpretaciones, haciendo una clasificación de ellas se puede distinguir aquellas definiciones que hacen alusión a una capacidad indicada, es decir, como potencial para cumplir tareas. Es el caso de Migdal (1988) que la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. En esta misma línea está Sikkink (1993) que la define como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales; y Oslak (2004) que la entiende como la disponibilidad (¿qué hay?, ¿cuánto hay?, ¿de qué calidad?) y aplicación efectiva de los recursos humanos (¿trabajan de acuerdo a lo esperado o no?), materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado

para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto.

Otras definiciones se enfocan a una capacidad efectiva, es decir, a la actuación del gobierno o su desempeño. En esta línea se encuentra la definición de Repetto (2004), la cual se refiere a la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Puntualiza en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan.

Por otro lado, se encuentran otras definiciones que aluden a una capacidad como producto, es decir, como las habilidades producidas. Es el caso de Hilderbrand y Grindle (1997), Land (2000), Burns (2005) y Ospina (2002) que la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Savitch (1998) la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.

Otras definiciones se refieren a la capacidad como proceso, es decir, como los esfuerzos por mejorar la capacidad. En esta línea se encuentran: Weiss (1998) que hace énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shock y las presiones externas; Chávez y Rayas (2006) que la entienden como el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo; es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento. En esta misma línea se encuentra Willems que define a la CI como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos (2003: 5).

Cada una de estas posturas asume que la CI se construye y/o desarrolla a partir de la multiplicidad de factores institucionales. En cuanto a sus componentes diversos autores destacan dos: la capacidad administrativa (las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales) y en la capacidad política (interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional), véase Evans, 1996; Alonso, 2001; Tobelem, 1992; y Oslak y Orellana, 2001; y Repetto, 2004. En relación con los niveles de la capacidad institucional, y retomando los aportes de Grindle (1997) y Forss y Venson (en Willems y Baumert, 2003), se consideran tres niveles que la determinan: el micro (el individuo); el meso (la organización) que se ubican en la capacidad administrativa y el macro (el amplio contexto institucional) que se encuentra en la capacidad política.<sup>1</sup>

El análisis de la capacidad institucional del sector público comienza en el nivel del individuo, sin embargo lo que ocurre allí es claramente influido por los otros niveles. En este sentido lo que sucede en la capacidad administrativa es claramente influido por la capacidad política y a su vez lo que pasa en la capacidad política también está

<sup>1</sup> Para una descripción detallada de los componentes y niveles ver Rosas, 2008.

determinado por la capacidad administrativa. Por ello, es necesario partir del principio metodológico de que estos niveles y sus respectivos componentes poseen por sí mismos un grado específico de injerencia en la capacidad institucional, pero que ubicados en el plano de las políticas públicas se relacionan y se determinan mutuamente, dando origen a cierta capacidad institucional.

Entre los factores que determinan la construcción y/o desarrollo de la capacidad institucional se enlistan los siguientes: el número, variedad y cargos de funcionarios; factores de procedimiento de recursos humanos (el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón), formación/capacitación de los recursos humanos, concentración de expertos, a través del reclutamiento; disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; estructura y distribución de funciones y responsabilidades, forma de organización, autoridad jurídica, sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas, relación, coordinación y colaboración intergubernamental, tipo y características de las políticas y programas que diseñan e implementan, leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, participación política; negociación; lucha de poder; entre otros.

Por otro lado, la CI se caracteriza por ser dinámica e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de políticas, sino que la capacidad está sujeta a las características de los factores institucionales que la determinan; por lo que la existencia y análisis de la capacidad institucional debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, en un tiempo determinado y en casos nacionales o locales particulares.

Ante ello, el reto que enfrenta un investigador interesado en evaluar la capacidad de gobiernos locales que atienden el problema del cambio climático es analizar la cantidad y variedad de factores que inciden en su construcción y/o desarrollo.

#### CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Partiendo de una visión sistémica,<sup>2</sup> este modelo está compuesto por lo que en este trabajo se identifica como los factores institucionales más importantes que determinan la habilidad de las instancias gubernamentales para atender el cambio climático. El modelo se complementa con los atributos que describen dichos factores y las dimensiones que sirven de base para desarrollar las relaciones entre los factores institucionales. Cabe precisar que los factores institucionales seleccionados se organizan por nivel (micro, meso y macro) y componente (capacidad administrativa y capacidad política). Se considera que

<sup>2</sup> Sistema es por definición: “Un conjunto de partes u órganos interdependientes que interactúan entre sí” (De Faria y Achilles, 1998: 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 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 (Gil-García, 2010).

el seleccionar los principales factores posee el mérito de reconocer la complejidad de la CI y optar por segmentarla en partes manejables y seleccionar de esas partes aquellas que son consideradas como las que ejercen mayor influencia en la construcción y/o desarrollo de la habilidad requerida de las instancias gubernamentales para atender el cambio climático. Sin embargo, también trae consigo una de las limitaciones del modelo. Por un lado se reconoce que la CI no está determinada única y exclusivamente por los factores seleccionados, sino depende de una gama más amplia. Por otro, se dejan de lado factores que podrían ser igualmente importantes. Empero, como quedará expuesto más adelante, un punto a favor es que se somete dicha elección a una valoración por parte de un grupo de expertos; lo cual permite tener una mayor validez de los factores institucionales seleccionados. Otro punto a favor radica en que esta selección permite realizar un examen y escrutinio minucioso de la CI de un gobierno local específico a través de los factores clave seleccionados. Bajo esta perspectiva, esta limitante trae consigo una de las fortalezas del modelo.

El modelo de referencia se construyó en dos momentos. En el primero, se realizó una revisión de algunos estudios que han analizado la capacidad institucional de aquellos gobiernos nacionales interesados en atender el CC, así como de los decretos, planes y programas de CC de algunos gobiernos locales.<sup>3</sup> Esta revisión permitió identificar la recurrencia con que los factores institucionales se presentan en dichos estudios y seleccionar aquellos que estuvieran presentes en más de la mitad de ellos, así como sus atributos y relaciones.<sup>4</sup> De igual forma, dicha selección se realizó tomando en cuenta la opinión de informantes clave,<sup>5</sup> la cual fue recuperada a través de una entrevista semiestructurada. También se considera la intención de utilizar un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción y/o desarrollo de la capacidad institucional se deriva no sólo de los factores que se ubican en la capacidad administrativa que tiene el

<sup>3</sup> Los documentos revisados fueron: Willems y Baumert, 2003; Valya y Eneffect, 2003; Gupta, 2003; Center For Clean Air Policy, 1999; Tudela, 2003; Gobierno de Madrid, 2008; Greater London Authority, 2007; Villaraigosa, 2007; Bloomberg, 2006; Office of Sustainable Development and Finance, Budget and Tax Office, 2005; Tejeda *et. al.*, 2008.

<sup>4</sup> En dicha revisión sobresalieron 38 factores institucionales que influyen en dicha construcción y/o desarrollo. De éstos, 17 son factores que tradicionalmente cualquier gobierno debe desarrollar para construir una capacidad institucional y 21 son factores que inciden en particular en las habilidades gubernamentales requeridas para gestionar el problema. En relación a los factores tradicionales destacan los recursos humanos y los recursos económicos como factores que son mencionados en casi la totalidad de los casos, el primero en los doce casos y el último en once. Le siguen: cooperación/colaboración de las organizaciones gubernamentales (8 casos), coordinación de las organizaciones gubernamentales (8 casos), base legal específica (7 casos) y participación pública (7 casos), como factores ampliamente destacados. En cuanto a los factores que inciden en particular en la CI de los gobiernos interesados en gestionar el CC destacan tres que son ampliamente reconocidos: políticas coherentes e integradas de largo plazo (10 casos), reconocimiento del CC como un problema público por parte de la sociedad (10 casos), reconocimiento gubernamental del CC como un problema público global, a largo plazo, con complejas interacciones y que concierne a todos y especialmente a las ciudades (7 casos).

