



DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas

Respirar la ciudad.

Las relaciones intergubernamentales en la política de calidad del aire

Presenta:

Susana Silva Cruz

Licenciada en Política y Gestión Social.

Directora: **Dra. Miriam Alfie Cohen.**

Lectora interna: **Dra. María Cristina Sánchez Mejorada Fernández Landero.**

Lector externo: **Dr. Gabriel Pérez Pérez.**

México, D.F., octubre de 2015.

Este proyecto de tesis fue realizado con apoyo financiero del Fondo Mixto CONACYT.

AGRADECIMIENTOS

A Dios primeramente,
por permitirme cumplir un sueño más.

A mi mamá, Ramona
por la motivación constante, por sus consejos, sobre todo por su amor.

A mi papá, Germán
Por su ejemplo de perseverancia y constancia, por su apoyo siempre.

A Edgar Noé,
Gracias por confiar en mí, cuidarme, por hacerme crecer y no permitir que me
rindiera, por amarme... ¡Te amo con todo mi ser!

A mis queridos hermanos, Bety, Belly, Magda, Mimi, Bere, Karenina y Tolín,
por quererme tanto, aceptarme como soy y desearme siempre lo mejor.

A todos mis amigos,
Por amarme y estar conmigo, por ser parte de mi vida, por su aliento.
Especialmente les agradezco a Esperanza, Edgar y Sol
sus valiosos comentarios y aportaciones, sobre todo su paciencia y comprensión.

A mi profesora y asesora, Dra. Miriam Alfie Cohen,
por darle dirección a este barco y llevarlo a buen puerto.

A mis lectores, Dra. Cristina Sánchez y Dr. Gabriel Pérez,
Por su tiempo y el apoyo ofrecido a este trabajo.

A la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Agradezco a todas
aquellas personas que de manera directa o indirecta
contribuyeron al desarrollo del presente trabajo de investigación.

“La Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de éste”.

OMAR GUERRERO

Principios de Administración Pública

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Índice | 1 |
| Introducción | 3 |
| I. Gestión y relaciones intergubernamentales: factores esenciales en la gobernabilidad | 7 |
| 1.1 Necesidad del estudio de las relaciones intergubernamentales en el marco de la gobernabilidad | 7 |
| 1.2 Gobernabilidad | 8 |
| 1.2.1 La influencia del federalismo | 11 |
| 1.2.2 Gobernabilidad metropolitana: ejemplos exitosos | 14 |
| 1.3 Coordinación metropolitana en la legislación | 16 |
| 1.4 La gestión intergubernamental: Definición y características | 21 |
| 1.4.1 Las Relaciones Intergubernamentales | 25 |
| 1.5 A manera de conclusión | 31 |
| II. La Zona Metropolitana del Valle de México y el inicio de las políticas para mejorar la calidad del aire | 34 |
| 2.1 La Zona Metropolitana Zona Metropolitana del Valle de México, producto de la Ciudad Difusa | 34 |
| 2.2 La cuestión ambiental en la Zona Metropolitana: El caso del aire | 41 |
| 2.3 La Comisión Ambiental Metropolitana | 49 |
| 2.3.1 Antecedentes | 50 |
| 2.3.2 Conformación | 52 |
| 2.4 Ambiente y metrópoli: algunos cuestionamientos a la política del aire | 57 |
| III. Las relaciones intergubernamentales y su impacto en la gobernabilidad en un programa de la Comisión Ambiental Metropolitana | 61 |

| | |
|---|-----|
| 3.1 El estudio de caso, ejemplo de la gestión ambiental | 61 |
| 3.2 Metodología | 62 |
| 3.3 La Comisión Ambiental Metropolitana y el Programa para mejorar la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020 | 66 |
| 3.3.1 Las relaciones intergubernamentales | 74 |
| 3.3.2 Gestión intergubernamental | 83 |
| 3.3.3 La ciudadanía, ¿un elemento externo a las RIG? | 85 |
| 3.4 La Comisión Ambiental de la Megalópolis | 89 |
| 3.5 Ante el panorama de la gobernabilidad metropolitana, algunas alternativas | 93 |
| | |
| Conclusiones | 100 |
| | |
| Bibliografía | 116 |
| | |
| Índice de cuadros imágenes y mapas | 122 |
| | |
| Anexos | 122 |

ABSTRACT

In México more than half of the population is established in metropolitan territories, this situation implies a complex coordination between different institutions and government levels for the solution of problems, including those related to environmental issues. Thus, the intergovernmental relations (RIG) are a fundamental element to explain the coordination of policies in an adverse context, as the metropolitan. In the Metropolitan Area of Mexico (ZMVM), the institution that concentrates the actions in environmental matter is the metropolitan environmental commission (CAM), which operates in 18 municipalities of the state of Mexico and 16 Delegations of Mexico's Federal District, the commission creates policies that require the participation of all levels of government, different institutions and the establishment of agreements among different political-administrative units. The aim of this text is to expose the effect of the intergovernmental relations in the metropolitan coordination, using as study case the CAM, the existing legal frame, the civil servants' perception (derivatives of interviews) and the result of the implementation of actions (official evaluation of programs done by this commission), to contribute to the debate generated in an institutional megaproject named Environmental Commission of the Megalopolis (CAME), absorbing the functions of the CAM and adding 18 more municipalities of the State of Mexico, 29 of Hidalgo, 33 Of Morelos, 22 of Puebla and 60 of Tlaxcala, whose decree of creation was published in the Official Gazette of the Federation (DOF) in October, 2013.

Key words: Intergovernmental Relations, Coordination, CAM.

RESUMEN

En México más de la mitad de la población radica en territorios metropolitanos, lo que implica una compleja coordinación entre distintas instituciones y niveles de gobierno para la solución de problemas específicos, como los referentes al ambiente. Así, las relaciones intergubernamentales (RIG) son un elemento fundamental para explicar la coordinación de políticas en un contexto adverso, como el metropolitano. En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la institución que concentró las acciones en materia ambiental fue la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), que opera en 18 municipios del Estado de México y las 16 Delegaciones del Distrito Federal, en ésta se gestan políticas que

requieren la participación de los tres niveles de gobierno, distintas instituciones y la construcción de acuerdos entre diferentes unidades político-administrativas. El objetivo del texto es exponer el efecto de las RIG en la coordinación metropolitana, usando como estudio de caso la CAM, el marco legal existente, la percepción de funcionarios (derivadas de entrevistas) y el resultado de la implementación de acciones (evaluación oficial de diversos programas que se llevan a cabo en el marco de la comisión), para contribuir al debate generado por la conformación de un megaproyecto institucional denominado Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), que absorbe las funciones de la CAM y suma 18 municipios más del Estado de México, 29 de Hidalgo, 33 de Morelos, 22 de Puebla y 60 de Tlaxcala, cuyo decreto de creación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en Octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE: Relaciones intergubernamentales, coordinación, CAM.

INTRODUCCIÓN

Examinar el impacto de las relaciones intergubernamentales en la gestión de la calidad del aire durante la última etapa de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), específicamente en el “El Programa para el mejoramiento de la calidad del aire 211-2020” (PREOAIRES 2011-2020), es el propósito de este trabajo. Partiendo de la premisa de que las instancias que la componen generan un contexto de participación desequilibrada, concibiendo acciones de poca coordinación que limitan la ejecución de los programas que operan, pero que a su vez tienden a fortalecer la gobernabilidad ambiental en la ZMVM, y tomando como base algunas las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido el efecto de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) en la gobernabilidad metropolitana en asuntos ambientales? y ¿A qué tipo de problemas se enfrenta la interacción intergubernamental y qué mecanismos de gestión pueden implementarse para solucionarlos? Es como se pretende llegar a una conclusión.

Tales preguntas dirigieron el análisis hacia dos direcciones: la primera, centrada en el nivel macro en el que se describen los procesos dentro de la administración pública, como son la gestión intergubernamental, el federalismo y el nivel más simple, (pero no por ello menos importante), de las relaciones intergubernamentales que se llevan a cabo y que inciden en la gobernabilidad. La segunda a nivel micro, basada en la percepción que tienen actores específicos que trabajaron en la implementación del caso de estudio y actores externos, pero relacionados estrechamente con el tema.

La finalidad de este trabajo, es también, exponer la coordinación existente en las políticas ambientales (específicamente en el estudio de caso) y su impacto en la gobernabilidad metropolitana, cuya importancia radica en que los mecanismos que fortalecen la gestión en función de la creación o fortalecimiento de relaciones intergubernamentales consolidadas, con claros ámbitos de acción y responsabilidad conjunta entre las instituciones en que se desarrollan, deben incluir de manera contundente a la sociedad, para lograr mayor eficiencia en las políticas.

Son varios los motivos los que impulsaron a elegir el estudio de caso ya mencionado, uno de ellos es: que se puede definir como uno de los casos exitosos de coordinación en políticas metropolitanas en relación a sus resultados, a pesar de que como es sabido, integra a dos gobiernos de nivel local (Estado de México y Distrito Federal) que en los últimos años han sido gobernados por diferentes partidos (Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática) y, otro motivo es porque abarca dos tipos de unidades político-administrativas básicas, como los municipios y las delegaciones que presentan atribuciones diferentes como órganos de gobierno, sin perder de vista que la estructura federalista del país (con una fuerte tendencia al centralismo), permite que el gobierno federal esté muy presente en todos los niveles.

Esquema de exposición de temas:

La primera parte (capítulo I), tiene como objetivo delimitar el contexto del problema de la investigación desde la perspectiva de la administración pública, puesto que según explica (Wright, 1988), el entendimiento de cómo se desarrollan las RIG debe considerar las características del sistema político en que se procesan, así se parte de lo general a lo particular, por ello las categorías de análisis son: gobernabilidad, coordinación, gestión intergubernamental y relaciones intergubernamentales.

El marco teórico utilizado se centra en la gobernabilidad, al considerarlo el término más adecuado de acuerdo a la gestión que ha realizado la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), y como elementos sustanciales para su desarrollo, se consideraron: el federalismo, la gestión intergubernamental, la coordinación establecida en la legislación metropolitana y como unidad de análisis más específica, las relaciones intergubernamentales que permiten el desarrollo de los elementos antes mencionados.

El capítulo II, busca establecer el contexto del desarrollo que ha experimentado la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), a través de un recorrido histórico que explica la evolución genérica de esta urbe y algunas de sus características relacionadas a su

estructuración político-territorial; con el objetivo de delimitar el contexto del problema. Se busca también exponer las medidas que se llevaron a cabo para mejorar, desde una perspectiva meramente gubernamental, la calidad del aire desde los setenta y la evolución de esto hasta la conformación de una comisión para coordinar estos esfuerzos: la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM).

En resumen, lo que los primeros dos capítulos buscan describir es la dinámica de la relación Estado, sociedad y ambiente en el contexto metropolitano, cómo se conforma esta estructura, desde la toma de decisión, tanto con respecto a los rasgos esenciales de sus actores como a la estructuración del sistema político-administrativo del Estado en torno al cual van a desarrollarse las políticas públicas ambientales que inciden en un mejor ambiente en la ZMVM.

El capítulo III, expone el estudio de caso a partir de la investigación documental, empírica y la realización de entrevistas. Se inicia el análisis con una exposición de los resultados que ha tenido la CAM, el posicionamiento que presentaba la problemática del aire en el año 2010 y se realiza una descripción de los hallazgos a partir del marco teórico expuesto en el capítulo I en relación con el PROAIRE 2011-2020 exponiendo esta vez de lo particular a lo general, es decir expresando primero lo relacionado a las entrevistas y las variables obtenidas de la definición de las relaciones intergubernamentales y finalizando con el resultado de todo el proceso administrativo en la gobernabilidad metropolitana.

También, se usó como fuente de información los resultados de un estudio realizado por académicos de el Colegio de México (COLMEX), que concluyó en la realización de la Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México (ASA-ZMVM, 2010), puesto que fue un estudio propuesto desde dentro de la comisión, pero encargado a expertos y el número de entrevistados fue mucho mayor y con variables de estudio distintas a la obtenidas a partir de las entrevistas realizadas para este trabajo; considerando que los actores entrevistados (en ambos trabajos), participan de las decisiones reales que van más allá de los documentos y teniendo en cuenta el peso específico de cada uno de ellos en la implementación del programa.

La gestión de la calidad del aire es uno de los objetivos principales de la gestión ambiental en las grandes zonas metropolitanas, específicamente, en la ZMVM —aunque fue

premiada durante 2013—, presenta metas por cumplir, por ejemplo. en relación a la homologación de criterios de medición de contaminantes atmosféricos con los índices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) permitir en su ejercicio la participación activa de la sociedad para enfrentar en conjunto los desafíos que un ambiente adecuado para el desarrollo de las actividades humanas conlleva.

En el apartado “*La ciudadanía, ¿un elemento externo a las RIG*”, se busca plantear elementos para el análisis del papel que juega la ciudadanía en la gestión de calidad del aire, también, se presenta una breve descripción de la nueva comisión creada para gestionar la calidad en la ZMVM y que también tiene influencia en la zona centro del país, la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) y los desafíos que su gestión enfrenta al aumentar el número de unidades político-administrativas que coordina.

El capítulo III, concluye con la explicación de que sí bien, las RIG han fortalecido la gobernabilidad en la ZMVM, aún persisten deficiencias importantes relacionadas con asimetrías en la coordinación, por lo cual se presentan algunas propuestas de diversos autores para incidir de manera positiva en la gobernabilidad de espacios metropolitanos.

La última parte del trabajo, (las conclusiones) presenta un análisis personal sobre los capítulos anteriores con la intención de exponer brevemente el resultado de la investigación y también, poner sobre la mesa temas que quedan pendientes sobre la necesaria modificación a la gestión de problemas metropolitanos y la transversalidad de ésta especialmente en temas ambientales, ya que la experiencia demuestra la necesaria integralidad que requieren las urbes para administrar y responder a las demandas de sus habitantes a través de mecanismos transparentes como: rendición de cuentas, homogenización de medidas y un eficiente uso de los recursos, que sin duda dependen de los tres niveles de gobierno y su adecuada coordinación.

CAPÍTULO I.

GESTIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: FACTORES ESENCIALES EN LA GOBERNABILIDAD

1.1 Necesidad del estudio de las relaciones intergubernamentales en el marco de la gobernabilidad

La mayoría de la población mundial radica en territorios metropolitanos, lo cual genera desafíos en la gobernabilidad y sobre todo en la capacidad de atención a las demandas públicas de los diferentes niveles de gobierno que deben coordinarse entre sí, y a la vez requieren de la participación activa de la ciudadanía para establecer las prioridades de los problemas públicos que deben atender. Por lo tanto, el gobierno y administración de las metrópolis como unidades socio-espaciales diferenciadas, rebasan la acción individual de los tres ámbitos de gobierno (municipal, local, federal) y deben garantizar su adecuada reciprocidad con leyes y estructuras de gobierno que se diseñen a partir de la totalidad metropolitana, no de las partes que la conforman (estados, delegaciones y municipios).

Uno de los factores más importantes y que no siempre son tan estudiados en la compleja estructura administrativa de los gobiernos, son las Relaciones Intergubernamentales (RIG), que actúan como una red, dentro de la cual se desarrolla la gestión en la que se fortalece o debilita la ejecución de políticas que influyen directamente en los resultados de la administración metropolitana, y ésta a su vez, en la capacidad del gobierno para solucionar demandas. Es decir, inciden directamente en la gobernabilidad.

La gobernabilidad, para ser eficiente, debe fortalecerse en una adecuada coordinación de los diferentes niveles de gobierno con la sociedad civil y la iniciativa privada, sin embargo, esto sólo es posible con adecuadas líneas de comunicación y eficaces relaciones de participación entre los diferentes niveles de gobierno.

El estudio de las relaciones intergubernamentales como elemento sustancial en la gobernabilidad metropolitana, es pertinente y necesario, ya que estas estructuras establecidas dentro de la Administración Pública (AP) abarcan distintos contextos, tales como: el

institucional, el legal, el administrativo, el orgánico y el político, pero trascienden hasta las relaciones dentro de los organismos de gobierno entre servidores públicos, burócratas y representantes elegidos mediante el voto, que intervienen directamente en el resultado de las políticas que se ponen en práctica en el ámbito metropolitano. El caso ambiental, no conocen fronteras territoriales o límites político-administrativos, pero enfrenta serias pugnas internas en las estructuras institucionales de gobierno.

1.2 Gobernabilidad

El término de gobernabilidad, se encuentra en constante evolución y debate. En un principio se centraba en la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, ejercer su autoridad y controlar a sus gobernados, también, en la capacidad institucional para proporcionar un equilibrio al sistema político.¹

En un sentido muy general, puede entenderse por gobernabilidad al conjunto de condiciones que en un contexto determinado favorecen la acción del gobierno; es importante mencionar que existe una clara identificación del término con el sistema político y de ambos con la democracia.² Estos elementos se combinan para mantener la existencia del régimen democrático, asegurando al gobierno como “un soporte” dentro de la sociedad, es decir, la base que conduce la relación Estado-sociedad, a través de las acciones de gobierno. (Alcantara, 1992).

Arbós y Giner (1993, 7-13) describen que el término en sí, representa flaquezas y lagunas, puesto que es necesario integrar los factores como la legitimidad, el poder político,

¹ El gobierno en un sentido tradicional, se refiere a las autoridades que controlan, dirigen y administran las instituciones del Estado, basadas en un orden jurídico (Pérez, 2013, 153).

² El sistema político, entendido como un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos que interactúan en un entorno histórico y cultural y se caracterizan por cierto grado de interdependencia recíproca y la democracia, como una forma de gobierno, que en el caso de México, se establece a partir de un sistema partidista en el cuál, la participación de los ciudadanos en la acción gubernativa es a través del voto (Sistema de Información Legislativa – SIL-).

la eficacia de la acción del gobierno y la tendencia recurrente a dar soluciones autoritarias para lograrla; por lo cual ellos proponen a la gobernabilidad como una cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Desde esta perspectiva, se integra al concepto la capacidad de la sociedad para ser gobernada, pero el ejercicio gubernamental se centra en la acción del poder ejecutivo, por lo que se deja fuera todo el aparato administrativo que no es parte de éste. La gobernabilidad debe estar directamente relacionada con el sistema democrático representativo, pues centrar la atención en el Poder Ejecutivo, representaría un totalitarismo que implicaría "La abolición de toda estabilidad jurídica o institucional de manera que nadie pudiese poner barreras al poder político." (Palavacini, 2005).

La gobernabilidad, para esta autora, será definida como la capacidad del gobierno en su totalidad de presentar e implementar decisiones políticas para solucionar problemas concretos, mediante cauces institucionales y reglas del juego establecidas, a través de instituciones políticas, actores políticos clave, niveles de gobierno y entornos (locales, regionales, nacionales y subnacionales), teniendo como centro articulador y conductor al Estado (Cruz, 2001).

Diversos autores han discutido sobre las características de la gobernabilidad. Por ejemplo: (Palavacini, 2005, 86-104) establece cinco pilares clave en su estudio, los cuales son: la legitimidad, la eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad, la existencia de un proyecto nacional compartido por todos los actores, los acuerdos con los grupos de presión y la viabilidad internacional de las acciones asumidas por el Estado. Por su parte, (Etchegaray, 2005) y (Klink, 2001) distinguen la eficiencia, la equidad y la participación de los ciudadanos, y (Camou, 2001) considera como elementos sustanciales la legitimidad, la eficacia y la estabilidad.

Todas las características propuestas por estos autores son válidas y trascendentales en el estudio de la gobernabilidad. Pero haré hincapié en la eficacia, la cual refiere a la capacidad del gobierno para dar respuestas eficientes a las demandas de la ciudadanía a través de un

buen funcionamiento institucional, y generar un efecto positivo como respuesta en la población lo que se refleja en aspectos fundamentales del ejercicio gubernamental y cuyo estudio parte de las relaciones intergubernamentales: los actores estratégicos, las instituciones, las leyes, el ejercicio del poder, la coordinación entre instancias y la necesaria participación ciudadana en el proceso de gobierno (Camou, 2001; Palavacini, 2005, 89).

La gobernabilidad –como ya se definió– implica un alto grado de coerción en la generación de políticas públicas por parte de la administración pública, lo que implica un ensimismamiento burocrático. Su principal actividad consiste en tomar decisiones sobre las organizaciones, procesos, programas y personal del gobierno, donde el papel de los ciudadanos se reduce a interactuar con sus representantes ante el gobierno.

Concluyendo, no existe una definición única e irrefutable de la gobernabilidad. Sin embargo, cabe resaltar que ella está caracterizada principalmente por el ajuste efectivo y legítimo entre demandas/necesidades ciudadanas y las capacidades de respuesta del gobierno. Es evidente que los procesos del sistema político, la globalización, la interacción entre actores y organismos del ámbito público, privado y social, hace necesaria una gestión centrada en un nuevo concepto político, la llamada “gobernanza”, la cual incluye a múltiples actores en la toma de decisiones y ha propuesto nuevos modelos centrados en las estructuras y procesos de interacción entre todos los sectores del sistema político.³

El dilema central que puede dilucidarse en la gobernabilidad del Estado mexicano, reside en que las demandas sociales sobre los gobiernos (federal, estatal, y municipal) aumentan, al tiempo que se estanca la capacidad de éstos para dar solución con base en sus capacidades institucionales; administrativas, coactivas, políticas y fiscales, pues su gestión se ve afectada por el modelo federalista que condiciona las facultades y división de tareas para la implementación de políticas.

³ El tema de gobernanza se retomará más adelante, como alternativa a la gestión gubernamental metropolitana.

1.2.1 La influencia del federalismo

El federalismo es un elemento fundamental para entender el modo de asociación entre entidades e instituciones, ya que condiciona la forma en que se coordinan las instituciones para implementar acciones.

“Un arreglo⁴ federal es (de alguna forma) una asociación establecida y regulada por un pacto, cuyas relaciones internas reflejan una forma especial de compartir (algo) que debe prevalecer entre las partes, basado en un reconocimiento mutuo de la integridad de cada parte y el intento de fomentar una unidad especial entre ellos.” (Eleazar, 1987, 5 en Pérez, 2013)

Los sistemas federales tienen entre sus características principales: permitir la pluralidad o diversidad de ordenamientos normativos, y al mismo tiempo, garantizar la unidad y coherencia entre éstos, pues forman parte de un todo⁵. Así, la expresión federalista incluye a los ciudadanos, funcionarios públicos y entidades gubernamentales a los procesos que se generan alrededor y en función de ellos; abarca todo el sistema político administrativo y son “la dimensión oculta del gobierno”, pues actúan a través de las relaciones intergubernamentales como un cuarto poder para satisfacer las necesidades de la población (Wright, 1997).

En México, coexisten a escala federal y estatal tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Así como dos niveles constitucionales. A nivel federal: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A nivel local: las Constituciones de los estados libres y soberanos. El Distrito Federal no posee constitución y se rige por un Estatuto de Gobierno, lo cual crea mecanismos de acciones distintas pero articuladas, donde el nivel local se encuentra subordinado al federal (aunque, dentro del marco constitucional, éste último tiene cierta libertad de acción sobre los estados). Es importante destacar, que los municipios son

⁴ También puede definirse como pacto, ya que el origen de la palabra federalismo proviene del latín *foedus*, que significa pacto (Pérez, 2013, 132).

⁵ La federación sentada constitucionalmente, tiene dos características: es simétrica, pues todos sus miembros (estados) tienen los mismos derechos y poderes (a excepción del DF), y es separada, pues las autoridades de los estados son electas por los ciudadanos y no están representados directamente en la federación.

considerados una instancia administrativa, no un nivel de gobierno (ya que se rigen mediante una ley orgánica municipal).⁶

Diversos autores consideran que el federalismo en México es de tipo funcional, caracterizado por relaciones de poder entre los niveles de gobierno, que se llevan a cabo de forma jerárquica y las responsabilidades se organizan de acuerdo con la especialidad o sector. En este tipo de federalismo los gobiernos están ordenados jerárquicamente, cada uno superior al siguiente, y por ello se considera que en realidad se trata de un esquema basado en el centralismo. (Stromme, 1999) y (Schram, 2005 en Pérez, 2013: 140).

La limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y su tendencia a proyectar metas ideales, ha generado que en el marco del sistema federal exista una adecuada implementación de políticas, y un ejercicio eficiente de las atribuciones de los diferentes gobiernos, pero éstas no han actuado exitosamente en el nivel de política local y mucho menos han trascendido al nivel municipal.

Por ejemplo, en la escala metropolitana las acciones de los órdenes federal, estatal y municipal se dan con distinto conocimiento, entendimiento y concepción de las demandas a las que se enfrenta. Específicamente, la cuestión ambiental es parte de la agenda nacional y de las agendas locales, pero la concepción de lo “ambiental” varía entre gobiernos, yendo de concepciones amplias a unas reducidas y limitadas por las capacidades institucionales, es decir, el problema se dimensiona de manera distinta (Agenda de Sustentabilidad Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México [ASA-ZMVM], 2010).

Cabrero y Del Castillo (2001), consideran que para el estudio de la incidencia de federalismo en el contexto de gestión de las zonas metropolitanas en México, es conveniente tener como punto de partida ciertos procesos político-administrativos particulares, que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato gubernamental y sobre los actores al anterior gobierno. Estos autores mencionan los siguientes siete puntos a considerar:

⁶ Desde diciembre de 2014, existe una comisión en el Senado encargada de la Reforma Política al DF, en la que se contempla la creación de su primera Constitución.

1. “La descentralización y su impacto en los gobiernos locales”. Se deben crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas.
2. “Las concurrencias y ámbitos de coordinación”. Se deben adecuar los marcos legales locales para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción.
3. “El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia”. Los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo, creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo.
4. “La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma”. Los problemas de definición de competencia permanecen.
5. “Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales”. Esclarecer el papel y ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano, que es un fideicomiso que surge en 2006 de una partida presupuestal, mediante el cual los estados y municipios con características metropolitanos acceden a recursos a través de la generación de proyectos de obra pública en sus territorios.
6. “Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios”. Recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes.
7. “Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno”. La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, afectan directamente y de manera muy diversa a las RIG.

Estos procesos, tienen un impacto directo en las gestiones locales. Sí bien en los últimos años, se ha buscado la descentralización, cabe recordar que en el nivel más básico de gobierno (los municipios) estas acciones son sólo administrativas. Es necesario que el modelo federalista asentado en México, busque la realización de acciones coordinadas para maximizar resultados, pero también es necesario definir claramente los espacios de acción de cada nivel de gobierno a partir de medidas factibles para lograr metas específicas.

La organización federal, hasta ahora no contempla la posibilidad institucional del gobierno de los espacios metropolitanos, pues sólo distingue tres ámbitos territoriales: uno nacional (a cargo del gobierno federal) y otros dos parciales: uno local (en los estados) y los gobiernos municipal/delegacional (a cargo de gobiernos municipales/delegacionales). Existe un avance con la creación de Comisiones Metropolitanas y el Fondo Metropolitano, ellos funcionan como mecanismos para enfrentar divergencias políticas entre gobiernos, coordinar diferencias presupuestales de estructura y de intereses locales y/o limar enfoques institucionales heterogéneos respecto al mismo problema. Así, deberán tener como propósito la consecución de objetivos comunes, uniformes, consensuados y homogéneos.

La convivencia entre gobiernos de diferentes partidos, traslapados, es parte de la realidad nacional pero urge un cambio en la visión. La integralidad se convierte en un eje clave. Además, de una fiscalización adecuada para la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos que comparten distintas unidades político-administrativas. Ante lo anterior cabe preguntarse, ¿Es necesario una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles?

1.2.2 Gobernabilidad metropolitana: ejemplos exitosos

En los espacios metropolitanos, la coordinación y la gestión son fundamentales para ejercer una gobernabilidad exitosa (legitimidad, eficacia, estabilidad, eficiencia, equidad, etc.). Se trata de elaborar un análisis de los procesos burocráticos que se establecen en el desarrollo de políticas, a partir de la fragmentación de las unidades político-administrativas.

Las zonas metropolitanas plantean desafíos de gobernabilidad sin precedentes dado su tamaño, crecimiento continuo, diversidad social, heterogeneidad de espacio, status económico y dimensiones institucionales:

“La conformación de espacios metropolitanos, por ejemplo, tiene connotaciones económicas, sociales y políticas que van mucho más allá de la ‘agregación de territorios’: el producto –la metrópoli- adquiere una complejidad distinta de la que caracteriza a la suma de las entidades conurbadas.” (Lezama, 2006, 12).

De manera particular, la gobernabilidad metropolitana, presenta ejemplos exitosos de coordinación en varios espacios conurbados, uno de ellos en Nueva York (NY) donde el límite territorial de la zona metropolitana abarca tres estados, 31 condados y más de 900 municipalidades incorporadas. Este espacio tiene una población de 17,8 millones de personas, que representan el 6% de la población nacional. Ahí, el acuerdo metropolitano se logró a través de un convenio a principios del Siglo XX, y con el tiempo se estableció una asociación para realizar un plan regional que coordina el sistema (portuario, transporte y seguridad) que conjunta acciones públicas y privadas en la ejecución de inversiones y políticas importantes propuestas en el plan, lo que ha contribuido a afirmar la función de la región de Nueva York como una región de ciudad líder a nivel mundial. Contribuyendo a un alto estándar y calidad de vida de sus habitantes (Yaro y Ronderos, s/f).

Bogotá, es otro ejemplo de gobernabilidad metropolitana. En 2005, en la reunión internacional de alcaldes, Antanas Mockus (su alcalde) presentaba en su ponencia “La nueva visión de gobernabilidad” que durante su gobierno, la administración tenía como uno de sus ejes principales –junto con la justicia social y la seguridad–, la participación ciudadana; pues 20 localidades determinaban mediante la planeación participativa la construcción del plan de desarrollo local (que maneja el 10% de los recursos tributarios de la ciudad) y en el que participaron aproximadamente 48 mil ciudadanos.

Antanas Mockus, presenta un modelo de corresponsabilidad con logros consistentes en seguridad, transporte y justicia social, mediante la colaboración con todos los sectores de la sociedad: autorregulación y mutua regulación entre los ciudadanos. Lo anterior, es considerado un producto de distintas iniciativas en todas las esferas de gobierno que impulsaron canales de expresión y negociación ciudadana con el propósito de fortalecer la presencia del Estado en zonas vulnerables, de conflicto y que requerían de atención especial por sus características demográficas, ambientales, culturales y espaciales. Con el tiempo, esta política se fue institucionalizando, hasta conformar una sólida participación ciudadana en los asuntos públicos (López, 2005).

Ambos ejemplos (NY y Bogotá), son muestra de que es posible aspirar a modelos de coordinación metropolitana, encabezada desde el Estado, y establecer una relación Estado-

Sociedad a través del ejercicio gubernamental, y que a su vez, genere gobernabilidad en los espacios metropolitanos.

Es ahí donde cobra especial relevancia el tema de la coordinación metropolitana, las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la inclusión de otros actores en el proceso de gobernar más allá de las instituciones gubernamentales. Sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los distintos niveles de gobierno, así como en la distribución de tareas para consolidar la gobernabilidad.

1.3 Coordinación metropolitana en la legislación

Existen diferentes aristas para abordar la gobernabilidad metropolitana. Sin embargo, el presente trabajo se centra en la coordinación institucional y la gestión que el proceso burocrático lleva a cabo a través de las relaciones intergubernamentales, específicamente en el Proaire 2011-2020. La coordinación institucional es un elemento fundamental en la gobernabilidad metropolitana y el impacto de las relaciones intergubernamentales en su desarrollo, fortalecen o debilitan la capacidad del gobierno para atender las demandas existentes en la agenda pública.

La viabilidad política de los arreglos entre organismos metropolitanos, incide directamente en la gobernabilidad, a través de la cooperación entre instituciones. El gobierno local tiende a minimizar su participación frente al poder de decisión centralizado, o tal vez la participación local es reducida en función de la buena voluntad estatal para llevar a buen puerto los acuerdos. El reto, es lograr el equilibrio entre los acuerdos metropolitanos y los intereses locales, para lo cual sería necesario romper los modelos vigentes y fortalecer a los gobiernos locales (Graizbord, Santillán y Granados, 2007).

Es importante destacar que la estructura de coordinación en zonas metropolitanas, depende en gran parte de las autoridades y la trascendencia y enfoque integrador que prevean, así como del compromiso con sus gobernados y de la concertación de acuerdos y prioridades que van más allá de sus límites administrativos jurisdiccionales.

Para alcanzar la integración institucional metropolitana se debe recurrir a los cabildos y los congresos estatales, superar las diferencias partidistas entre niveles de gobierno sin perder de vista la aportación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los conceptos de competitividad, eficacia y eficiencia no son monopolio del sector privado, los gobiernos que integran las zonas metropolitanas deben reforzar su relación para fortalecer sus acciones en conjunto.

Es necesario insistir en la importancia de que las zonas metropolitanas son un solo espacio geográfico, en donde los límites geopolíticos no son barreras para diferenciar la atención a los distintos problemas. Para asegurar el éxito en la ejecución de programas metropolitanos como los de tipo ambiental es absolutamente indispensable que las entidades con problemas compartidos se comprometan a actuar en forma conjunta. Existen aún muchos obstáculos que requieren ser superados, aspectos que deben ser mejorados y participaciones que deben ser definidas con precisión. Los aspectos administrativos, jurídicos y financieros se deben ajustar para que la participación de todos los niveles de gobierno sea exitosa en la gestión ambiental.

La ZMVM, tiene una coordinación establecida dentro de un contexto de asimetría de facultades y competencias. El Distrito Federal es una entidad federativa con un estatuto *sui generis* en el federalismo mexicano, ya que, por ser sede de los poderes federales, no cuenta con una soberanía plena. Sus competencias son amplias y diversas y se ejercen por medio de secretarías y organismos descentralizados. Así, por ejemplo el Distrito Federal tiene autonomía en la mayoría de los temas, a excepción de la procuración de justicia.

Por su parte, el Estado de México al ser integrante del pacto federal, tiene su propia constitución que le otorga una serie de competencias al poder ejecutivo estatal, además del gobernador que encabeza el poder ejecutivo, existe una legislatura estatal, así como el tribunal superior de justicia. El poder local del Estado de México se complementa por medio de los municipios, que cuentan con las atribuciones que les otorga la constitución, así como los temas relativos a la planeación de su territorio (Pérez, 2013).

La relación entre diversas unidades político-administrativas en México, se declara en el artículo 115, que favorece la creación de comisiones metropolitanas y otros órganos de coordinación similares. De manera específica, el artículo 122 establece:

“[...]para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, en las que concurran y participen de acuerdo a sus leyes” (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2013).

Cuadro 1. Las leyes, planes y programas que regulan la coordinación institucional en la ZMVM

| NIVEL | Leyes | Planes | Programas |
|--|---|---|--|
| Federal Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | | Plan Nacional de Desarrollo. | Fondo Metropolitano |
| Distrito Federal Estatuto de Gobierno del DF | Ley Orgánica de la Administración Pública del DF (1998) Ley de Planeación del Desarrollo del DF (2000) Ley de Desarrollo Metropolitano (2008) Ley de Desarrollo Urbano del DF (2010) | | Programa General de Desarrollo Urbano del DF |
| Estado de México Constitución Política del Estado de México | Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (1981) Código administrativo del Estado de México. | Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de México. Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco. | |

Fuente: Elaboración propia, con base en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), el PROAIRE 2011-2020, planes de coordinación sectorial del Estado de México.