<sup>5</sup> Los informantes clave, son personas que saben del tema y que tiene que ver con la gestión del CC en un gobierno local.

aparato estatal sino que también está en manos de aquellos factores que se sitúan en la capacidad política.<sup>6</sup>

En un segundo momento se validaron estos factores institucionales, sus atributos y relaciones, 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.<sup>7</sup> Cabe comentar que el análisis de la capacidad institucional que el gobierno del D. F. está construyendo para atender el CC se realiza a partir de la aplicación del modelo de referencia y la utilización parcial de un análisis FODA, en este sentido, primero, se construye la valoración identificando la presencia o ausencia de los principales factores institucionales de referencia

<sup>6</sup> Tomando en cuenta lo anterior, se seleccionan como factores clave (y sus atributos), que determinan la capacidad institucional de un gobierno local que busca contribuir a la mitigación y adaptación al CC, los siguientes: 1) reconocimiento del CC como un problema público prioritario por parte del gobierno local (reconocimiento público): 1. Organizaciones con la autoridad, 2. Asignación suficiente de recursos económicos y recursos humanos, 3. Recursos humanos capacitados, 4. Marco legal específico al CC y, 5. Programas enfocados exclusivamente al CC; 2) recursos humanos que el gobierno local contrata para dar atención al problema: 1. Número de personas dedicadas, 2. Tipo de personal, 3. Tiempo de dedicación, 4. Tipo de contratación, 5. Idoneidad del perfil y, 6. Capacitación; 3) cooperación y coordinación que se establece entre las organizaciones para atender el asunto: 1. Cooperación y Coordinación (CoC) impuestas jerárquicamente, 2. CoC intergubernamental, 3. CoC intersectorial, 4. CoC sustentada en objetivos comunes, y 5. CoC sustentada en una visión común e integral; 4) autoridad con la que cuentan las organizaciones gubernamentales para gestionar acciones enfocadas al asunto del CC: 1. Marco legal que defina y establezca responsabilidades, 2. Responsabilidades establecidas, 3. Actores gubernamentales responsables, 4. Otorgamiento de poder a los responsables, y 5. Capacidad de influir en otras organizaciones, 5) recursos económicos que el gobierno local asigna para dar atención al problema: 1. Presupuesto público (PP) destinado para el pago de sueldos y salarios, 2. PP para la coordinación de acciones enfocadas al CC, 3. Existencia de un programa operativo, y 4. PP para llevar a cabo las decisiones; y 6) participación social en la gestión del CC: 1. Participación de todos los sectores de la sociedad a nivel de información y consulta, 2. Participación conjunta de la sociedad y el gobierno en las diversas etapas de la política, 3. El gobierno delegue a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún programa, 4. Control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, 5. La sociedad participe con la intención de tener un conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos, y 6. El gobierno consulte a los ciudadanos para que éstos sean los que tomen una decisión.

<sup>7</sup> Dichos expertos se encuentran ubicados en el gobierno (5 autoridades federales y locales de México encargadas de la gestión del CC), en el sector privado (1 persona encargada del CC en la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable), en organismos internacionales (3 especialistas mexicanos que participan en el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático), en organismos no gubernamentales (2 personas encargadas del cambio climático en Greenpeace, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C.) 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. En cuanto al cuestionario, éste quedó estructurado en cinco preguntas organizadas en cuatro secciones: la sección 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 D. F.

seleccionados y validados, así como en la descripción de sus atributos. Posteriormente se señalan las fortalezas y debilidades de dicha capacidad.

#### MODELO DE REFERENCIA

El modelo base o básico de referencia construido a partir de una revisión bibliográfica para valorar la capacidad institucional de los gobiernos locales interesados en atender el problema del cc se validó y enriqueció a través de los resultados obtenidos con la técnica Delphi. El modelo se validó porque se ratificaron los factores y sus atributos que fueron seleccionados como aquellos que, principalmente, determinan la construcción y/o desarrollo de la capacidad institucional de un gobierno local. Se enriqueció porque se incorporaron o modificaron algunos factores y atributos (ver figura 1); así como se incorporaron dimensiones<sup>8</sup> que detonan la relación entre factores institucionales ubicados en un nivel de la capacidad institucional o en diferentes (ver figura 2).<sup>9</sup>

El modelo que sirve de referencia para analizar la capacidad institucional que un gobierno local construye y/o desarrolla para tratar el problema del cc está conformado por los siguientes factores: el reconocimiento público, los recursos humanos, la cooperación y coordinación, la autoridad, los recursos económicos, la participación pública y el proceso de las políticas públicas. El reconocimiento público es un factor institucional que si bien se ubica en el nivel meso de la capacidad institucional, éste detona la construcción y/o desarrollo de los factores institucionales que también determinan la capacidad de las instituciones de un gobierno local, por lo que se valora a través de la construcción y fortalecimiento de estos factores. Por ello, la capacidad institucional, así como los factores que la determinan están en función de aquellos problemas públicos reconocidos como

<sup>8</sup> Para identificar las dimensiones se analizan las opiniones de los expertos en torno a las relaciones entre los factores institucionales, el procedimiento a seguir es el siguiente, primero se diseñó una matriz de correlación tomando en cuenta los resultados obtenidos de la primera vuelta del cuestionario, en la cual se consideraron 12 relaciones entre factores institucionales identificadas a partir de la revisión de la literatura relevante (variables originales). La segunda matriz se construyó con los resultados de la segunda vuelta del cuestionario, la cual también incluyó las 12 relaciones originales, más 11 que fueron propuestas por los expertos en la primera circulación. Se analizó la información obtenida de las dos circulaciones porque se quería valorar, por un lado, la consistencia de las principales dimensiones que subyacen a la relación entre factores institucionales, de acuerdo a la literatura. Y por el otro, dar la oportunidad de encontrar nuevas dimensiones.

Para identificar las dimensiones relevantes se seleccionan aquellas variables cuyas cargas factoriales fueran próximas a uno, sea ésta positiva o negativa (próximo a 1 o -1). Por otro lado, el número de dimensiones a buscar se definió en función del criterio de porcentaje de la varianza (lo que aporta cada una a la relación). Para este estudio, se utilizaron las primeras cinco dimensiones principales por cada matriz de correlación, ya que en ellas se explica el 71.3% y 72.8% respectivamente de la varianza. Asimismo, se tomó en cuenta que, añadiendo una más, sólo se ganaba, para la primera matriz, un 8%; y para la segunda un 5%. Para el caso de la primera circulación: la primera variable explica el 20.3%, la segunda el 17.4%, la tercera el 13.6%, la cuarta y la quinta el 10.9% y 9.1%, respectivamente. Para la segunda circulación: la primera variable explica el 30.6%, la segunda el 20.9%, la tercera el 7.7%, la cuarta y quinta el 7.2% y el 6.4%, respectivamente.

<sup>9</sup> Debido a la extensión de páginas requeridas para este artículo no se presenta detalladamente los factores, atributos y dimensiones del modelo de referencia pero se recomienda consultar Rosas, 2011.

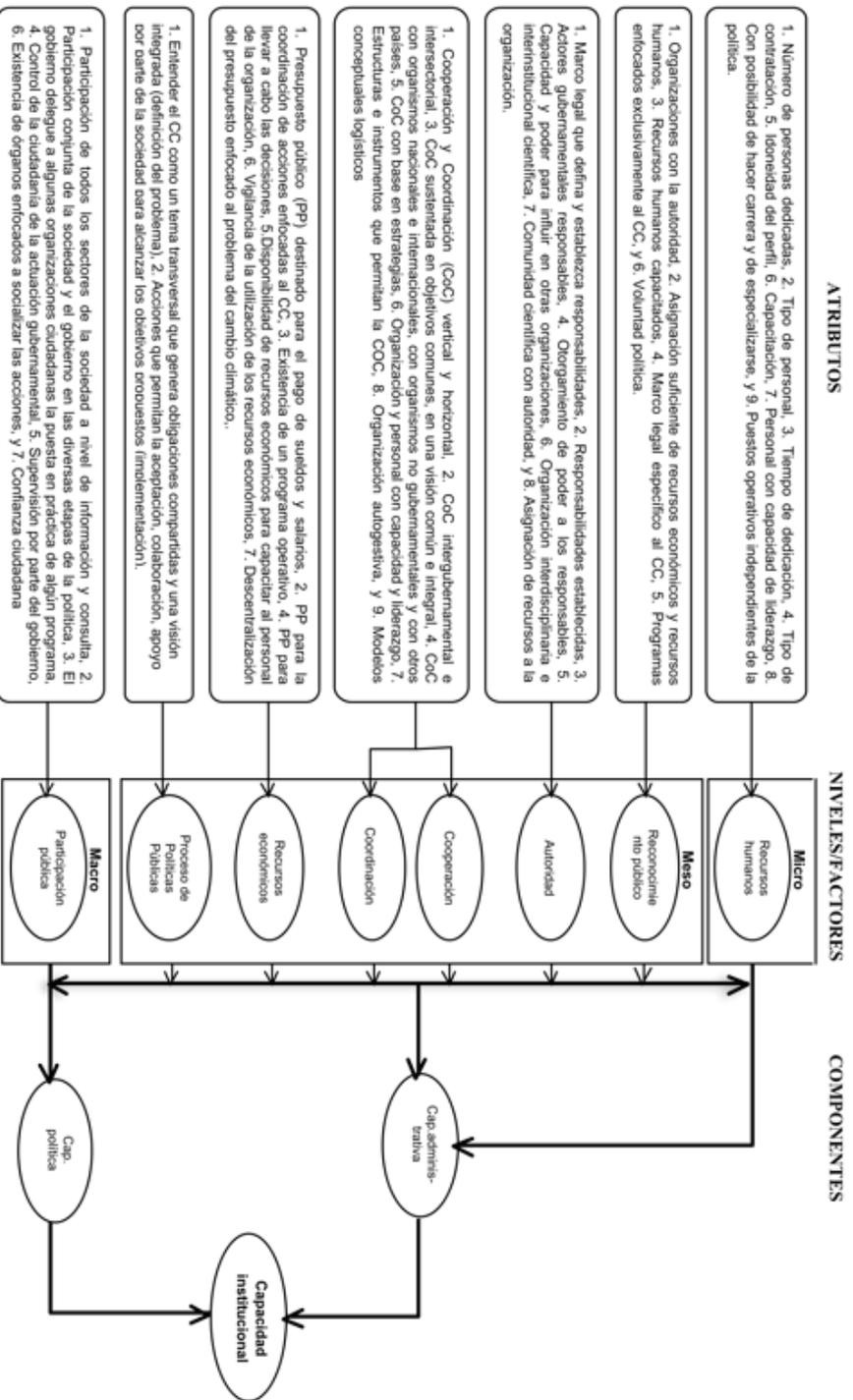


FIGURA 1. MODELO DE REFERENCIA PARA EVALUAR LA CI DE UN GOBIERNO LOCAL: ATRIBUTOS, FACTORES, NIVELES Y COMPONENTES

Fuente: elaboración propia

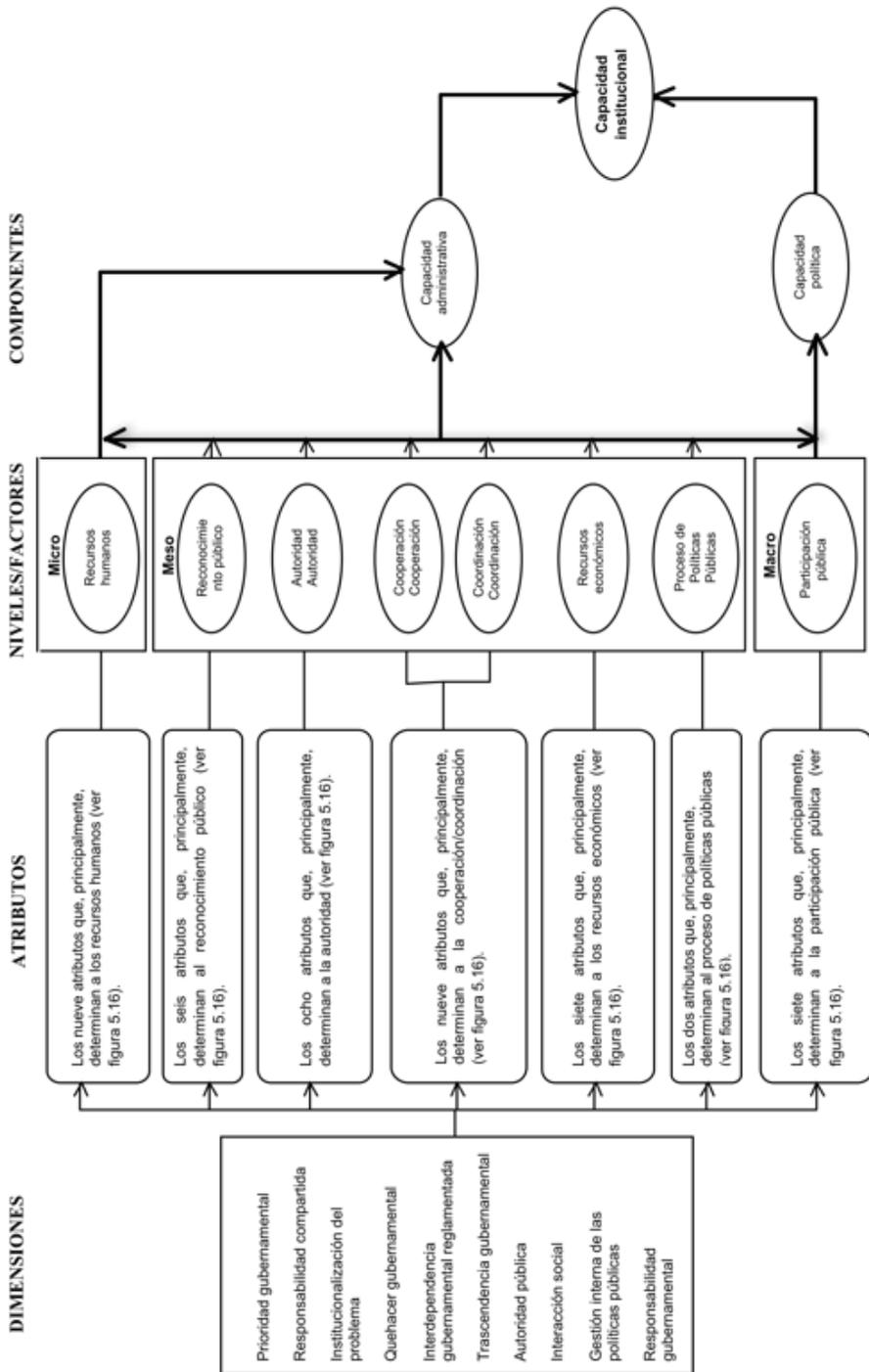


FIGURA 2. MODELO DE REFERENCIA PARA EVALUAR LA CI DE UN GOBIERNO LOCAL: DIMENSIONES, ATRIBUTOS, FACTORES, NIVELES Y COMPONENTES

Fuente: elaboración propia

públicos por parte de un gobierno local; de igual manera, están en función del tipo de reconocimiento que éste le otorgue. Por ello es necesario comenzar la descripción y validación del modelo con este factor.