Como se muestra en la tabla, el Estado de México y el Distrito Federal, tienen una conformación administrativa legal diferente, el primero funciona con planes, que generalmente son sexenales y el segundo con programas. Sí bien, el objetivo de ambos es establecer la directriz de acciones de gobierno, sólo confluyen ambas administraciones en un nivel homogéneo y horizontal en la firma de convenios, pues parten de la iniciativa federal para establecer acciones coordinadas entre gobiernos estatales, un ejemplo de esto es el “Convenio de Coordinación para el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Valle de México”.

Otro ejemplo del desequilibrio en la coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México, se expresa en diversas dimensiones, desde el punto de vista constitucional, el segundo es un miembro de la unión con pleno derecho, y el primero no posee derechos políticos plenos por su condición de sede de los poderes federales. Desde el punto de vista jurídico y del tema metropolitano, dichas entidades presentan condiciones similares, pero las delegaciones no son equivalentes a los municipios. Financieramente, el Distrito Federal cuenta con mayores recursos per cápita, por su condición de capitalidad.

La coordinación metropolitana en el Valle de México, carece de avances en la creación de empresas o concesiones para otorgar servicios metropolitanos, así como acuerdos de índole fiscal o de ejercicio de gobierno; esto implica la existencia de un modelo de coordinación voluntaria, la cuál ha sido promovida en los últimos años por medio de la aplicación del Fondo Metropolitano (Pérez, 2013, 249-254).

Se pueden citar como intentos importantes de coordinación metropolitana los convenios de creación de las Comisiones Metropolitanas.⁷ Estos acuerdos, se realizaron con la finalidad de estrechar los vínculos de colaboración entre las entidades y procurar la homologación de instrumentos para lograr una gestión urbana más participativa, ágil y eficiente. Estos “...se utilizan preferentemente, frente a otras opciones jurídico-

⁷ Cada convenio establece una comisión a la que concurren los representantes de los gobiernos participantes y un secretariado técnico que da seguimiento a los acuerdos adoptados y coordina las actividades de los grupos de trabajo. Los participantes igualmente convienen la asignación de los recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión respectiva. Las comisiones constituyen el órgano de coordinación metropolitana en la materia específica que les corresponde y tienen funciones de planeación y ejecución en su ámbito de competencia.

administrativas, como una herramienta para lograr consensos, concertar y aportar recursos humanos, técnicos y financieros, así como para sentar las bases y criterios para coordinar acciones” (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México [POZMVM], 2012). Sin embargo, su ejercicio es limitado porque la correlación de fuerzas y los problemas de la cuestión política complican las actividades al interior de los grupos de trabajo que integran estas comisiones.

Cuadro 2. Comisiones Metropolitanas

| Comisión Metropolitana | Organización interna⁸ | Grupos de trabajo⁹ |
|---|---|--------------------------------------|
| Transporte y vialidad (COMETRAVI) | Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM) Pleno | 11 |
| Ambiental (CAM) | Reglamento Pleno | 4 |
| Agua y drenaje (CADAM) | - | - |
| Asentamientos Humanos (COMETAH) | Pleno | 6 |
| Seguridad Pública | Coordinación y colaboración | - |
| Protección Civil | Coordinación y colaboración | - |
| Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) | Pleno | - |

Fuente: Elaboración propia, con base en el Programa de Ordenamiento de la ZMVM.

⁸ La organización interna se refiere a cómo se estructura la coordinación en las comisiones, unas se basan en la colaboración que consiste en la voluntad política y otras a través de la participación en un pleno que incluye diversas opiniones de expertos y la concurrencia de Secretarías e Instituciones relacionados con la problemáticas que atiende cada comisión.

⁹ Los grupos de trabajo se establecen en función de temáticas específicas, por ejemplo en el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana: agua, calidad del aire, recursos naturales y educación ambiental.

La coordinación que experimenta el marco institucionalizado de las leyes en la zona centro del país, permite la creación de un contexto para la gestión, en el cual, las relaciones intergubernamentales son la parte medular para desentrañar el proceso de acción del Estado y dar luz sobre la eficacia de ésta.

En la ZMVM es necesaria la coordinación de sus gobiernos para la integración de los recursos necesarios (humanos, financieros, legales e informativos) para el desarrollo de una política a escala metropolitana, la interacción entre ellos se hace imprescindible para esta formación, siendo los aspectos financieros y la distribución de competencias entre instituciones y gobiernos, factores cruciales para entender la interacción y el efecto de influencias entre unidades de gobierno.

La experiencia de comisiones metropolitanas en el manejo de problemas comunes a espacios administrativos diferentes, es sólo un primer paso. Habrá que mejorar el esquema y las reglas de operación para que las comisiones metropolitanas representen una solución objetiva a los problemas urbanos.

En asuntos ambientales, en un contexto regional en el cual se insertan las metrópolis, es necesaria una coordinación que vaya más allá del marco legal y las voluntades de los gobiernos. Aunque sin duda, la legislación es un indicador de la importancia que tiene la gestión ambiental para los gobiernos que integran las metrópolis.

1.4 La gestión intergubernamental: Definición y características

En la presente investigación se ha puesto énfasis en la interrelación entre gobernabilidad, coordinación, gestión y relaciones intergubernamentales (RIG). Los estudios de éstas últimas, fueron dirigiéndose cada vez más hacia el análisis de los procesos de cooperación entre esferas de gobierno para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia, lo que ha llevado a la aparición del campo específico de la gestión intergubernamental (GIG), entendido como aquel que:

“[...] hace referencia a transacciones cotidianas y a la planificación de las relaciones entre distintas unidades de gobierno involucradas en los programas. El concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de objetivos inherentes a las relaciones intergubernamentales, desde que la gestión es un proceso por el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto.” (Agranoff, 1989, 132).

La GIG, no trata sólo del intercambio de información y recursos bajo la responsabilidad entre los actores gubernamentales y la sociedad (en general basados en contactos relativamente permanentes y estables), son parte también de un proceso constante que combina aspectos positivos del sistema legal formal, con el uso cotidiano de mecanismos informales creados por ellos para superar las trabas que el sistema les impone.

A su vez, la noción de actividades entre individuos de diferentes organizaciones y distintos niveles de gobierno para resolver los problemas públicos trae a la superficie la importancia para el estudio de la GIG de las redes de comunicación y de los contactos personales de ahí resultantes, como vía privilegiada para la búsqueda de solución a las deficiencias gubernamentales, que en zonas metropolitanas como la compartida por el DF y el Estado de México, son complejas y adversas.

(Rosenthal, 1984), explica que en función de sus características la GIG asume la forma de gestión indirecta, por lo que su realización requiere la creación de un punto de contacto entre las organizaciones (de diferentes esferas de gobierno) con mecanismos e instrumentos especializados en el intercambio de recursos e información entre ellos. El éxito de la gestión está condicionado por la capacidad de mantener presente el problema que se busca resolver, y por la capacidad de negociación entre las partes encargadas de solucionarlo, donde deben quedar claras las razones técnicas de la solución adoptada y su naturaleza política (Agranoff y Lindsay, 1983).

Las decisiones políticas para solucionar los problemas públicos deben permear las estructuras gubernamentales, ir más allá de las decisiones administrativas, legales y de ejecución para hacer más eficaz y eficiente la gestión intergubernamental. (Agranoff, 1989) postuló diversos mecanismos para fortalecer la GIG, de los cuales son importantes mencionar –por su relación con la presente investigación– mencionar los siguientes:

- ❖ La regulación de las rutinas intergubernamentales, con la intención de determinar el comportamiento de las unidades de gobierno.
- ❖ La resolución de problemas, implicando intereses comunes entre distintos sectores.
- ❖ La gestión cooperativa, que supone alguna forma de acuerdo (desde lo informal hasta convenios formalizados por escrito) entre unidades jurisdiccionales distintas.
- ❖ El desarrollo de las capacidades de cada nivel de gobierno, que le permitan adquirir habilidades de prever e influir en los cambios, para tomar decisiones bien fundamentadas, atraer, absorber y gestionar recursos y también para evaluar las actividades con vistas a adquirir referencias para acciones futuras.

El mismo autor, sugiere que una GIG con éxito tiene que enfrentarse a los problemas comunes de cualquier programa de políticas públicas, como la necesidad de mantener un consenso entre sus distintos actores, la distribución de los recursos estratégicos, el grado de complejidad de la política, el programa o acción que se ejecuta, la compatibilidad de objetivos entre instancias y la capacidad de conciliar conflictos.

Sí bien, no todos los elementos antes mencionados son aplicables a la interacción gubernamental de la ZMVM, éstos representan un conjunto de factores que pueden establecer las pautas de un modelo “ideal” de GIG.

Es importante mencionar que coordinación y gestión intergubernamental metropolitanas –en el presente trabajo– no son usadas como sinónimos, ambas son complementarias para incidir en el proceso de gobernabilidad. La diferencia fundamental entre ambas, radica en que la coordinación se establece entre diversos órdenes de gobierno a partir de mecanismos legales y administrativos y –la GIG–, abarca procesos y estructuras que realiza la dimensión humana en los procesos que se llevan a cabo dentro de la administración pública.

Habiendo establecido las referencias que orientarán el trabajo en el campo de la gobernabilidad a través del análisis de la eficacia de las acciones de gobierno dentro del marco legal, y en el ejercicio burocrático, se hace necesario definirlas también en el campo de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), ello permite adentrarse en el estudio de los programas políticos, desde el enfoque más básico.

1.4.1 Las Relaciones Intergubernamentales

El vínculo establecido por las entidades político-administrativas en la ZMVM, representa un reto para la puesta en práctica de políticas metropolitanas que conjunten recursos y acciones para superar el ejercicio individual de las instituciones (que deben actuar como una sola unidad y a la vez, exigen instancias unitarias de gestión). Los municipios y delegaciones –o entidades federativas– son responsables primarios de su gobierno y administración. Así, las políticas públicas urbanas, abarcan la complejidad de las formas territoriales, los límites que representan las facultades de las diferentes unidades político-administrativas (municipios o delegaciones) integrándolas en un conjunto de acciones que se implementan en el espacio metropolitano.

La delimitación y escala geográfica de la ZMVM integra unidades político-administrativas de tres entidades políticas (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo)¹⁰. En esta delimitación metropolitana no sólo concurren territorios, sino los actores que los gobiernan y habitan. Las RIG que se dan en este espacio, “siempre significan una recomposición en la cual se involucran elementos políticos y de reparto de poder, estructurales, de funcionamiento y de competencias” (Cabrero y Del Castillo, 2001). Por lo que la gestión en las zonas metropolitanas se torna en un sistema complejo.

En su sentido más simple, las RIG son “un cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal” (Wright, 1997). Funcionan como una dimensión transversal en las acciones de gobierno por lo que son un reflejo de la fortaleza institucional y en su campo se desarrollan interacciones conflictivas e ineficientes, situación que se traduce en muy pobres resultados.

El concepto de RIG, ha sido de interés para distintos autores, quienes la han conceptualizado a partir de ciertas características, algunas compartidas y otras aunque diferentes no mutuamente excluyentes, por lo que a continuación se expresa una definición propia para la presente investigación. Así, Las relaciones intergubernamentales son:

¹⁰ Aunque para este trabajo, sólo será analizada las relaciones intergubernamentales entre el Estado de México y el Estado de México establecidas en el Proaire 2011-2020.

Un cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal a través de una compleja red de vínculos formales e informales que incluyen espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios que trascienden los enfoques que, desde el derecho se han utilizado, tanto para el estudio de las divisiones entre gobiernos, como de sus funciones, cuyo objetivo principal es el logro de equilibrios institucionales para un mejor resultado y mayores impactos de políticas –coordinación intergubernamental–.¹¹

A partir de la definición anterior, se pueden desarrollar seis categorías de análisis que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Elementos de análisis de las Relaciones intergubernamentales

| Elemento | Características |
|-------------------------------|---|
| 1. Interacción | Puede ser interdependiente (instituciones distintas que necesitan la interacción entre sí, para lograr sus objetivos) o de pluralismo institucional (cada institución tiene una labor específica), en función del sector de la administración pública a la que pertenecen. No son excluyentes entre sí. |
| 2. Unidades de Gobierno | Éstas se refieren al nivel federal, estatal o municipal/delegacional, y a quiénes y a qué nivel implementan las acciones. |
| 3. Vínculos | Éstos, estructuran la toma de decisiones. Pueden ser formales, basados en mecanismos y procedimientos definidos, generalmente con fundamento en el marco legal o administrativo, o informales, que se generan a partir de acuerdos políticos generalmente o se hacen fuera de lo “formalmente” establecido en los planes y programas. |
| 4. Dinámicas | Se refiere a cómo se desarrollan las competencias compartidas y las atribuciones entre varias instituciones territoriales y sectoriales, la distribución del poder territorial y sectorial. |
| 5. Equilibrios | Sí existen asimetrías de eficiencia y eficacia en la gestión y coordinación entre distintas administraciones territoriales y sectoriales (referidas a la ejecución de las políticas y programas). |
| 6. Impacto de la coordinación | Las lógicas operativas de las acciones, cómo se estructuran las actividades entre organismos e instituciones. |

Fuente: Elaboración propia con base en Magri, (2003).

¹¹ Esta definición está sustentada en los siguientes autores: (Wright, 1997; García Del Castillo, 2001; Agranoff, 1991 y Jordana, 2001).

Estos elementos, son la parte celular del análisis del estudio de caso, puesto que trascienden a todos los ámbitos de la jerarquía gubernamental, e inciden en la eficacia y eficiencia de la gestión, cuya resultado incide directamente en la gobernabilidad.

Para Agranoff (1991), las RIG tienen diversas áreas de análisis, en su contexto espacial, en las políticas públicas (programas), en los aspectos estructurales formales en que se desarrollan (leyes) y los resultados de la gestión de las instituciones de coordinación y control en que inciden. Así, el estudio de las RIG, puede centrarse en función de tres tipos de perspectivas de análisis, a partir de tres tipos de modelos, en función de los atributos que éstas ostentan —definiciones propuestas principalmente por Deil Wright— y a partir de seis distintos enfoques —establecidos por Agranoff—, y se presentan a continuación:

A. Modelos. Wright (1988), con base en el modelo del sistema político americano y tomando como criterio las relaciones entre autoridades de distintos ámbitos de gobierno, establece tres modelos de RIG:

1. Modelo inclusivo, la relación básica es de jerarquía¹², prevaleciendo una interacción en que las esferas locales son meras extensiones administrativas del gobierno central, además de enteramente dependientes del centro.
2. Modelo separado, existe una perfecta y rigurosa separación entre las esferas de gobierno y se tiende a prevalecer una relación de independencia entre ellas. Como regla general, en este modelo sólo quedan constitucionalmente reconocidos los gobiernos nacional y estatal, siendo las unidades municipales/delegacionales dependientes del centro, cuya existencia está condicionada a su arbitrio, y cuyo funcionamiento depende de los gobiernos estatales.
3. Modelo superpuesto (o interdependiente) prevalece en las democracias occidentales actuales, y se constituye en paradigma del funcionamiento de Estados en los que se producen complejas relaciones inter-organizativas y entre organizaciones de esferas territoriales de gobierno distintas. A pesar de que el modelo supone ciertas áreas de

¹² Por este motivo en el contexto de nuestro trabajo utilizamos el término modelo jerárquico de RIG para referirnos a este modelo.

competencia privativa de alguna esfera específica de gobierno, éstas suelen ser muy restringidas, pues al prevalecer este modelo, el ejercicio de una buena parte de las funciones del Estado no puede llevarse a buen término sin la participación de todas las esferas de gobierno, de ahí el alto grado de interdependencia entre ellas.

En la vigencia del modelo superpuesto, también existe la tendencia o, mejor dicho, el imperativo, de la negociación como principal instrumento de interacción intergubernamental, ya que esta sería, naturalmente, la forma más idónea de evitar conflictos y promover la imprescindible cooperación entre los niveles de gobierno. Esta tendencia no impide, que el modelo muchas veces presente de forma simultánea rasgos de cooperación y competencia.

B. Atributos. Las RIG que se presentan en América Latina, generalmente dependen de la conformación federal para establecer las atribuciones administrativas, pues éstas se establecen con una fuerte presencia del gobierno central en la elección de decisiones y en la conformación de facultades que cada nivel de gobierno puede ostentar. (Wright, 1988) destaca cinco atributos que dan operatividad al concepto de relaciones intergubernamentales:

El primero se debe a que éste remite a la observación de la acción estatal a lo largo de su línea territorial no limitada a los marcos de lo constitucionalmente establecido, ya que, por definición el concepto de RIG, abarca todas las combinaciones de interacciones posibles en la producción de políticas (como las procesadas entre el gobierno nacional y local, entre el local y municipal o incluso intermunicipal) y las relaciones entre las agencias sectoriales del gobierno en diferentes niveles y los organismos no gubernamentales.

El segundo atributo se refiere a la importancia del elemento humano contenida en el concepto de RIG:

“Estrictamente hablando, no hay relaciones entre gobiernos; existen solamente relaciones entre funcionarios que dirigen diferentes unidades de gobierno. Las acciones y actitudes individuales de los funcionarios públicos constituyen la esencia de las relaciones intergubernamentales. Su comportamiento es decisivo, por ejemplo, para obtener una ayuda financiera, proveer un servicio o cambiar una política... Y sus acciones están fuertemente influidas por la forma en que perciben las actitudes y acciones de los otros participantes” (Wright, 1988, 17).

El tercer atributo consiste en que, –desde la perspectiva de las RIG–, las interacciones entre los funcionarios de las diferentes esferas de gobierno no deben ser vistas como casuales, sólo formales, ya que:

“Los participantes en las relaciones intergubernamentales están fundamentalmente preocupados por hacer que las cosas ‘salgan adelante’, y para ello utilizan mecanismos informales, prácticas, orientados hacia objetivos que pueden ser realizados dentro del contexto institucional oficial y legal” (Wright, 1988, 21).

El cuarto atributo se refiere a que, con el concepto de RIG, todos los funcionarios del Estado, son considerados como participantes potenciales o efectivos de las decisiones sobre las políticas. En este sentido, al analizarlas debe tenerse en consideración no sólo a los actores vinculados al ejecutivo en las distintas esferas de gobierno, sino también a los vinculados al legislativo y judicial, –cuando sea el caso–, debiéndose también tomar en cuenta tanto a los “funcionarios electos” como apolíticos en cargos ejecutivos, los funcionarios nombrados y hasta a los burócratas.

El quinto y último atributo está muy relacionado con el anterior, y consiste en la estrecha vinculación que existe entre las políticas y las RIG, una vez que:

“Las políticas consisten en intenciones y acciones (o no acciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de estas acciones. Y en el contexto de las relaciones intergubernamentales, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos de las diferentes esferas de gobierno” (Wright, 1988, 23).

C. Enfoques. Establecidos los conceptos —a partir de los cuales se estableció una definición—, los modelos y atributos de las RIG, Robert Agranoff (1991) en el texto *"Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales"* identifica seis enfoques posibles de abordarlas:

1. El primero, se centra en el estudio de la integración política entre centro-periferia:

“El análisis de la historia de las relaciones entre grupos y a consideraciones sobre la pugna entre dos tipos de derechos: unos vinculados a áreas

geográficas concretas, otros basados en principios universalistas” (Agranoff, 1991, 13-14).¹³

2. El segundo se basa en la observación de los aspectos legales, tales como las normas que contribuyen a las diferentes configuraciones de RIG, de las cuales se destacan: las reglamentaciones de las subvenciones entre los niveles de gobierno; la reglamentación del reparto de responsabilidades (como por ejemplo las competencias en materia fiscal). Esta aproximación, se basa en el hecho que:

“Si bien el estudio de las relaciones intergubernamentales ha de trascender el nivel del marco legal, éste no debe ser ignorado. Independientemente del carácter formal de ciertas prácticas y conductas intergubernamentales, la ley es básica en la configuración y funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones” (Agranoff, 1991, 18).

3. El tercer enfoque considera una especial atención a las normas que reglamentan la participación política de la sociedad, ya que el modo en que la participación política se canaliza con el sistema también afecta a la actuación pública y a las RIG.

“Es particularmente importante: a) el modelo de acceso de los grupos de interés a los procesos de formulación e implantación de las políticas; y b) el papel de los partidos políticos y su grado de estabilidad; elementos que afectan las decisiones y, en consecuencia, las políticas producidas” (Agranoff, 1991, 21).

4. El cuarto enfoque se fija en el componente político, procurando mostrar las conductas y puntos de vista de los distintos participantes de las RIG, tanto si se trata de burócratas (que, desde este enfoque, despiertan interés para el análisis debido al grado de discreción con el que actúan) como de los políticos, que actuando a través de partidos políticos, expresan una gran variedad de asuntos que afectan directamente a la cuestión intergubernamental, como las pretensiones de un tratamiento regional diferenciado en función de particularidades, aspectos socioeconómicos, territorio, etc. Este enfoque también considera el grado y las formas de acceso de los actores locales o regionales a los centros de decisiones nacionales de las políticas públicas.

¹³ En este contexto centro-periferia, se refiere al gobierno federal y cómo se van desplegando de éste las diversas atribuciones y facultades en los diferentes niveles.

5. El quinto enfoque considera las políticas públicas al mismo tiempo fruto y vehículo de transacciones intergubernamentales. Se centra en el estudio de las estructuras de producción de estas políticas, con base en dos elementos fundamentales las “redes de asuntos” y los “subsistemas de políticas”.¹⁴
6. El sexto y último enfoque implica el análisis de la gestión de las transacciones que surgen a partir de la necesidad de la cooperación de diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo la mayoría de las políticas públicas en los Estados democráticos. Desde esta perspectiva, lo más importante es la observación del desarrollo de las transacciones intergubernamentales y el análisis de los instrumentos de coordinación y control utilizados para que éstas se desarrollen correctamente, caracterizando así el campo de estudio conocido como Gestión Intergubernamental (GIG), que se abordó anteriormente.

Las áreas de análisis de las RIG son: las relaciones espaciales que afectan a todas y cada una de las distintas áreas gubernamentales, las políticas públicas (desde la formulación hasta su estructura de implementación), los aspectos estructurales formales (leyes, subvenciones, poderes), las conductas diferentes de los participantes en el proceso de relación entre gobiernos y sus transacciones, y la coordinación de sus instituciones.

El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones, es por eso que las RIG, se dimensionan internas al gobierno y las administraciones, a través de vínculos formales e informales en la realización de políticas públicas.

¹⁴ Las redes de asuntos “son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa, para los miembros de la red, su interés está en el significado de la cuestión... En la red pueden estar presentes grupos de interés muy poderosos, pero también individuos dentro y fuera del gobierno que tienen la reputación de conocedores del tema (expertos)... Son los especialistas experimentados en cuestiones específicas, es decir, muy bien informados, no son sólo técnicos especializados y expertos, sino que son los activistas de una política que se conocen entre sí precisamente por su dominio de la cuestión”. (Hecló, 1978,103-104).

Los subsistemas de políticas, “se componen de actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten importantes intereses en una política particular”. (Milward y Wansley, 1984, 15).

Por lo tanto, el gobierno y administración de las metrópolis como unidades socio-espaciales con vida propia, reconocimiento comunitario y problemática específica, rebasan la acción individual de los tres niveles y obliga a garantizar la adecuada relación interestatal e intermunicipal con leyes y estructuras con un diseño que abarque la totalidad metropolitana, y no de la apreciación e interpretación de las partes que la conforman (estados, delegaciones y municipios). Sus órdenes de gobierno, deben establecer una planeación común, para el otorgamiento de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre éstos (Iracheta, 2010).

Las relaciones entre unidades gubernamentales, sobre todo en espacios urbanos y el gobierno central, no son generalizadas ni homogéneas, desde la distribución de recursos, los pactos políticos en función de negociación entre cámaras y partidos políticos. Como ya se ha mencionado, éstas son indudablemente trastocadas por el federalismo, factor fundamental para entender el desarrollo de las RIG en el ámbito metropolitano.

De manera general, en las zonas metropolitanas latinoamericanas el modelo que prevalece en la formulación de políticas metropolitanas es el “modelo intermunicipal”. En este modelo, las instituciones se coordinan a través de las redes que existen en las RIG, para abarcar las dimensiones –formales e informales, externas e internas a las administraciones–, a través de la construcción propia de una institución, dependiente de otras unidades de gobierno en función y financiamiento (Freigedo, 2009; Etchegaray, 2005; Magri, 2001).

En México, las Comisiones Metropolitanas de la ZMVM, en cuyas relaciones intergubernamentales se constriñe la realización de políticas conjuntas mediante las competencias concurrentes, se permiten actuar de manera coordinada a gobiernos de diferentes niveles y el aparato burocrático que los integran.

1.5 A manera de conclusión

Las relaciones intergubernamentales, son un brazo invisible en la gestión gubernamental, son evidencia de la tradición constitucional federalista y constituyen la unidad más pequeña del análisis de la construcción y ejecución de las políticas. Así lo descrito anteriormente sobre

las RIG, busca establecer una base para analizar la dependencia de la dimensión político-territorial sobre el funcionamiento del Estado en temas específicos en las zonas metropolitanas.

La gestión gubernamental compuesta por todo el andamiaje institucional, jurídico y la coordinación establecida entre instituciones, tiene influencia en la gobernabilidad, la capacidad del gobierno para atender las demandas de la población y es aquí donde se construye la eficacia y eficiencia de las políticas. En el estudio de las RIG, muchas veces se da por sentado la coordinación institucional o el análisis del sistema político. Sin embargo, éstas constituyen un factor fundamental en el establecimiento de acciones concretas entre servidores públicos, ciudadanía y demás sectores sociales en las que se generan la implementación de planes y programas que inciden en la vida del país.

Estudios recientes de la Administración Pública, se centran en el efecto de las reformas estructurales que han tenido iniciativa en los últimos años, pero es importante el estudio del contexto actual en que éstas se insertan. Es decir, en el previo establecimiento de aparatos burocráticos, relaciones inter e intra gubernamentales que muchas veces comparten los vicios propios del sistema (duplicación de funciones, corrupción, falta de acuerdos, etc.).

Es importante resaltar que la gobernabilidad de espacios metropolitanos, implica un entramado institucional en el que se desarrollan procesos relacionados con el modelo federal practicado en México, como la división de funciones en relación con el nivel de gobierno, la concurrencia y coordinación de gobiernos e instituciones para ejecutar políticas, planes y programas, lo que implica que la gestión intergubernamental debe ser fortalecida mediante relaciones intergubernamentales fuertes y equilibradas, resultado de vínculos formales e informales entre servidores públicos, el sector privado y la ciudadanía. Sin duda es necesaria una evaluación de los resultados y procesos que inciden en la gobernabilidad para entender sus aciertos y desaciertos, para explicar y proponer alternativas a su ejercicio.

Las recientes propuestas para una transformación en el ejercicio de gobierno, que incluyen una participación ciudadana abierta, la transparencia en el uso de recursos públicos, la formulación de políticas y la rendición de cuentas de los servidores públicos, han puesto

en tela de juicio el papel ejercido por el Estado y han buscado la reformulación de la relación Estado-sociedad.

Es por eso que la intención de la presente investigación es plantear cómo en el tema ambiental (en particular la calidad del aire), es pertinente la modificación de los patrones de gestión establecidos, para lograr mayor eficiencia y eficacia en las políticas. Así, existe una inquietud relacionada al binomio ambiente-gobernabilidad, sobre todo en zonas metropolitanas, puesto que éste genera conflictos que ponen en crisis los mecanismos de toma de decisiones y la creación de políticas públicas para contribuir de manera estratégica en la disminución de contaminación y la preservación de recursos naturales, que ponen en riesgo las áreas urbanas y su desarrollo.

La gobernabilidad es imposible sin la participación de la sociedad en torno a propósitos comunes, uno de ellos, la crisis ambiental actual en zonas metropolitanas, es producto de diversos factores (culturales, sociales, de carácter industrial), que van más allá de la contaminación local o del descuido del entorno. Los retos para superar la crisis tienen que ver con medidas transversales relacionadas no sólo al medio, y el papel de las instituciones gubernamentales. Estas acciones implican la construcción de nuevas alternativas relacionadas al crecimiento de las urbes, el modelo económico, los sectores productivos y la creación de mecanismos de coordinación que vayan más allá de la agenda pública, y sobre todo, un compromiso de todas las partes que integran la sociedad para construir mecanismos fuertes y transparentes de colaboración.

CAPÍTULO II.

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y EL INICIO DE LAS POLÍTICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL AIRE

2.1 La Zona Metropolitana del Valle de México, producto de la Ciudad Difusa

Las ciudades son nodos de desarrollo donde se concentran los procesos más importantes de la competitividad global, concentran un atractivo potencial para desempeñar actividades laborales, académicas y culturales; así, el ecosistema urbano se conforma a partir de procesos en constante transformación donde se realizan intercambios económicos, materiales y ambientales, que relacionan a los seres humanos con su ambiente y su entorno inmediato. Este conjunto de relaciones dinámicas crean un ecosistema natural con características específicas, relacionadas al modelo de ciudad, junto con los habitantes y los recursos naturales que se encuentran en el mismo espacio.

La ciudad es un concepto político-administrativo y no corresponde siempre con la realidad territorial o funcional de un lugar, en la obra de Jordi Borja *La Ciudad Conquistada* (2003), la describe como el espacio de centralidad en el que se desarrollan múltiples interacciones; intercambio de cultura, de bienes y de servicios, de flujos, de espacio público, de mercado, etc. Así es en la ciudad existente, donde se deben hacer los ajustes necesarios para la sustentabilidad del sistema hombre-naturaleza.

El Distrito Federal alberga la centralidad de la ZMVM, y por lo tanto influye en el desarrollo de la zona centro y el resto del país. Concentra una parte importante de la población nacional en un territorio que representa solamente el 0.25%, aunada a los problemas de altas tasas de crecimiento en relación con el Estado de México. Se caracteriza por ser una de las zonas más contaminadas de nuestro país, y expone a sus habitantes a los efectos nocivos de ésta, como por ejemplo, la mala calidad del aire o el insuficiente suministro de agua.

La Ciudad de México, fundada hace más de 500 años, se encuentra ubicada en un valle, que anteriormente contenía un lago, y sobre el cual se desarrolló la primera urbanización, desecándolo, y –a su vez–, terminando con recursos ecológicos que permitían su desarrollo, su modelo de urbanización, –ciudad difusa–, característico de las ciudades estadounidenses (que tienen más de 150 años) pero es en los años sesenta, cuando cobra importancia su estudio, en contraste con la planeación de ciudades compactas en Europa.

Las características principales de este modelo de ciudad son:

1. Innovación tecnológica.
2. Universalización del automóvil.
3. Abarcamiento del transporte público.
4. Concentración de las vías de comunicación.

Es importante hacer hincapié en que la sustentabilidad de este modelo de ciudad está representado principalmente por el consumo de suelo, también por el consumo de materiales y energía provocados tanto por la planificación de los usos del suelo, como por los medios de transporte (principalmente el automóvil), la dinámica de consumo y –sobre todo–, la tendencia a explotar y desestructurar los sistemas del entorno más allá de su capacidad de carga¹⁵; esto explica que el modelo de crecimiento actual no sea sustentable, relacionado con la planeación de la ciudad. El impacto de la planeación en el establecimiento de condiciones de vida adecuadas para la población, pasa por el tema de la habitabilidad y los procesos internos dentro de ésta, para hacerla sostenible.

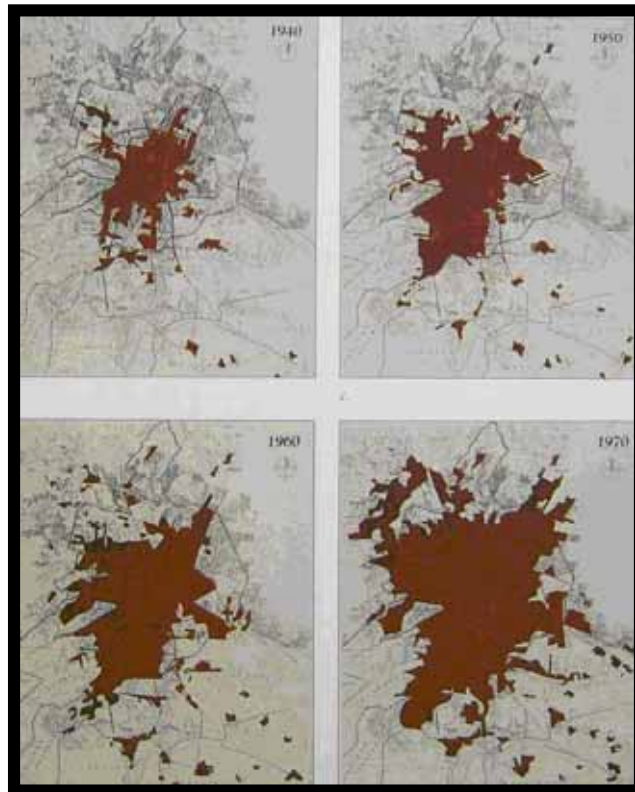
La Ciudad de México al comenzar el siglo XX contaba con grandes extensiones de suelo, lo que favoreció un patrón de asentamiento expansivo. En la década de los ochenta manifestó un cambio importante en la dinámica urbana: la disminución del ritmo de crecimiento en la metrópoli caracterizado por el despoblamiento del área central

¹⁵ Para una determinada región o ecosistema, la capacidad de carga es el máximo número de individuos de una especie que esa área puede sostener, sin degradar los recursos naturales, es decir, que cada hábitat es capaz de proporcionar los elementos necesarios para la vida de un cierto número de individuos.

(delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), el crecimiento por expansión de la periferia (reflejo del encarecimiento de la ciudad central) y la densificación de las zonas intermedias.

La Ciudad de México, parte de un centro en el que se concentran actividades económicas importantes que tienen gran influencia, y es trascendental el uso extensivo del suelo.¹⁶ Se podría afirmar que este modelo está en un proceso de transformación hacia uno poli-céntrico de ciudad, donde nodos de la periferia se desarrollan en ciertos sectores, como por ejemplo, actividades financieras, industriales o de servicios ambientales.

Imagen 1. Modelo de expansión de la ZMVM



Fuente: Material del Posgrado de Diseño UAM-A: Crecimiento de la ZMCM
1930-1970.

¹⁶ Diane Davis, considera que el Centro Histórico de la Ciudad de México concentra actividades económicas, turísticas, pero sobre todos sociales que lo definen como la zona nodal de la que parte el crecimiento de la ZMVM.

La ciudad difusa es el resultado de la construcción de urbanizaciones, estructuras de un sólo uso, del aumento en la red vial, del mercado sin regulaciones, etc. (Borja, 2003). Este tipo de ciudad se esparce en el espacio, ocupando territorios cada vez más extensos, tiene todo, pero disperso a lo largo de su espacio y –a su vez–, segregado. Su morfología, exige, tal cual, el crecimiento en el consumo de energía, suelo y recursos naturales.