El personal que el gobierno contrata para atender el CC representa el segundo factor del modelo de referencia. Éste debe examinarse no sólo desde la perspectiva de la oferta sino también desde sus cualidades. Por ello, el contar con personal suficiente, de tiempo completo, definitivo, que sea operativo; son atributos necesarios para que el recurso humano, como factor institucional, contribuya a desarrollar la capacidad institucional, sin embargo no son suficientes. La idoneidad en el perfil, la preparación, la capacitación, la especialización, la independencia que debe existir entre el personal y la gestión política, la posibilidad de hacer carrera y la capacidad de liderazgo y entrega son también atributos que se deben considerar en el factor humano.

La autoridad que la organización gubernamental debe contar para gestionar y coordinar las acciones del CC es otro de los factores que desarrollan las habilidades de la organización. Este factor 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. Los atributos que la caracterizan son: la existencia de una organización gubernamental encargada de gestionar y coordinar las acciones del CC, asignación de responsabilidades a la organización gubernamental encargada de gestionar y coordinar las acciones del CC, existencia de un marco legal que defina y establezca responsabilidades y el poder para actuar; la organización responsable cuente con el poder de decidir sobre los asuntos del CC, así como de disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de esas decisiones; la organización responsable tenga el poder para influir en la actuación de las organizaciones gubernamentales; existencia de una organización interdisciplinaria e interinstitucional científica, con funciones de asesores científicos; asignación de autoridad a la comunidad científica para que se encargue de la generación de información requerida para el monitoreo y estudios de impacto ambiental por regiones y; asignación de recursos humanos y económicos a la organización encargada de la gestión del CC para que ejerza su autoridad.

La cooperación y coordinación que se debe establecer entre las organizaciones gubernamentales para gestionar las acciones enfocadas a atender el asunto del CC representan el cuarto y quinto factor institucional del modelo, estos factores se caracterizan por los siguientes atributos: cooperación y coordinación intergubernamental, cooperación y coordinación intersectorial, cooperación y coordinación con organismos nacionales e internacionales, cooperación y coordinación con organismos no gubernamentales, cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes, en una visión integral de lo que se quiere como país, cooperación y coordinación con base en estrategias para obtener resultados/productos concretos, en principio debe ser una cooperación y coordinación impuesta jerárquicamente, desde el nivel superior, el ejecutivo, hasta los niveles operativos, paulatinamente se debe desplazar a una coordinación horizontal sustentada en objetivos comunes y en una visión común e integral del futuro de la política, personal con capacidad, liderazgo y autoridad para lograr la cooperación y coordinación,

existencia de un mínimo de estructuras e instrumentos que permitan la cooperación y coordinación con otros países para trabajar en proyectos específicos, organización auto-gestiva, utilización de modelos conceptuales y modelos logísticos que ayuden a organizar al personal y, organización responsable con capacidad, liderazgo y autoridad.

Cabe destacar que la coordinación impuesta jerárquicamente, desde el nivel superior, el ejecutivo, hasta los niveles operativos es benéfica porque a pesar de que exista un desconocimiento del asunto en las diferentes organizaciones gubernamentales del gobierno local y una oposición entre las organizaciones gubernamentales a cooperar y coordinarse para gestionar un problema que anteriormente no estaba contemplado, permite garantizar la articulación de los esfuerzos entre departamentos y agencias mediante un trabajo concertado y compartido.<sup>10</sup> No obstante, y tomando en cuenta la naturaleza del CC como problema público, este tipo de coordinación se debe apoyar cada vez más en la coordinación horizontal o también llamada intersectorial, la cual se constituye básicamente mediante redes intersectoriales para el desarrollo de las diferentes políticas y programas. Redes entendidas como la coordinación horizontal entre diferentes autoridades estatales interesadas en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución, a la par que reconocen su papel de facilitadoras para implementar las decisiones adoptadas. Estas redes se caracterizan, principalmente por: a) vincular diferentes organizaciones, estableciendo una interacción entre sus representantes; b) no implica la formación de una nueva organización; c) existe una dependencia recíproca entre los participantes, ninguno tiene, por sí sólo, todos los recursos requeridos para resolver el problema y depende, por tanto, de la cooperación de los demás; d) el objetivo de la red consiste en formular e implementar decisiones colectivas en torno al CC y; e) los participantes se hacen cargo de ejecutar debidamente las decisiones tomadas y, por tanto, son co-responsables en la solución del problema (Lechner, 1996: 11).

En cuanto a los recursos económicos, se concluye que para que la organización responsable de la gestión y coordinación del CC produzca realizaciones concretas requiere de un presupuesto público. La autoridad debe disponer no sólo de recursos económicos provenientes de la sociedad para el pago de sueldos y salarios, sino también para transformar las decisiones en productos: el diseño de acciones, el logro de la cooperación y coordinación con otras organizaciones tanto públicas como privadas, la capacitación de su personal, entre otros. Sin embargo, se debe vigilar la utilización de los recursos económicos, esto se puede facilitar con la existencia de un programa operativo anual.

La participación pública es otro de los factores que integra el modelo de referencia, éste se caracteriza por los siguientes atributos: participación de todos los sectores de la sociedad en el asunto del CC, el gobierno consulte a los ciudadanos para saber de sus propuestas y opiniones, la sociedad y el gobierno participen conjuntamente, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades, en las diversas etapas de la política, el gobierno delegue a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún programa,

<sup>10</sup>Información reiterada por los funcionarios del gobierno del D. F., del gobierno de Michoacán y por un académico de la Universidad Veracruzana entrevistados.

supervisión por parte del gobierno de las acciones que son delegadas a las organizaciones ciudadanas para la puesta en práctica, control por parte de la ciudadanía de la actuación gubernamental, participación propositiva por parte de la sociedad, existencia de órganos enfocados a socializar las acciones del CC y, confianza por parte de la ciudadanía de que las acciones se le demandan tendrán un beneficio.

Aunado a estos factores también se debe considerar el proceso de la política pública, en particular la definición del problema y la implementación. En cuanto al primero se debe considerar la manera como el gobierno local define el problema del cambio climático. En relación con el segundo, se deben considerar las acciones que el gobierno local impulsa para que los miembros de la sociedad acepte, colabore o apoye los programas orientados a la atención del CC.

Los ocho factores que componen el modelo de referencia poseen por sí mismos un grado específico de injerencia en la capacidad institucional, pero que ubicados en la actividad gubernamental se relacionan y se determinan mutuamente, dando origen a cierta capacidad institucional.

Por otro lado, existe una diversidad de vínculos que se establecen entre los factores y entre atributos de un mismo factor, los cuales emergen principalmente por dos dimensiones: la prioridad gubernamental y la responsabilidad compartida. La primera dimensión se refiere a que el gobierno local reconozca al CC como un asunto prioritario (Meny y Thoening, 1992: 124). La responsabilidad compartida entendida como el compromiso u obligación que deben asumir tanto autoridades gubernamentales como miembros de una sociedad ya sea como individuos o como miembros de algún grupo para enfrentar el CC.

De igual forma existen otras dimensiones que sirven en menor incidencia de base para la construcción o desarrollo de las relaciones entre los factores institucionales o bien entre sus atributos:

- La institucionalización del problema, es decir que un gobierno local y sus autoridades formal y legalmente constituidas en el marco de sus competencias reconozcan, asuman y actúen para atender el problema del CC.
- Quehacer gubernamental, que quien está a cargo de atender el asunto del CC son organizaciones con personal que tiene lógicas estructurales, culturales y funcionales propias, donde no todo es un conjunto de decisiones racionales ni políticas y donde no todo es un conjunto de expedientes y normas. Que dependen, para su funcionamiento y para alcanzar sus metas, de la voluntad política, del poder que se le asigne para hacer que otros actúen de acuerdo a lo esperado; así como del personal preparado y capacitado, de recursos públicos, de los procedimientos, de reglas, de formas organizativas, entre otros.
- Interdependencia gubernamental reglamentada, aquí se resalta la incapacidad que tiene una organización estatal en los diferentes poderes de estado o niveles de gobierno en enfrentar sola el problema del CC; y se reconoce la necesidad de que se dé un involucramiento de todas aquellas organizaciones gubernamentales vinculadas con el problema.

- Trascendencia gubernamental y social, ésta entendida como la importancia que se le da al asunto del CC tanto por la autoridad gubernamental como por la propia sociedad.
- Autoridad pública, entendida como el organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado (Meny y Thoening, 1992: 92).
- Interacción social, referida a la relación que se debe establecer entre gobierno y sociedad para lograr el éxito de la política.
- Gestión interna de las políticas públicas, la cual es entendida como la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios: personal, presupuesto, organización, entre otros, a fin de producir realizaciones concretas y específicas (Meny y Thoening; 1992: 93).
- Responsabilidad gubernamental, referida a contar con una organización responsable del problema. Esto no significa que dicha organización va a estar a cargo de todo el proceso de una política pública (agenda, formulación, implementación, evaluación) sino que se le debe encomendar a una organización la institucionalización del CC como un problema público. Esta organización se dedicará a explicar, transmitir, argumentar y persuadir a las diversas organizaciones gubernamentales. Así como a construir los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición, entre otros. Por ello, debe contar con los recursos económicos necesarios para desempeñar efectivamente sus responsabilidades.

Estas dimensiones detonan, unas en mayor medida que otras, relaciones entre los factores ubicados en los diferentes niveles de la capacidad institucional, son relaciones que se desarrollan entre el ámbito técnico-burocrático del aparato estatal y la interacción política que establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos. Se da una interconexión entre el ámbito interno de la administración pública con la esfera externa de la acción gubernamental, es decir, una relación entre el nivel micro, meso y macro y en consecuencia un vínculo entre la capacidad administrativa y la capacidad política.

#### LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El gobierno del D.F. está construyendo una capacidad institucional que le está permitiendo atender el asunto del CC. Dicha capacidad está determinada, principalmente, por los factores institucionales que componen el modelo de referencia; son factores que no se presentan lineal ni mecánicamente, tampoco siguiendo un orden, sino se van desarrollando a partir de la articulación y complejidad de todos los factores que se sitúan en sus niveles y componentes. Empero, el reconocimiento que el gobierno otorga al problema, factor que se ubica en el nivel meso, es el que detona su construcción y/o desarrollo. En este sentido, ésta capacidad, así como los factores que la determinan están en función de dicho reconocimiento. Éste no se dio de facto, sino fue un proceso paulatino que se inicia

en el 2001 y se fortalece en el 2008 cuando se da a conocer el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, éste es el primer programa que diseña el gobierno local con la única intención de impulsar acciones que permitan que la Ciudad atienda el asunto del cc. Por ello, el contar con un programa representa otra fortaleza, ya que éste funge como el instrumento rector de las actividades que el gobierno desarrolla en torno al cc. Otra fortaleza se ubica en la voluntad política del jefe del gobierno para reconocer al cc como objeto de su acción y como objeto sobre el que ha decidido actuar. Ésta representa una fortaleza ya que se evidencia un interés, compromiso y buena disposición del jefe de gobierno, dicha voluntad no sólo ha quedado en declaraciones, sino se ha expresado en el desarrollo que ha experimentado la propia capacidad institucional. Existen otros atributos que están presentes en el reconocimiento público pero debido a que éstos también caracterizan a los otros factores institucionales se decide exponerlos más adelante.

Este reconocimiento gubernamental está estrechamente relacionado con las diez dimensiones que subyacen del análisis de componentes principales, ya que el desarrollo de estas dimensiones están en función de aquellos problemas reconocidos como públicos por parte de un gobierno local. Por ello se afirma que entre mayor sea el compromiso que asuma el gobierno del D. F. mayor será el desarrollo de estas dimensiones y en consecuencia detonarán o fomentarán, positivamente, relaciones entre los factores institucionales o sus atributos que determinan la capacidad institucional del gobierno de la Ciudad.

Por otro lado, 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 capacidad institucional. Revisando este factor en el gobierno del D. F. se observa que su capacidad institucional se ve determinada positivamente por la existencia de personal adscrito a la Dirección de Programa de Cambio Climático y Proyectos MDL<sup>11</sup> y encargado exclusivamente del asunto.<sup>12</sup> Hasta el 2010 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 (1996) y Alonso (2001), los cuadros burocráticos son sumamente importantes para el funcionamiento estatal, éstos son la base para el éxito de cualquier acción o política. Sin embargo, hay que señalar, como bien lo indican Meppen y Bourke (1999), Robinson (2004) y Meira (2009), 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 capacidad institucional del gobierno del D. F. también está determinada por el personal adscrito a otras áreas del gobierno responsables. Para el gobierno del D. F fue positivo contar con personal encar-

<sup>11</sup> Esta Dirección es la instancia encargada de institucionalizar el cc como problema público entre las diversas organizaciones gubernamentales del D. F., así como de la gestión y coordinación de las acciones orientadas a la mitigación de las emisiones de GEI. Ésta es un área adscrita a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

<sup>12</sup> La información requerida para describir este factor institucional en el gobierno del D. F. fue proporcionada por la Oficina de Información Pública de la Secretaría del Medio Ambiente, el 14 de abril del 2010, con folio: 0112000043609-001.

gado exclusivamente del problema, ya que funcionó de catalizador para que el asunto se atendiera por las autoridades gubernamentales.

La estructura del personal adscrito a la dirección representa otro aspecto que favoreció la construcción de la capacidad institucional del gobierno del D. F., ya que 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 (2002) para atender problemas públicos, el gobierno debe contratar con personal operativo, el cual 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. Si bien el personal es la base del éxito en la atención del asunto del CC, lo cierto es que sus cualidades determinan su actuación en sus funciones, es el caso de la idoneidad del perfil, la capacitación y el liderazgo.

En cuanto a la idoneidad del perfil se concluye que aquí se ubica otro de los aspectos que favorecieron la construcción de la capacidad institucional del gobierno del D. F., ya que los dos responsables principales de la gestión del CC son ingenieros 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. Es una fortaleza porque su formación está directamente relacionada con el aprovechamiento de la energía, éste es un aspecto fundamental para atender el CC. Sin embargo, y retomando los aportes de Meppen y Bourke (1999), y Robinson (2004), para desarrollar la habilidad de las instancias gubernamentales para atender un problema como el CC se requiere la participación de varias disciplinas para crear una visión y soluciones basada en los conocimientos interdisciplinarios. 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. 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.