De acuerdo con Esquivel (1993), que toma como referencia el modelo de círculos concéntricos de Luis Unikel para caracterizar el crecimiento de la Ciudad de México, es posible establecer tres períodos –mostrados a continuación– en el crecimiento de la ciudad:

- A. **1900-1930.** El crecimiento se concentra en un sólo lugar, y es resultado de la migración de las áreas rurales hacia la ciudad central, el crecimiento de la natalidad y la disminución de la mortalidad. El 98% de la población se concentra en los 12 cuarteles, y sólo el 2% en las delegaciones Azcapotzalco y Coyoacán. En esta etapa ocurre la primera conurbación del Distrito Federal, en la que se unen Tacubaya, La Villa, Tacuba, San Ángel e Iztacalco.
- B. **1930-1950.** Se inicia el proceso de expansión urbana hacia las delegaciones periféricas, y la desconcentración de las actividades económicas (comercios y servicios). La población fundamentalmente se va hacia el sur y sureste del Distrito Federal y al norte con los límites del Estado de México. Así la Zona Metropolitana se convierte en el lugar de destino más importante de las corrientes migratorias.
- C. **1950-1980.** Disminuye el crecimiento natural de la población y la migración y se convierte en el componente fundamental del crecimiento. El área urbana se expande hacia los municipios del Estado de México en donde se ubican las actividades industriales (Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec) mientras la vivienda se dirige hacia los municipios de Nezahualcóyotl, Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Cuautitlán, Tultitlán, Coacalco, Huixquilucan y La Paz.

En la década de los ochenta se manifiesta un cambio importante en la dinámica urbana, como la disminución del ritmo de crecimiento en la metrópoli por ejemplo. La dinámica demográfica, se caracteriza por el despoblamiento del área central (delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), el crecimiento por expansión de la periferia (reflejo del encarecimiento de la ciudad central) y la densificación de las zonas intermedias. Marcando

esto un período complejo en la organización del territorio al darse pauta a una configuración poli-céntrica que integra núcleos urbanos anteriormente aislados.

La dinámica demográfica y espacial de la ZMVM de 1950 a 2010 presentó cambios sustantivos. Se observó un ritmo de crecimiento acelerado. En 1950, el 90% de la población se concentraba en el Distrito Federal mientras que el 9% restante pertenecía a los municipios conurbados del Estado de México. No obstante, en el 2010 los municipios conurbados del Estado de México incrementaron su población al 53%, mientras que el crecimiento poblacional en el Distrito Federal es menor por 47% (Sánchez, 1992, 16 e INEGI, 2010).

La Ciudad de México, ha tenido un crecimiento irregular y estrepitoso, carente de una visión planificadora socio-espacial, por ejemplo, “durante la primera mitad de la década de los setenta las políticas de suelo se basaron en una definición implícita de irregularidad, por lo que la regularidad se planteó como un objetivo” (Duhau, 1991, 149). Esto ha generado problemas urbanos cada vez más complejos y que requieren para su mitigación una visión transversal multidisciplinaria que les haga frente, pues no sólo afectan la habitabilidad en la ciudad y en la ZMVM, sino que también generan problemas al desarrollo futuro de este espacio y esto –a su vez– tiene efecto en el desarrollo de la zona centro y de manera general en el país.¹⁷

Las ciudades, concentran un gran número de población, cuyos derechos implican –entre otras cosas– justicia ambiental, desarrollo en un medio adecuado para la realización de sus actividades cotidianas, que sea saludable, y que se les permita espacios de esparcimiento, por lo que el reto de la gestión ambiental debe centrarse en transitar hacia ciudades y metrópolis sustentables con los ecosistemas circundantes y lejanos.

La disminución de la población en la ciudad central es el reflejo de procesos de migración a la periferia, y por lo tanto, de expansión de la mancha urbana en la ZMVM, lo que implica que se han trasladado a diversas partes de la ciudad funciones que antes eran propias de la ciudad central. Las ciudades son producto de una evolución histórica muy prolongada, durante la cual se va erigiendo el espacio urbano, y sus características dependen

¹⁷ Es importante destacar que es la Ciudad de México, la única ciudad perteneciente a la red global de ciudades, principalmente incluida por su competitividad en el país y a nivel internacional.

del desarrollo económico alcanzado, así como de factores geográficos e históricos específicos, lo cual implica un desgaste ambiental en su entorno y –por lo tanto–, también escasez de recursos. Entre más habitantes tenga una ciudad, se tiene un mercado de creciente magnitud, que implica por lo tanto, la producción de servicios ambientales, así como una especialización productiva más avanzada (Garza, s/f, 59).

Rueda (2003), explica que el medio urbano en la ciudad difusa, presenta particularidades en función de su entorno y en particular en América Latina:

- ❖ Se han “diseñado” ingeniosamente medio de transportes “opcionales” dirigida hacia los más necesitados.
- ❖ El crecimiento urbano se alimenta de la red de movilidad para extenderse casi por doquier, sin respetar usos de suelo.
- ❖ Aumenta la presión sobre su sistema de soporte mediante la explotación de sus recursos, como el suelo y el agua, etc.

En los sistemas urbanos difusos, el uso de los recursos son heterogéneos, y las grandes áreas periféricas o cinturones de pobreza se desplazan de polo a polo, procurando información y fuerza laboral hacia las áreas centrales y consolidadas, haciendo más compleja la organización urbana en el centro, y más simple en las periferias.

El modelo de urbanización que presenta la ciudad capital del país, es el de ciudad difusa, representado por la forma de crecimiento expansivo de medios urbanos, principalmente en ciudades estadounidenses que surgen de la sociedad de auge, en la que el crecimiento se basa en un proceso de amplia utilización del territorio, y en el que se diferencian los espacios dentro de la ciudad en torno a las actividades realizadas en éstos, y donde no hay un control del crecimiento.

Hoy en día, la ZMVM es la segunda metrópoli más poblada del mundo, y el Distrito Federal es el centro político, económico, social y cultural del país. En síntesis, es la ciudad global de la república¹⁸, a diferencia de algunas ciudades europeas como Ámsterdam o

¹⁸ El concepto de ciudad global hace hincapié en la economía en red, en función de las actividades que se encuentran en ella: las finanzas y los servicios especializados, los nuevos sectores multimedia y las telecomunicaciones. Estas actividades se caracterizan por las conexiones transnacionales y por

asiáticas como Singapur, en donde la escasez de suelo ha sido un factor determinante para el ordenamiento del territorio (Cervero, 1998). La Ciudad de México al comenzar el Siglo XX contaba con grandes extensiones de suelo lo que favoreció un patrón de asentamiento expansivo.

El crecimiento incontrolable de la expansión urbana en la última mitad del Siglo pasado, plantea “La disolución, el desvanecimiento del concepto de ciudad que habíamos heredado de los siglos anteriores” (Gambi, 1990); los núcleos originales (las ciudades), tienen capacidad hegemónica para dirigir los flujos funcionales, transformándose en “edge cities” (ciudades límite) en el sentido de que son:

“Ciudades porque contienen todas las funciones que una ciudad tiene siempre, aunque en forma muy dispersa... Límite porque son un vigoroso mundo de pioneros e inmigrantes alzándose lejos de los viejos centros urbanos, allí donde treinta años antes no había más que campos y pueblitos” (Garreau, 1994).

En este sentido, dicha concepción encierra la contradicción de los límites político-administrativos, ya que, la hegemonía territorial y de actividades de la ciudad estaría determinando desde el punto de vista de éstos, creando una relación con las otras administraciones político-territoriales que caen dentro del área de influencia metropolitana, generando una tensión en la resolución y distribución de recursos de políticas.

La ciudad difusa no se planifica y muchas veces sólo permite la creación de espacios de intercambio, en donde no existe la concientización social de la relación hombre-ambiente, ya que las estructuras o terrenos de usos especializados, y el comercio fragmentan la ciudad, lo cual segrega el territorio, los usos, las personas, las culturas (Borja, 2003). Esta zonificación en la ciudad difusa implica consecuencias negativas al ambiente debido a que requieren mucho territorio y primordialmente promueve el uso del automóvil como principal medio de transporte y en elemento altamente contaminante.¹⁹

un reparto de especialidades entre las ciudades, más que por la competencia internacional en sí (Sassen, 1995).

¹⁹ En la llamada planificación funcionalista, la racionalización planificadora, zonifica el espacio asignando una única función (en muchos casos) a un determinado territorio. Por ejemplo, en la ciudad,

El modelo de ciudad difusa se fundamenta en el derroche, es decir; se consume más energía, más agua, más suelo, –en general–, más recursos de los necesarios. Así que, introducir el concepto de racionalización y ahorro de recursos y aún más, naturales en esta lógica expansiva, es tan necesario como complejo.

Ante estas problemáticas, las acciones en materia ambiental influyen directamente en el mantenimiento de la calidad de vida, generando beneficios y bienestar para las personas y las comunidades; proporcionan diversos beneficios sociales y de asistencia a la justicia social. Lo que los gobiernos deben hacer, –y lo que algunos ya han hecho con éxito–, es crear las debidas condiciones de mercado para los recursos del medio ambiente, permitiendo así un desarrollo sustentable.²⁰

En el caso de México, la dinámica y crecimiento de las ciudades no centra su atención en los impactos locales y regionales, –a pesar de su acelerado proceso de urbanización–, que según cifras del INEGI (2010), el 42% que presentaba en los años 50 del Siglo pasado, se encontraba en 2010 a casi del 80%; aunado a un crecimiento desordenado y la falta de una planeación estratégica que incluya a la región en la que se insertan. La gestión ambiental representa un reto para la sustentabilidad a nivel local, regional y global.

2.2 La cuestión ambiental en la Zona Metropolitana: El caso del aire

La creación de políticas públicas ambientales en México, surge en los años setenta, con deficiencias importantes relacionadas principalmente con la falta de recursos económicos y la poca experiencia institucional en la gestión ambiental, cuyos principales planteamientos se dirigían en dos enfoques, el correctivo (que incluían el control y disminución de la

las distintas funciones se encuentran separadas unas de otras: la universidad, la industria, la residencia, las áreas comerciales, las oficinas, etcétera, se separan físicamente (Rueda, 2003).

²⁰ Definido en el Informe Burtland como: Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades, pero integrando las variables social, económica y ambiental en este proceso y sin limitar el *desarrollo* del modo de producción actual.

contaminación y la restauración de zonas ecológicas deterioradas) y el preventivo (relacionado al ordenamiento territorial, al aprovechamiento de recursos naturales y a la formación de conciencia ambiental) principalmente (Alfie, 2011).

Es importante destacar que la cuestión ambiental en la acción pública, fue el resultado de la aparición de grupos que actuaban de manera dispersa y alcanzó su momento cúlmine en los años ochenta cuando diversas organizaciones no gubernamentales ambientales (ONGA) hicieron públicas sus demandas, sin embargo, la política ambiental tuvo inicialmente un carácter meramente sanitario, definiendo los problemas ambientales en relación sólo a la contaminación.

El inicio de políticas de protección al ambiente, tienen su punto de partida en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando desapareció la Secretaría de Salubridad y Medio Ambiente (SSMA) lo que permitió que se empezaran a tomar con mayor seriedad las cuestiones ambientales, en 1988 con la formulación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), se sentaron las bases del marco jurídico para la implementación de las políticas ambientales (González, 1995).

En el periodo gubernamental 1988-1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), también el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).²¹ En el sexenio 1994-2000 la gestión ambiental se fortalece con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que en el año 2000 se transforma en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).²²

Por otra parte, la planeación de políticas correctivas a los procesos de degradación ambiental en la ZMVM, –y con base en el artículo 122 constitucional–, permitió la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) en 1996, para solucionar demandas relacionadas con: la calidad del aire, los recursos naturales, las áreas protegidas, la calidad

²¹ El INE, se encarga de la información científica y técnica sobre problemas ambientales para apoyar a la política ambiental, y la PROFEPA es la dependencia responsable de la procuración de justicia ambiental.

²² La SEMARNAP se encargó de coordinar la administración y aprovechamiento de los recursos naturales, y su proyecto se inscribe en el discurso del Desarrollo Sustentable.

del suelo –y del subsuelo–, y el manejo de recursos, así como también de educación ambiental.

El panorama ambiental se complica cada vez más, y principalmente en las ciudades, diversos problemas como la contaminación del agua y del aire, el deterioro de los bosques y el agotamiento de recursos naturales no renovables, hacen evidente la necesidad de políticas públicas, que se fortalezcan en la coordinación Estado-sociedad; por ejemplo. La Red Mexicana de Ecoturismo publicó en su portal de internet dice que el crecimiento de la mancha urbana sobre las áreas de recarga en la ZMVM ocupa anualmente entre 200 y 300 hectáreas adicionales a las áreas de captación hídrica, a pesar de que desde 1986 fueron delimitadas como Zona de Conservación Ecológica; el hundimiento del suelo, característico de la ubicación geográfica de la Ciudad de México ha generado la necesidad de la construcción de un sistema de drenaje muy profundo, para evitar su inundación por aguas negras, lo que de manera progresiva provocará el daño de los cimientos de las edificaciones, lo que vuelve más vulnerable a la ciudad.

Otro ejemplo, relacionado a la gestión ambiental en el país, expresado en términos económicos es el presentado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP-) en 2006, donde expone que en el periodo comprendido entre 1996 y 2004, los costos totales por el agotamiento y la degradación ambiental en el país, pasaron de 259 mil millones a 712 mil millones de pesos, gasto que en ese periodo hubiera representado en promedio el 10% del Producto Interno Bruto (PIB). Para ubicar esas cifras en el contexto de la política ambiental, en el período de 1990 a 2004, el gasto del gobierno en protección ambiental representó entre el 0.4% y el 0.6% del PIB, muy por debajo de los costos por degradación ambiental. Existe un gran desequilibrio entre el uso de los recursos naturales y su mitigación desde el ejercicio gubernamental.

La comprensión de que lo urbano-ambiental no se debe restringir al área definida como suelo urbano o una unidad política administrativa, sino que, debe entenderse que los asuntos y problemas del medio en las áreas urbanas desbordan estos límites y abarcan tanto los elementos propios del área urbana, como las relaciones intergubernamentales (de coordinación, concurrencia y participación) que se generan con la región vecina, “la tríada

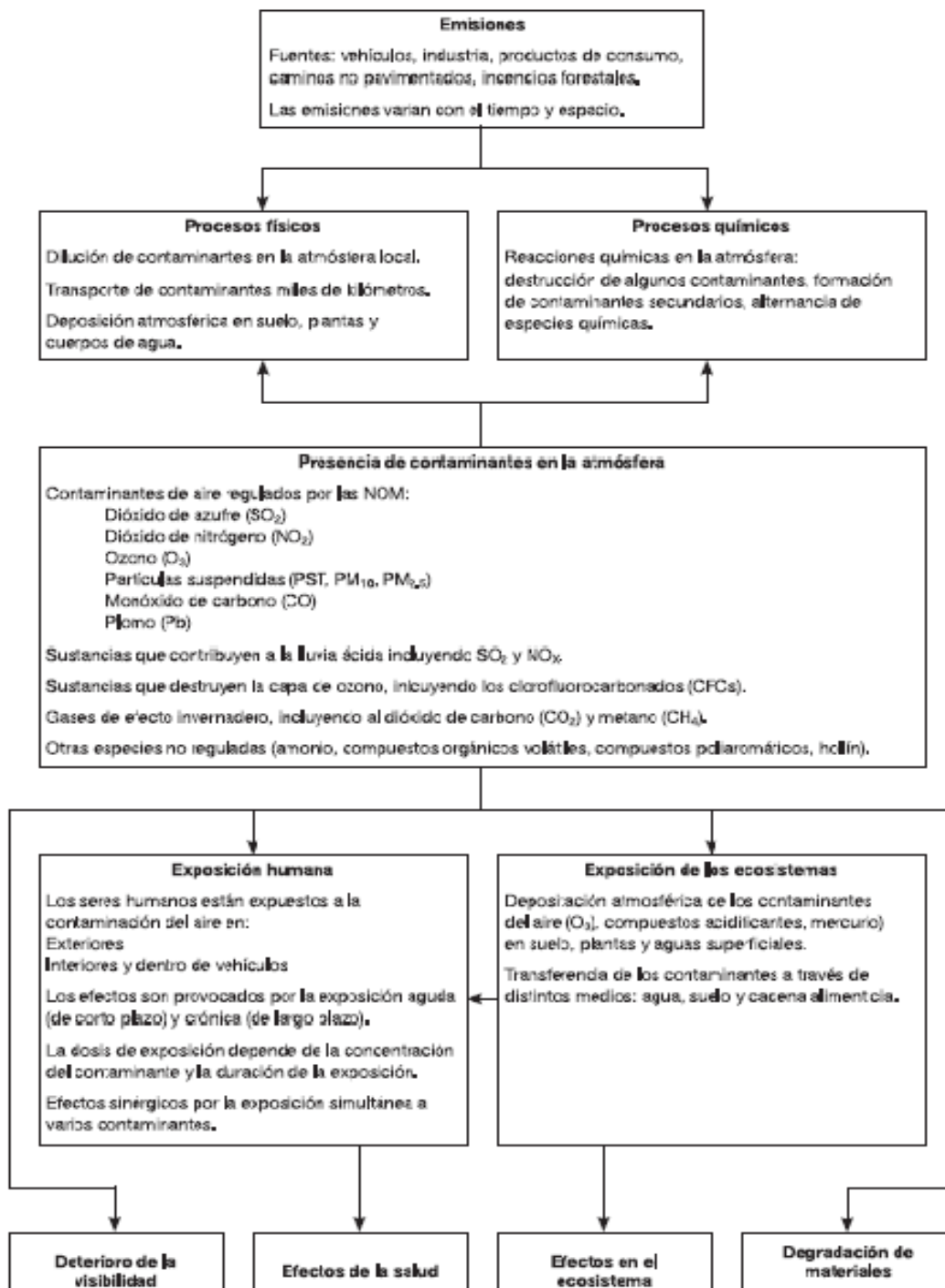
ciudades, gobiernos y ambiente, sin duda se coloca entre los mayores y más complejos desafíos de nuestra época” (Álvarez y Delgado, 2014, 18). Las dinámicas y procesos actuales de configuración urbana, son procesos que impactan a nivel regional, en donde las dinámicas poblacionales y la relación entre áreas urbanas son cada vez más fuertes y se expresan en el territorio como redes de conurbación que con el tiempo pueden conformar áreas metropolitanas o “regiones urbanas”.

La calidad del aire es un indicador importante del estado ambiental de las zonas metropolitanas de las prácticas económicas que en éstas se llevan a cabo, y la exposición a diversos contaminantes tiene efectos adversos y directos en la salud de sus habitantes.

A manera de explicación se presenta un cuadro que sintetiza el proceso acerca de la emisión, formación y efectos de los contaminantes del aire con base en información publicada por National Academy of Sciences, en su estudio *Air Quality Management in the United States*.

(Se presenta en la siguiente página)

Cuadro 4. Emisión, formación y efectos de los contaminantes del aire



Fuente: Adaptado de National Academy of Sciences, "Air Quality Management in the United States", 2004, p. 25.

Los contaminantes del aire se caracterizan por su origen: los contaminantes emitidos directamente a la atmósfera se conocen como *contaminantes primarios*; aquellos producidos como resultado de reacciones químicas en la atmósfera se denominan *contaminantes secundarios*. El control de los contaminantes secundarios es generalmente más complicado que el de los primarios, debido a que la mitigación de los contaminantes secundarios requiere de la identificación de los compuestos precursores y sus fuentes, así como de la comprensión de las reacciones químicas específicas que resultan en la formación del contaminante secundario. El control puede complicarse aún más cuando las reacciones químicas involucran interacciones complejas no lineales entre los precursores. Bajo estas condiciones no existe una relación directa entre la reducción de las emisiones de los precursores y la reducción en la concentración de los contaminantes secundarios.

- ❖ **Contaminantes criterio.** Son aquellos que están regulados por una norma o estándar que define los niveles de concentración en el aire ambiente tolerables para la protección de la salud humana y de los ecosistemas. Estos contaminantes se encuentran comúnmente en el aire y son: ozono, partículas, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y plomo. De los seis contaminantes, las partículas y el ozono son los más abundantes en la ZMVM.
- ❖ **Contaminantes tóxicos.** Son sustancias venenosas que se encuentran en el aire, cuyo origen se puede deber a fuentes naturales (incendios forestales, erupciones volcánicas, corteza terrestre, como es el caso del radón y el uranio, etc.) o actividades humanas (industriales, servicios, transporte, etc.) y que pueden dañar el medio ambiente o la salud del hombre al ser inhalados. La inhalación de contaminantes tóxicos puede incrementar el riesgo de desarrollar problemas de salud y enfermedades como el cáncer; en México no existe regulación para este tipo de contaminantes que establezca límites para su concentración en el aire ambiente.
- ❖ **Gases de efecto invernadero (GEI).** Son gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes. Esta propiedad causa el efecto invernadero. El aumento de estos gases provoca que la atmósfera retenga más calor y devuelva a la Tierra aún más energía, causando un desequilibrio del balance radiactivo y calentamiento global.

Por los alcances de este documento se hará especial referencia a los contaminantes criterio y tóxicos.

Por sus características y actividades de crecimiento urbano la contaminación del aire es un fenómeno que distingue a la ciudad de México y a un creciente número de municipios conurbanos del Estado de México y del estado de Hidalgo, e incluso se extiende hasta los estados de Morelia, Puebla y Tlaxcala, consolidando así una megalópolis con dicho problema.²³

El deterioro de la calidad del aire provocado por el desarrollo industrial data de los años cincuenta y se convirtió en un problema público en el Distrito Federal desde los años setenta. En 1971 surgió la Ley Federal para Prevenir la Contaminación Ambiental, y en 1972 se crea la Subsecretaría de Medio Ambiente (SSMA), dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Varios factores impactaron en la decisión de abordar la problemática desde la perspectiva de salud pública: la elevada altitud de la Ciudad de México, la escasa ventilación sobre el Valle, la elevada insolación, el alto índice de población, la alta industrialización y el gran número de vehículos en circulación, también, el alto consumo energético, la falta de regulación ambiental, la poca conciencia ecológica entre la población (Páramo, 2012).

Desde mediados de los años setenta se empezaron a tomar medidas para la reducción de la contaminación ambiental, y es a partir de la década siguiente que se tienen datos concretos, ante lo cual es importante destacar que a partir de la implementación de programas específicos para combatir los daños causados por la mala calidad del aire, es que se expresan resultados más tangibles. En 1990, la ZMVM era referente de la contaminación ambiental en el país y la ciudad de México considerada como la zona más contaminada del mundo y en ese año se implementa el programa “Hoy no circula” como una medida que en concreto busca disminuir los contaminantes ambientales causados por los vehículos (Agenda de

²³ Según el PROAIRE II, El concepto de megalópolis fue utilizado por primera vez por el geógrafo Jean Gottman para describir un continuo urbano de gran extensión, consecuencia del crecimiento de una ciudad hasta tener contacto con otra ciudad. También se utiliza el término de “ciudad-región” para aludir a formaciones megapolitanas o porciones de territorios urbanos relativamente integrados entre sí.

Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México [ASA-ZMVM], 2010).

Como se mencionó anteriormente, el estudio de caso es el Programa para el mejoramiento de la calidad del aire 2011-2020 (PROAIRE 2011-2020), sus antecedentes fueron a partir de diferentes medidas y programas para disminuir la contaminación ambiental que se iniciaron aún antes de la conformación de la CAM, de los cuales, se presentan a continuación los más cercanos a la formulación del programa objeto de este trabajo:

- ❖ El Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la ZMCM (PICCA) en 1991, cuyas funciones se relacionaban al establecimiento de acciones de prevención, control, contingencias y emergencias ambientales; creación de programas de investigación y desarrollo tecnológico y la generación de fondos para proyectos en la materia.
- ❖ La Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM (1992), creada con el objetivo de definir y coordinar políticas, programas y proyectos, además de verificar la ejecución de acciones en la administración pública contra la contaminación ambiental (Antecedente de la Comisión Ambiental Metropolitana).
- ❖ El Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México 1995-2000 (PROAIRE I), primer programa que se establece a mediano plazo, primer programa que coordina la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), creada en 1996.²⁴
- ❖ Programa para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010 (PROAIRE II), que se enfocó a la reducción de los niveles de concentración de los contaminantes criterios, a la protección de grupos vulnerables y la salud de los habitantes de la ZMVM.

Es importante no perder de vista que los programas de calidad del aire, han sido en los últimos 25 años los instrumentos de gestión más importantes para lograr la disminución

²⁴ El siguiente apartado se centra en la Comisión Ambiental Metropolitana.

de la contaminación atmosférica de la ZMVM y sí bien, no han logrado un éxito total, éstos mejoraron la calidad del aire y permitieron mejorar la salud de sus habitantes.

Con base en lo anterior expuesto, –tenemos que– la gestión ambiental metropolitana implica interrelaciones entre el área urbana y los ecosistemas en los que se encuentra, producidas por la demanda de recursos naturales renovables desde el área urbana hacia la región vecina e indirectamente hacia otras regiones y por los efectos o impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por las actividades humanas y la concentración de población.

Estos procesos que tiene lugar en el territorio y que se articulan en el contexto metropolitano no se corresponden en el ámbito político-administrativo, “en donde persiste además de la fragmentación sectorial, una institucionalidad fundada en la tradicional división estatal y municipal” (Lezama, 2006, 11), por lo que el factor ambiental representa una articulación regional.

Tomando como punto de partida que las políticas planifican la ciudad, el análisis de la política pública de calidad del aire, permite reflejar el impacto de la coordinación institucional a través de las relaciones intergubernamentales y como establece Salazar (2008), “[...] en relación a los resultados del análisis de políticas, permite un acercamiento a las diferentes aristas de su construcción y la oportunidad de explorar, reformular sus objetivos y proponer alternativas”.

2.3 La Comisión Ambiental Metropolitana

Los problemas ambientales en el Estado de México y el Distrito Federal, han generado la necesidad de acciones coordinadas para mitigar el deterioro del ecosistema que comparten sus unidades político administrativas; por lo que en la última década del siglo pasado, se crearon las Comisiones Metropolitanas, en cuyas funciones se constriñen la realización de políticas conjuntas mediante las competencias concurrentes, lo cual demuestra que la gestión de la ZMVM corresponde a diferentes ámbitos de gobierno que deben actuar

coordinadamente para definir la acción contigua de complementariedad y corresponsabilidad.

En la ZMVM, la creación de comisiones metropolitanas, ha alentado la puesta en marcha de ejercicios de gobierno que buscan estrechar los vínculos de colaboración entre las entidades que comparten el fenómeno metropolitano, y procurar la homologación de los instrumentos existentes y el desarrollo de otros nuevos, para lograr una gestión urbana más participativa, ágil y eficiente, donde las acciones estratégicas se basan en la elaboración y aprobación de planes de desarrollo urbano para los sectores metropolitanos, las franjas metropolitanas y los nodos metropolitanos de servicios.

La gestión ambiental en México, a diferencia de algunas ciudades europeas que consideran la sustentabilidad ambiental en términos de ecosistemas, enfatizando el impacto de las ciudades en diferentes escalas, no ha considerado la repercusión de la ciudad con relación a su escala de ecosistema regional (Etchegaray, 2005).

2.3.1 Antecedentes

El antecedente más importante de la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana se encuentra en el Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México el cual se propuso en el “Programa de gobierno de 1988-1994” del gobierno federal, como parte del reporte a la “Comisión de la Zona Metropolitana y la Región del Centro”, contaba con ciertos recursos financieros, esto representó un avance en cuanto a la operacionalización de una estrategia metropolitana, mientras que –el aparato de coordinación institucional– propició un avance en la gestión de programas metropolitanos. A pesar de las facultades que se le otorgaron al consejo, nunca logró consolidarse, y se desapareció.

Las comisiones metropolitanas están facultadas para establecer mecanismos de coordinación entre los sectores público, privado y social para instrumentar programas y acciones, cuyas determinaciones no eran obligatorias (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México [POZMVM], 2012). Los ámbitos de gobierno conservan

sus facultades constitucionales y legales, el ámbito territorial de competencia, así como su autonomía fiscal y financiera.

La CAM, es la principal coordinadora de demandas para la construcción de políticas ambientales en la ZMVM; ésta fue creada en 1996 mediante un Convenio de Coordinación celebrado por el Ejecutivo Federal, el Gobierno del Estado de México, el Departamento del Distrito Federal entre otros organismos de la Administración Pública Federal, con el objetivo de:

“Definir, coordinar y dar seguimiento en forma concurrente a las políticas, programas, proyectos y políticas en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio del Distrito Federal y su zona conurbada” (SEDEMA, 2012).²⁵

La CAM ha contribuido a la creación de un modelo de coordinación intergubernamental que ha arrojado resultados importantes, sobre todo en el tema de la gestión de la calidad del aire, y ha generado acciones que responden a un contexto favorecido por la consolidación del tema ambiental en la agenda pública (ASA-ZMVM, 2010), pues con la implementación de los PROAIRE, se han logrado mejoras graduales en la calidad del aire, principalmente respecto de contaminantes como el plomo, el dióxido de azufre y el monóxido de carbono.²⁶

Las relaciones intergubernamentales establecidas en la CAM, se deben en gran parte de la voluntad política de los gobernantes y la capacidad de éstos para implementar las acciones de las políticas y programas, por lo que muchas veces se encuentran limitadas por procesos políticos adversos, o medidas que no son homologadas en toda la ZMVM.

La CAM representó uno de los avances para conjuntar acciones a nivel metropolitano en México, en específico en la ZMVM, con el objetivo de conjuntar políticas del Estado de

²⁵ Con base en una fracción del art. 115 de la Constitución: “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan en este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas...”

²⁶ Contaminantes con mayor efecto en la salud de los habitantes de la ZMVM,

México, el Estado de Hidalgo y el Distrito Federal en materia ambiental durante el 2013. Por ejemplo, ganó un premio internacional por la gestión de calidad del aire con el objetivo de disminuir la emisión de gases contaminantes, pero en ese año, también se convirtió en la Comisión Ambiental Megapolitana (CAME)²⁷ con la finalidad de atender demandas ambientales de las entidades antes mencionadas, más las generadas en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, lo cual representa un reto a nivel de región metropolitana con una visión de ecosistema regional de la zona centro del país.

2.3.2 Conformación

La CAM, establecía una presidencia rotativa bianual por parte de los titulares de las partes que suscribían el convenio de su creación (Distrito Federal y Estado de México) —aunque el segundo mantuvo la titularidad de la presidencia durante los últimos periodos—, y tenía facultades para establecer mecanismos de coordinación, entre los sectores público, privado y social para instrumentar programas y acciones cuyas determinaciones no son obligatorias, los ámbitos de gobierno conservan sus facultades constitucionales y legales, el ámbito territorial de competencia y su autonomía fiscal y financiera. Esta comisión, desde sus inicios tuvo un fuerte impulso por parte del nivel federal (Roccatti, 2007, 308).

Con el objetivo de definir, coordinar y dar seguimiento en forma concurrente a los programas, proyectos, políticas en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio del Distrito Federal y de su zona conurbada, la CAM realiza juntas que operan en función de un pleno, integrado por miembros permanentes y eventuales. El presidente de la comisión (que puede ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el gobernador del Estado de México); también cuenta con un secretariado técnico, que es el órgano encargado de preparar, coordinar, dar seguimiento, evaluar y someter a la consideración del pleno los proyectos y trabajos relativos a la comisión.

²⁷ Si bien, el decreto de creación de la Comisión Ambiental Megapolitana (CAME), no extingue a la CAM, la primera absorberá las funciones de la segunda.

Cuadro 5. Miembros de la Comisión Ambiental Metropolitana

| | |
|----------------------------|--|
| Carácter permanente | Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Gobernador del Estado de México. |
| Carácter Eventual | Compuesto por diversos secretarios de Estado y directores generales. |
| Consejo Consultivo | Representantes científicos, especialistas en materia ecológica y miembros del sector social, miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Legislatura del Estado de México. |

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, 2013.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la organización de la CAM prevé la participación de diversos sectores de la sociedad, sin embargo esto no se ve reflejado en las tomas de decisiones ni en la formulación de los planes, políticas y programas ambientales que aplica, ya que la incidencia, por ejemplo de la sociedad civil es mínima en éstas, o las investigaciones realizadas por el sector académico y científico son utilizadas para sustentar las acciones, pero sus propuestas no se integran.

El ámbito geográfico de acción de la CAM, de acuerdo con la delimitación oficial establecida por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, queda comprendido por el territorio integrado por las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, 59 de los 125 municipios del Estado de México y 29 de los 84 municipios del Estado de Hidalgo² (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de agosto de 2008). Esta delimitación de la ZMVM reconoce la expansión física y la incorporación funcional de un vasto territorio que depende de y sirve a la Ciudad de México y rebasa los límites naturales de la Cuenca del Valle de México, es importante destacar que los programas no siempre abarcan todo el territorio.

En la CAM existen cuatro grupos de trabajo para los temas de aire, recursos naturales, suelo y educación ambiental. En este contexto institucional se definieron como líneas de trabajo a desarrollar programas que contribuyeran al mejoramiento de la calidad del ambiente en las zonas metropolitanas:

Cuadro 6. Grupos de trabajo en la Comisión Ambiental Metropolitana

| Grupo de trabajo | Objetivo |
|--|---|
| Calidad del aire | Lograr industria limpia, vehículos limpios, promover un nuevo orden urbano y transporte limpio y la recuperación ecológica mediante el abatimiento de la erosión. |
| Calidad del Suelo y Subsuelo y Manejo de Residuos | Análisis y evaluación de las políticas, proyectos y programas involucrados tanto con el manejo de los residuos peligrosos como de los no peligrosos. |
| Recursos Naturales | Realiza el seguimiento de las acciones comprendidas en el Programa Metropolitano de Recursos Naturales. |
| Grupo de Educación Ambiental | Promover entre los habitantes del Distrito Federal una cultura ambiental orientada a favorecer el desarrollo sustentable, a través de acciones educativas que impulsen entre la población una ética de la responsabilidad ambiental |

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, 2013.

La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA, 2013), considera que las estrategias para cumplir las metas a futuro que tiene la CAM, comprenden mejorar e incorporar nuevas tecnologías, integrar políticas metropolitanas (desarrollo urbano, transporte y medio ambiente); proporcionar incentivos económicos a empresas; reforzar la inspección y vigilancia; y desarrollar una mayor información y educación ambiental, así como lograr una mayor participación social.

La contaminación del aire, representa una de las políticas más exitosas de coordinación y resultados en función de ejercicios de cooperación de diversos gobiernos e instituciones en la ZMVM. Sin embargo, aún enfrenta retos importantes relacionados a los efectos inevitables del desarrollo propio de la metrópoli.

En el último cuarto del siglo pasado, la Ciudad de México era considerada una de las ciudades más contaminadas del mundo, de ahí la importancia de disminuir los procesos que provocaban esta situación. Actualmente, la realidad no dista mucho de esa época en relación a los efectos de la contaminación atmosférica, por ejemplo el Sistema Nacional de Información en Salud indica que la calidad del aire es la tercera causa de muerte de infantes de 0 a 4 años, relacionada con su influencia en enfermedades respiratorias, nacimientos con

bajo peso y alergias. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que en 2010 murieron 14,734 mexicanos por padecimientos asociados a las altas concentraciones de partículas en el aire, y según el INEGI, en 2009, la contaminación del aire representó al país costos por \$520 mil 300 millones de pesos (4.4% del PIB). Por otra parte, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático afirmó que el parque motorizado en 2005 emitió el 91.8% de monóxido de carbono y el 82.4% de los óxidos de nitrógeno en la ZMVM.²⁸

El grupo de calidad del aire coordina dos grandes políticas para el mejoramiento de la calidad del aire; el Sistema de Monitoreo Atmosférico (SIMAT) y el PROAIRE 2011-2020. Sí bien, ambos están estrechamente relacionados, pero su ejecución es totalmente distinta. El SIMAT, se concentra en la medición de la calidad del aire en ciertos puntos de la ZMVM y el PROAIRE 2011-2020, es un proyecto institucional, social, económico y cultural, denominado –eco sistémico– para lograr una transformación en los sectores antes mencionados y disminuir la contaminación del aire.