Otro de los aspectos que contribuyeron en la construcción de la capacidad institucional se refiere a la capacitación y especialización que el personal ha recibido.<sup>13</sup> El primero se refiere al tipo de capacitación 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”. Ante esta limitante se propone que el gobierno instrumente programas de capacitación a fin de mejorar el

<sup>13</sup>En cuanto a la capacitación, el personal ha asistido a diversos cursos, congresos, conferencias a nivel nacional e internacional relacionadas con el asunto del cambio climático. También a participado en varios congresos nacionales e internacional, su participación consistió en ser conferencistas o expositores de temas relacionados con el cambio climático. Esta participación permite que el personal se vaya especializando en la gestión del CC.

talento intelectual indispensable para la formulación de políticas. Dicha capacitación no sólo puede incrementar la pericia técnica, sino, a decir de Hintze (2002), contribuye a establecer valores que apunten a la racionalidad común, el surgimiento de un espíritu de grupo y el mayor prestigio de los funcionarios. La segunda debilidad hace alusión a los recursos económicos. Hasta el momento el gobierno del D.F. ha dependido de las invitaciones de organismos internacionales para capacitar y especializar al personal encargado del problema. Los gastos realizados por el personal para participar en dichos eventos han sido pagados por las organizaciones que invitan.

La última fortaleza que se ubica en el personal 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. El personal ha logrado "... consensar entre las dependencias del D.F.... hacer una labor intensa de concientización al interior del gobierno... para lograr alcanzar los objetivos plantados en el Programa de Acción Climática".<sup>14</sup> Esto queda evidenciado en los avances que se tienen de las acciones contempladas en dicho programa.<sup>15</sup> 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 desarrollada entre las autoridades gubernamentales. Es decir, son producto de la relación que se establece entre el factor recurso humano y los otros factores que determinan la capacidad institucional.

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 CI del gobierno de la Ciudad ya que el gobierno contó, hasta mediados del 2010, con un marco jurídico que establecía un sistema de división de atribuciones en materia de medio ambiente,<sup>16</sup> el cual le permitió incorporar en el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. las competencias/atribuciones de la organización gubernamental del D.F. en materia de CC (Dirección de Programa de CC y proyectos MDL). Empero, para desarrollar la capacidad de gestión del CC del gobierno del D.F. 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.<sup>17</sup> Cabe destacar que el 16 de junio de 2011 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de

<sup>14</sup>Entrevista realizada al Director General de Planeación y Coordinación de Políticas el 28 de octubre de 2011.

<sup>15</sup>Para un conocimiento sobre los resultados alcanzados ver GDF, 2010.

<sup>16</sup>A nivel federal, se contaba y actualmente se cuenta con la Constitución Política, con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y con la Ley de Planeación. A nivel local, se cuenta con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la Ley de Planeación del Desarrollo del D.F., con la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y con la Ley Ambiental para el D.F. establece las autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal.

<sup>17</sup>Opinión recuperada a través de entrevista realizada al Director General de Planeación y Coordinación de Políticas, y al Director de Programa de Cambio climático y Proyectos en entrevista realizada el 28 de octubre de 2011.

Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal y el 19 de octubre de 2012 se publica el reglamento para dicha ley, queda para futuras investigaciones analizar en qué grados dicho marco normativo contribuye en el fortalecimiento de la capacidad institucional del D. F.

Por otro lado, el contar con un área para atender el asunto del CC también representa un aspecto positivo de la capacidad institucional del gobierno de la Ciudad, ya que como lo señala Willems y Baumert (2003) la existencia de una organización responsable del asunto es considerada un área de intervención para construir capacidad (Dirección de Programa de CC). Sin embargo, existen algunas características de dicha área que le impiden fungir como tal, por ejemplo, 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). 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 capacidad institucional es necesario que esta dirección se convierta en unidad administrativa con las atribuciones y la autoridad requerida. Empero, tomando en cuenta la naturaleza del CC como problema público, la intervención gubernamental no debe guiarse por este tipo de organizaciones, sino por estructuras que permitan la participación de todas aquellas dependencias vinculadas con la atención del CC, es el caso de la recién creada Comisión Interinstitucional de CC del D. F. Al parecer, con esta comisión se abre la oportunidad para que el gobierno cuente con un área que contribuya a fortalecer su capacidad institucional, hay que dar tiempo para valorar su actuación.

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. Para el caso del gobierno del D. F. se cuenta con el Centro Virtual de CC, éste representa una organización interdisciplinaria científica. El 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, ya que este tipo de espacios se crea sólo para ser de apoyo.

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. Revisando los atributos de estos factores en el caso del gobierno del D. F. sobresale la cooperación y coordinación de esfuerzos entre unidades ubicadas al interior de la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) y aquellas que operan en diferentes áreas de política, así como la vinculación que se desarrolla entre cada una de ellas y con las agencias internacionales. La presencia de estos atributos contribuyeron con la construcción de la capacidad institucional del gobierno del D. F., ya que la autoridad asumió que el CC como problema público se enfrenta con la intervención y el esfuerzo de varias organizaciones. Otro aspecto positivo que determina la capacidad institucional se refiere a que la cooperación

y coordinación se desarrollaron por instrucción del Ejecutivo Local haciendo uso de sus facultades. En principio este tipo de coordinación sugiere un buen comienzo. No obstante, y tomando en cuenta la naturaleza del CC como problema público (Rosas, 2011) y los aportes de Lechner (1996: 11), 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.

Por otro lado, hay que destacar que la cooperación y coordinación que se desarrolla en el gobierno del D. F. para atender el CC se limita a su jurisdicción, no trasciende instancias de diferentes niveles de gobiernos. No se establece una coordinación entre órdenes o niveles de gobierno central o local. Precisamente aquí se encuentra otra limitante, ya que el gobierno del D. F. no asume que, como bien lo señala Briassoulis (1989), el problema del CC se extiende sobre todos los niveles espaciales, atraviesan las fronteras jurisdiccionales, no respetan lindes políticos, geográficos o administrativos; por lo que diferentes dependencias gubernamentales a nivel federal y local se ven implicadas en la problemática.

Por último, otra fortaleza de la capacidad institucional del gobierno del D. F. se ubica en la cooperación que ha recibido de algunos organismos internacionales, principalmente ésta ha permitido, como ya se comentó, que el personal responsable del problema se capacite, 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; 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 CC.

Los recursos económicos con los que cuenta la organización gubernamental para atender el asunto del CC, representan uno de los factores críticos para la construcción de la CA del gobierno del D. F., ya que se caracteriza por presentar más debilidades que fortalezas. Primero, hasta el momento la cuenta pública del gobierno del D. F. no contempla recursos económicos destinados a alguna dependencia que se encargue exclusivamente del CC o a alguna partida referida al asunto, pero si se le asignan recursos a la SMA para atender la problemática. Lo anterior podría representar una fortaleza inicial, pero si revisamos el monto de recursos económicos asignados, esta 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 el 1.97% del monto total. En cambio la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría de Seguridad Pública se le asignaron el 18.69 y el 22.99% respectivamente.<sup>18</sup>

Uno de los aspectos que contribuyen a la construcción de la capacidad institucional 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 al asunto del CC. En este año se designa recursos para el rubro enfocado a la prevención del CC y uso eficiente de la energía, el monto equivale al 0.23% (\$1,879,635.57) del presu-

<sup>18</sup>Cuenta pública del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009.

puesto 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), GDF, 2008.

No obstante el contexto anterior, cabe señalar que la escasez de recursos no ha impedido que el gobierno atienda el asunto, lo anterior debido a que se ha contado con recursos económicos provenientes de organismos internacionales para el diseño y ejecución del Programa de Acción Climática; así como de la propia Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la SMA del D. F. para sueldos y salarios. Por ejemplo, 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%), 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 con un total de \$824,500.00 (16%).<sup>19</sup> Por último, se destaca como debilidad el que no existe una vigilancia por parte de la sociedad en la utilización de recursos económicos.

La participación social en el asunto del CC representa otro de los factores que favorecieron la construcción de la capacidad institucional del gobierno del D. F. Revisando las características de este factor sobresale, como fortaleza, el que el gobierno del D. F. cuenta con un marco legal que regula la participación pública, tanto a nivel federal como local, en los asuntos ambientales.<sup>20</sup> Apoyado en este marco, la autoridad del D. F. está facultada a realizar plebiscitos, referéndums, consultas, colaboración ciudadana, entre otros. Desde el ámbito normativo, estos mecanismos de consulta sugieren un buen comienzo en la construcción de la CI del gobierno del D. F., ya que permiten que la sociedad participe en el asunto del CC, a través de los diferentes niveles de participación que propone Arnstein (1971): información, consulta, delegación, asignación o control.

Sin embargo, revisando la actuación del gobierno del D. F. se observa que éste sólo ha impulsado acciones que le han permitido transitar los dos primeros niveles de participación: la información y la consulta. En cuanto al primero, la Dirección de Programa de CC ha proporcionando, a través de reuniones, el conocimiento del problema (qué es el CC), su importancia, los impactos que genera y sobre todo sus propuestas para atenderlo. Por ello, ha logrado establecer la *conditio sine qua non* para hacer posible cualquier política o programa, ya que para producir realizaciones concretas y específicas no sólo se requiere de una gestión interna de las políticas públicas, sino también de la aceptación por parte de los miembros de la sociedad de aquellas políticas o programas, como lo señalan Aguilera Klint y colegas (Citado en Chávez, 2004) y Pressman y Wildavsky (1998).

<sup>19</sup> Información proporcionada por el Director General de Planeación y Coordinación de Políticas, y el Director de Programa de Cambio climático y Proyectos en entrevista realizada el 28 de octubre de 2010.

<sup>20</sup> A nivel federal se tiene Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. A nivel local se cuenta con Ley Ambiental del D. F. y la Ley de Participación Ciudadana.

Además de proporcionar información, la Dirección ha impulsado reuniones que le han permitido consultar a los ciudadanos para conocer de sus propuestas y opiniones en torno a las acciones incluidas en el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, así como su diseño. Este tipo de participación contribuye a lograr un consenso y aceptación por parte de la sociedad de aquellas acciones que sean incluidas en dicho programa, y así evitar, en la medida de lo posible, los escenarios adversos en la implementación del mismo; ya que con ciertas acciones los beneficiarios de las mismas o los miembros de la sociedad pueden reaccionar en contra de alguna acción orientada a mitigar la emisión de carbono debido a que se sientan agredidos y por lo tanto generar comportamientos adversos a la política. Por ello, se deben impulsar diversos mecanismos que permitan la aceptación, apoyo, entre otros, de los beneficiarios o los miembros de la sociedad para alcanzar los objetivos planteados por una política. Queda para futuras investigaciones el indagar si se diseñan mecanismos de participación que busquen el consenso, aceptación y colaboración por parte de la sociedad para implementar las acciones contenidas en el programa y si éstos han logrado contribuir en alcanzar los objetivos de cada una de ellas.

Tomando en cuenta lo anteriormente planteado, estos dos niveles de participación impulsados por el gobierno del D. F. constituyen una fortaleza inicial. Además, porque permite construir una vinculación entre la capacidad administrativa y la capacidad política, entre el adentro, el aparato estatal (el nivel micro y meso de la CI) y el entorno, la sociedad (nivel macro). Dicha relación es sumamente importante para la construcción de la capacidad institucional, ya que la habilidad de las instancias gubernamentales ésta determinada no sólo por la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos y bien motivados, sino también por la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos. Sin embargo, a futuro podría tornarse en una debilidad, pues de acuerdo con Arnsterin (1971) el nivel de información y consulta representan cierto nivel de simbolismo que permite a los interesados en el asunto el escuchar y ser escuchados, sin que esto represente una carga significativa de poder que genere un cambio, por ejemplo, en la formulación o diseño de las políticas públicas. Es por ello que deberán impulsarse aquellos niveles de participación que permitan que la sociedad tenga el poder de cambiar la actuación del gobierno, es el caso de la delegación, la asociación y el control.<sup>21</sup> Existen varios factores que impiden que se transite a estos tipos de participación, es el caso de los recursos económicos y humanos, pero sobre todo del cómo se gobierna (el proceso de tomar las 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

<sup>21</sup>La primera se establece cuando un gobierno delega a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención del CC. Por el contrario, la asociación implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acercan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común. La tercera, se refiere al control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía.

públicas, la rendición de cuentas, entre otros). Es decir, en lo que Forss y Venson llaman gobernanza pública (Willems y Baumert, 2003).

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con la utilización del modelo de referencia se pudo, por una parte, especificar la capacidad institucional que requieren los gobiernos locales para hacer frente al CC; por otra, permitió analizar la capacidad institucional con la que cuenta el gobierno del Distrito Federal para atender el problema del CC. Dicho modelo fue compuesto por lo que en este trabajo se identificaron como los factores institucionales más importantes que determinan la habilidad de las instancias gubernamentales para atender el cambio climático: el reconocimiento público, los recursos humanos, la cooperación y coordinación, la autoridad, los recursos económicos, la participación pública y el proceso de las políticas públicas. El modelo se complementó con los atributos que describen dichos factores y las dimensiones que permiten desarrollar las relaciones entre factores.

Este modelo se caracterizó por estar construido a partir de una investigación documental y tomando en consideración la opinión de informantes clave; así como recuperando, a través de un ejercicio Delphi, la valoración que hacen 30 expertos en torno a los factores institucionales, sus atributos y relaciones identificados a partir de la investigación documental. Dicha evaluación permitió enriquecer y validar los factores institucionales seleccionados, así como sus atributos.

El analizar la capacidad institucional a partir de un modelo de referencia posee el mérito de reconocer la complejidad de dicha capacidad y optar por segmentarla en partes manejables y seleccionar de esas partes aquellas que fueron consideradas como las que ejercen mayor influencia en la construcción y/o desarrollo de la habilidad requerida por las instancias gubernamentales para atender el cambio climático. Además, es un modelo que permitió valorar, en un tiempo determinado y en casos locales particulares, la habilidad que construyen las instancias de gestión local para atender el CC.

Otra de las ventajas de utilizar un modelo con estas características es el que permitió reconocer que la capacidad institucional es producto de la interacción de los diversos factores que se ubican en sus tres niveles (micro, meso y macro), así como en sus componentes (administrativo y político). Es un modelo que efectivamente reconoce que la construcción y/o desarrollo de la habilidad de un gobierno local requerida para atender el CC no depende ni está determinada única, o siquiera principalmente, por uno o unos de los factores que se ubican en la capacidad administrativa, sino por la articulación y complejidad de todos los factores que se sitúan en sus componentes y niveles.

Dadas sus características y el procedimiento que se siguió para su construcción, el modelo puede ser usado en otros contextos, por ejemplo para evaluar la capacidad institucional de gobiernos estatales o nacionales, siempre y cuando se tome en cuenta:

- la disponibilidad de información que se cuente,

- la similitud de contextos o situaciones con el caso que fue evaluado en esta investigación,
- la importancia que tienen los factores institucionales en ese contexto,
- el abrir la posibilidad de complementar el modelo con factores o atributos que podrían ser importantes.