En 1982, cuando la Secretaría de Salubridad y Asistencia publicó por primera vez los criterios de la Calidad del Aire en el Diario Oficial de la Federación, –el 29 de noviembre–, aunque desde 1971 existía una Red Manual de Monitoreo, fue hasta el año de 1986 que se instaló la Red Automática de Monitoreo Atmosférico para tener un registro sistemático de los niveles de contaminación del aire en la ZMVM. Con dicha Red, fue posible dar seguimiento a las “21 Acciones para reducir la Contaminación del Aire” y a las “Cien Medidas Necesarias” que se pusieron en marcha en 1986 y 1987 respectivamente.

Esas acciones y medidas dieron pie a la sustitución de los combustibles con alto contenido de azufre y a la reducción de plomo en gasolinas. Se estableció en 1988 el “Programa de Contingencias Ambientales” y el “Programa de un Día sin Auto” que posteriormente se transformó en el “Programa Hoy No Circula” en el año de 1989.

El primer programa formal con la intención de combatir la contaminación atmosférica fue el “Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica” (PICCA) que se

²⁸ El monóxido de carbono está relacionado con afectaciones al sistema respiratorio y la función pulmonar, los óxidos de nitrógeno, con el asma. Cuando crecen las concentraciones de éstos contaminantes en el aire, aumentan las admisiones hospitalarias por enfermedades cardíacas y el índice de mortalidad.

instrumentó en octubre de 1990. Este programa fue el primer esfuerzo sistemático para abatir los niveles de contaminación, con la participación de dependencias federales y gobiernos locales. Posteriormente, en 1992, se creó la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM. En 1996 la ahora SEMARNAT, el Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México acordaron la instrumentación del Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México 1995-2000 (PROAIRE I) para reforzar y dar continuidad a las medidas de combate a la contaminación atmosférica.

En septiembre de 1996, se fortaleció la gestión a nivel metropolitano con la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), en la que participación de los Gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, así como la de todas las secretarías federales y los organismos paraestatales de Pemex y CFE.

Los dos programas anteriores fueron la base para la elaboración del PROAIRE 2002-2010, que realizó la evaluación de escenarios futuros, considerando y simulando el crecimiento de la población y la mancha urbana, el transporte, la industria y los servicios con la finalidad de contar con una estimación sobre el incremento en los niveles de la contaminación atmosférica en caso de no llevar a cabo las acciones conducentes para abatirla. En este programa, hubo un esfuerzo limitado en realidad, de planeación participativa para su elaboración, en el cual, además de la participación de autoridades federales y locales, también se contó con la de diversos sectores de la sociedad.

Los Programas para mejorar la calidad del aire, se convirtieron en el instrumento de gestión más importante de los últimos 25 años, logrando un avance importante en la disminución de los niveles de la contaminación atmosférica en la ZMVM. En estos programas, se incorporaron un gran número de medidas para controlar la emisión de los contaminantes de la atmósfera a partir de sus fuentes, de forma tal que se ha disminuido el impacto a la calidad del aire y los efectos en la salud de los habitantes de la ZMVM.

El Estado de México bajo la dirección del Lic. Cruz Roa, presidió la última etapa de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), cuyo equipo de trabajo se constituía por cuatro funcionarios cuyos salarios fueron pagados por el Estado de México; como es previsible las acciones y estrategias de sus programas, especialmente los relacionados a la

calidad del aire requerían de más recursos humanos, por lo que muchas funciones con alcance metropolitano se vieron limitadas a la administración que presidía la comisión.

2.4 Ambiente y metrópoli: algunos cuestionamientos a la política del aire

Uno de los retos que enfrenta la ciudad difusa en general y la ZMVM –en su particular contexto–, es darle un nuevo valor a las vertientes ambiental y social en su influencia en la calidad de vida, significa un primer acercamiento a la búsqueda de soluciones funcionales a los problemas urbanos; se requiere de un proceso de transformación cultural en el que aparezca una nueva relación entre el hombre y la naturaleza, para lograr la cimentación de una cultura ambiental y así mejorar la calidad de vida en la ciudad.

Imaz, Ayala y Beristaín (2014, 37-38), explican que las áreas urbanas (cada vez más complejas), presentan dificultades para atender objetivos sociales, políticos y ambientales, así estos centros han expandido sus territorios, aumentado su población, su complejidad social y económica, la infraestructura urbana se ha transformado y el acceso a bienes y servicios ha incrementado la presión sobre los sistemas ecológicos, “la expansión de éstos límites urbanos ha puesto en la mira a las metrópolis, como paradigma de sistemas insostenibles” (Imaz, Ayala y Beristaín, 2014, 35).

Por otra parte, las zonas urbanas constituyen una unidad territorial a partir de la relación de las unidades político-administrativas que las conforman, no se corresponden las facultades jurídico-institucionales que éstas mantienen, ya que pertenecen a diferentes instancias y niveles de gobierno.

El surgimiento de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, en 1992 –y posteriormente– en 1996, su transformación en la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) son acciones que han contribuido a la coordinación intergubernamental, lo que se ha reflejado en resultados importantes en el tema de la calidad del aire.

Los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal en coordinación con el Gobierno Federal, han diseñado y puesto en marcha acciones para disminuir la contaminación del aire en la ZMVM a través de los distintos programas para Mejorar la Calidad del Aire (PROAIRE) de la Zona Metropolitana del Valle de México y su antecesor el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA), teniendo importantes logros, que ubican a la zona centro del país como líder en el escenario internacional en este tema al haber recibido un premio en esa materia durante 2013.

Los efectos de diversos factores como el modelo de desarrollo, la forma de expansión de las ciudades, la cantidad de población que albergan y la capacidad de sus gobiernos para dar respuesta a las demandas, se ven reflejados en la falta de acceso a servicios ambientales y a la carencia de servicios, –como el agua– cuya escasez es un problema común en las urbes, o la mala calidad del aire, que implica –entre otras cosas– afectaciones en la vida cotidiana de las urbes y la salud de sus habitantes.

Estudios realizados en los últimos años enfocados a analizar la gestión de la calidad del aire y sus efectos (IMCO, 2006; Tarriba, 2012; ISP, 2009; CDH DF, 2008; Rosales-Castillo et-al., 2001), coinciden en que la ZMVM requiere de mayores resultados por parte de los programas que se conjuntan en la CAM para disminuir la contaminación. Particularmente se solicita un mayor control de emisiones contaminantes; lo cual, permite dar luz sobre la importancia de las acciones estatales y la coordinación entre las instancias que las ponen en marcha, para controlar y mitigar los efectos ambientales que se experimentan en la región centro del país.

Es evidente que la operación de la política ambiental, además de un cuerpo institucional, necesita de un presupuesto acorde con sus atribuciones y que la implementación de sus planes y programas puedan ser evaluados; en este sentido, los medios financieros otorgados al sector ambiental pueden tomarse como un indicador de la relevancia que éste tiene para el Estado, que si bien han demostrado ir en aumento, no ha sido acompañado de una madurez institucional para la aplicación de acciones transparentes y eficaces políticas ambientales en México.

La creación de políticas ligadas a la conservación del ambiente y a su cuidado, comunicadas con todos aquellos factores que inciden en éste, la movilidad, el desarrollo

económico (empresas), etc., permitirán atender de manera alternativa los problemas de contaminación y degradación ambiental dentro de este modelo de ciudad, para generar una transformación en el medio urbano y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Actualmente, se empiezan a ejecutar políticas que buscan atender las demandas metropolitanas (con una perspectiva que va más allá del conservacionismo y la mitigación); en relación a los problemas ambientales, ejemplo de ello es la creación en la ZMVM de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), con el objetivo de atender los desafíos que enfrenta la Ciudad de México y el territorio que la rodea.

La modificación institucional que experimentó la Comisión Ambiental Metropolitana, posiciona el tema de calidad del aire como un estandarte por sus resultados, pero sigue pendiente en la agenda la inclusión de los sectores social, privado y gubernamental, junto con la voluntad política de los gobiernos con la finalidad de construir instrumentos y mecanismos que contribuyan a mejorar la coordinación, para lograr resultados más eficientes ante esta problemática.

Las regiones metropolitanas plantean desafíos sin precedentes a sus gobiernos, dado su tamaño, su crecimiento continuo, su diversidad social, su heterogeneidad de espacio, su status económico y sus dimensiones institucionales. “La conformación de espacios metropolitanos, por ejemplo, tiene connotaciones económicas, sociales y políticas que van mucho más allá de la ‘agregación de territorios’: el producto –la metrópoli- adquiere una complejidad distinta de la que caracteriza a la suma de las entidades conurbadas” (Lezama, 2006, 12).

Los problemas urbanos son cada vez más complejos y requieren para su solución o mitigación una visión transversal multidisciplinaria que les haga frente, pues no sólo afectan la habitabilidad en la ciudad y la ZMVM, sino que también generan problemas al desarrollo futuro de este espacio. Muestra de lo anterior es que los problemas ambientales crean la necesidad de una colaboración conjunta entre diversos niveles de gobierno, es por ello que la gestión intergubernamental entre los gobiernos locales (estados y municipios, el gobierno federal, instituciones, secretarías, etc.) cobra especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es la

creciente necesidad de establecer criterios de gobernabilidad, planeación, e implementación de políticas metropolitanas, con visión a largo plazo en las ciudades más importantes del país.

Así, la gestión gubernamental en relación al ambiente, debe cuestionar las formas tradicionales de intervención en el territorio (que parten del vínculo entre la jurisdicción político administrativa y la autoridad del gobierno). La gestión del medio ambiente en el contexto urbano implica un esquema propio y ordenado que debe orientarse bajo la premisa de que la gestión ambiental es un “conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, a partir de un enfoque interdisciplinario y global” (Guhl, 1998). Por lo que es importante tener en cuenta la complejidad de su entorno y considerar los elementos que puede contribuir a facilitar la coordinación y cooperación interinstitucional.

CAPÍTULO III.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y SU IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD EN UN PROGRAMA DE LA COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA

3.1 El estudio de caso, ejemplo de la gestión ambiental

La calidad del aire, es uno de los objetivos principales de la gestión ambiental en las grandes zonas metropolitanas. Estudios del Banco Mundial señalaban en 2001 a América Latina –junto con África– como las regiones más afectadas por la contaminación del aire. Para 2012, la Organización Mundial de la Salud declaró que las zonas más afectadas por esta problemática eran la zona sur de Asia y nuevamente África.

La CAM, centró su labor en la solución de la problemática de la calidad del aire con resultados positivos, muestra de ello es que en 2013 la gestión de la calidad del aire en la ZMVM fue premiada por lograr mantener los niveles de contaminación bajos la mayor parte del año, sin duda producto de la implementación de políticas para mejorar el ambiente a lo largo de las últimas dos décadas y que se reflejó en una buena evaluación internacional.

El estudio de caso, el Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México 2011-2020, representa que el proceso de una política ambiental supone la convergencia de las tres esferas de gobierno, ya que difícilmente el ámbito geográfico de los problemas coincide con el de la jurisdicción de un sólo nivel de gobierno. Así, este ejemplo permite hacer un análisis de la política de gestión del aire, que satisface los requisitos del apartado teórico de la presente investigación, relacionado a las relaciones intergubernamentales en distintos niveles y su efecto en la gobernabilidad de la zona metropolitana, también presenta la particularidad de que comparada con otras políticas a nivel metropolitano, posiblemente sea la más exitosa en relación a la coordinación entre gobiernos e instituciones y a los resultados de su implementación

También, es importante mencionar que durante el proceso de implementación, existe una fase de la política en que esta ya no depende de las relaciones que se generan entre los diversos actores gubernamentales, sí no también, se fortalece en la relación de las medidas

del programa, en este caso, con la ciudadanía. Entonces ¿qué ocurre cuando en una fase de la política ya no operan las relaciones intergubernamentales y son otros los mecanismos que culminan la ejecución de una política? Muchas veces la debilidad de una política radica en pequeños fallas que van más allá del alcance de las instancias estatales.

Lo anterior expuesto, permite un análisis basado en la experiencia de los actores internos y externos a la aplicación del programa, y el efecto que esta gestión –a su vez–, repercute en la gobernabilidad de zonas metropolitanas como una muestra de lo que puede establecerse en otros ámbitos de gestión; puesto que la gobernabilidad y la solución a los problemas propios de estos espacios, implica un reto que no sólo corresponde al Estado solucionar. Por lo tanto, es evidente que para que ésta “característica” de gobierno se ejerza, es necesaria la participación de la iniciativa privada, así como centros de investigación, y la ciudadanía como parte de la formulación de las políticas.

La gestión en zonas metropolitanas, puede llevarse a cabo desde diferentes enfoques que se aplican en un mismo territorio. El presente capítulo aborda desde dos perspectivas las alternativas a la gestión, enfocadas al problema de calidad del aire de la ZMVM –por territorio y por la capacidad y acción de gobierno–, pero que pueden ser considerados en otras situaciones puesto que son aplicables de manera general en el ámbito metropolitano.

3.2 Metodología

Esta investigación, está centrada en cómo impactan en la gobernabilidad de la ZMVM la gestión intergubernamental y la coordinación, analizadas a través de las RIG, con base en el estudio del PROAIRE 2011-2020. Partiendo de la premisa que las RIG en la gestión que existía en la CAM, generan un contexto de participación desequilibrada entre las instancias que la integran, concibiendo acciones de poca coordinación que limitan la ejecución de los programas que operan, pero que a pesar de esto, han fortalecido la gobernabilidad metropolitana.

De manera particular, el modelo de política pública (PP) analizado a lo largo de este trabajo, es del tipo denominado como proceso burocrático o también llamadas de comando-control, que son políticas que establecen como único actor al Estado y descansan en la legislación y normatividad vigente, instituidas en México como mecanismo válido y único para la elaboración de políticas públicas ambientales (Alfie, Cueto, Rangel y Castañeda, 2011).

El análisis de políticas es:

“[...] una disciplina de las Ciencias Sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción”. (Thoening, 1981)

Por lo que la política ambiental analizada en el estudio de caso, se basa en los procesos burocráticos que llevan a cabo su implementación ya que éstas desde su puesta en marcha, han presentado efectividad intermitente frente al deterioro, aunque las políticas con enfoque correctivo han permitido subsanar en cierta medida la degradación al ambiente, y han generado mayores esfuerzos de coordinación puesto que los problemas ambientales superan los límites administrativos y espaciales (Alfie, 2011). En materia de transversalidad, las políticas siguen presentando grandes carencias, pues el sector ambiental no posee la fuerza política suficiente para incidir en las acciones emprendidas en otros sectores, como el agropecuario, el energético o incluso, el hidráulico (Guevara, 2004).

La elección del PROAIRE 2011-2020, se hizo en virtud de que cuenta con un tiempo de implementación que ha superado varios periodos gubernamentales, es el resultado de anteriores programas y aún sigue vigente como parte de la política de mejoramiento de la calidad del aire en la ZMVM. De dicho programa, se estudiará la última etapa en que se operó en el marco de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), puesto que en 2013, es reemplazada por la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) la cual absorbe sus facultades y agrega un mayor ámbito de aplicación geográfico a los programas.

Otro punto por el cual se consideró el PROAIRE 2011-2020, fue el de establecer parámetros para realizar una observación contrastada, por lo que se eligieron actores situados en posiciones diferentes con relación a la gestión en términos técnicos, de voluntad política, etc., así, la visión es general a partir del análisis de la articulación de su realización, pues la ejecución del programa implica la coordinación de entidades de distintos niveles de gobierno.

Uno de los rasgos más típicos del análisis de la gestión intergubernamental, es su énfasis por observar minuciosamente las transacciones cotidianas entre los actores de un programa. Esto hace del estudio de caso el método de investigación empírica ideal para la investigación descriptiva, pues como describe Greenwood:

“La principal virtud del método del estudio de caso es que permite una comprensión profunda del fenómeno como un todo, tal como se da en el caso estudiado. Al no verse distraído por una multiplicidad de unidades de observación y no estar restringido a un cierto número de factores que deben observarse, el investigador puede centrar su atención en un pequeño número de casos y explorar con gran detalle todas y cada una de las facetas de los casos que prometan brindarle cierta luz sobre el fenómeno” (Greenwood, 1973, 125).

El espacio temporal analizado es el periodo 2011-2013, –ya que– en 2011 el PROAIRE 2011-2020 entra en función, y en 2013 sufre un cambio de dirección con la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), que sustituye en funciones a la CAM. El programa sigue en marcha, pero presenta modificaciones, sobre todo en su aplicación territorial, a la que se le aumentaron unidades político-administrativas.

Para hacer el análisis de las RIG en la CAM, se usaron documentos oficiales para analizar la gestión de la calidad del aire, –específicamente–, la concebida en el PROAIRE 2011-2020, a partir de un estudio realizado por la misma comisión, a través de un documento denominado “*Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*”, (ASA-ZMVM), dirigida por un grupo de académicos de el Colegio de México (COLMEX) en el año 2010 que se realizó con la finalidad de hacer un análisis interno sobre la situación a la que se enfrentaba la comisión y las políticas que en esta se generaban a partir de las fortalezas y debilidades dentro de la organización. También se realizaron entrevistas semi-dirigidas con servidores que formaron parte de la CAM y que fueron parte de la formulación e implementación del programa, miembros de Organizaciones No

Gubernamentales (ONG) y denominadas “*think thanks*” como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), quienes ofrecieron información relacionada a la gestión y el efecto de las acciones del programa (ver Cuadro 7).²⁹

Cuadro 7. Entrevistados

| No. | Actor | Ocupación | Trascendencia |
|------------|--------------------------|--|--|
| 1 | Sr. Felipe Vázquez | Tránsito en el municipio de Cuautitlán Izcalli. | Suspensión del “Hoy no circula” en Cuautitlán Izcalli. |
| 2 | Dr. Daniel E. Pérez | Académico de la UNAM | Experto en coordinación Metropolitana |
| 3 | Mtra. Fátima Masse | Miembro del Instituto Mexicano de la Competitividad | Estudió el efecto de la calidad del aire en las actividades económicas y gubernamentales para un informe ciudadano. |
| 4 | Ing. Amb. Carmen Mendoza | Miembro de la CAM | Conoce la gestión en la Comisión Ambiental Metropolitana en relación a los aspectos técnicos de medición de contaminación. |
| 5 | Sra. Margarita Díaz | Miembro de la CAM | Trabajadora por parte del Gobierno del Estado de México |
| 6 | Lic. Agustín Martínez | Miembro de la campaña “Hazla de tos” y “Hacia Ciudades Saludables y Competitivas: Moviéndose por un aire limpio” | Miembro Incidencia de la sociedad civil en la gestión de la calidad del aire. |
| 7 | Lic. Rocío I. Rodríguez | Ex-miembro de la CAM, actual miembro de la CAME. | Conoce la gestión en la Comisión Ambiental Metropolitana y es miembro actual de la Comisión Ambiental de la Megalópolis. |

Fuente: Elaboración propia.

²⁹ El uso de las entrevistas como recurso en la investigación, se centra en el análisis comparativo de la experiencia de actores institucionales y de actores externos que buscan incidir en la gestión ambiental, con el marco administrativo, jurídico e institucional que existe en la ZMVM.

3.3 La Comisión Ambiental Metropolitana y el Programa para mejorar la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020

La importancia de la evaluación y el análisis de la coordinación que se generan en las políticas ambientales y su impacto en la gobernabilidad metropolitana, radica en que estos mecanismos permiten mostrar en qué medida los resultados de la gestión dependen del establecimiento de RIG fuertes, consolidadas, con claros ámbitos de acción y responsabilidad conjunta de los resultados entre los organismos que la llevan a cabo.

En la Agenda de Sustentabilidad Metropolitana (2010), se presentan resultados concretos en relación a la aplicación de entrevistas a actores relevantes en el escenario metropolitano, que evalúan la sustentabilidad del ambiente, lo cual permite para fines de este trabajo informar sobre la percepción del tema de calidad del aire entre el sector académico, gubernamental, tomadores de decisiones tanto del ámbito público como privado, que fueron cuestionados mediante una investigación de grandes alcances que realizaron por encargo de los gobiernos que integran la ZMVM en conjunto con investigadores experimentados de el Colegio de México (COLMEX), con la finalidad de obtener opciones prácticas en consenso con todos los involucrados, que impactara en el diseño, elaboración e implementación de objetivos de política ambiental, para apoyar en la integración de la agenda metropolitana como de instrumento de trabajo en la coordinación de política de la CAM.

En el documento, son descritas como:

“[...] valiosas opiniones que sirven para ofrecer pistas confiables a los tomadores de decisiones, al comprometerse con los intereses de los actores relevantes. Los administradores gubernamentales entienden de mejor manera tanto los riesgos como las oportunidades a su alcance, (...) la fase de entrevistas permitió, a partir de la integración de los resultados al diagnóstico ambiental, considerar criterios de evaluación para las políticas ambientales y para la implementación de proyectos, así como el desarrollo de indicadores que sirven en el seguimiento y evaluación de la ASA-ZMVM” (ASA-ZMVM, 2010).

Para el trabajo mencionado, se tomaron en cuenta los temas ambientales relevantes, que son mencionados en la mayoría de los documentos (planes y programas) que son:

1. Agua

2. Aire
3. Biodiversidad
4. Calidad del ambiente urbano, habitabilidad y espacio público
5. Energía (cambio climático)
6. Movilidad y transporte
7. Residuos sólidos
8. Usos de suelo

Para reconocer la perspectiva y las prioridades en los temas ambientales, de acuerdo a la opinión de los actores entrevistados, se estableció una escala del 1 al 10, donde 10 era la mejor calificación para evaluar la importancia y situación de los temas de sustentabilidad ambiental prioritarios en la Zona Metropolitana del Valle de México y los resultados en función de los promedios se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Prioridad de los temas ambientales, según el sector entrevistado para la elaboración de la Agenda de Sustentabilidad para la Zona Metropolitana del Valle de México

| Tema ambiental | Internos | Académico | Social | Privado | Público | Promedio |
|---|-----------------|------------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|
| Agua | 3.6 | 5.4 | 6.7 | 7.3 | 7.3 | 6.06 |
| Aire | 0.2 | 5.9 | 4.2 | 4.9 | 1.3 | 3.30 |
| Biodiversidad | 1.2 | 3.6 | 4.0 | 2.8 | 3.0 | 2.92 |
| Calidad del ambiente urbano, habitabilidad y espacio público | 4.4 | 5.0 | 3.6 | 5.3 | 3.8 | 4.42 |
| Energía (cambio climático) | 3.2 | 3.6 | 3.5 | 5.1 | 2.5 | 3.58 |
| Movilidad y transporte | 4.0 | 5.0 | 5.0 | 5.8 | 5.8 | 5.12 |
| Residuos sólidos | 4.6 | 3.9 | 5.5 | 5.5 | 5.3 | 4.96 |
| Usos de suelo | 3.6 | 5.0 | 4.0 | 5.8 | 6.3 | 4.94 |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la ASA-ZMVM, 2010.³⁰

Cabe aclarar que en el documento en que se basa el cuadro anterior, se nombra como internos a los actores que forman parte de las acciones que tienen que ver con la labor de la

³⁰ El apartado de los resultados de las entrevistas con actores relevantes de la ASA-ZMVM se encuentra en el ANEXO 3.

CAM y se denomina público a la a la administración pública, el sector social, lo conforman diversas organizaciones que buscan incidir en la agenda de temas ambientales. Así, el resultado de este ejercicio indica que los temas prioritarios para los sectores considerados en el estudio antes mencionado con relación a la ZMVM son:

1. Agua
2. Movilidad y transporte
3. Residuos sólidos
4. Uso del suelo
- 5. Aire**

El cuadro anterior, presenta que curiosamente, el sector académico coloca al tema de la calidad de aire como el tema principal de la problemática ambiental metropolitana, sin embargo, el sector público, que es el generador de políticas, planes y programas consideran el mismo tema en el último lugar de importancia, al igual que a la ciudadanía. Esto expresa que el tema de calidad del aire, ha generado la percepción de manera interna y en la sociedad que es un tema atendido y que por lo tanto, debería darse mayor prioridad al tema del agua, por ejemplo.

El tema de aire nunca va dejar de ser trascendente en la metrópoli, ya que aunque se haya logrado una mejoría en algunos contaminantes, en otros aún se presentan problemas para el ambiente y para la salud de la población. Todavía en muchos días del año los contaminantes como el ozono y las partículas suspendidas rebasan las normas y es necesario establecer las precontingencias ambientales.

La propuesta de la Agenda de Sustentabilidad (ASA-ZMVM, 2010) se basa en incluir en el tema de cambio climático, el tema de movilidad y transporte de manera transversal con el tema de aire, en concordancia con lo mencionado por los actores relevantes entrevistados quienes ven el problema del aire estrechamente vinculado al de movilidad y transporte.

Por su parte la *Imagen Objetivo* que plantea la Agenda, planteaba retos importantes para la CAM, que bien podrían considerarse fundamentales en los planes y programas de la CAME, esta consiste principalmente en que se cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) para Ozono (O3), Partículas menores a diez micrómetros (PM10) y Partículas

menores a 2.5 micrómetros (PM2.5) y contaminantes tóxicos, y se reduzcan las emisiones de Dióxido de Carbono (CO2). En este tema se incluyen tanto el sector productivo, el comercial y el residencial, como sus relaciones funcionales que se manifiestan en una racionalización de la movilidad y el transporte en el ámbito metropolitano.

Como se expuso antes, los miembros de la CAM, consideran que el tema de aire es un tema tratado, en que se han tomado medidas y está en marcha uno de sus programas más importantes: El programa para mejorar la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020 (PROAIRE 2011-2020), de ahí que partiendo de que los actores internos o externos en el sistema político administrativo, inciden de manera directa o indirecta, conforman “la dimensión oculta del gobierno”, a través de acuerdos informales (cabildos, acuerdos no oficiales, “loving”), éstos, a partir de las relaciones intergubernamentales funcionan como una cuarta dimensión en la que se generan acciones que complementan lo oficialmente establecido o no, para lograr eficacia en las políticas.

Los gobiernos que integran la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), elaboraron el PROAIRE 2011-2020 que relaciona e integra estructuralmente variables procesos urbanos de transporte, económicos y sociales, con la finalidad de reducir los procesos de generación de contaminantes criterio, tóxicos y de efecto invernadero con apoyo de los recursos del Fideicomiso Ambiental 1490, que tiene como objetivo apoyar los programas, proyectos y acciones para la prevención y control de la contaminación ambiental en la ZMVM –creado en 1992 y gestionado por el Estado de México (de orden local)–, y también del Fondo Metropolitano de orden federal (explicado anteriormente).

En la versión publica del PROAIRE 2011-2020, se prevé la necesaria coordinación entre más de 30 dependencias de diferente orden de gobierno, también indica que instituciones académicas y de investigación, Organizaciones No Gubernamentales Ambientales (ONGA) y empresas deben participar de la ejecución del programa, para llevar a cabo las 8 estrategias, 81 medidas y 116 acciones que se plantean en el documento, con el objetivo de reducir las emisiones de contaminantes criterio de más de 490 mil toneladas, 5

mil toneladas de contaminantes tóxicos y 5 millones 500 mil toneladas de gases de efecto invernadero que se producen en la ZMVM (PROAIRE 2011-2020).³¹

Sí bien, las competencias se encuentran definidas en las acciones estratégicas del PROAIRE 2011-2020 y en las leyes mencionadas anteriormente. Las instituciones se tienen que coordinar y concertar acuerdos, pero existe un retraso en la realización de las medidas estrategias y acciones, debido en gran parte a la falta de decisión política, pues el “cabildo” necesario para que se implementen proyectos, dificulta la puesta en marcha de acciones, ya que refiere –en las entrevistas– que las juntas de los equipos de trabajo son pocas, y todo se realiza a través de comunicación institucional (burocracia).³²

El marco legal y las reglas de operación del PROAIRE 2011-2020 establecen mecanismos de coordinación, pero éstos pasan forzosamente por la voluntad política de funcionarios que se integran temporalmente a la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), es importante el cabildo y la disposición de los gobiernos locales para la participación en proyectos importantes como los que son parte de las estrategias y acciones del programa.

Durante el tiempo que duran sus administraciones (por ejemplo el gobernador del Estado de México, los presidentes municipales, jefes delegacionales y el jefe de gobierno del DF), la cuestión ambiental no cuenta con gestiones de tiempo ni facultades de gestión homologadas que no consideran en el mismo nivel de importancia el tema ambiental metropolitano, ya que algunos municipios tienen comisaría ambiental, es decir otros departamentos ambientales, esto dificulta la coordinación de acciones y refleja la importancia que cada –gobierno/municipio– otorga a éste sector en su administración, dificultando la coordinación y la creación de acuerdos.

No todos los municipios acatan las medidas en beneficio ambiental de sus “municipios vecinos” comentan miembros de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) que trabajan en el Estado de México. El tema ambiental se convierte en un tema de voluntad política, lo cual genera un contexto adverso para la coordinación, sin embargo, las medidas burocráticas establecidas para llevar a cabo el programa, han generado un proceso inercial

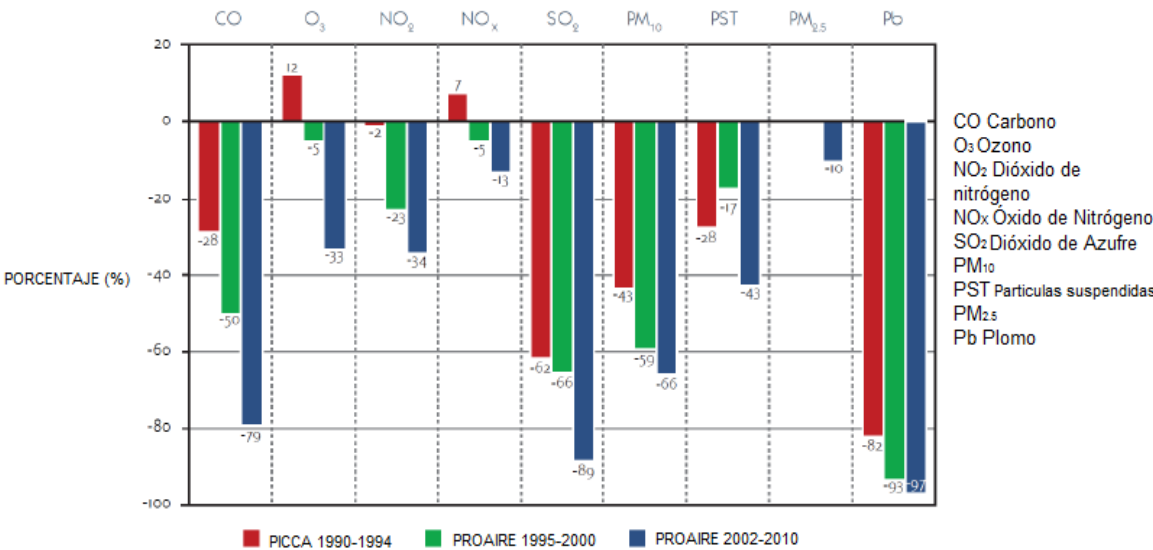
³¹ Los contaminantes son descritos con mayor detalle en el capítulo dos de este trabajo.

³² El contenido de las entrevistas será analizado más ampliamente en el capítulo siguiente.

en que se integran casi de manera automática acciones en cada una de las dependencias y gobiernos que conforman la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), –aunque existen casos en que esto no es suficiente–. Por ejemplo, hubo dos municipios (Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli) que –facultados por la autonomía municipal– no aplicaban el “Hoy no circula”, que forma parte de la implementación del PROAIRE 2011-2020.

El fortalecimiento de las RIG, tiene que ver con un impacto a nivel general en la aplicación de políticas, la creación de acuerdos, la generación de redes de comunicación dentro del sistema gubernamental y sus instituciones para generar cambios en los procesos de ejecución, lo que se reflejaría en la eficacia de las políticas y resultados favorables al ambiente y la sociedad.

El resultado de estas medidas implementadas por los gobiernos que integran la ZMVM se ve reflejado en una evolución positiva de la calidad del aire y se muestran a continuación:



Fuente: Calidad del Aire: Beneficios y Retos (Páramo, 2013)

Esta tabla, se realizó tomando como base el promedio anual de 1989 y finaliza con información al año 2009. Se puede observar que en ese periodo el monóxido de carbono (CO) disminuyó un 79%, el ozono (O3) 33%, el bióxido de nitrógeno (NO2) 13%, los óxidos de nitrógeno (NOX) 13%, el bióxido de azufre (SO2) 89%, las partículas PM10 66%, las

partículas PST 43%, las partículas PM2.5 10% y el plomo (Pb) 97%. La medición de las partículas PM2.5, cuya medición se realizó hasta el último programa implica que se ampliaron las medidas para combatir las partículas contaminantes más pequeñas, que no por ello su efecto en la salud y la calidad del aire era menor. Es decir, hubo una reducción efectiva en el porcentaje de la concentración de los contaminantes desde que se inició la ejecución de los programas para mejorar la calidad del aire, sobre todo en el PROAIRE II, esto puede inferirse, se debe a la aplicación gradual de medidas que se fueron sumando a las que se iniciaron con el PICCA.

La disminución que representa la contaminación ambiental, también se ve reflejada en que –desde la puesta en marcha de los programas antes expuestos–, dio como resultado la eliminación de los días con contingencia ambiental.



Fuente: Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020: Diseño y metas para el bienestar de la población (Páramo, 2013)

Por su parte, el Instituto Mexicano de la Competitividad expuso en su publicación “La contaminación del aire, un problema que daña la salud y la economía” en 2013 (con base en información publicada por distintas instituciones como la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud), que durante 2010 los efectos de la calidad del aire en cifras eran en México:

- ❖ 728 millones de pesos al año por gastos en ingresos hospitalarios por enfermedades relacionadas a la mala calidad del aire.
- ❖ 3 396 millones de pesos en pérdidas por productividad (enfermedades relacionadas a la calidad del aire y muertes).
- ❖ 5 065 muertes causadas por la contaminación.
- ❖ Específicamente en la ZMVM:
 - En cuestión de salud, 9 muertes, 21 hospitalizaciones y 1 170 consultas al año por cada 100 mil habitantes.

El manejo de la problemática ambiental en la ZMVM sigue siendo difícil, ya que existen diversos factores que son: día a día, factores de presión en la zona. El incremento de la población que de 1992 a la fecha se ha incrementado en alrededor de 25%, esto ha hecho que la mancha urbana se vaya extendiendo a los municipios conurbados del Estado de México. De igual forma el parque vehicular pasó de 2 millones a casi 5 millones de unidades. En la ZMVM el transporte contribuye con más del 80% de las emisiones totales, siendo el monóxido de carbono el principal contaminante.

Por lo que se refiere a la industria, existen más de 78 mil establecimientos de diferentes giros y tamaños, así, el consumo energético de combustibles es muy elevado y se estima en alrededor de 45 millones de litros diarios equivalentes a gasolina. En las ciudades el consumo de combustibles por el transporte es el principal agente de emisiones a la atmósfera (Páramo, 2012).