Por último, para aumentar la validez y la confiabilidad del modelo, se recomienda que en futuros estudios se consideren factores que podrían ser igualmente importantes, es el caso de la formulación de políticas coherentes e integrales de largo plazo donde estén presentes todos los sectores involucrados en el problema (transporte, energía, agricultura, entre otros), el flujo adecuado de la información requerida para atender el problema (información completa, oportuna y confiable), el entorno económico, político y social, la participación del gobierno en las negociaciones internacionales sobre el cc. Esto debido a que la capacidad institucional se puede explorar a través de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y niveles de gobierno (federal y local). De ahí que la CI se analiza a través de un gobierno, pero asociado con los otros niveles de gobierno y poderes del Estado. Por ello, se abre la oportunidad de ampliar el modelo, en futuros estudios, considerando otros factores institucionales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, G. 2001. *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*, Documentos de Trabajo, UNSAM, Buenos Aires.
- Arnstein, S. R. 1971. "A ladder of Citizen Participation" en *Journal of the Royal Town Institute*, abril.
- Bloomberg, M. 2006. *New York Climate Change Action Plan*. USA.
- Briassoullis, H. 1989. "Theoretical orientations of environmental planning: an inquiry into alternative approaches environmental". *Environmental Management* 13 (4):381-392.
- Burns, J. R. 2005. *Government capacity and the Hong Kong civil service*, Oxford University Press, E. U.
- Center for Clean Air Policy. 1999. *Climate Change in Ukraine: An Institutional Capacity Assessment*. Washington, D. C.
- Chávez, M. M. 2004. *Planning for sustainability: a transdisciplinary planning approach applied to water resources in México*, Ph. D. Thesis, University of Liverpool.
- Chávez, O. e I. Rayas. 2006. "Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso" en Portal de desarrollo, 26 de junio, consultado en Internet: <http://www.portaldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272&idcontenido=292>.

- De Faria, Mello y Achilles, Fernando. 1998. *Desarrollo organizacional, enfoque integral*, Editorial Limusa, México
- Evans, M. 1996. “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Enero-Marzo de 1996, vol. 35, no. 140, Instituto de Desarrollo Económico y Social, México.
- Evans, P. 1996. El Estado como Problema y Como Solución. *Desarrollo Económico*. 35
- GDF-Secretaría de Finanzas. Evaluación Programática-Prespuestal de Actividades Institucionales de la Secretaría del Medio Ambiente, 2008 y 2009.
- GDF. 2010. *Informe de avances 2010*. Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008–2010, México.
- Gil-García, Ramón. 2010. “Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas”. En Mauricio Merino *et. al. Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política Pública*, FCE-CIDE, México.
- Gobierno de Madrid. 2008. *Plan de Uso Sostenible de la Energía y Prevención del Cambio Climático de la Ciudad de Madrid*, España.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF). 2004. *Estrategia local de acción climática*, Secretaría del Medio Ambiente del D. F., México.
- Greater London Authority. 2007. *Action Today to Protect Tomorrow*. The Mayor’s Climate Change Action Plan. Greater London Authority. London.
- Grindle, M. S. 1997a. “The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions” en Grindle, Merilee S, *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Boston.
- Gupta, S. 2003. Implementing Market-based Approaches for Greenhouse Gas Abatement in India: Institutions and Policies In: Willems, P., and K. Baumert (eds). *Institutional Capacity and Climate Actions*. OECD Environmental Directorate International Energy Agency. France.
- Hilderbrand, M. y M. Grindle. 1997. “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?” en Grindle, Merilee. *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Harvard University Press, Boston.
- Hintze, J. 2002. Capacidad Institucional y Profesionalización: el Enfoque ORH. En: *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.
- Land, A. 2000. *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*, ECDPM Discussion Paper 14, Maastricht, ECDPM.

- Lechner, N. 1997. *Tres formas de coordinación social. Un esquema*. Cepal. 61: 7-17.
- Meira, Á. 2009. *Comunicar el Cambio Climático. Escenario Social y Líneas de Acción*.
- Meny, Y. y J. C. Thoening. 1992. *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Meppen, T. y S. Bourke. 1999. "Different ways of knowing a communicative turn toward sustentability", *Ecological economics*, no. 30, Amsterdam.
- Meppen, T., and S. Bourke. 1999. Different ways of knowing a communicative turn Howard sustentability. *Ecological Economics* 30 (3): 389-404.
- Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton.
- Office of Sustainable Development and Finance, Budget and Tax Office. 2005. *A progress report on the city of Portland and Multnomah County local action plan on global warming*. Portland.
- Oslak, O. 2004. *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.
- Ospina, S. B. 2002. *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, Octubre, Lisboa, Portugal.
- Oszlak, O. y E. Orellana. 2001. *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Mimeo, Buenos Aires.
- Pressman, J. y A. Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México.
- Repetto, M. F. 2002. *Los actores de la política social*, mimeo, Washington D. C.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Serie de documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Robinson, J. 2004. "Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development". *Ecological Economics* 48 (4): 369-384.
- Rosas, H. A. 2008. "Capacidad institucional: un elemento a evaluar en las políticas públicas" en *Revista Política y Cultura*, (otoño 2008), UAM-X.
- \_\_\_\_\_. 2011. *La Capacidad Institucional del Gobierno Local para Atender el Cambio Climático: el Caso del Gobierno del Distrito Federal*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

- Savitch, H. V. 1998. "Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century" en *Administration & Society*, July 1998, vol. 30, no. 3.
- Sikkink, K. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, vol. 32, no. 138, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina.
- Tejeda, A. 2008. *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, A. C., Instituto Nacional de Ecología, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.
- Tobelem, A. 1992. *Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational*
- Tudela, F. 2003. "Institutional Capacity for Climate Change Mitigation in Mexico". In: Willems, S., and K. Baumert (eds). *Institutional Capacity and Climate Actions*. OECD Environmental Directorate International Energy Agency. France.
- Valya, P., and S. Eneffect. 2003. "Bulgaria's Institutional Capacity for Climate Actions: a Survey". In: Willems, S. and K. Baumert (eds). *Institutional Capacity and Climate Actions*. OECD Environmental Directorate International Energy Agency. France.
- Villaraigosa, A. R. 2007. *Los Angeles Climate Change Action Plan*. USA.
- Weiss, L. 1998. *The myth of the powerless state*, Cornell University Press, New York.
- Willems, S. 2003. "Institutional Capacity and Climate Actions" en *Environment Directorate International Energy Agency*, no. 5. OECD, France.
- \_\_\_\_\_ y K. Baumert. 2003. *Institutional capacity and climate actions*, OECD Environmental Directorate International Energy Agency, France.

ANGÉLICA ROSAS HUERTA

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociedad y Territorio por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es coordinadora de la licenciatura en Política y Gestión Social de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco y es profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la misma Universidad, líneas de investigación: políticas públicas, evaluación institucional, cambio climático. Es autora de diversos artículos y libros referentes al cambio climático. Correo electrónico: anrosas@gmail.com

VERÓNICA GIL MONTES

Profesora investigadora, Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Lic. en sociología por la UAM-X, Dra. Ciencias Sociales con especialidad en Psicología Social de Grupos e Instituciones. Actualmente es directora de la Revista Política y Cultura, Departamento de Política y Cultura, UAM, Xochimilco. Líneas de investigación: instituciones, jóvenes, procesos de memoria colectiva, subjetividad e imaginarios sociales, correo electrónico [veronicagilmontes@gmail.com](mailto:veronicagilmontes@gmail.com)