A pesar de que ya no es tan grave el problema de la contaminación en la ciudad de México como lo era hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, el transporte sigue siendo el principal agente de presión sobre la calidad del aire.

Independientemente de los logros en el mejoramiento en la calidad del aire desde los inicios de la gestión en la CAM, durante la formulación del PROAIRE III, también buscaron de manera institucional Generar una *Agenda de Sustentabilidad Ambiental* y un *Programa Multianual de Trabajo* como instrumentos de planeación en los cuales se buscaba disminuir las deficiencias en las políticas, de coordinación metropolitana y mejorar los resultados, como una manera de reconocimiento que existen dentro de la organización puntos débiles

que han generado un estancamiento en las medidas previstas para lograr avances importantes, que vayan más allá de los graduales que han generado los PROAIRE.

3.3.1 Las relaciones intergubernamentales

Las RIG se llevan a cabo entre seres humanos, cuyas decisiones tienen efecto en el entramado institucional al que pertenecen, afectan a diferentes niveles de gobierno y por lo tanto a las políticas públicas que éstos implementa, las leyes; así, las conductas de los participantes en el proceso de gestión entre los distintos organismos de la Administración Pública e influyen directamente en la coordinación y el contexto en que se desarrollan, por lo que las RIG tienen un efecto generalizado en todas las acciones de gobierno.

El desarrollo de las RIG se transforma a complejas redes de acuerdos, donde todos sus componentes aportan a la solución (influenciada por el contexto político) diversas demandas. Por ejemplo, en el caso de las comisiones metropolitanas, los actores que formaban parte de las mesas de trabajo de manera temporal, y las políticas formuladas, tenían diferentes visiones en virtud de cómo fueron concebidas y el resultado esperado en un espacio temporal.

Un factor fundamental para entender la coordinación institucional, es el político, ya que el Estado de México y el Distrito Federal son gobernados por partidos distintos y los periodos gubernamentales son también distintos, al igual que a nivel de municipios y delegaciones, donde las últimas no tienen la misma facultad que los municipios para establecer acuerdos. Por ejemplo, durante el sexenio pasado, el gobierno federal y los dos estados pertenecientes a la CAM no pertenecían a los mismos partidos. Es importante destacar que se han consolidado líneas de acción claras, como la formulación de algunos programas que abarcan varias administraciones (municipales, locales y federales), como los Programas de Mejoramiento de la Calidad del Aire, lo que permite la continuidad en el tiempo de éstos.

La gestión en la CAM vincula e integra recursos comunes públicos, no cuenta con autonomía financiera, sus recursos financieros se componen de aportaciones de los estados y del gobierno federal a través de un fideicomiso; los salarios del personal, son aportados por el Estado de México –que es el titular–, pero las acciones –por ejemplo– en relación a la calidad del aire, son diferenciadas, y dependen de recursos locales, municipales, delegacionales y el compromiso que tengan estas instancias con el cumplimiento de las medidas establecidas en el seno de la comisión. Por lo tanto, aunque los costos deberían ser proporcionales y equitativos, no es así, puesto que el acuerdo jurídico establece que el financiamiento debe ser “convenido” por los estados que la conforman, lo cual no establece ninguna obligatoriedad. Esta situación de incertidumbre, merma la capacidad de acción de sus programas, de su subsistencia y del impacto de sus acciones en el mejoramiento ambiental en la ZMVM.

Con base en los seis elementos de análisis que se ofreció en la “definición de relaciones intergubernamentales”³³ en función de cinco variables de análisis (expuesta en el cuadro 7), en el capítulo 1, se presenta a continuación el resultado de las entrevistas a actores a manera de resumen en el cuadro 9 y en los párrafos siguientes es explicado ampliamente y con ejemplos.³⁴

El cuadro se presenta en la siguiente página.

³³ Un cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal, a través de una compleja red de vínculos formales e informales que incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios, que trascienden los enfoques que desde el derecho se han utilizado tanto para el estudio de las divisiones entre gobiernos como de sus funciones, cuyo objetivo principal es el logro de equilibrios institucionales para un mejor resultado y mayores impactos de políticas –coordinación intergubernamental–.

³⁴ Lo expresado en este apartado, puede ser consultado con más detalle en el ANEXO 1 que contiene los guiones de entrevista y el ANEXO 2, donde se describen los resultados de las entrevistas de manera detallada.

Cuadro 9. Las Relaciones Intergubernamentales en la Comisión Ambiental Metropolitana

| Variable de análisis | Resultado |
|--|---|
| 1. Interacción | Es interdependiente en cuanto a que es necesaria la participación de la pluralidad institucional que integra la CAM, sin embargo, eso no significa que la interacción ni la comunicación entre organismos (representados por servidores públicos), sea clara y logre los objetivos, pues muchas veces éstos son particulares y aunque se logran no lo hacen de manera conjunta. |
| 2. Unidades de Gobierno | Participan los tres niveles de gobierno (federal, local, municipal) y diversas instituciones públicas relacionadas al ambiente. Aunque es importante destacar que en la implementación, se fragmenta la política al no tener cada nivel las mismas facultades e impacto en el resultado de la política del aire. |
| 3. Vínculos | Son formales, en cuanto se encuentran establecidos legalmente en la Constitución, sin embargo presenta vínculos informales, que surgen a partir de acuerdos entre instancias para la coordinación institucional y que no son propiamente establecidos de manera oficial, lo cual puede facilitar en algunos casos la ejecución de la política, o como en el caso de Cuautitlán Izcalli, limitarla, al haber una fractura en la coordinación que permite ejercer la autonomía municipal. |
| 4. Dinámicas (perspectiva: distribución de poder territorial y sectorial) | Existen responsabilidades compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales, por lo que la dinámica se encuentra en la interacción de poderes para implementar las políticas. La fortaleza de las dinámicas que se establecen en el programa se basa en que cada organismo, dirección y gobierno, establecen acciones para cumplir con el objetivo de la política (en la mayoría de las unidades político-administrativas), aunque no sean coordinadas. |
| 5. Equilibrios | Se presentan asimetrías de eficiencia y eficacia en la gestión y administración entre las distintas administraciones territoriales y sectoriales. |
| 6. Resultado e impacto de la coordinación (lógicas operativas) | Existe un escenario coparticipativo entre distintos niveles de gobierno, instituciones relacionadas a las políticas ambientales y sectores no gubernamentales. |

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

1.- Interacción³⁵. Se lleva a cabo en la ejecución del PROAIRE 2011-2020, consiste en mecanismos legales preestablecidos, que tienen que ver con la división de responsabilidades entre instituciones y la coordinación que entre éstas existe, con el establecimiento de reuniones para verificar el avance en las acciones.

Carmen Mendoza, explica que “las juntas se hacen en realidad a partir de trámites administrativos, sólo cuando existen proyectos concretos existen juntas entre los equipos de trabajo del Distrito Federal, Estado de México y el gobierno federal” es decir, éstas son esporádicas y la interacción para que se lleven a cabo las medidas y acciones del programa se hacen a partir de una interacción entre burócratas de mandos medios; a pesar de que ella misma explica que la dinámica debería ser distinta, pues en 2010 la Agenda de Sustentabilidad Ambiental (ASA), surgió con la finalidad de lograr el fortalecimiento institucional.

Las políticas públicas deben surgir a partir de propuestas integradas en las que se incluya: mitigación, protección al ambiente y al costo económico, pero sobre todo en un país como México, el costo político, en el marco del PROAIRE 2011-2020 siempre se ha trabajado en consenso, aunque los partidos políticos no sean los mismos a diferente nivel, las interacciones entre las diversas instituciones que deben incidir en su ejecución, se ven permeadas por éstas diferencias políticas.

2.- Unidades de gobierno³⁶. En la aplicación de las acciones y medidas que establece el PROAIRE 2011-2020, hay acciones que deben implementar los distintos niveles de gobierno, por ejemplo la vigilancia del cumplimiento del “Hoy no circula” en las unidades político-administrativas en que operaba la CAM, también en las instituciones que según establece el programa están relacionadas con más de 37 instituciones de diferentes niveles de gobierno, no gubernamentales y relacionadas con la investigación.

Lo anterior implica una coordinación, basada en funciones y competencias de actores y el nivel de gestión al que pertenecen; Margarita Díaz, explica que en la CAM “las acciones y competencias están claramente definidas y el marco legal está bien... quizá se podría hacer

³⁵ Puede ser interdependiente o de pluralismo, en función del sector de la AP a la que pertenecen.

³⁶ Éstas se refieren al nivel federal, estatal o municipal/delegacional, a quiénes y a qué nivel implementan las acciones.

más en cuanto a mejorar la coordinación entre las diferentes instancias involucrados”. Por lo que en este punto, es importante la homologación en la gestión, –es decir– que se dé la misma importancia a la coordinación por parte de los diferentes gobiernos que forman parte de la CAM, ya que por ejemplo, unos tienen jefaturas, otros comisarías o direcciones –en lo referente a gestión de la calidad del aire– y existen diferentes tiempos de gestión (periodos de gobierno), “lo que genera falta de continuidad en las políticas, en la gestión y en lograr hacer funcionar todo, con cada `desfase`, se generan tropiezos en la gestión” explica Carmen Mendoza.

La Agenda de Sustentabilidad Ambiental (ASA-ZMVM, 2010; 38), en su estudio destaca que una de las debilidades de la CAM, es que existía una ausencia de esquema institucional que le brinde una estructura formal con mayor capacidad de coordinación y operación.

Es importante mencionar que en materia ambiental a nivel municipal, se generan programas a solicitud de sus gobiernos, creados por la CAM, y centradas principalmente en campañas temporales a partir las temporadas por tipo de contaminación (por ejemplo, en la época de calor, es el ozono) o en la época invernal.

Por otra parte, el sistema federal, tiene lagunas en relación al cumplimiento de ordenamientos, –por ejemplo– los relacionados a los establecidos por las comisiones, lo que permite a los municipios no acatar órdenes. Un ejemplo de esto es Cuautitlán Izcalli, “el presidente municipal dijo a sus tránsitos que no paren a nadie por circular en día que no toca, sin embargo eso no implica que en otros niveles no se incluya este municipio en la aplicación del programa” dice Daniel Pérez.

3.- Vínculos³⁷. Son formales e informales, por ejemplo, la AP es sectorial, los acuerdos –como los relacionados a las comisiones– son finalmente, voluntarios, y esto implica que no todos los acuerdos sean legales. Margarita Díaz, considera que “un punto clave es la voluntad política”. Por su parte Carmen Mendoza explica que “la voluntad política cuenta mucho porque hay diversos municipios o autoridades que no llegan a acatar

³⁷ Éstos, estructuran la toma de decisiones. Pueden ser formales, basados en mecanismos y procedimientos definidos, generalmente con fundamento en el marco legal o administrativo, o informales, que se generan a partir de acuerdos políticos generalmente o se hacen fuera de lo “formalmente” establecido en los planes y programas.

indicaciones” (como en el caso de Cuautitlán) y esto genera dificultades en la gestión, que la última entrevistada considera “podrían solucionarse con base en sistema de castigo-incentivos”.

Retomando el caso de Cuautitlán, a pesar de que puedan existir vínculos formales con la dependencia municipal dedicada al ambiente –Comisaría municipal–, no hubo una coordinación entre el presidente municipal y ésta, al ordenar a los tránsitos suspender la aplicación del “Hoy no circula”, y debió haber solicitado a –una instancia ambiental superior– un estudio del efecto ambiental de esta medida, este ejemplo, representa la agudización de diferencias entre visiones o prácticas de partidos políticos que pueden afectar el ámbito de colaboración y coordinación de la CAM.

Por lo que en la fase final de la implementación del PROAIRE 2011-2020 presenta una falla generada por la vinculación informal entre miembros del gobierno municipal que salieron de lo formalmente definido en el programa, existen pues, vacíos legales que impiden una mayor coordinación y capacidad operativa conjunta en la CAM.

4.- Dinámicas. Perspectiva: distribución de poder territorial y sectorial³⁸. Cada unidad político-administrativa que pertenece a la CAM debería tomar medidas en relación la implementación del PROAIRE 2011-2020, pero estas se hacen de manera limitada y conforme a concesiones entre los gobiernos locales. Daniel Pérez, considera que “en México, el proceso de megalopolización, es más evidente... en la gestión de procesos ambientales, porque implica una participación voluntaria entre los gobiernos”, y éstos a su vez, aplican el PROAIRE 2011-2020 en la medida de sus capacidades y territorios. Por ejemplo, a través de la coordinación de la CAM se implementaron acciones en relación al territorio en que se aplicaba el PROAIRE 2011-2020, aunque la complejidad de los espacios metropolitanos no permite una homogenización de las acciones por parte de los gobiernos locales y municipales. Carmen Mendoza considera que:

“en la CAM, las acciones se llevan a cabo de manera consensuada para la realización de políticas y programas”, la experiencia de Daniel Pérez contrasta al mencionar que “la coordinación fue limitada ya que las oficinas estaban en el Estado de México y entonces, el

³⁸ Se refiere a cómo se desarrollan las competencias compartidas y las atribuciones entre varias instituciones territoriales y sectoriales, la distribución del poder territorial y sectorial.

gobierno del Distrito Federal no aportaba (en cuestión de salarios para los miembros) y en la firma de un acuerdo, el Estado de México podía decidir no ser parte”

Entonces las acciones se limitan al ámbito local no son congruentes. La CAM considera varios entrevistados, no funciona como un cuarto nivel de gobierno, sino como un mecanismo de coordinación en la que el instrumento fundamental para el éxito, –en sus experiencia–, es la comunicación para hacer el trabajo en equipo.

La suspensión del “Hoy no circula” en el municipio de Cuautitlán Izcalli fue una decisión del presidente municipal para beneficio de los ciudadanos, para terminar con las estampas, para así circular todos los días que vendían Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de comerciantes, “dependiendo de cómo se dejara la gente” dice Felipe Vázquez, tránsito municipal. Sin embargo, Carmen Mendoza explica que “se debió a una decisión política relacionada al territorio en que se aplicó y es importante que no todos los municipios pueden saltarse el acatamiento de órdenes”, puesto que todas las decisiones de los gobernantes generan un costo político, y están íntimamente ligadas a “jerarquías políticas y el cabildeo”. Lo cual genera discrecionalidad y opacidad en la gestión. Aparte del poder territorial y sectorial que las RIG generan en programas como el PROAIRE, es necesario que las políticas incluyan la participación ciudadana.

5.- Equilibrios³⁹. Se puede establecer que la gestión de PROAIRE 2011-2020, –no presenta equilibrios– en función de dos ejemplos:

1. No existe un equilibrio entre las aportaciones que dan los gobiernos para el desarrollo del programa, muestra de ello es que los salarios de los miembros de la CAM, al estar la oficina de ésta en el Estado de México, era su gobierno quien pagaba los sueldos, a pesar que de manera general Carmen Mendoza explica que “los recursos son aportados de igual manera por parte del Estado de México y del Distrito Federal, aunque mucho depende de qué gobierno tuvo la iniciativa para la acción propuesta y el ámbito geográfico en que tenga efecto” y Margarita Díaz considera que “el uso de recursos es eficiente y aunque las estructuras son jerarquizadas, las competencias y

³⁹ Se refiere a sí existen asimetrías de eficiencia y eficacia en la gestión y coordinación entre las distintas administraciones territoriales y sectoriales (referidas a la ejecución de las políticas y programas).

recursos son equilibrados”, aunque es evidente –que si hay cooperación–, ésta no es siempre equilibrada.

2. Las facultades diversas que presentan los gobiernos, pues el marco federal, expone Daniel Pérez, permiten excepciones o diferentes aplicaciones de las acciones y medidas que establece el PROAIRE 2011-2020.

6.- Impacto de la coordinación (lógicas operativas)⁴⁰. El resultado final del PROAIRE 2011-2020, puede juzgarse como positivo en relación a la disminución de contaminación en el aire en la ZMVM, puesto que desde la entrada en vigor de los primeros programas para disminuir la cantidad del aire, –la problemática– ha logrado insertarse en la agenda de las delegaciones del Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México, aunque en diferente nivel de importancia, como un factor fundamental de las políticas ambientales en beneficio de un entorno sano para la realización de actividades económicas, culturales, de esparcimiento y educativas de la ciudadanía. Es decir, todos los gobiernos que integran la CAM, –en menor o mayor medida– han aportado e implementado acciones de acuerdo a sus posibilidades y facultades para incidir en la disminución de la contaminación del aire, pero no puede perderse de vista el hecho que el programa ha tenido continuidad a través del tiempo, y ha abarcado diversas administraciones, “el PROAIRE tiene éxito debido a un proceso inercial, porque la gente va y verifica el vehículo y no puede ponerse en contra de algo como los corredores cero emisiones o en contra de mejorar la calidad del aire; por eso continua” dice Daniel Pérez en relación al éxito del programa.

Carmen Mendoza, por su parte explica que “el éxito de la CAM se debe al consenso y la voluntad política de las partes involucradas, a acuerdos que considera son inerciales por la continuidad que se le ha dado a las políticas y porque se han incrementado las medidas para mejorar la calidad del aire” lo que ha incrementado la participación ciudadana en las medidas, aunque sin duda esto también tiene que ver con las sanciones previstas. Margarita Díaz, considera que “la coordinación está definida mediante procesos, que se ajustan (de arriba hacia abajo) pero se intenta que todos participen, no solo servidores públicos, también la

⁴⁰ Las lógicas operativas de las acciones, cómo se estructuran las actividades entre organismos e instituciones.

ciudadanía”, lo cual considera un factor importante en los resultados del PROAIRE 2011-2020.

En relación a las demandas ciudadanas como la de la campaña “Hazla de tos” en relación a la modificación de las leyes para homologarlas con la OMS, Agustín Martínez explica que “no es políticamente viable, porque tendrían que aumentar los días en pre contingencia ambiental, aunque es necesario por motivos de salud”, la presión de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas (ONGA) y sus campañas para mejorar la calidad del aire, “han logrado avances significativos, puesto que han logrado insertarse en la agenda”, comenta Daniel Pérez, esto en relación a la modificación a las normas de contaminantes ambientales modificadas en 2010 y 2013 (y que no habían sido revisadas desde 1993) por la COFEPRIS, que han obligado a tomar medidas más estrictas en relación al “Hoy no circula” desde que entró en funciones la CAME.

La Agenda de Sustentabilidad (ASA-ZMVM, 2010), explica en su análisis FODA de la CAM, que una de las principales debilidades de ésta son las instancias participativas limitadas que incluya relaciones entre todos los componentes que integran cada una de las problemáticas ambientales que abarca la gestión de la CAM.

Por otra parte, es importante a mencionar que, aunque el PROAIRE 2011-2020 ha cosechado numerosos éxitos, y la ZMVM, ya no presenta –la mayor parte de los días del año– altos índices de contaminación, aún así es limitada la participación ciudadana. Pensar en que “otros actores distintos al gobierno pueden influir en las políticas públicas ambientales es lejano” pues los aparatos burocráticos lentos con que contaba la CAM eran el único mecanismo oficial para que la ciudadanía pueda participar, “el ciudadano se merece poder reaccionar inmediatamente a una mala decisión de gobierno y eso lo logra sólo a través de la sociedad civil” considera Fátima Masse, que también cree que existe la necesidad de hacer transparentes toda la información relacionada a la gestión de la calidad del aire en las ciudades mexicanas.

Un punto importante a reflexionar, es la importancia de respaldar y fortalecer la participación social a través de una adecuada coordinación institucional, conjugar los esfuerzos y lograr así, la concreción de “políticas públicas consolidadas y pactadas, y con

los debidos respaldos jurídicos e institucionales que garanticen su continuidad” (Roccatti, 2007, 310).

Es crucial tomar en cuenta que el tema de la calidad del aire tiene que ver diversas aristas de la gestión urbana, –por lo cual– no es sólo gestionar con instancias determinadas y las de RIG que se generan en ellas, sino que se deben construir vínculos formales e informales en políticas públicas transversales que integren la participación de la ciudadanía y de la iniciativa privada, para que los resultados sean eficientes y eficaces, fortaleciendo la gestión gubernamental en la ZMVM, con la finalidad de lograr una visión eco sistémica, como lo propone el PROAIRE 2011-2020.

El modelo de RIG en la gestión de calidad del aire, es separado y con monopolio institucional compartido, ya que presenta un modelo interdependiente (o de pluralismo institucional), con competencias compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales, a través de una coordinación inter e intro en los diferentes niveles de gobierno. Aunque es importante tener en cuenta que las acciones administrativas particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato gubernamental y sobre los participantes al interior gobierno, se encuentran en función de procesos políticos, como la diferencia entre periodos de gobierno, las diferentes facultades, y los organismos metropolitanos que en ellos convergen, etc.

3.3.2 Gestión intergubernamental

Las competencias se encuentran definidas en las acciones estratégicas del PROAIRE 2011-2020, las instituciones que se tienen que coordinar y concertar acuerdos (para la realización de las 6 estrategias y 106 acciones), es importante mencionar que existe un atraso en la realización de éstas, debido a la falta de decisión política y el “cabildeo” necesario para que se implementen proyectos, ya que se refiere –en dos entrevistas– que las juntas de los equipos de trabajo son pocas y todo se realiza a través de la comunicación institucional (burocracia).

Aunque a primera vista hay una equidad en la distribución de recursos, éstos son manejados en función del ámbito geográfico en el que se pone en marcha las acciones, y por

lo tanto, depende de ello la aportación de los gobiernos locales, también se considera de quién proviene la iniciativa para ponerlo en marcha, lo cual considero, establece asimetrías de poder en la gestión y el enfoque de éstas acciones.

Con base en la información de las entrevistas, se puede definir qué: las RIG en el PROAIRE 2011-2020, –a pesar de ser implementadas de arriba hacia abajo–, con una presencia importante de la CAM como órgano de coordinación e integración de los diferentes niveles de gobierno, existen importantes disfunciones en la puesta en marcha –por ejemplo– del “Hoy no circula”, con cierta igualdad de aplicación del “Programa para la contingencia ambiental”.

Se puede concluir con base en (Magri, 2003), que el modelo hasta aquí explorado es separado y con monopolio institucional compartido, puesto que son las instituciones del Estado las que tienen el control del programa, quienes la implementan en sus diferentes niveles y secretarías, y conducen la medida en que el sector privado y la ciudadanía puede incidir en la aplicación del PROAIRE 2011-2020. También presenta un modelo interdependiente (o de pluralismo institucional), con competencias compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales como el gobierno federal, los gobiernos locales y municipales, pero también distintos organismos e instituciones dentro de éstos, y que están encargados de la aplicación de las acciones para el mejoramiento del ambiente –por ejemplo–, en algunos municipios existen regidurías, comisarías o dependencias que tienen diferentes facultades, pero que se coordinan con los niveles de gobierno superiores, –es decir–, es un modelo que sí bien es jerárquico, también permite el pluralismo en la ejecución del programa.

La gobernabilidad en materia ambiental específicamente relacionada con la gestión de calidad del aire en la ZMVM, enfrenta desafíos en función del modelo federalista que existe en México y que se describe en el cuadro de la siguiente página.

Cuadro 10. Características del modelo federalista en el PROAIRE 2011-2020

| Procesos político administrativos | Resultado |
|--|---|
| 1. Descentralización | Sí bien, existe un grado de descentralización en la implementación de políticas ambientales a través de la CAM, no están especificadas de manera clara lo que corresponde a cada institución. |
| 2. Concurrencias y ámbitos de coordinación | Existe concurrencia y coordinación, pero ambas son diferenciadas en función de las facultades de cada nivel de gobierno y no hay coordinación con la sociedad civil. |
| 3. Gobiernos locales como agentes de desarrollo | Los gobiernos locales no cuentan con facultades para establecer ciertas acciones, lo cual limita la implementación del PROAIRE 2011-2020 (se ven limitados por ejemplo, ante la autonomía de los municipios). |
| 4. La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales | Competencia adversa, entre los niveles de gobierno que son parte del territorio de aplicación de políticas de la CAM. |
| 5. Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios. | Los procesos de conurbación son importantes porque generan necesidades de concertación con los diferentes niveles de gobierno y el establecimiento de inercias en las acciones realizadas en conjunto. |
| 6. Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos en diferentes esferas de gobierno. | Existe una participación producto del proceso que ha llevado a cabo las políticas ambientales en la ZMVM (inercia), sin embargo se ven limitadas ante los periodos gubernamentales y la voluntad política. |

Fuente: Elaboración propia con base en la conceptualización de Cabrero y Del Castillo (2001) y las entrevistas.

3.3.3 La ciudadanía, ¿un elemento externo a las RIG?

Los habitantes de la metrópoli consideran que un aire contaminado afecta, pero no necesariamente a su entorno, generalmente no identifican la contaminación como algo cercano, sino como un fenómeno distante, como se presentó anteriormente en los resultados

de la investigación que concluyó en la creación de la *Agenda de Sustentabilidad para la Zona Metropolitana del Valle de México* (2010).

La información es insuficiente, la población declara José Lezama “*debería revisar la condición del aire todos los días, como lo hace con el clima*”, ¿Pero cómo hacerlo si no existe una adecuada educación ambiental? El tema se ha vuelto cercano a través de diversas organizaciones en tiempos recientes a causa de la asimilación del tema en su relación con la competitividad económica, sus efectos en la salud y los daños a los ciclistas que respiran en sus traslados los contaminantes emitidos por los automóviles.

Las instituciones informan, pero en medios limitados, las páginas de internet de las dependencias relacionadas al ambiente, por correo electrónico a personas inscritas en una lista a la que se accede mediante una solicitud personal, en los noticiarios y medios masivos de comunicación la calidad del aire sólo es noticia cuando se entra en fase de precontingencia ambiental, no hay una cultura de “de la calidad del aire”.

Lo anterior, explica que se haya mantenido cierta pasividad en la población y fuera hasta 2013, que el tema fuera evidenciado por parte de la ciudadanía organizada a través de campañas coordinadas por diversas organizaciones para dimensionarlo en sus efectos en la vida cotidiana relacionándolos con la salud pública, el transporte y la economía, con la finalidad de incidir en la agenda gubernamental, que pretendía una ciudadanía muy alejada de la formulación de políticas.

La hipótesis que defiende el presente trabajo, parte de la premisa que las RIG –en la gestión que llevaba a cabo la CAM–, generaron un contexto de participación desequilibrada entre las instancias y unidades político-administrativas que la conformaban, concibiendo acciones de poca coordinación que limitaron la ejecución de los programas que operó (y siguen vigentes, como “El hoy no circula”, el Programa de Monitoreo Ambiental y el Programa de Educación), pero a pesar de esto, han fortalecido la gobernabilidad metropolitana, pero también han limitado el papel de la ciudadanía a espectadores y receptores de las políticas.

Es claro que los retos que enfrenta la ZMVM en el tema ambiental son mucho más diversos y complejos como para que se puedan tratar por una sola instancia y sobre todo, que la ciudadanía permanezca ajena a la construcción de soluciones.

El informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México (2008; 106), es más claro al exponer que la participación ciudadana fue un aspecto ausente en los distintos momentos en la gestión de calidad del aire de la CAM, a pesar de ser mencionados en sus planes y programas:

“[...] en la práctica, la visión gubernamental pretende involucrar al ciudadano en la aplicación de las soluciones sólo a nivel del discurso o de manera tangencial como sujetos que por medio de las acciones verificación vehicular, participan en la solución del problema o a nivel instrumental para legitimar las acciones gubernamentales. Sin tener en cuenta que de esta forma es difícil establecer estrategias de responsabilidad compartida”.

Los ciudadanos, verifican su auto dos veces al año, cuando la información sobre precontingencia ambiental llega a sus oídos acatan ciertas medidas precautorias (sí es que son informados), pero en realidad son los menos enterados de la construcción de la política para mejorar la calidad del aire y lo que esto implica. Los policías de tránsito hacen su trabajo al detener a los conductores distraídos que olvidaron o no acataron las reglas del “Hoy no circula”, programa que también aplica a visitantes y conductores itinerantes que transitan por la zona metropolitana. Por su parte algunas empresas (las menos), mediante incentivos gubernamentales buscan mejorar sus procesos productivos para disminuir la emisión de gases contaminantes al ambiente, sin embargo, la ciudadanía en un papel protagónico en el proceso de políticas de calidad del aire, dista mucho de ser algo real.

Por ejemplo, el programa “Hoy no circula”, es un programa regional que mucho tiempo sólo abarcó el Distrito Federal y el Estado de México (con los procesos graduales que implementará la CAME, se plantea abarque 5 estados de la región centro del país), pero a su vez, es vinculante para ciudadanos de otros estados en función de su ámbito geográfico de aplicación, ¿Cómo funciona entonces el programa “Hoy no circula”? El modelo federal es la respuesta y es que sí bien cada estado es soberano de emitir sus propios reglamentos de tránsitos, estos se limitan a la jurisdicción de su territorio.

Sin embargo, el tema de la sanción por circular un día que no corresponde o “el salto” en la verificación vehicular, abre un enorme tema sobre la red de corrupción a la que se enfrenta la gestión del aire.⁴¹ Ejemplo de lo anterior, es la suspensión en el municipio de Cuautitlán-Izcalli del programa “Hoy no circula”, se hizo con la finalidad de que Organizaciones Sociales (de maestros, comerciantes y discapacitados) no lucraran con calcomanías para circular todos los días, pues “el costo variaba” en función de qué organización y a quien se le vendiera, explica el Sr. Felipe Vázquez, Tránsito municipal.

Las RIG representan el espacio mínimo de conexión entre las diversas áreas que construyen gobernabilidad en la ZMVM, pues ocurren dentro de la AP y se ven reflejadas en la aplicación o no del marco legal vigente que regula la coordinación entre gobiernos, la ejecución de acciones de los servidores públicos en la gestión y a su vez, son afectadas por los vínculos formales e informales que permite el sistema federal, en este caso dentro de la CAM.

¿Entonces las RIG, cómo operan en esta situación? Las relaciones intergubernamentales, como se describió anteriormente abarcan las relaciones espaciales que afectan a diferentes niveles de gobierno, las políticas públicas (áreas y estructura de implementación), los aspectos estructurales formales (leyes y poderes), las conductas de los participantes en su proceso, y la gestión de las transacciones que existen en las instituciones de coordinación y también el contexto en que éstas se desarrollan. Sí bien, la ciudadanía, es un elemento externo al proceso burocrático en el que se formulan las políticas, forma parte del contexto en que las RIG son aplicadas y finalmente, el espacio final donde éstas reflejan el éxito o fracaso de su desarrollo.

Retomando el caso de Cuautitlán-Izcalli, el presidente municipal pudo suspender el programa recurriendo a la soberanía del municipio, sin embargo, a nivel ambiental el municipio en horas denominadas “pico”, presenta altos índices de contaminación, ya que hay

⁴¹ Se le denomina coloquialmente “salto”, al pago que hacen algunos ciudadanos a empleados de los Centros de Verificación Vehicular para que el automóvil pueda circular más días, o pase la evaluación que hacen en dichos centros, a pesar de que las condiciones de sus vehículos (que pueden estar en mal estado y emitir gran cantidad de contaminantes al ambiente).

importante tránsito de vehículos en la Autopista México-Querétaro, cercana al lugar. La ciudadanía puede o no acatar obedecer la suspensión, sin embargo las relaciones intergubernamentales son desequilibradas, los acuerdos de coordinación entre gobiernos municipales, estatales y que se encontraban enmarcados por la gestión dentro de la CAM fallaron.

La ciudadanía respaldó la decisión de la suspensión en el municipio, al no haber la adecuada información de lo que en salud y ambiente genera que puedan circular todos los días todos los automóviles, sin embargo a pesar de los efectos vinculativos de los acuerdos firmados en el seno de la CAM, ésta no tiene capacidades de sancionar.

El estudio elaborado para la construcción de *la Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México* (ASA-ZMVM, 2010) arrojó que las limitadas instancias participativas no recogían los intereses de los diversos actores involucrados que afectaba la gestión de la CAM, es decir que en la institución la ciudadanía es el eslabón perdido y la gestión del aire no puede mencionarse como un ejemplo aparte a pesar del éxito progresivo de sus programas.

3.4 La Comisión Ambiental de la Megalópolis

La buena calidad del aire es uno de los objetivos principales de la gestión ambiental urbana, la CAM, concentró de 1996 a 2013 la construcción de políticas ambientales en la ZMVM, y en las atribuciones de una de sus mesas de trabajo, la de calidad del aire. Se generó el PROAIRE 2011-2020, que surgió para regular el efecto que tiene la contaminación del aire en diversos aspectos de la vida cotidiana metropolitana.

Durante los primeros seis meses del año 2013, –por ejemplo–, se declararon más de 10 días en estado de pre contingencia ambiental a la ZMVM y durante el año 2014, se eliminó la suspensión del “Hoy no circula” en días festivos, puesto que los indicadores de contaminación del aire superan el parámetro permitido para un adecuado desarrollo de las actividades en la metrópoli. Por otra parte, estudios realizados por diversas instituciones

sobre la calidad del aire y sus efectos (Instituto Mexicano de la Competitividad [IMCO], 2006; Comisión de Derechos Humanos [CDH DF], 2008; Instituto de Salud Pública [ISP], 2009), concluyeron que los resultados del PROAIRE 2011-2020, son deficientes al disminuir en la implementación de medidas para disminuir la contaminación ambiental; lo cual, permite dar luz sobre la importancia de las acciones estatales y la coordinación entre las instancias que las ponen en marcha, para controlar y mitigar los efectos ambientales que se experimentan en la región centro del país.

El 28 de agosto de 2013 se anunció la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) y el 3 de octubre del mismo año fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto en el cual se establecía que iba a atender las mismas problemáticas que la CAM, sólo que en un territorio mayor que incluyó a 18 municipios más del Estado de México, 29 de Hidalgo, 33 de Morelos, 22 de Puebla y 60 de Tlaxcala, además de las 16 Delegaciones del Distrito Federal, el mapa puede observarse en la siguiente página (Ver también, ANEXO 4).

La CAME, se plantea como objetivo la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona, también conducirá una política ambiental articulada, a partir de experiencias internacionales exitosas. Entre sus actividades está la homologación de sistemas de verificación vehicular, así como la estandarización de equipos y rangos para decretar contingencias ambientales; para enfrentar la problemática ambiental en la zona centro de México, a través de una atención coordinada entre los gobiernos federales, estatales y del Distrito Federal, para incorporar a las entidades que intervienen en la generación de contaminación en la región, y así privilegiar la imparcialidad en la conducción de políticas, bajo una visión de megalópolis (DOF, 3 de Octubre de 2013). Así, actualmente la CAME, “absorberá finalmente lo que realizaba la CAM y ésta desaparecerá ante la duplicación de funciones”, comenta en entrevista Rocío I. Rodríguez, por lo que esta nueva comisión al extender el área geográfica de acción de las políticas que coordina, generará la ampliación también de las interacciones, los mecanismos de coordinación y conflicto, pues aumenta el número de estados y municipios que serán atendidos por una sola instancia en políticas específicas relacionadas al ambiente.

Mapa 1 . Estados de la Región centro del país donde opera la Comisión Ambiental de la Megalópolis



Fuente: Elaboración propia.

Distintos autores como Alfie (2011) y Roccatti (2007), coinciden en la necesidad de fortalecer el esquema actual de coordinación ambiental metropolitana para enfrentar y controlar las actuales tendencias en el deterioro ambiental de la ZMVM y ahora, en la zona centro del país con la entrada en operación de la CAME.

Roccatti publicó en 2007, que la reforma a la gestión ambiental debe centrarse en recuperar plenamente el carácter de la Comisión y sus objetivos, mediante una adecuada coordinación en materia de planeación y ejecución de acciones caracterizada por la autonomía relativa y una capacidad técnica y de vinculación propia con todas las representaciones involucradas en la gestión ambiental metropolitana. También es necesario establecer un mecanismo interno en la comisión para la coordinación interestatal obligatoria en las políticas y programas que ésta conjunta, para fortalecer su estructura, su cohesión, y que esto se vea reflejado en el impacto de las políticas que implementa. Finalmente, la CAME

debe trabajar en la consolidación de RIG eficientes que incidan en una coordinación adecuada para mejorar el ambiente partiendo de los siguientes puntos:

- ❖ Establecer un marco claro en relación a los problemas ambientales que atenderá cada grupo de trabajo y que prevean acciones diferenciadas, pues existe una amplia diferenciación de los municipios conurbados al Distrito Federal, a los municipios que se incluyen en la megalópolis, por ejemplo, pertenecientes al estado de Puebla o Morelos.
- ❖ Conformar un marco jurídico sólido, que sienta las bases para una coordinación legislada que permita la obligatoriedad a todas las partes.
- ❖ Establecer políticas en diferentes escalas, pero complementarias; acordes al espacio de ejecución y en un entorno de iguales instituciones de ejecución, ya que actualmente algunos municipios cuentan con subsecretarías ambientales, otras con comisarías y por lo tanto las facultades e implementación son diferenciadas.
- ❖ Fortalecer los esquemas de coordinación, internos y externos, fundamentados en la transparencia, lo cual permitirá el fortalecimiento institucional y la credibilidad en una institución que se presenta como un megaproyecto de la administración pública.
- ❖ Prever mecanismos para enfrentar las deficiencias que desde antes presentaba la CAM, es decir, que no se den por superados los desafíos ambientales en que ya se trabajó, que sí bien, se podrían considerar algunas de sus acciones como exitosas (con sus bemoles, por supuesto) las políticas relacionadas a la gestión de calidad del aire (premiada durante 2013); también existen graves deficiencias en relación, por ejemplo, en educación ambiental.

Ante este entorno, es necesaria una visión eco sistémica en la aplicación de políticas por parte de la CAME, pero sin perder de vista la realidad diferenciada, en materia de metropolización y en función de las características bio-regionales de la zona centro del país, de la institucionalización del ambiente en cada una de las unidades político administrativas, pero sobre todo de la necesaria modificación en el proceso de coordinación, para establecer un marco adecuado para la gobernabilidad en materia ambiental.

También, la CAME presenta la oportunidad de integrar a la formulación de políticas el interés del sector privado y de organizaciones sociales a través de una interacción

propositiva que lleve a la integración de las demandas ciudadanas a su agenda, así como también debe considerarse la colaboración con instituciones académicas y sobre todo, establecer un programa interno de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades y alcances en el ámbito geográfico en que incide.

3.5 Ante el panorama de la gobernabilidad metropolitana, algunas alternativas

La gestión de calidad del aire en la ZMVM como se expuso, presenta importantes deficiencias en relación a la homogeneidad de la atención del problema de contaminación, la adecuada coordinación entre instituciones de manera horizontal y vertical, pero en relación a sus objetivos el PROAIRE 2011-2020, ha logrado disminuir notablemente los indicadores que más afectaban el ambiente.

Con respecto a las relaciones intergubernamentales, la CAM ha generado mecanismos que permiten la participación de todas las instituciones con las que se relaciona para promover la ejecución del programa que se estudió, en las que los tres niveles de gobierno tienen relación y los vínculos que se generan entre ellos son formales en cuanto a que son establecidos por la misma conformación de la comisión y porque están basados en acuerdos legales, pero también se generan vínculos informales, que permiten la exención a la aplicación del “Hoy no circula” por ejemplo, al no establecerse sanciones ante el incumplimiento de los acuerdos, por lo que se puede inferir la creación de vínculos informales a partir de negociaciones políticas. También existe distribución compartida del poder en cuanto se llevan a cabo a través de la interacción entre las diferentes instituciones y niveles de gobierno en la implementación del programa, donde también existe un desequilibrio en la eficiencia puesto que las medidas son ejecutadas de manera heterogénea, ya que no existen instancias que tengan las mismas facultades en nivel municipal.

A pesar de que existe coparticipación entre los distintos niveles de gobierno, instituciones relacionadas a las políticas ambientales y sectores no gubernamentales, éstos últimos no han ingerido directamente en la formulación de políticas ambientales en general

y específicamente de calidad del aire como sociedad, por lo que esto implica uno de los retos más grandes en la CAME, pues deberá establecer medidas claras de participación social a través de redes más efectivas de comunicación, menos burocráticas y que permitan la modificación de los patrones de gestión intergubernamental establecidos por la CAM.

¿Qué se puede concluir del impacto de las relaciones intergubernamentales en la gobernabilidad metropolitana en asuntos ambientales? Las relaciones intergubernamentales que se establecieron en la CAM son fuertes, lograron que la aplicación de del PROAIRE 2011-2020 lograra resultados positivos reflejándose en una mejor calidad del aire en la ZMVM, sin embargo están plagadas de prácticas que limitan una coordinación equilibrada, puesto que a pesar de haber concurrencia de todas (o casi todas) las partes, no existe un compromiso que implique una aplicación de los objetivos en todas, con el uso de recursos económicos y humanos que logran que el programa se aplicara de manera indistinta en todo el territorio.

Con base en lo anterior expuesto la gobernabilidad, específicamente en la gestión del aire en la ZMVM existe y ha sido fortalecida por la labor de la CAM, sin embargo el modelo de comisiones no ha generado nada cercano a un gobierno como tal, ha sido simplemente una generación de acuerdos basados principalmente en la voluntad política de servidores públicos y gobernantes en turno, de compromisos que son vulnerados por negociaciones que permiten saltar normas y que no han generado una responsabilidad conjunta en relación al tema.

Es evidente que la situación actual de la gestión metropolitana en relación a las políticas ambientales, se encuentra permeada por la falta de relevancia política en la agenda gubernamental, limitaciones institucionales, falta de cumplimiento de los marcos reguladores o por deficiencias intrínsecas en la gestión de la respectiva agencia. Ante el panorama antes expuesto de la gestión de la calidad del aire, ¿existen alternativas a la gestión ambiental metropolitana? Se pueden abordar a partir de lo ya expresado en el presente trabajo, desde dos perspectivas; la gestión ambiental como un elemento transversal e integrador de las políticas que inciden en ésta, y desde la capacidad y acción del gobierno, es decir de su ejercicio.

Así, la gestión de los problemas ambientales en relación a la capacidad del gobierno para hacer frente a éstos y al enfoque de su gestión, se exponen tres formas en las que la gobernabilidad en materia ambiental podría verse fortalecida:

1. **Gestión en función del territorio y la bioregión.** Las políticas públicas urbanas, abarcan la complejidad de las formas territoriales y los límites que representan las facultades de las diferentes unidades político-administrativas (municipios o delegaciones); integrándolas en un conjunto de acciones que se implementan en el espacio metropolitano.

“El espacio regional, socialmente construido, permite pensar en la complejidad de relaciones sociales, entender la diversidad y comprender la heterogeneidad y plantea la posibilidad de unir factores físicos, geológicos, biológicos, culturales y ambientales en un territorio determinado” (Alfie, s/f).

La mayor parte de las aglomeraciones urbanas ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios, a veces en distintos estados—como se mencionó anteriormente, influyen en las regiones en las que se insertan—. En México, la ZMVM se extiende sobre el territorio de municipios ubicados en el Distrito Federal y el Estado de México; por lo que no puede perderse de vista que las aglomeraciones metropolitanas concentren una gran proporción de la capacidad productiva de los países y están interconectadas con otras ciudades en el sistema global de ciudades. Así, los sistemas efectivos de gobernabilidad metropolitana, exigen una influencia y liderazgo político dentro de las instituciones, reconocimiento de un alcance geográfico regional de estas áreas metropolitanas, y esfuerzos en consenso que incentiven u obliguen la cooperación a través de una autoridad establecida y reconocida (Yaro y Ronderos, s/f).

Es importante considerar la revisión de ciudades en función de su escala regional, del espacio que las rodea y que las dota de recursos naturales, de sus servicios ambientales y espacios de esparcimiento. Así, pensar la gobernabilidad ambiental como un modelo de acción para los procesos urbanos, tanto a los sociales y económicos como a los físicos, considerando la metrópoli como un complejo sistema interconectado y dinámico, debe ser parte fundamental de las políticas no sólo ambientales (cuya formulación es evidente no

puede centrarse en fronteras político-administrativas), sino de todas las políticas que concentra el entramado sistema metropolitano, que incluye también planear políticas en función del ecosistema natural en que se implementan, sus recursos ambientales y la capacidad de carga de ese sistema que conforman los elementos anteriores.

2. **Gestión en función de las capacidades del gobierno.** Por otra parte, el gobierno de las metrópolis es una tarea pendiente y un desafío para los Estados, puesto que la complejidad en la provisión de servicios en las áreas metropolitanas se suma a los difíciles problemas fiscales y de gobernabilidad que éstas presentan; la financiación de los servicios para dotar un área metropolitana acarrea problemas de eficiencia y equidad, debido a la presencia de varias jurisdicciones, que proveen diferentes tipos de servicios, así, los retos que enfrentan los gobiernos metropolitanos no consisten sólo en encontrar fuentes que generen los recursos suficientes para cubrir los costos de la provisión de los servicios, sino también implica transformaciones en su procesos de gestión (Eduardo Rojas, 2013: 44).

Asimismo, las áreas metropolitanas plantean serios problemas de gobernabilidad, en especial los relacionados con la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan. La expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales, conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencia de los órganos electos y el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios.

Por lo tanto, el gobierno y administración de las metrópolis como unidades socio-espaciales diferenciadas, rebasan la acción individual de los tres ámbitos de gobierno (municipal, local, federal) y obligan a garantizar la adecuada relación interestatal e intermunicipal con leyes y estructuras de gobierno que se diseñen a partir de la totalidad metropolitana y no de la apreciación e interpretación de las partes que la conforman (estados, delegaciones y municipios); para esto, sus órdenes de gobierno, deben establecer una planeación común para el otorgamiento de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre éstos (Iracheta, 2010).

3. **Gobernanza.** Por otra parte y relacionada a la gestión gubernamental de los problemas metropolitanos, éstos se han dejado de centrar en el gobernante, apuntando

ahora hacia el proceso de gobierno, es decir, la gobernanza, y en sus componentes básicos tales como: la administración pública, el análisis de políticas públicas, las finanzas públicas, las instituciones, las RIG, las relación con los poderes públicos y con los sectores privado y social (Aguilar, 2013).

Como se comentó, son varias las razones que centran la atención ahora en el proceso de gobernar, factores pasados y actuales que demuestran que “no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, aun si de un gobierno legítimo y legal, es directivo” (Aguilar, 2010: 8-9), aunque anteriormente se ponía principal interés en las capacidades del gobierno, es decir, la gobernabilidad.

Aunque la gobernanza pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (Loyo, 2002: 2) “al marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Prats, 2001: 119). También, se ha definido como: “[...] la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción”, para lograr “examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran” (Jolly, 2003: 9).

Este nuevo proceso de gobierno no incluye sólo al sector gubernamental, sino que reconoce que éste es insuficiente y por lo tanto, se requieren de la participación (y recursos) de actores no gubernamentales (sociales y económicos). Mientras el enfoque de gobernabilidad encuentra la respuesta en conseguir que el gobierno cuente con las capacidades requeridas (es decir, posea capacidades institucionales, fiscales, administrativas, tecnológicas, coactivas, entre otras), el enfoque de gobernanza parte de la necesidad de buscar un nuevo proceso, una nueva forma de gobernar (Aguilar y Bustelo, 2010) que cubra el vacío de la insuficiencia de los gobiernos.

Diversos autores como Etchegaray, Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell (2005) y Rocatti (2007), proponen que existen otras alternativas para fortalecer la gestión gubernamental metropolitana en materia ambiental al interior del gobierno, basados en los siguientes puntos:

1. **Relaciones intergubernamentales.** Establecer un sistema de relaciones intergubernamentales bien diseñado que proporcione a los gobiernos locales los incentivos necesarios para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables. Definir claramente las responsabilidades por cada nivel de gobierno, tener una clara asignación de recursos, hacer responsables de las a los mandatarios locales, al tiempo que se les impone una restricción presupuestaria estricta.
2. **Gobernabilidad.** Un gobierno local democrático tiene mayores probabilidades de actuar en favor de los intereses de la mayoría, respetando los derechos de las minorías, que un sistema de gobierno burocrático, cuya gestión se concentre en su cúpula. Asimismo, un gobierno local transparente fomenta la participación de la comunidad en las decisiones y en la solución de problemas. Dicho de otro modo, se requiere una profunda democratización del gobierno local: instituciones formales que recojan las exigencias de la comunidad, reciban y den información (institucionalizar la participación ciudadana) y un régimen regulativo que obligue a los gobiernos locales a informar de forma regular y veraz sobre sus acciones, provisión de servicios o financiación (institucionalizar la transparencia y rendición de cuentas).
3. **Desarrollo institucional.** Los gobiernos locales necesitan suficiente capacidad institucional para desarrollar sus complejas funciones. Se deben proveer bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, la administración financiera y la gestión creativa del desarrollo local. En relación con la dirección de personal, se destaca la existencia de un sistema civil de carrera para evitar la proliferación del favoritismo en la designación de funcionarios, y así, se fomente su especialización y desarrollo profesional y un sistema de administración de personal que promueva la flexibilidad que necesitan las autoridades electas para ajustar la asignación presupuestaria a la ejecución de las tareas para las que fueron elegidas.
4. **La capacidad de cooperación con otros niveles de gobierno y la participación de la comunidad en las decisiones.** Fortalecer la asociación con agentes privados para desarrollar tareas o proyectos complejos, de delegación de funciones, de la provisión de servicios, etc., también que los ciudadanos tengan influencia directa en las decisiones.

5. **Los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales.** En particular, los gobiernos locales deben tener responsabilidades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas, deberán enfrentar restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a enfrentar la asignación limitada de recursos entre múltiples demandas competitivas y priorizar la atención, en este caso, a las demandas ambientales.

Lo anterior expone que el desafío consiste en extender los principios de buen gobierno a los espacios metropolitanos (no sólo en tema ambiental), a partir de un sistema de reglas e incentivos bien diseñados, que induzca a sus administradores a hacer un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles, de manera que se consigan satisfacer las necesidades de la mayoría de la población y como se estableció en los puntos anteriores, las relaciones intergubernamentales son parte fundamental en la gestión, y éstas a su vez, son un elemento sustancial en la gobernabilidad y en el establecimiento adecuado de acciones gubernamentales que resulten favorables a la solución de demandas ciudadanas. Así, el reto de la sustentabilidad en zonas metropolitanas debe centrarse entonces en solucionar el contexto actual de las metrópolis, con miras en mitigar los efectos futuros, –no sólo en su delimitación económica, social y política–, sino también en la espacial, relacionada a la región que impactan.

CONCLUSIONES

Según cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 realizado por el INEGI, el 77% de la población en México radica en territorios metropolitanos. Específicamente, la ZMVM, es el centro urbano más importante del país y presenta una gran cantidad de problemas ambientales, producto del modelo de urbanización, la concentración de población y políticas ambientales erradas en un contexto político-institucional adverso. Lo anterior, explica que exista una compleja coordinación entre distintas instituciones y niveles de gobierno para la solución de problemas específicos, como los ambientales que no tienen fronteras geográficas ni en sentido estricto se limitan a lo político administrativo.

Los problemas ambientales poseen un componente local muy fuerte, pues generalmente se tratan como si fueran casos aislados en función de la delimitación político-administrativa en cuanto a los efectos contaminantes, por ejemplo. La mayoría de los asuntos ambientales, son manejados de manera fragmentaria por lo que el alcance de las estrategias para solucionarlos puede ser discutible, y la calidad del aire, no escapa a ello; ante lo cual es necesario una coordinación adecuada y un proceso inercial que impacten en los diferentes niveles administrativos para la creación de políticas públicas transversales e integrales en un verdadero modelo ecosistémico.

La situación ambiental que enfrenta la ZMVM, representa uno de los grandes retos de los gobiernos que la conforman, puesto que en este espacio, existe una gran cantidad de municipios, y tres entidades federativas que son responsables –junto con el nivel federal– de la administración de sus territorios, lo que representa la necesidad de relaciones fuertes entre distintas instituciones que se coordinan a través de las RIG para la solución de problemas que se presentan de manera diferenciada y que impactan en la gobernabilidad de las zonas metropolitanas.

Es importante recordar que el tema de la calidad del aire tiene que ver con salud pública, economía, derecho a la ciudad y calidad de vida, por lo tanto, no sólo se trata de gestionar medidas de mitigación a través de acciones unilaterales, también se debe considerar

la construcción de RIG fuertes y permanentes mediante vínculos formales e informales en políticas públicas transversales, para que los resultados puedan ser más eficientes y eficaces.

La institución que a nivel metropolitano concentró las acciones en materia ambiental, fue la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), lo hizo en 18 municipios del Estado de México y en las 16 Delegaciones del Distrito Federal desde 1996 hasta 2013 y sí bien, logró avances importantes, el tema de calidad del aire aún presenta deficiencias importantes en relación a la coordinación de los gobiernos de diferentes niveles y las instituciones que inciden en la implementación de medidas en las respuestas a ésta problemática.

Sin duda, el hecho de que los Programas para mejorar la calidad del aire, se implementaran de una manera más formal y específica a partir de los noventas, y que sus logros, –significativos–, se vieran reflejados en menor número de días de precontingencia, hasta desaparecer en los últimos años los días de contingencia, ha sido uno de los factores más importantes de su éxito, ya que pocas veces se encontró resistencia a su aplicación. Aunque, como se mencionó en el caso de Cuautitlán Izcalli, la exención a su aplicación se vio sustentada en la autonomía municipal, sin embargo, no fue sancionada por la Secretaría del Medio Ambiente ni por el gobierno estatal.

Es importante resaltar que la CAM estableció un sistema de comunicación eficiente en relación a los datos que generaba, en la difusión entre diversas instituciones de gobierno como empresas, medios de comunicación, organizaciones ambientalistas y escuelas públicas, para la difusión de la situación que presentaba la calidad del aire en momentos críticos, lo que permitía que se tomaran las medidas preventivas necesarias, pero de manera interna. Sin embargo, la información no era accesible a la población, es decir la eficiencia era interna, pero era ineficaz para llegar a la mayoría de la población.

Aunque es de mencionar que la CAM funcionó muchas veces sólo como órgano de difusión de las medidas de precontingencia ambiental, para los ciudadanos, puesto que su labor como formuladora de políticas en relación al agua, el suelo y el aire, fueron implementadas de *“arriba hacia abajo”*, con muy poca o casi nula participación ciudadana.

Puesto que la gestión en la CAM correspondía a diferentes gobiernos que debían actuar con corresponsabilidad, coordinación y complementariedad en el marco del modelo intermunicipal de creación de políticas, las instituciones se coordinaron a través de las redes establecidas mediante las RIG, pues éstas, al abarcar todas las dimensiones internas permeaban el sistema que implementaba las políticas para mejorar la calidad del aire. Sin embargo, es importante resaltar que había importantes sectores que también influían en la política que no pertenecían a la comisión, lo cual también debilitaba la ejecución de las medidas. Por ejemplo, la verificación de automóviles sigue siendo autónoma y la corrupción que existe en ese espacio de la ejecución, es un factor importante en la emisión de gases que agrava la calidad del aire; sí bien, el sistema de monitoreo ambiental se encuentra coordinado y sus indicadores son públicos a través de la página de internet del SIMAT, no ha sido lo insertado de manera significativa en la agenda ciudadana para que los habitantes de la ZMVM busquen información sobre los efectos de los contaminantes.

Por su parte, la implementación del PROAIRE 2011-2020, puede juzgarse de efectiva porque se ha aplicado de manera gradual y ha encontrado eco justo en el sector social y la iniciativa privada (para acatar las medidas que implementa), ha logrado avances importantes en la disminución de la contaminación atmosférica y la labor de la CAM que en 2013 fue reconocida como la más eficiente por los resultados logrados en el Distrito Federal.

Durante la realización de la investigación se comprobó que la AP está plagada de viejas prácticas burocráticas que obstaculizan la plena ejecución del programa, puesto que se ve limitada a acuerdos que pueden o no ser cumplidos puesto que algunos servidores públicos pueden saltar los lineamientos del PROAIRE 2011-2020 pues apelaron a la autonomía municipal, como en el caso de Cuautitlán-Izcalli y la comisión no establece en su conformación un atributo que le permita sancionar a esas administraciones por no acatar lo establecido en el programa (algo que debería considerarse entre las facultades de la CAME).

Un ejemplo de lo antes mencionado, fue evidente en la CAM, a través de la existencia de acuerdos informales establecidos que no permitieron la rotación bianual que se preveía en su conformación, también que era un organismo articulador de las medidas, pero como se expuso no las aplicaba desde su seno, puesto que las acciones, medidas y estrategias correspondieron en la ejecución a las unidades político-administrativas, municipios y

delegaciones principalmente —coordinados por las Secretarías de Medio Ambiente de orden local—, así, éstos las aplicaban en función de sus atributos, recursos y niveles de compromiso, que nunca fueron homogéneos.

Por ejemplo, en relación a la aplicación de los diversos programas que integra el PROAIRE 2011-2020, el “Hoy no circula” se limitó en algunos municipios a la voluntad política de los presidentes municipales del Estado de México y por su parte, las mediciones del Sistema de Monitoreo Atmosférico (SIMAT) se ve limitada por ciertos factores como la indisponibilidad de ciertas estaciones de monitoreo, aun cuando el problema de la contaminación del aire se refleja sin límites geográficos en toda la ZMVM.

Los diferentes niveles de gobierno no consideran el tema ambiental metropolitano en el mismo nivel de importancia en relación a otros problemas como el económico, las agencias no tienen ni el mismo nombre, ni las mismas facultades, recurriendo nuevamente al caso de Cuautitlán-Izcalli, ahí existía una comisaría ambiental que se encargaba de las campañas de prevención de incendios, sin embargo las medidas relacionadas a la aplicación del programa “Hoy no circula”, dependía de que los tránsitos municipales no detuvieran a ningún automóvil en función de los días que no les tocaba circular.

Las acciones de capacitación para funcionarios, y campañas establecidas en el PROAIRE 2011-2020, relacionadas a temas como la época de incendios, la temporada de calor (por el aumento de ozono en el ambiente) o de invierno, se planeaban en función del límite administrativo local, lo que generó una asimetría en las decisiones, puesto que muchas de las acciones se prevén para un ámbito territorial limitado a éste espacio geográfico, de alguna manera fragmentado, pues se planean para capacitar a funcionarios municipales, lo cual —en el Distrito Federal— corresponde a la SEDEMA.

Por otra parte, los servidores públicos creen que el tema de la calidad del aire es suficientemente tratado, según revela el informe de la ASA-ZMVM (2010), pero esto no es posible sin RIG fuertes dentro de las instituciones de gobierno y sí bien se han tomado medidas importantes, no son suficientes ni han sido coordinadas adecuadamente como se mostró en el presente trabajo. Es necesario que entre servidores públicos, representantes electos y tomadores de decisiones, entiendan que en el caso del ambiente las respuestas tienen

que ser transversales, puesto que de nada sirve modificar el enfoque administrativo con el que se aborda un problema si éste no se ve reflejado en la gestión. El Dr. René Coulomb explica que en muchos planes y programas urbanos se practica la “integralidad del gusano”, refiriéndose al sostén que se usa para mantener las hojas de un engargolado juntas, esto como se presentó anteriormente en la política de calidad del aire se ve reflejado.

Por otra parte, el vínculo establecido por las entidades político-administrativas en el marco normativo de las RIG en la ZMVM, representa un reto para la puesta en práctica de políticas metropolitanas que conjunten recursos y acciones para superar el ejercicio individual de las instituciones (que deben actuar como una sola unidad y a la vez, exigen instancias unitarias de gestión). Los municipios y delegaciones –o entidades federativas- son responsables primarios de su gobierno y administración; así, las políticas públicas urbanas, abarcan la complejidad de las formas territoriales, los límites que representan las facultades de las diferentes unidades político-administrativas (municipios o delegaciones); integrándolas en un conjunto de acciones que se implementan en el espacio metropolitano.

Retomando las preguntas iniciales sobre ¿cuál es el impacto de las RIG en la gobernabilidad metropolitana ambiental? y ¿a qué problemas se enfrenta la interacción intergubernamental, y qué mecanismos de gestión pueden implementarse para solucionarlos? se presentan a continuación una breve descripción del resultado de la investigación sobre las RIG en la gestión de la calidad del aire que llevó a cabo la CAM.

Un punto fundamental en las RIG, es la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos que éstas generan, es importante mencionar que para la realización de la presente investigación, se recurrió al Sistema de Acceso a la Información Pública, que —a través de la plataforma Infomex—, se solicitó información relacionada a la realización de las juntas del grupo de trabajo de Calidad del Aire dentro de la CAM, así como las minutas o recuentos de éstas, y la respuesta institucional se basó en los lineamientos establecidos en los documentos oficiales, como la gaceta oficial, que decretaba la constitución de la Comisión Ambiental Metropolitana. Sin embargo, las respuestas a preguntas como la periodicidad de las reuniones y los acuerdos tomados en éstas (que no puede ser hallado en dicho documento) no fue publicado (ver ANEXO 5, con la respuesta de las autoridades).

Lo anterior expuesto, crea la percepción de una falta de compromiso para transparentar los acuerdos, el uso de los recursos, las competencias institucionales para su uso y las acciones que se llevan a cabo en la gestión del PROAIRE 2011-2020.

Sí bien, los objetivos establecidos desde los primeros programas en los noventa, han logrado avances importantes, pues la ZMVM ya no se caracteriza por su deficiente calidad del aire. El tema apenas se ha puesto en la agenda pública con medidas y acciones ciudadanas (como campañas de información por iniciativa de diversas ONG), que buscan hacerlo entendible al ciudadano común que no entiende de medidas y contaminantes ambientales ni de su efecto en la salud pública y el desarrollo de actividades cotidianas.

No se puede perder de vista que existen características “especiales” que son parte del éxito de esta política:

- ❖ El tema ambiental ha entrado en agendas internacionales con fuerza, de ahí que en las administraciones pasadas (del Distrito Federal y el Estado de México), hubiera una coordinación a través de la CAM para la creación de la Agenda de Sustentabilidad Ambiental (ASA-ZMVM, 2010) que contó con recursos del Fideicomiso 1496 y expertos *think thank* para su elaboración.
- ❖ Varias empresas se han asentado en otros lugares de la ZMVM (espacios principalmente en el Estado de México) que no tienen la carga ambiental que los espacios que estaban incluidos en los municipios que coordinó la CAM.
- ❖ Sin duda, la característica más importante es que la política de gestión de calidad del aire se ha implementado de manera gradual, ininterrumpida y ha encontrado a sus principales detractores en los automovilistas (por las restricciones a la circulación), pero al ser medidas que conllevan sanción, han tenido que acatar.

La mejor solución para una adecuada gestión ambiental de problemas metropolitanos es la coordinación entre las partes, por lo cual es fundamental incrementar la participación de los representantes populares que pueden influir en la toma de decisiones de los gobernantes y en las políticas. Es necesario que la voluntad de todos y cada uno de los tomadores de decisiones sea materializada en acciones, pero sobre todo que exista, –como se expuso al principio de éste capítulo–, mayor apertura a la retroalimentación que se puede generar a partir de un diálogo con las organizaciones no gubernamentales ambientalistas. Sí

bien, cada actor social tiene una postura y muchas veces no se puedan llegar a acuerdos que beneficien a ambas partes, el diálogo enriquecerá sin duda la formulación de políticas integrales.

De manera particular en la ZMVM, el modelo que prevalece en la estructura de las RIG es el “modelo intermunicipal”, que consiste en la construcción propia de una institución dependiente de otras unidades de gobierno en función y financiamiento como la CAM, que establecía medidas de coordinación basadas en acuerdos formales, pero con acciones informales que generaron participación desequilibrada.

El marco legal y las reglas de operación del PROAIRE establecen mecanismos de coordinación, pero éstos pasan forzosamente por la voluntad política de funcionarios que se integran temporalmente a la CAM, durante el tiempo que duran sus administraciones –por ejemplo– el gobernador del Estado de México, los presidentes municipales, jefes delegacionales y el jefe de gobierno del Distrito Federal. En el Estado de México, por ejemplo, la cuestión ambiental no cuenta con gestiones de tiempo y facultades de gestión homologadas y que no consideran en el mismo nivel de importancia el tema ambiental metropolitano, ya que algunos municipios tienen comisaría ambiental, otros departamento ambiental y esto dificulta la coordinación de acciones y refleja la importancia que cada gobierno municipio otorga a este sector en su administración, dificultando la coordinación y la creación de acuerdos.

Otra de las acciones estratégicas del PROAIRE 2011-2020 fue la realización de la Agenda de Sustentabilidad Ambiental (ASA-ZMVM, 2010), con la intención de fortalecer la coordinación institucional entre tomadores de decisiones, expertos y sociedad civil, aunque la funcionaria representante de la CAM, reconoce que se encuentran limitados en su alcance, ya que no hay facultades dentro de la comisión para aplicar sanciones ante el incumplimiento de los acuerdos.

Con base en la información de las entrevistas, se puede concluir que las RIG en la ZMVM en materia de gestión de calidad del aire, a pesar de haber sido implementadas de arriba hacia abajo, con una importante gerencia de la CAM como órgano de coordinación e integración de la implementación del PROAIRE 2011-2020 en los diferentes niveles de gobierno, lograron establecer un ambiente de gobernabilidad en materia de calidad del aire, ya que en la medida en que se implementaron acciones, se disminuyó la contaminación

ambiental en la ZMVM, aunque no así se logró que la política, lograra como se establece en los objetivos de programa, la visión ecosistémica.

Es importante tomar en cuenta algunos elementos que abarcan las relaciones intergubernamentales, la coordinación y la gestión intergubernamental en su relación con la gobernabilidad en el caso del PROAIRE 2011-2020 y que dan muestra de las deficiencias en su aplicación, tales como:

1. La desigualdad en la percepción de un problema ambiental en cada uno de los gobiernos que integran la zona metropolitana, pues es frecuente encontrar diferencias por ejemplo, en los municipios, en donde algunos tienen un organismo o institución relacionado al ambiente, mientras otros ni siquiera lo consideran.
2. Los papeles de dependencias y entidades de la administración pública. La gestión ambiental a nivel municipal y local es distinta e imprecisa, donde las competencias entre las agencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales se traslapan, yuxtaponen o ni siquiera se coordinan en la ejecución del programa.
3. No hay claridad en el uso de los recursos. Sí bien, para la operación del programa se puede acceder a mecanismos de financiamiento como el Fideicomiso 1490 o el Fondo Metropolitano, muchos de los planes y acciones están relacionados a la capacidad de acción de los gobiernos municipales, lo cual no es uniforme y no permite una homogenización en los resultados en toda la zona metropolitana.
4. Las diferencias partidistas. Este elemento en zonas metropolitanas es sustancial para entender las negociaciones, los vínculos formales e informales y el resultado de la coordinación, ya que la mayoría de políticos y servidores públicos antepone su filiación a la solución de los problemas, muchas veces, haciendo uso de su relación con gobiernos superiores, saltan la ejecución del programa, por ejemplo en el caso antes citado de Cuautitlán Izcalli, donde la autonomía municipal (avalada por el sistema federal mexicano) y una negociación con el gobierno local, permiten la excepción de ese municipio en la aplicación del “Hoy no circula”.
5. Las incongruencias entre lineamientos de planeación. Es común que los ejes rectores de la planeación nacional, regional o sectorial no se reflejen en las políticas y

lineamientos del desarrollo en niveles inferiores al federal y tampoco en éste mismo. Se presentan distintos intereses y puntos de vista entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, que no son discutidos en los momentos y ocasiones precisas, por lo que es necesaria una adecuada comunicación, integralidad entre planes, políticas y programas con el modelo de crecimiento (mal llamado desarrollo), el compromiso de gobiernos y servidores públicos y la inclusión de la ciudadanía como factor fundamental para la legitimación (y así también, la ejecución) de las medidas implementadas por el PROAIRE 2011-2020, ahora con su aplicación en toda la región centro del país.

6. La falta de recursos económicos y humanos a nivel municipal. Los municipios metropolitanos dependen de las aportaciones del estado y de la federación (como se comentó anteriormente, éstos son una unidad administrativa, no propiamente de gobierno), así como de ingresos propios, por lo que enfrentan dificultades para conformar sus presupuestos y programas, por lo tanto, programas como el PROAIRE 2011-2020, no pueden atenderse en el corto plazo directamente por las autoridades municipales, esto debido a dos aspectos fundamentales: la falta de recursos económicos suficientes y la insuficiencia de recursos humanos especializados.
7. La participación social es muy limitada. Todavía, la participación social se suscribe a las licitaciones y la participación considerada en los planes se plantea en un marco burocrático que la dificulta, lo cual sólo puede ser mermado a través de un mayor interés en el tema por parte de la ciudadanía, que es lo que han buscado las ONG. Como lo definió el informe de la CNDH-DF (2008), es un discurso ambiguo, ya que se prevé la participación social pero la información publicada a través de los órganos de difusión no es clara y dificulta que el ciudadano común entienda la importancia del tema de calidad del aire y a su vez, sólo se utiliza a la ciudadanía para legitimar medidas unilaterales establecidas por los órganos de gobierno, ambientales o de coordinación metropolitana.

Es importante mencionar que sí bien el resultado de la investigación aporta elementos para considerar que existe gobernabilidad en relación a la gestión de la calidad del aire en la ZMVM, puesto que hay un cuerpo institucional que respalda las acciones, servidores públicos que constantemente hacen modificaciones a las acciones y medidas para lograr el

objetivo final, que es disminuir en la mayor medida posible la contaminación del aire, no se pueden pasar por alto los elementos descritos anteriormente que dan luz sobre las carencias que presenta la gestión unilateral que presentó la calidad del aire en la ZMVM hasta 2013.

Anteriormente se explicó como es definido desde la Ciencia Política, el término de gobernabilidad, los elementos de análisis que de ese concepto quedaron que la legitimidad, la eficacia, la estabilidad, la equidad y la participación (voice) de los ciudadanos, son los factores que se toman en cuenta para el análisis del efecto de las RIG en la coordinación y ésta a su vez en la gobernabilidad ambiental.

Sí bien, existe legitimidad de los programas en materia de calidad del aire y hay todo un marco legal e institucional que respalda la ejecución de programas, las acciones carecen de estabilidad, equidad en las facultades y aunque en cierta medida son eficaces, no son eficientes en la consecución de un modelo integral que permita la participación abierta de organizaciones civiles como verificadores de las acciones y participantes activos de la política, aún menos pueden acceder los ciudadanos “de a pie”.

La gobernabilidad ambiental puede entenderse como el conjunto de factores que actuando dentro del proceso interactivo de los elementos mencionados anteriormente, permite conciliar los conflictos, tomar decisiones públicas coherentes e informadas, e implementar acciones consensuadas, con el objetivo de manejar de un modo más eficiente el capital físico, tanto natural como construido, de las ciudades. Formalmente, las relaciones intergubernamentales robustecieron la gobernabilidad en la gestión de calidad del aire, porque le dieron legitimidad a la aplicación del “Hoy no circula” (puesto que se aplicó en la mayor parte del territorio que debía aplicarse), se estableció en función del marco legal existente, y fue eficaz porque logró cumplir con una parte de los objetivos propuestos, dentro de un contexto de estabilidad, pues no hubo reticencias generalizadas a las medidas y acciones del programa. También, fue coercitiva en su aplicación y en conjuntar voluntades políticas en su implementación; el PROAIRE 2011-2020 (y sin duda los programas que le antecedieron) una respuesta eficiente del gobierno a una demanda específica que era la de mejorar el estado atmosférico de la ZMVM, generando un efecto positivo como respuesta en la población.

Otro factor que fortaleció la gobernabilidad, es la implementación de la medida desde la perspectiva de comando control, puesto que ha permitido una visión unilateral, en la que a pesar de la heterogeneidad con la que se aplica, es un objetivo común compartido por las distintas administraciones e instituciones de gobierno y aunque a veces con falta de integralidad con otras medidas como la del transporte en la ZMVM, ha logrado ser efectiva en su propósito.

Partiendo de que existió gobernabilidad en la gestión de calidad del aire en la última etapa de la CAM a través de las medidas implementadas a través del PROAIRE 2011-2020, que sí bien es cierto, no acabaron con la contaminación, sí hay un avance importante en la disminución, y han logrado que se acaten en el sector social y la iniciativa privada las medidas necesarias para que cada vez se vayan acercando los estándares a las medidas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Los problemas de falta de coordinación y concertación que se presentaron, deben ser ejemplo para buscar maneras de superar las diferencias políticas, presupuestales y de intereses locales (y políticos); al igual que las diferencias entre los enfoques institucionales ante una problemática compartida, —y sobre todo—, deben tener como propósito la consecución de objetivos comunes, uniformes, consensuados y homogéneos, puesto que los acuerdos políticos todavía están ligados a la urgente necesidad de una administración plural, que a causa de la inmadurez o inexperiencia de nuevas administraciones (servidores públicos o representantes electos), la intolerancia entre distintos partidos políticos, generan una situación de poca disposición para trabajar conjuntamente en la solución de problemas comunes; lo que abre el debate a la necesaria sanción a gobiernos y dependencias que no cumplan con lo establecido en sus funciones en relación al programa de calidad del aire, así, habría mayor compromiso y seriedad en la ejecución del programa.

Así, es necesaria una coordinación homogénea, con participación de todos los actores y el mismo compromiso, que permita fortalecer la gobernabilidad no solamente en los resultados de los programas, sino también en la participación conjunta que cada uno de los integrantes de instituciones y gobiernos deben a la implementación de las acciones y estrategias del PROAIRE 2011-2020 y de todos los programas que coordinan las comisiones metropolitanas. Esto constituye uno de los principales problemas que habrá que solucionar si se desea que el modelo de gestión intergubernamental en México evolucione hacia uno

más acorde con el esquema federal del país, y que permita robustecer la gobernabilidad que en el caso de la CAM existió, y que ahora habrá de enfrentar la gestión de la CAME.

En el año 2012, hubo cambios de gobierno a nivel local y federal, lo que podría haber modificado la estructuración interna de la CAM, con una rotación en su presidencia y nuevos acuerdos formales para una mejor coordinación, sin embargo, la medida fue ampliar el territorio de su ámbito de acción a través de la CAME, lo cual implica desafíos regionales que no pueden ser atacados sin erradicar las malas prácticas antes mencionadas, es necesario ampliar las atribuciones de la comisión, como la de sancionar, por ejemplo; también es necesario transparentar el uso de recursos y sin duda, insertar la participación ciudadana como uno de los objetivos principales en la formulación y estructuración de los planes y acciones.

Sí bien, lo expresado hasta ahora está relacionado en su mayoría con acciones que deben llevarse a cabo desde el aparato gubernamental, éstas deben ser vigiladas por la ciudadanía, a través de un sistema eficaz de transparencia y rendición de cuentas, Fátima Masse apunta *“lo primero en que se tienen que ocupar los gobiernos locales es en publicar la información... es una cuestión de transparencia”*, donde también se integre de manera eficiente la participación ciudadana sin trabas, puesto que por ejemplo, en relación a la calidad del aire, Agustín Martínez precisa *“existe una enorme opacidad, no hay mucha gente que diga ‘yo quiero participar’, cuando es un derecho de cualquier afectado (por las contingencias ambientales)”*. No se debe perder de vista la importancia de alentar la participación social a través de una adecuada coordinación institucional, para conjuntar esfuerzos y lograr la formulación de políticas públicas consolidadas y pactadas, con un marco jurídico e institucional que lo sustente.

Todo lo antes expuesto, sin duda puede definirse como una política exitosa, que en materia ambiental permitió un ejercicio gubernamental que puede ser replicado en otros temas, pero no por ello, se puede escapar a las importantes deficiencias de la coordinación, ni tampoco a que la política de calidad del aire ha sido desde su formulación de tipo comando-control, y no ha permitido la apertura de vías de comunicación y retroalimentación amplias con la sociedad.

Independientemente de que muchos problemas ambientales requieran una actuación a niveles regionales (desertización, contaminación atmosférica, de las aguas, etc.), existen

otros típicamente municipales, y es en este nivel donde resulta más lógica su resolución (apertura de industrias, emplazamientos, ruidos, levantamiento y eliminación de basura, etc.), con lo cual, la potenciación de municipios –incluyendo también los estados– resulta fundamental para constituir la unidad política administrativa óptima que permita afrontar determinadas cuestiones ambientales propias de su competencia, es decir, articular los diferentes niveles de gobierno para que quede garantizada una acción estatal mínimamente estable y eficaz.

El ideal de gobernanza ambiental, implica claridad en las funciones y recursos a instituciones relativamente débiles, que se agregan a los difíciles problemas de coordinación entre unidades político-administrativas, en cuanto a la provisión de servicios y a la gestión del desarrollo de los conglomerados urbanos, aunado a esto, el tratamiento de los problemas ambientales, que debe hacerse con base en espacios territoriales bioregionales, es otro aspecto que requiere la cooperación entre diferentes jurisdicciones, de fortalecer las RIG y sobre todo, de un mayor compromiso entre gobierno y ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las disyuntivas ambientales que enfrentan las zonas metropolitanas,

En 2010, la *Agenda de Sustentabilidad para la Zona Metropolitana del Valle de México*, planteó que se debería adoptar como eje transversal y articulador en la política ambiental, el tema de Cambio Climático, vinculándolo de manera directa con los temas ambientales identificados como prioritarios (residuos sólidos, aire, agua y uso del suelo) y también dar continuidad, con la misma lógica de transversalidad, a la gestión de la calidad del aire pues se debe tomar en cuenta que sí bien se ha logrado un avance paulatinamente, los índices de contaminación que se permiten en la ciudad, están todavía por debajo de los índices que la Organización Mundial de la Salud considera adecuados para un ambiente adecuado para la población. Un enfoque metropolitano permite, a su vez, influir en la definición de políticas ambientales con un carácter territorial más amplio: el regional.

El impacto de los problemas que enfrentan las ciudades y en particular las áreas metropolitanas, en el proceso para convertirse en espacios eficientes, causa serios efectos sobre el ambiente y aunque, –como en el caso de la ZMVM–, ha mejorado en la competitividad, la reestructuración económica ha dado origen a una serie de problemas que representan un desafío para la sustentabilidad de la región, la expansión del área urbanizada y la implantación de nuevos centros periféricos (productivos, comerciales y de recreo), han

hecho aumentar la carga ambiental de los territorios metropolitanos, teniendo un efecto en la escala regional.

Las RIG en México siguen evolucionando, y parte de esta transformación son los esfuerzos que estados y municipios llevan a cabo por coordinarse, horizontal y verticalmente, con diferentes propósitos. Pero el marco jurídico-institucional en que el que tienen que trabajar, fue diseñado para una etapa en la que ellos no tenían ni voz ni voto, mucho menos capacidad de gestión. Como se expuso antes, las RIG fortalecieron la gobernabilidad metropolitana en el asunto de la gestión de calidad del aire, pero esto también implicó que las redes fueran asimétricas y la coordinación no equitativa.

En la ciudad, se conjuntan las relaciones entre planificación, urbanismo y oferta de servicios, por un lado, y el comportamiento humano y el bienestar social, por otro. Esto a su vez, genera respuestas gubernamentales a través de políticas públicas que en el caso de la gestión de calidad del aire como se mostró, no inciden de manera contundente en el ambiente y en el espacio metropolitano, respondiendo de manera parcial a demandas tan importantes como la de un ambiente adecuado para las actividades humanas.

Las ciudades repercuten en los ecosistemas regionales por las captaciones y vertidos de los ríos, las pautas de utilización del suelo y las presiones sobre las zonas rurales circundantes sujetas a la contaminación, la urbanización y la utilización con fines recreativos. Esto impacta en todos los procesos de la urbe, económicos, sociales, culturales y ambientales, es decir, en la satisfacción o no de las necesidades de los habitantes de este espacio.

Existe una urgente necesidad en la ZMVM de homologar el tema ambiental como un problema prioritario, que debe ser atendido desde todas sus aristas, también es necesario que a nivel federal los programas regionales sean aplicados de manera uniforme y con una visión eco sistémica, que los recursos sean distribuidos uniformemente para este tipo de programas y en relación a la necesidad de cada unidad político-administrativa. Puede considerarse incongruente que todos tengan en su agenda el tema ambiental, y a su vez, existan graves problemas de coordinación, desinterés de los gobiernos y administraciones y haya una falta de voluntad política para hacer acuerdos más allá de lo establecido en los documentos.

El gobierno tiene capacidades limitadas ¿Por qué no abrir espacios donde la sociedad pueda participar de manera activa? Diversas organizaciones civiles planearon el Congreso “Hacia ciudades saludables y competitivas” en el mes de marzo de 2014, asistieron

importantes académicos y servidores públicos que inciden y buscan incidir en la problemática que representa para la urbe la calidad del aire, surgieron propuestas de políticas encaminadas a la información ciudadana, a la educación y a la participación activa de ciudadanos, entre muchas otras. Asistieron ciudadanos que no pertenecían a la sociedad civil para aportar ideas, ¿Qué se hizo con lo ahí expresado? Salieron informes, notas pequeñas en los periódicos sobre la iniciativa, pero el gobierno no tomó en cuenta más, los servidores públicos se llevaron en mente que hay gente que se interesa en el tema, pero no han abierto espacios claros, ahora en la CAME para que la participación sea directa. Hay un grave problema de opacidad, como se mencionó anteriormente, pero también de ensimismamiento.

La gestión de los problemas metropolitanos, debe dejar de centrarse en los gobiernos, evolucionando a un proceso de gobernanza, que incluya a diversos actores, intereses y participantes activos en la solución de las demandas. Sí bien, no hay que perder de vista las responsabilidades de cada sector, se debe buscar la inclusión de todos en los temas de interés para la sociedad, no es posible que en temas tan trascendentes como los ambientales se sigan proponiendo agendas integrales en un sistema político que no permite esa integralidad, puesto que son éstos (los problemas ambientales), lo que hacen más que evidente la necesaria participación conjunta y una visión ecosistémica.

El desafío de gobernanza para las áreas metropolitanas está basado en la necesidad de proporcionar servicios públicos a lo largo de una multitud de jurisdicciones locales; además, exigen una influencia y liderazgo político dentro de las instituciones, el reconocimiento de un alcance geográfico regional de las áreas metropolitanas y esfuerzos en consenso que incentiven u obliguen la cooperación a través de una autoridad establecida y reconocida con la sociedad; una de las acepciones de la gobernanza explica que ésta se fortalece en la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio en términos de integración política y social, pero también –y sobre todo- en la capacidad de acción, por lo cual es necesario redefinir las interacciones, la función de cada sector de la sociedad y partir de la insuficiente capacidad del gobierno, para tomar medidas que permitan atender las crecientes necesidades de los espacios metropolitanos.

En México la necesidad de considerar la gestión del medio ambiente como un eje transversal y no sectorial es todavía un reto, pues la experiencia muestra que actualmente ésta posee una marcada ausencia de integralidad con otros problemas con los que confluye, –como el de calidad del aire–, que no es posible hablar de una política eficaz mientras no exista una política eficiente de transporte, además que no existe información asequible a la ciudadanía para que pueda participar en debates abiertos sobre el tema y también, mientras la urbe siga creciendo sin planificación.

Aunque en resultados pueda hablarse de gobernabilidad específicamente en la política de calidad del aire, en la ZMVM sigue existiendo la necesidad de integrar esta política y sus resultados con otros problemas de la urbe, lo cual va más allá de respuestas dispersas enfocadas a un solo problema, exige la evolución hacia un nuevo proceso de gestión y no sólo de gobierno, como la gobernanza, que sí bien, no es la panacea de todas las deficiencias que existe en las políticas, ésta exige responsabilidades compartidas que se pierde de vista cuando nos centramos sólo en el papel del gobierno como único generador de soluciones a las demandas de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Agranoff R. (1989). "Managing Intergovernmental Process". En: Perry, J. L. (ed.) *Handbook of Public Administration*, London, Jossey-bass Publishers.
- ❖ Agranoff R. y Lindsay y. (1983). "Intergovernmental management perspectives from human services problem salving at the local level". En: *Public Administration Review*, y. 43, n0. 3, págs. 227-237
- ❖ Agranoff, R. (1991). "Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales". Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración, Instituto Ortega y Gasset, España.
- ❖ Alfie, M. (2011). Dinámica ambiental en México. UAM-Ediciones EÓN, México.
- ❖ Alfie, M. (s/f). "Región y dinámica ambiental". Ciencias Sociales y Territorio. México, UAM.
- ❖ Alfie, M.; Cueto, Rangel y Castañeda. (2011) "Eficacia intermitente: la política ambiental en México" en Comprometidos para negociar: conflicto y gobernanza ambiental (Holanda, Canadá y México), Miriam Alfie, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablo Editor.
- ❖ Álvarez, L. y Delgado (2014) "Ciudades, gestión, territorio y ambiente". Interdisciplina (no. 2): 9-20, México.
- ❖ Borja, J. (2003). La ciudad conquistada. España, Alianza Editorial.
- ❖ Camou, A. (2001). Los Desafíos de la Gobernabilidad. México, FLACSO-IISUNAM.
- ❖ Cervero, R. (1998). The Transit Metropolis. A Global Inquiry, Washington DC, Island Press.
- ❖ Comisión Ambiental Metropolitana (2010), Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México (ASA-ZMVM), México, CAM.
- ❖ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CNDH DF), (2008). Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México, México, CDH DF.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013.
- ❖ Davis, D. (1999). El leviatán urbano. México, FCE.

- ❖ Duhau, E. (1991), “Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias”: 83-107. Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, Schteingart, Martha y Luciano D’Andrea (compiladores), México, El Colegio de México (COLMEX).
- ❖ Esquivel, T. (1993). “Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana”. Dinámica Urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México, Coulomb, R. y Duhau (coordinadores), México, OCIM, UAM-AZC, CENVI A.C.
- ❖ Etchegaray, A. (2005) “Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades en América Latina”: 473-528, en Gobernar las Metrópolis, Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández (Ed.), España, BID.
- ❖ Freigedo, M. (2009) “La difícil gestión sobre un territorio fragmentado: políticas públicas ambientales en el área metropolitana de Montevideo (1985/2008)”. Instituto de Ciencia Política, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ❖ Freigedo, M. (2009) “Políticas Públicas Ambientales en el Área Metropolitana de Montevideo”, Tesis de Licenciatura no publicada, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ❖ Gambi, L. (1990). “Ragionando di confini della città”. La città e il limite, Italia, G. Paba ed.
- ❖ Garreau, J. (1993). Edge cities. Life on the New Frontier. Doubleday, USA.
- ❖ Garza (s/f) Planeación Económica. [Versión electrónica].
- ❖ González, J. J. (1995). “Cuatro Instrumentos de Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable”. El Cotidiano, México, UAM-A. Versión PDF.
- ❖ Guevara, A. (2004) “Política ambiental en México: Génesis, desarrollo y perspectivas” (no. 821, marzo-abril 2005). Instituto de Ciencias Económicas, México:
- ❖ Guhl, E. (1998). Guía para la gestión ambiental regional y local. Colombia, Universidad Nacional de Colombia.

- ❖ Hecló H. (1978). 'Issues Network and the executive establishment". En: King A. (ed) *New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute
- ❖ http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/02/rise_of_the_timbis
- ❖ Imaz, M., Ayala y Beristaín (2014) "Sustentabilidad, territorios urbanos y enfoques emergentes interdisciplinarios" (no. 2): 33-49., Interdisciplina. México.
- ❖ Instituto Nacional de Salud Pública (2009). "Estado del conocimiento sobre los efectos asociados a la contaminación del aire de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". México, ISP.
- ❖ Iracheta, A. (2010) "El fenómeno metropolitano en México": 153-179. Economía y Sociedad (vol. XIV, núm. 25, enero-junio). México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- ❖ Jordana J. (2001). "Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". Documento de Trabajo I-22UE, , Washington DC, Proyecto INDES-UE.
- ❖ Klink, J. (2001). A Cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Brasil, DPA Editora.
- ❖ Lezama, J. (2001) Aire Dividido: Crítica a la Política del Aire en el Valle de México, 1979-1996, México, COLMEX.
- ❖ Lezama, J. (2006), Medio Ambiente, Sociedad y Gobierno: La Cuestión Institucional, México, COLMEX.
- ❖ López, J. (2005). Gobernabilidad en Bogotá: una mirada desde lo local. Escuela Superior de Administración Pública, Especialización en Gestión Pública.
- ❖ Magri, A. (2003). "Gobierno y relaciones intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: Estado del Arte de un tema irresuelto. Apuntes teórico-metodológicos para la discusión". Cuaderno de Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.
- ❖ Milward H. y Wansley G. (1984). "Policy subsystems, networks and tools of Public management". Public Policy Formation, Greenwich, Co, Jai Presa, Eyestone IR (ed).
- ❖ National Academy of Sciences (2004), Air Quality Management in the United States, The National Academies Press (ed), Estados Unidos.

- ❖ Pérez, D. (2013). Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza. México, UAM.
- ❖ Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM).
- ❖ Programa para mejorar la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020 (PROAIRE III).
- ❖ Roccatti, M. (2007), “La Comisión Ambiental Metropolitana: un nuevo esquema de coordinación”: 305-312. La Constitución y el Medio Ambiente, Emilio O. Rabasa. México, UNAM.
- ❖ Rodríguez Becerra, M. y G. Espinoza, (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. Washington, DC, BID.
- ❖ Rojas, E. (2005). “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”: 35-62. Gobernar las Metrópolis, Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández (Ed.), España, BID.
- ❖ Rosales-Castillo J.A., Torres-Meza V. M., Olaiz-Fernández G., Borja-Aburto VH (2001). “Los efectos agudos de la contaminación del aire en la salud de la población: evidencias de estudios epidemiológicos”: 544-555. Salud Publica (no. 43), México.
- ❖ Rosenthal, S. (1984). New Direction in Evaluating Intergovernmental Programs. En: Public Administration Review, y. 44, no. 6, págs. 469-476.
- ❖ Rueda, S. (2003), “Modelos de ordenación del territorio más sostenibles”. La Sostenibilidad en el Proyecto Arquitectónico y Urbanístico (Boletín 32/33, enero). España.
- ❖ Salazar, C. (2008). “Análisis de políticas públicas” (Parte 1 y Parte 2). Argumentos. Colombia.
- ❖ Sánchez. A. (1992). “Distribución espacial de la población en la ZMCM”. México, Mimeo.
- ❖ Sassen, S. (1999). La ciudad global. Argentina, Universidad Autónoma de Buenos Aires.
- ❖ Thoenig, M. (1992). Las Políticas Públicas. México, Ariel Ciencia Política.
- ❖ Wright D. (1988). Unclestanding Intergovernmental Relations, Belmont, California, Brooks/Coie Publishing Company.
- ❖ Wright, D. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México, FCE.

- ❖ Wright, Deil. (1997). Para entender las Relaciones Intergubernamentales, FCE, México.
- ❖ Yaro L. y Ronderos, (s/f). Gobernanza Metropolitana Internacional: Tipología, estudio de casos y recomendaciones". Brasil, Gobierno del Estado de Sao Paulo, Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.

Ponencias, relatorías y seminarios:

- ❖ “Relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”
Enrique Cabrero Mendoza y Rodolfo García del Castillo.
2º. Congreso del IGLOM, abril de 2001.
- ❖ “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”
IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 a 5 de noviembre de 2004.
- ❖ Relatoría de "Diálogo global sobre federalismo". Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (LEAD-México) del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.
Boris Graizbord, M. Santillán y A. Granados.
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) de la Secretaría de Gobernación (Segob) y El Colegio de México, México, 6 y 7 de marzo de 2007.
- ❖ “Gobernar con la ciudadanía. La construcción de una cultura de participación en los asuntos de interés público”
Antanas Mockus.
XI Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales "Cooperación Municipal para el Desarrollo Económico, Social y Democrático", Miami, Florida, 2005.

- ❖ Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020: Diseño y metas para el bienestar de la población.
Víctor Hugo Páramo.
Cuernavaca, Morelos, 8 de marzo de 2013.
- ❖ “Calidad del aire y competitividad en las ciudades mexicanas: retos y soluciones”
Gabriel Tarriba.
Séptimo Taller de Gestión integral de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de contaminantes (VII GEICA), IMCO mayo 23 y 24, 2012.
- ❖ Calidad del Aire en la ZMVM: Beneficios y retos.
Víctor Hugo Páramo.
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, D.F., 8 marzo 2013.
- ❖ Congreso “Hacia ciudades saludables y competitivas”.
Gran Hotel de México, Ciudad de México, 25 y 26 de marzo de 2014.

Páginas de internet:

- ❖ Censo Nacional 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), recuperado en mayo de 2013:
www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp
- ❖ Diario Oficial de la Federación (DOF), recuperado en octubre de 2013:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013
- ❖ Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), recuperado en mayo de 2013:
www.sma.df.gob.mx/

ÍNDICE DE CUADROS IMÁGENES Y MAPAS

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Las leyes, planes y programas que regulan la coordinación institucional en la ZMVM | 18 |
| Cuadro 2. Comisiones Metropolitanas | 20 |
| Cuadro 3. Elementos de análisis de las Relaciones intergubernamentales | 25 |
| Imagen 1. Modelo de expansión de la ZMVM | 36 |
| Cuadro 4. Emisión, formación y efectos de los contaminantes del aire | 45 |
| Cuadro 5. Miembros de la Comisión Ambiental Metropolitana | 53 |
| Cuadro 6. Grupos de trabajo en la Comisión Ambiental Metropolitana | 54 |
| Cuadro 8. Prioridad de los temas ambientales, según el sector entrevistado para la elaboración de la Agenda de Sustentabilidad para la Zona Metropolitana del Valle de México | 67 |
| Cuadro 9. Las Relaciones Intergubernamentales en la Comisión Ambiental Metropolitana | 76 |
| Cuadro 10. Características del modelo federalista en el PROAIRE 2011-2020 | 85 |
| Mapa 1 . Estados de la Región centro del país donde opera la Comisión Ambiental de la Megalópolis | 91 |

ANEXOS

1. Guiones de entrevistas semi-dirigidas a actores relevantes.
2. Descripción de entrevistas por tema.
3. Resultados de las entrevistas con actores relevantes de la Agenda de Sustentabilidad Metropolitana para la Zona Metropolitana del Valle de México, 2010.
4. Municipios que conforman la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME).
5. Respuesta a la solicitud de información a través de la plataforma Infomex, del Sistema de Acceso a la Información Pública.

ANEXO 1. GUIONES DE ENTREVISTAS SEMI-DIRIGIDAS A ACTORES RELEVANTES.

GUIÓN DE ENTREVISTA: Lic. Rocío Isabel Rodríguez, Ing. María del Carmen Mendoza y Maricela Romero (Miembros de la CAM).

Encargada del Despacho de la Comisión Ambiental Metropolitana de la Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Estado de México.

- ¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno en la CAM?
- ¿El marco legal es suficiente? ¿Qué medidas fortalecerían su cumplimiento?
- En la organización de la CAM, ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias?
- ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas?
- ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan?
- ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los servidores públicos, tomadores de decisiones y ciudadanía?
- ¿En la elaboración del PROAIRE III, en qué medida participaron las ONGAs?
- ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar el uso de recursos?
- Según su experiencia, ¿Cuál considera que es el grado de descentralización de recursos y decisiones?
- ¿Considera que el Estado de México tiene autonomía y participación equilibrada en la CAM, respecto al DF?
- En relación al PROAIRE III ¿Cómo ha sido la distribución de recursos y competencias?
- ¿Cómo considera la experiencia del PROAIRE III en relación a la coordinación de instituciones, niveles de gobierno y la sociedad civil?

GUIÓN DE ENTREVISTA: C. Felipe Vázquez (Tránsito municipal de Cuautitlán Izcalli).

- ¿Por qué se suspendió la aplicación del “Hoy no circula” en el municipio?
- ¿Cuál fue la base legal para suspenderlo?
- ¿La decisión fue consensuada con la CAM?
- ¿Han recibido algún tipo de sanción por dejar de aplicar las medidas del “Hoy no circula”?
- ¿Cómo ha funcionado la suspensión en la ciudadanía del municipio?
- ¿Qué efectos ambientales ha tenido la suspensión del “Hoy no circula”?
- ¿Qué posición tomaron las ONGAs?
- ¿Considera que existe del municipio en las acciones que establece el PROAIRE 2011-2020?

GUIÓN DE ENTREVISTA: Dr. Daniel Enrique Pérez (Investigador académico).

- Según su experiencia en investigación, ¿Cuál considera que es el grado de descentralización de recursos y decisiones entre distintos niveles?
- ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los servidores públicos, tomadores de decisiones en la gobernabilidad de zonas metropolitanas? ¿Dónde queda el papel de la ciudadanía? ¿Las competencias por cada nivel (federal, local, municipal) obedecen a una jerarquía única o se ajustan?
- Del marco legal ¿Qué medidas considera que fortalecerían su cumplimiento? ¿Se cuenta con herramientas legales en las zonas metropolitanas para solucionar controversias en relación a las funciones correspondientes en cada nivel? ¿Se encuentran definidos adecuadamente los procesos de vinculación y coordinación en las normas?
- ¿A qué factores responde la inclusión de la sociedad civil en la planeación de políticas (institucionales, sociales, gubernamentales)?

- ¿Cómo considera que sería posible el fortalecimiento de la gobernabilidad en un contexto político adverso como el que presenta la ZMVM? (“Lucha de poder entre los distintos partidos que gobiernan”).
- La gestión de la calidad del aire, ha tenido premios por su éxito en la reducción de la contaminación ¿El caso de la Comisión Ambiental Metropolitana, podría ser un “modelo de coordinación” para probar la eficacia de la coordinación? ¿Considera que políticas ambientales como la de gestión de la calidad del aire, pueden generar un marco de gobernabilidad ambiental en la ZMVM?

GUIÓN DE ENTREVISTA: Mtra. Fátima Masse (IMCO).

Consultora especialista en Calidad del Aire y Desarrollo Urbano del Instituto Mexicano para la Competitividad

- ¿De qué manera y en qué ámbitos buscaban incidir al realizar la calculadora de calidad del aire?

Acerca de las propuestas para mejorar la calidad del aire en ciudades mexicanas:

- ¿Considera que la evaluación paralela de la contaminación del aire en las ciudades del país, generaría la implementación de políticas en ese sentido?
- ¿Qué efectos prevén que tendría la transparencia e la información relacionada con la calidad del aire en la ciudadanía?
- ¿Cómo han incidido sus propuestas del IMCO en el ámbito de políticas públicas en la ZMVM? ¿Son parte de la sociedad civil que participa en las decisiones de la mesa de calidad del aire de la CAM?
- La desincentivación del uso del automóvil ¿Competitividad o desarrollo?
- Proponen mejorar la legislación en relación a la distribución de combustibles limpios en el país, hacer más estrictas las normas y mejorar los reglamentos de construcción ¿Sería suficiente, o qué mecanismos de cumplimiento proponen? ¿En qué estrategias de sus propuestas incluyen la participación de la sociedad civil? ¿Cómo prevén la participación ciudadana en políticas de calidad del aire ante la falta de información?

GUIÓN DE ENTREVISTA: C. Agustín Martínez (Házla de tos).

- ¿Quiénes integran el proyecto, además de bicired (con quiénes coordinan acciones)?
¿Cuándo inició la planeación de éste?
- ¿Cuál es el objetivo principal de la campaña, de qué manera buscan incidir? ¿Por qué surgió el interés de incidir mediante una campaña como “Házla de tos”?
- ¿Qué acciones se gestionan en el marco de la campaña?
- ¿Qué aceptación ha tenido entre la ciudadanía (campaña de carteles, 2013)? ¿Y entre los sectores gubernamentales?
- ¿Tienen contactos, con la mesa de trabajo de calidad del aire de la CAM? ¿Cómo participan ahí? (Sí lo hacen)

ANEXO 2. DESCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS POR TEMA.

De manera general se intentó hacer la grabación de las diversas entrevistas, en 5 de ellas no permitieron grabarlas, puesto que estaban en lugares poco adecuados o por conservar tal vez el derecho de tener la libertad de expresar algunas cosas. Las notas siguientes presentan los apuntes sobre las entrevistas y las respuestas a las preguntas planteadas en el guión, que dieron sustento al análisis presentado.

1. Felipe Vázquez Velázquez, Técnico operativo de tránsito municipal de Cuautitlán Izcalli.

- En relación a la suspensión del “Hoy no circula” en el municipio fue una decisión del presidente municipal de Cuautitlán Izcalli, para terminar con las estampas para circular todos los días que se vendían antes, por parte de ONGAs, de comerciantes y que se vendían en diferentes precios (“Dependiendo de cómo se dejara la gente”), para beneficio de los ciudadanos.
- El “Hoy no circula”, se suspendió desde el 1º de Enero de 2013 y no conoce si hubo multa por quitarlo.
- Hubo un momento en que organizaciones se opusieron a la medida, pero fue sobre todo porque ellos ya no podían vender las estampas para circular todos los días y se negoció específicamente con el departamento legal del municipio, pero en general estaban de acuerdo. En el municipio existen dos organizaciones ciclistas, pero no se opusieron a la suspensión (en este trienio se inauguró una ciclo vía).
- A los tránsitos sólo se les dio la orden de que no pararan a los autos que no circulaban.
- En Atizapán, sabe que se multó al municipio por quitar el “Hoy no circula”.
- Se aumentó la circulación de autos, puesto que ahora todos circulan.

- Se prevé el control de los autos mediante la verificación, puesto que sí no hay verificación existe una multa, aunque no se multa por circular el día en que no se debiera. Se busca tener terminales para sancionar a los vehículos sin tenencia.
- Existe una dependencia para el ambiente, pero no hubo una coordinación con tránsito municipal para implementar la medida de suspensión y no existe un estudio que analice los resultados ambientales.
- Cuautitlán Izcalli, era el primer municipio al norte en el que se aplicaba el “Hoy no circula”.
- No hay un tráfico tan grande como en las áreas del DF, es común que por ejemplo los domingos
- Hay mucho tráfico en la mañana, por la entrada de vehículos al DF de Querétaro. En la autopista México-Querétaro pasan aproximadamente 200 autos por minuto., ya que es la única salida a Querétaro.
- El suburbano mejoró la movilidad, disminuyó la cantidad de viajes en auto y dentro del municipio se ocupa más el transporte público.

2. Dr. Daniel Enrique Pérez, Investigador académico.

- En el sistema federal, hay facultades que permiten no acatar órdenes. Por ejemplo, en Cuautitlán Izcalli, el presidente municipal pudo haber dicho a sus tránsitos que no paren a nadie por circular en día que no toca, sin embargo eso no implica que en otros niveles no se incluya en la aplicación del programa.
- Los verificentros no son municipales, por lo que esto se pasa directamente al estado.
- La metropolización tiene que ver con ciudades que rebasaron los límites político-administrativos, la conurbación permite una relación funcional con Estados y municipios. Pero los gobiernos son insuficientes, lo que implica que se integren más actores sociales.

- La AP es sectorial, los acuerdos como los relacionados a las comisiones son finalmente, voluntarias.
- La cuestión ambiental tiene procesos que van más allá de la delimitación metropolitana o geográfica, no tienen una delimitación única.
- Los autos de fuera tienen que respetar el ámbito geográfico en que en la ZMVM se aplica el “Hoy no circula” y por ejemplo, este programa genera una enorme cantidad de externalidades positivas y negativas.
- GOBERNANZA: otros actores distintos al gobierno pueden influir en las políticas públicas. El IMCO por ejemplo, puede presionar por el peso y reconocimiento de la institución.
- En México existe un proceso de megalopolización, es más evidente por ejemplo en la gestión de procesos ambientales, esto implica una participación voluntaria entre los gobiernos.
- CT Embarq, ITDP, IMCO, ¿Quiénes financian estas organizaciones, en qué agenda buscan incidir? Las relaciones que generan, lo que impulsan: loving.
- Es necesario mantener un mapa de actores y sus intereses, la lógica de cada uno de ellos, que puede generar un modelo de análisis de la política.
- En la actualidad hay muchas organizaciones que son fuertes y han logrado avances significativos, puesto que han logrado insertarse en la agenda.
- Las RIG de la CAM, tienen que ver con las juntas, el formato en qué se hacen
- En su experiencia trabajando en la Comisión de Asentamientos Humanos, la coordinación fue limitada ya que las oficinas estaban en el Estado de México y entonces, el gobierno del Distrito Federal no aporta y en la firma de un acuerdo, el Estado de México decide no ser parte, tiene mucho que ver la voluntad.
- Por ejemplo, el fondo metropolitano, se distribuye en relación a una lógica de repartición relacionada al poder de los gobiernos.

- El PROAIRE tiene éxito debido a un proceso inercial, porque la gente va y verifica el vehículo y no puede ponerse en contra de algo como los corredores cero emisiones o en contra de mejorar la calidad del aire; por eso continua.
- La CAM, se creó en un contexto de *boom* de instituciones ambientales como el Instituto Nacional de Ecología, ahí hubo una agenda ambiental muy fuerte y también una decisión federal que implementó esto.
- La reforma política del DF implica darle a las delegaciones facultades de municipios, sin embargo considera que gran éxito de las políticas y programas es el centralismo que éste conserva, a diferencia de los municipios. El DF, en muchas gestiones es infinitamente superior con relación con el Estado de México a su centralismo.
- Considera que en las metrópolis, el municipio (y sus facultades), son parte del problema, por ejemplo la posibilidad de excepción en municipios como Cuautitlán-Izcalli que permite el marco federalista.

3. Mtra. Fátima Masse, Instituto Mexicano de la Competitividad.

- El tema de calidad del aire, estaba de moda en los 90, pasó de moda y se han logrado avances, pero en muchos años dejó de ser crítica y no estaba incluida en la agenda.
- Las metas no son nada ambiciosas en relación a la calidad del aire.
- El tema es muy técnico y ese es un problema que hace que no sea cercano a la ciudadanía, porque no se sabe todo el proceso de control y de efectos.
- Los documentos que publica el SIMAT son demasiado técnicos, aunque han hecho un esfuerzo por dar esa información, pero no lo logran hacerlo asequible al ciudadano común. Hay poca información y difícil de interpretar.
- La OMS ha publicado mucho sobre calidad del aire, lo dañino de la contaminación, la Comisión Europea declaró el 2013 como el año de la

calidad del aire y están revisando sus normas, porque es un tema que está empeorando.

- A finales de 2013, se declara que el aire contaminado es más cancerígeno que el humo de tabaco.
- En relación a la calculadora del aire, se inició como un proyecto en coalición con otras organizaciones, para que sea digerible al ciudadano común, relacionando a un tema que ellos entiendan y el impacto económico que esto genera; se hicieron ejercicios de validación con el Instituto Nacional de Salud Pública y la Organización Mundial de la Salud, para la verificación de la metodología.
- El diseño de la calculadora del aire va en función de hacer el tema de la calidad del aire interactivo, amable y claro para que la gente entendiera el tema.
- La publicación de la calculadora fue solo de IMCO. La difusión si ha dependido de todas las organizaciones que han venido llevando la batuta en buscar la presencia del tema en la agenda pública.
- El ejercicio de la medida de calidad del aire se hizo en 34 ciudades, con la finalidad de que los ciudadanos incidan en la agenda y la hagan suya para que se implementen políticas a nivel local.
- De las 34 ciudades evaluadas, sólo 12 tienen datos de calidad del aire, pero sólo hasta 2010 y la mayoría no publica la información, 22 ciudades más no tienen información de monitoreo o no la ofrecieron a IMCO.
- El hecho de que ciertas ciudades no tengan datos sobre su calidad del aire, puede ocultar los problemas de calidad del aire que pudiesen tener y es necesario que se mida, porque hay una norma de SEMARNAT, que dice que las poblaciones de más de 500 mil habitantes y las zonas metropolitanas en el país tienen que medir la calidad del aire.
- Lo primero en que se tienen que ocupar los gobiernos locales es en publicar la información sobre la calidad del aire, muy pocas ciudades como el DF a

partir del SIMAT liberan los datos de monitoreo, que se publiquen los datos se abrirá la posibilidad de investigación e incidencia en las ONGs para incidir en la creación de políticas, ES UNA CUESTIÓN DE TRANSPARENCIA.

- Sí los gobiernos locales no publican información sobre calidad del aire, implica que no hubo trabajo en eso y el dinero destinado a eso ¿Dónde está?
- El IMCO no participó, ni fueron invitados en la participación ciudadana de la CAM y no son parte del consejo consultivo de SEMARNAT. Considera que la participación ciudadana es excesivamente limitada, con un enorme aparato burocrático, sí se tiene una recomendación, pasa por un proceso y puede pasar año y medio y nunca sale esa recomendación.
- La ventaja de hacer una investigación independiente es que te saltas todo este aparato burocrático y así, no matas el espíritu de la sociedad civil.
- Sí no se desincentiva el uso del automóvil y se incentiva el transporte público, no se puede mejorar la calidad del aire, debe ser una propuesta.
- El objetivo era incidir en la agenda y no desarrollar un proyecto más profundo de casa una de las recomendaciones sobre calidad del aire.
- Hacer un mecanismo legal fuerte es una parte, la otra es la implementación, la norma 086 que a partir de 1999 México debería tener más combustibles limpios, jamás se cumplió.
- La participación de la sociedad civil es fundamental para presionar a las actividades, un buen mecanismo son los consejos consultivos o ciudadanos, sin embargo las autoridades siempre responden a un costo político.
- El ciudadano común no tienen ni los elementos, ni la fuerza para presionar solo a los gobernantes, por eso tiene que aparecer la sociedad civil para apoyar a presionar y crear un *momentum* para que varias organizaciones se unan a su causa, lo cual es fundamental para los actores políticos.
- No se exige transparencia y rendición de cuentas a los servidores públicos.

- La participación ciudadana no debe estar limitada, se opone a que sea la CAM y sus aparatos burocráticos sean el único mecanismo para que la ciudadanía pueda participar, el ciudadano se merece poder reaccionar inmediatamente a una mala decisión de gobierno y eso lo logra sólo a través de la sociedad civil.
- IMCO fue parte del grupo de trabajo de las normas de calidad del aire de ozono y partículas, esas normas no se habían actualizado desde hace más de 10 años hasta que llega la campaña “Házla de tos”, el gobierno no reacciona a menos que tenga una exigencia clara de la sociedad.

4. Ing. María del Carmen Mendoza Pelcastre, encargada de la parte técnica del PROAIRE 2001-2020 de la Comisión Ambiental Metropolitana.

- La CAM se crea en 1996 como organismo de coordinación en el Valle de México entre el Estado de México (sus municipios) y el DF.
- La forma en que se actúa en la CAM es de manera consensuada para la realización de políticas y programas, en la que existen ascensión de funciones sobre el estado (de México).
- La voluntad política cuenta mucho porque hay diversos municipios o autoridades que no llegan a acatar indicaciones.
- Las juntas se hacen en realidad a partir de trámites administrativos, sólo cuando existen proyectos concretos existen juntas entre los equipos de trabajo del DF, EdoMex y gobierno federal.
- La Agenda de Sustentabilidad Ambiental (ASA), fue un proyecto que surgió en 2011, en el que se buscaba el fortalecimiento institucional, que fue realizado mediante una licitación transparente.
- Actualmente, quien dirige la CAM es Cruz Roa por parte del Estado de México es el presidente suplente.
- La CAM, al situarse en el Estado de México (Tlalnepantla) actualmente, los salarios de los miembros de la CAM a nivel metropolitano los paga el

gobierno del Estado, coordinan acciones con el DF y capacitan a los municipios, la capacitación en las Delegaciones depende del DF.

- La Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), no sustituye a la CAM, ya que en su documento de creación no existe a la CAM, se prevén mayores atribuciones para la CAME en cuyas implementación de acciones estará integrada la CAM.
- La CAM coordina tres programas: “Programa para la contingencia ambiental”, PROAIRE, “Hoy no circula”.
- La comunicación que ofrece la CAM se encuentra en internet a través de la cuenta de twitter, el wordpress y comunicados a personas que piden ser informadas de cada uno de las publicaciones de la comisión, existe transparencia en sus acciones a través de la información que ofrece infomex y a través de una línea 01 800.
- Los comunicados buscan mantener un lenguaje ciudadano en el que se pueda ofrecer información, sin perder la importancia del lenguaje técnico para que sean documentados.
- Declara el estado de contingencia ambiental se hace a partir del monitoreo del SIMAT, a partir de
- Existe actualmente un proyecto llamado “Rutas críticas”, en el que se busca establecer una serie de rutas en las que se encuentran espacios con mayor índice de contaminación del aire, en éste participan tomadores de decisiones de municipios, gobiernos locales y ONGAs, cuya participación es para “alimentar el proyecto”. Cree que muchas organizaciones surgen en momentos políticamente importantes, para *meter ruido*.
- Los mecanismos de participación ciudadana reconoce que son limitadas, porque se relacionan a la mitigación.
- Los asesores de los que se habla en el proyecto de PROAIRE III se establecen mediante licitaciones y el cabildeo que pueda existir entre éstos y la mesa

directiva de la CAM, aunque depende sobre todo de quién es la iniciativa para la realización del proyecto; a través del fideicomiso ambiental del Valle de México 1490.

- Considera que el éxito de la CAM se debe al consenso y la voluntad política de las partes involucradas, a acuerdos que considera son inerciales por la continuidad que se le ha dado a las políticas y porque se han incrementado las medidas para mejorar la calidad del aire. Por ejemplo, el 25 de junio 2008 se inició el “Hoy no circula” sabatino, pues se trata de incrementar el control sobre la contaminación.
- Sería importante la homologación en la gestión, que se dé la misma importancia a la coordinación por parte de los diferentes gobiernos que forman parte de la CAM, ya que por ejemplo unos tienen jefaturas, otros comisarías o direcciones (en la gestión de la calidad del aire) y existen diferentes tiempos de gestión, lo que genera falta de continuidad en las políticas, en la gestión y lograr hacer funcionar todo con cada “desfase”, genera tropiezos en la gestión. Considera que una sanción equitativa, disminuiría las deficiencias.
- **EL CASO DE CUAUTITLÁN: Se debió a una decisión política y es importante que no todos los municipios pueden saltarse “el acatamiento de órdenes”, puesto que todas las decisiones generan un costo político. En relación con ATIZAPÁN, también querían hacer lo mismo, pero hay *status* entre los gobiernos municipales; depende mucho las *jerarquías políticas* y *el cabildeo* para una decisión en relación a la gestión del aire.**
- Las políticas públicas deben surgir a partir de propuestas integradas, en las que se incluya: mitigación, protección al ambiente y el costo económico, pero sobre todo en un país como México, el costo político, aunque sí bien, en el marco del PROAIRE III siempre se ha trabajado en consenso aunque los partidos políticos no sean los mismos a diferente nivel.

- La CAM, considera no funciona como una especie de cuarto gobierno, sí no como un mecanismo de coordinación en la que el instrumento fundamental para el éxito, en su experiencia, es la comunicación para hacer el trabajo en equipo.
- Los recursos son aportados de igual manera por parte del Estado de México y del DF, aunque mucho depende de qué gobierno tuvo la iniciativa para la acción propuesta y el ámbito geográfico en que tenga efecto.
- En relación al seguimiento de las acciones y estrategias que se establecieron en el PROAIRE III, reconoce que hay poco avance.
- La capacitación en materia ambiental en los municipios se genera a solicitud de los municipios, la CAM genera campañas temporales a partir las temporadas por tipo de contaminación (por ejemplo, en la época de calor, es el ozono) o por ejemplo en la época invernal por los fuegos.
- Se han establecido 40 acciones, que incluyen al gobierno del DF, el Estado de México y la CAM, también a otras instancias de gobierno en otros niveles, pero se han tenido que adecuar o actualizar debido al poco avance.

5. C. Maricela Romero, Integrante de la CAM por parte del GEM.

- Considera que las funciones y competencias de cada uno de los actores involucrados están claramente definidas y el marco legal está bien, quizá se podría hacer más en cuanto a mejorar la coordinación entre las diferentes instancias involucrados.
- Existen controversias que no se ha logrado solucionar, en relación a la suspensión del “Hoy no circula” en Cuautitlán Izcalli.
- La coordinación están definidos mediante procesos, que se ajustan (de arriba-abajo) pero se intenta es que todos participen, no solo servidores públicos, también la ciudadanía.
- Considera que un punto clave es la voluntad política.

- El PROAIRE estuvo a cargo de especialistas en el tema, se conformó un equipo de trabajo competente, conocedor del tema y al final es lo que importa, que se hagan bien las cosas.
- El uso de recursos es eficiente, aunque las estructuras son jerarquizadas las competencias y recursos son equilibrados.
- Hace falta más participación de la sociedad, que se involucre más (en relación a las demandas que ha recibido la instancia donde trabaja).

6. Agustín Martínez, fundador de Bicitekas e integrante de la campaña “Hazla de tos”.

- La campaña de “Házla de tos” se coordina desde bicired desde un enfoque ciclista, pero trabajan tomando decisiones en conjunto con IMCO, CEMDA, El poder del consumidor, Bicitekas, Centro de Colaboración Cívica.
- Las organizaciones se acercaron por las gestiones de bicired, pero administrativamente no tienen una figura legal lo administra Bicitekas que está en el DF, el año pasado estuvo en Guadalajara y este año lo están coordinando con Guadalajara, el Estado de México, Monterrey, Mérida y DF.
- Desde su perspectiva, la campaña está muy bien organizada.
- Involucrar a la gente a participar en un tema como la calidad del aire no es un tema que sea fácil, se tiene que acercar a la gente, la intención es hacerlo lúdico, ejemplificando. Considera que han hecho un trabajo más de divulgación de temas científicos y técnicos para bajarlo a la tierra.
- En cuestión a la convocatoria que se realizó de los carteles, se incentivó la participación también con los premios, hacer que la gente participe ha sido un reto.
- El objetivo principal de la campaña, aparte de la información pero buscaba incidir en el ejecutivo que es COFEPRIS, que dicta el nivel de las norma de salud ambiental, su intención era que las normas mexicanas fueran igual de estrictas que la OMS (cómo lo que dice esta institución que es saludable).

- Se buscó generar la percepción de riesgo, porque era un tema que no está afectando, causando muertes prematuras y efectos a la economía y a la salud, presionaron, considera, a las autoridades a partir de la iniciativa social.
- Hicieron actividades simultáneas en varias ciudades, con el mismo mensaje, con la misma playera y eso dio la impresión de que estábamos muy organizados.
- Se enfocan también a la capacitación, coordinándose con el IMCO y el SIMAT, para que tengan conocimiento del tema y de alguna forma, culturizar, invitando a artistas para que tenga mayor alcance, lo que motiva a jóvenes para acercarse al tema.
- Es un tema que tiene impacto, pero que no estaba en la agenda y se empezó a visualizar.
- La parte creativa, ha tenido complicaciones de cómo hacerlo cercano a la gente.
- No han sido invitados a participar en gestiones gubernamentales, por ejemplo en la CAM; sin embargo ellos han exhortado a diferentes gobiernos a homologar las normas con la OMS, encontrando resistencia por ejemplo en el gobierno del DF, porque aumentarían los días de contingencia y les afecta políticamente. Ellos consideran que aplicar mejores políticas en calidad del aire, ayudaría a reducir gastos en políticas de salud.
- La principal recomendación al gobierno, no es la desincentivación de las empresas, sí no de la disminución de contaminantes producidos por las fuentes móviles (coche privado), que genera tráfico, gastas mayor energía, no tiene argumento que el gobierno diga que es por competitividad, ya que una ciudad más sana, con menos enfermedades por la mala calidad del aire es más competitiva, no se pierden horas hombre, no hay ausencia laboral, no hay perdidas prematuras de vida, en la balanza es mejor tener ciudades saludables que no.
- REDIMI representó en 2013 a las organizaciones que buscan incidir en la gestión de la calidad del aire, en la discusión de las normas relacionadas al ozono y el IMCO en las relacionadas a las partículas, fue estratégico, puesto que las primeras sabían sobre el efecto agudo en los niños y los segundos en relación al efecto las partículas en términos económicos y porque son autoridades en la materia.
- Considera que existe una enorme opacidad, no hay mucha gente que diga “yo quiero participar”, cuando es un derecho de cualquier afectado por esas normas, fue difícil

entrar, tuvieron que hacer una presión mediática. Dentro también fue una presión la discusión, sobre todo porque las autoridades tenían miedo del aumento de las contingencias, que se publicaría información menos buena.

- El argumento frente a la COFEPRIS fue siempre el derecho a la salud, cambiando un bien político por un bien a la salud de las personas, en algún momento fue como regatear la vida humana, el discurso fue del todo humanista para convencer a las autoridades de que las normas no afectaban la economía, sólo generaban la percepción de riesgo ¿Cuál es lo saludable y cuál no? Ya las políticas generadas de ello, son punto y aparte.
- Mejorar la calidad del aire es un asunto de políticas, pero la norma en sí es sólo elevar la percepción de riesgo.
- El tema de la calidad del aire ha estado presente en bicitekas (al ser una organización ciclista, ligada directamente a los riesgos producidos por la contaminación ambiental), y nosotros pensábamos en atacar la fuente de emisiones de la contaminación que es el auto y a muchos les pareció un tema que merecía la pena.
- La contaminación del aire es un tema que nos preocupa y nos ocupa, la gente si sale a la calle por su derecho a respirar un aire limpio, el tema se ha insertado en ciudades donde su problema de calidad no es tan evidente, por ejemplo Mérida, pero que no quiere llegar a la situación de otras ciudades.
- La participación ha sido importante porque se han visto resultados y esto ha dado una identidad a la bicired, porque se ven fuertes, organizados y las autoridades responden a nuestras manifestaciones; ven avances y eso anima la participación y nos permite ver la capacidad de lo que podemos lograr. Nadie tiene la obligación, el trabajo es voluntario pero al ver resultados, la gente ve que vale la pena y eso tiene resultados fijos y concretos, lo que genera mayor participación: Inspirando a través del ejemplo.
- Antes, para eliminar la contaminación del aire se pensaba en hacer un hoyo en el Ajusco y poner ventiladores.

Lo expresado por los diversos actores entrevistados dio base a un cruce de variables en función de las características establecidas en la definición de Relaciones Intergubernamentales y del concepto de Federalismo.

1. Relaciones Intergubernamentales

Para esta investigación, las relaciones intergubernamentales, son definidas como un cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal (Wright, 1997), a través de una “compleja red de vínculos formales e informales que incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios” (García Del Castillo, 2001), que “trascienden los enfoques que desde el derecho se han utilizado tanto para el estudio de las divisiones entre gobiernos como de sus funciones” (Agranoff, 1991), cuyo objetivo principal es el logro de equilibrios institucionales para un mejor resultado y mayores impactos de políticas – coordinación intergubernamental- (Jordana, 2001).

Lo cual, nos ofrece 5 elementos del adecuado desarrollo de las RIG en la ZMVM: interacción, unidades de gobierno, vínculos entre instituciones (sectoriales y territoriales), dinámicas (competencias compartidas), equilibrios y finalmente, el resultado e impacto de la coordinación (lógicas operativas que se generan, escenarios).

ENTREVISTADOS:

1. Felipe Vázquez Velázquez, Técnico operativo de tránsito municipal de Cuautitlán Izcalli.
2. Dr. Daniel Enrique Pérez, Investigador académico.
3. Mtra. Fátima Masse, Instituto Mexicano de la Competitividad.
4. Ing. María del Carmen Mendoza Pelcastre, encargada de la parte técnica del PROAIRE 2001-2020 de la Comisión Ambiental Metropolitana.
5. C. Maricela Romero, Integrante de la CAM por parte del GEM.
6. Agustín Martínez, fundador de Bicitekas e integrante de la campaña “Hazla de tos”.

MAPA DE ACTORES ENTREVISTADOS Y LA RELACIÓN CON/DENTRO DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

| Elemento | Características | Entrevistado 1 | Entrevistado 2 | Entrevistado 3 | Entrevistado 4 | Entrevistado 5 | Entrevistado 6 |
|--|--|---|--|---|--|---|--|
| 1. Interacción¹ | *Interdependiente o plural institucional, *Sector de la AP | *Interdependiente *GM del EM | *Plural institucional (academia/investigación) *Ninguno. | *Plural institucional *GF, GL. | *Interdependiente *CAM | *Interdependiente *GEM | *Plural institucional *GF, GL. |
| 2. Unidades de Gobierno | En qué nivel implementan acciones. | Nivel municipal. | - | - | Nivel metropolitano. | Nivel metropolitano | - |
| 3. Vínculos² | Formales o informales. | Formales | Informales. | Formales e informales con el gobierno. | Formales. | Formales. | Formales e informales con el gobierno. |
| 4. Dinámicas | * Entre instituciones territoriales y sectoriales. * La distribución del poder territorial y sectorial. | * Institución sectorial (Tránsito municipal). * Limitación territorial al "Hoy no circula" (Cauatitlán Izcalli) | - | * Institución sectorial y territorial (Ambiente, metropolitana). * Distribución del poder de sus atribuciones a nivel metropolitano (territorial). | * Institución territorial (respecto al territorio donde opera la CAM). * Sus atribuciones se limitan al territorio donde opera la CAM. | * Institución territorial (en el GEM). * Sus atribuciones se limitan al EM. | - |
| 5. Equilibrios | Eficiencia y eficacia en la gestión y administración entre las administraciones territoriales y sectoriales. | Eficiente y eficaz en medidas implementadas a nivel municipal. La gestión en relación al PROAIRE III es asimétrica al respetar los acuerdos territoriales a nivel metropolitano y local y en el sector ambiental. | - | Con asimetrías de gestión a nivel metropolitano de las acciones del PROAIRE III. | Con asimetrías de gestión a nivel local (EM) de las acciones del PROAIRE III. | Eficiencia y eficacia en la gestión, generada por competencias definidas. | - |
| 6. Resultado e impacto de la coordinación | ¿Cómo se llevan a cabo los acuerdos y la concertación? Escenario que generan. | Acuerdo informal, concertando la suspensión del "Hoy no circula" a partir de decisiones políticas. | - | Coordinación formal mediante el proceso establecido en las reglamentaciones y el PROAIRE III, con cabildos entre distintos gobiernos para realizar proyectos. | Coordinación formal mediante el proceso establecido en las reglamentaciones y el PROAIRE III, en el ámbito local. | - | - |

¹ La interacción en el caso de los entrevistados 3 y 6, se refiere a los sectores al nivel de gobierno en la AP donde pretenden incidir como sociedad civil.
² Los vínculos en los entrevistados 2, 3 y 6 se refieren a la relación que han establecido con los gobiernos para incidir en la gestión de la calidad del aire.

Abreviaturas: CAM: Comisión Ambiental Metropolitana / GEM: Gobierno del Estado de México /
GM: Gobierno Municipal / EM: Estado de México / GF: Gobierno Federal / GDF: Gobierno
del Distrito Federal / DF: Distrito Federal / GL: Gobiernos Locales

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas otorgadas para el presente trabajo.

2. FEDERALISMO

Cabrero y Del Castillo (2001), consideran que para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida los fenómenos político-administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato gubernamental y sobre los participantes al interior gobierno; tomando en cuenta los procesos descritos a continuación:

| Entrevistado y tema de la entrevista/ Procesos | Entrevistado 1 | Entrevistado 2 | Entrevistado 3 | Entrevistado 4 | Entrevistado 5 | Entrevistado 6 |
|---|---|--|--|---|--|---|
| 1. Descentralización | Entrevistado 1 Suspensión del "Hoy no circula" en Cuauhtlán Izcalli. En el municipio de Cuauhtlán-Izcalli, por ejemplo se generó una acción desde el nivel municipal que no se coordinó con el PROAIRE III y no sumó eficiencia a la implementación de éste. | Entrevistado 2 Coordinación Metropolitana Uno de los éxitos de las políticas públicas en el DF están relacionadas a la centralidad tan fuerte que presenta a pesar del sistema federalizado en el país. | Entrevistado 3 El efecto de la calidad del aire en las actividades económicas y gubernamentales. Existe una "turbiedad" entre a quien comprende implementar las políticas en relación a la calidad del aire. | Entrevistado 4 Gestión en la Comisión Ambiental Metropolitana. Las acciones son coordinadas y concertadas en cada nivel de gobierno. | Entrevistado 5 Gestión de GEM dentro de la CAM Las acciones son coordinadas entre diferentes unidades de gobierno. | Entrevistado 6 Incidencia de la sociedad civil en la gestión de la calidad del aire. - |
| 2. Conurrencias y de ámbitos de coordinación | El espacio de acción del gobierno municipal se ve reflejado en la autoridad sobre sus funcionarios, aun aplicando el "Hoy no circula" en el municipio, si desde el gobierno municipal se ordena a sus transitos no multar por esa causa, se puede salir ese ordenamiento. | La coordinación procede en gran parte de la voluntad política de los gobernantes y la capacidad de éstos para implementar las medidas establecidas por las comisiones. | El gobierno local tiene la obligación en las ciudades mexicanas y municipios con más de 500 mil habitantes de monitorear la calidad del aire. Es necesaria la sociedad civil en la generación de presión y propuestas para mantener el tema de calidad del aire en la agenda. | Todos los procesos en la CAM se realizan a partir de concertación, y ésta juega un papel e integrador de las políticas ambientales en el ámbito territorial de sus atribuciones. | Concurrencia a partir de procesos y es necesario que se incluya a la ciudadanía. | Se abren espacios de acción a la sociedad civil, generados por su organización. |
| 3. Gobiernos locales como agentes de desarrollo | Asimetrías en la implementación del "Hoy no circula" donde el gobierno municipal ha dado su concertación, puede generar medidas adversas, puesto que puede generar un mayor desarrollo al permitir la circulación diaria de todos los automóviles, sin embargo en materia ambiental, esto no genera desarrollo. | Los gobiernos locales, pueden coordinarse adecuadamente, en función de la relación de poder que ejercen sobre los municipios y ante el gobierno federal, por lo que sus acciones van enfocadas al costo político de éstas. | Es necesario que los gobiernos locales se comprometan con la medición de calidad del aire, la publicación de los resultados y hacer transparente el uso de los recursos dedicados a eso. | Es importante el cabideo y la disposición de los gobiernos locales para la participación en proyectos importantes como los que son parte de las estrategias y acciones del PROAIRE III. | La estructura jerarquizada, es parte del éxito de los procesos que se desarrollan dentro de la CAM. | La incidencia de biocidad ha sido en varias ciudades, en las que el tema de la calidad del aire no era parte de la agenda. |

La continuación del cuadro se presenta en la siguiente

| | | | | | | |
|---|--|--|---|--|---|---|
| Entrevistado y tema de la entrevista/ Procesos | Entrevistado 1 Suspensión del "Hoy no circula" en Cuauhtlilán Izcalli. | Entrevistado 2 Coordinación Metropolitana | Entrevistado 3 El efecto de la calidad del aire en las actividades económicas y gubernamentales. | Entrevistado 4 Gestión en la Comisión Ambiental Metropolitana. | Entrevistado 5 Gestión de GEM dentro de la CAM | Entrevistado 6 Incidencia de la sociedad civil en la gestión de la calidad del aire. |
| 4. La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales | Competencia adversa, puesto que el municipio recurre al recurso de su mandato sobre sus empleados (transitos), aunque sea parte del ámbito territorial de aplicación de políticas de la CAM. | El marco legal es insuficiente para las complejas redes que se presentan en territorios metropolitanos, las competencias desdobladas, genera vacíos entre las competencias que pueden traslaparse o no estar claras a quién corresponde. | Las normas en relación a la calidad del aire en general en el país son limitadas, pertenecen al GF y es por eso que son subestimadas por los gobiernos locales. | La concertación y la comunicación como parte del éxito de la CAM. | Adecuada jerarquización de procesos y por lo tanto, competencias. | Buscan incidir en la COFEPRIS para el establecimiento de normas homologadas con la OMS en Ozono y PM10. |
| 5. Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios. | Al referir que es el primer municipio al norte en que se aplicaba el "Hoy no circula" y considerarse periféricos en relación a su aplicación, juzgan poco importante la suspensión. | Los procesos de conurbación son importantes porque generan necesidades de concertación con los diferentes niveles de gobierno y el establecimiento de inercias en las acciones realizadas en conjunto. | - | No todos los municipios acatan las medidas en beneficio ambiental de sus "municipios vecinos", el tema ambiental se convierte en un tema de voluntad política. | - | - |
| 6. Las condiciones y administrativas que surgen de la convocatoria entre partidos políticos en diferentes esferas de gobierno. | El proceso que realizó el jurídico del municipio, fortalecido por la presencia del mismo partido a nivel local, evitó la sanción en el municipio por la suspensión del "Hoy no circula". | En relación al PROAIRE, su éxito se debe a un proceso inercial que ha generado "escuela de coordinación", que supera la diferencia partidista de los gobiernos integrados en la CAM. | Las decisiones tienen un costo político, en función del momento en que se realizan, por lo que el tema ambiental ha regresado a la agenda, debido al enfoque de los últimos de gobierno específicamente en el DF. | No existe ningún tipo de limitación provocada por la diferencia de partidos, la concertación logra sobreponer los intereses particulares. | - | Tienen presencia en varias ciudades del país, específicamente, el gobierno del DF, presentó resistencia al establecimiento de nuevas normas asegurando pérdidas económicas. |

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas.

Para el análisis del federalismo a partir de las fuentes ya mencionadas, se utilizó la información de todas las entrevistas, porque en éste, se incluye a los ciudadanos, funcionarios públicos y entidades gubernamentales, en relación a los procesos que se generan alrededor y en función de ellos; todos los actores que se encuentran en el sistema político administrativo, la forma en que inciden ; son “la dimensión oculta del gobierno” a través de acuerdos informales (cabildeos, acuerdos no oficiales, “loving”), y que actúan a través de las relaciones intergubernamentales como una cuarta dimensión para satisfacer ciertas demandas de la población,

ANEXO 4. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS CON ACTORES RELEVANTES DE LA AGENDA DE SUSTENTABILIDAD METROPOLITANA PARA LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, ¹

5. Resultados de las entrevistas con actores relevantes

Este apartado tiene como propósito presentar de manera resumida los resultados de la segunda fase del proyecto de elaboración de la ASA-ZMVM. Esta fase incluye la aplicación de entrevistas con actores relevantes, así como la descripción detallada de la metodología utilizada para tal propósito. Estas entrevistas representan una herramienta de análisis que permite captar cómo actores relevantes en el escenario metropolitano evalúan la sustentabilidad del sistema. El contacto con dichos actores permitió identificar sus expectativas sobre diversos temas ambientales y qué aspectos consideran que pueden ser mejorados en todos los temas relevantes con el fin de tomar decisiones bien informadas basadas en opciones prácticas que puedan ser consensadas por todos los involucrados. Mediante una consulta a los actores relevantes se pudo obtener la imagen y las expectativas que tienen acerca del futuro, lo que representa un insumo para la elaboración de los planes y programas gubernamentales. Se trata de valiosas opiniones que sirven para ofrecer pistas confiables a los tomadores de decisiones tanto públicos como privados. Al comprometerse con los intereses de los actores relevantes, los administradores gubernamentales entienden de mejor manera tanto los riesgos como las oportunidades a su alcance. De este modo podrán mejorar sus acciones y reforzar su continuidad en el mediano plazo evitando riesgos y explotando oportunidades.

Esta fase de entrevistas permitió, a partir de la integración de los resultados al diagnóstico ambiental, considerar criterios de evaluación para las políticas ambientales y para la implementación de proyectos, así como el desarrollo de indicadores que sirven en el seguimiento y evaluación de el asa-ZMVM.

De acuerdo con el diagnóstico realizado y los resultados preliminares de la investigación realizada durante la Fase I del proyecto, existen diversos temas ambientales relevantes mencionados en la mayoría de los documentos (planes y programas) consultados. Los principales, por orden alfabético, son:

- 1) Agua
- 2) Aire
- 3) Biodiversidad
- 4) Calidad del ambiente urbano, habitabilidad y espacio público
- 5) Energía (cambio climático)
- 6) Movilidad y transporte
- 7) Residuos sólidos
- 8) Usos de suelo

Estos temas se incluyen en la guía de entrevista y en el cuestionario que pueden consultarse en los anexos A3.1 y A3.2. No está por demás reiterar que el objetivo de esta fase fue recabar información con actores relevantes sobre la problemática ambiental de la ZMVM a fin de reconocer la perspectiva y las prioridades de éstos de forma directa e indirecta, en el diseño, elaboración e implementación de objetivos de política ambiental, para apoyar en la

¹ Agenda de Sustentabilidad Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México (ASA-ZMVM), 2010, pp. 39-45.

integración de una agenda metropolitana en la materia que sirva de instrumento de trabajo en la coordinación de política de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM).

De acuerdo a la opinión de los actores internos entrevistados (véase anexo A3.3), los temas de sustentabilidad ambiental prioritarios en la Zona Metropolitana del Valle de México resultaron ser los siguientes: Residuos sólidos, movilidad y transporte, calidad del ambiente urbano, habitabilidad y espacio público, en orden descendente. En la siguiente figura se puede observar el resultado del ejercicio.

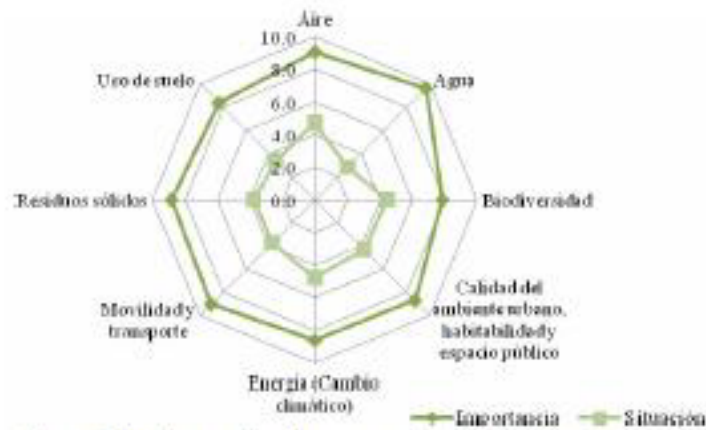
Figura 4. Importancia y situación de los temas ambientales (actores internos)



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a actores relevantes.

Por su parte, el resultado de las entrevistas con los actores externos indica que los principales temas prioritarios son: Agua, movilidad y transporte y, con valores semejantes, residuos sólidos y uso del suelo. Como se aprecia en la figura 5, las diferencias entre "importancia" y "situación" son mayores para estos temas.

Figura 5. Importancia y situación de los temas ambientales (actores externos)

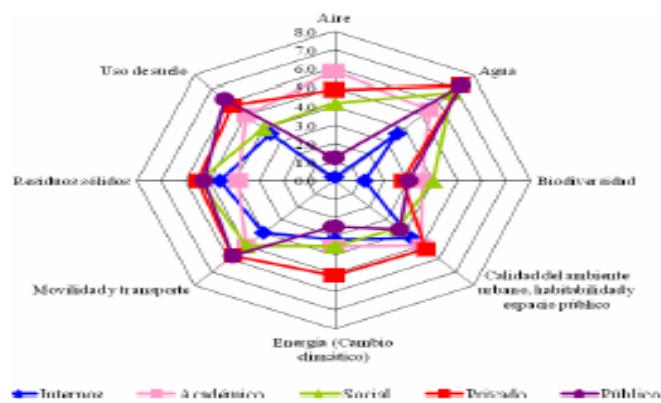


Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a actores relevantes.

El resultado de este ejercicio indica que los principales temas prioritarios para la ZMVM son:

- 1) Agua
- 2) Movilidad y transporte
- 3) Residuos sólidos
- 4) Uso del suelo

Figura 6. Temas ambientales prioritarios según actores relevantes entrevistados agrupados por sector



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a actores relevantes.

Cuadro 8. Valores de prioridad a temas por sector entrevistado

| Tema | Internos | Académico | Social | Privado | Público | Promedio |
|--|----------|-----------|--------|---------|---------|----------|
| Agua | 3.6 | 5.4 | 6.7 | 7.3 | 7.3 | 6.06 |
| Aire | 0.2 | 5.9 | 4.2 | 4.9 | 1.3 | 3.30 |
| Biodiversidad | 1.2 | 3.6 | 4.0 | 2.8 | 3.0 | 2.92 |
| Calidad del ambiente urbano, habitabilidad y espacio público | 4.4 | 5.0 | 3.6 | 5.3 | 3.8 | 4.42 |
| Energía (Cambio climático) | 3.2 | 3.6 | 3.5 | 5.1 | 2.5 | 3.58 |
| Movilidad y transporte | 4.0 | 5.0 | 5.0 | 5.8 | 5.8 | 5.12 |
| Residuos sólidos | 4.6 | 3.9 | 5.5 | 5.5 | 5.3 | 4.96 |
| Uso de suelo | 3.6 | 5.0 | 4.0 | 5.8 | 6.3 | 4.94 |

Temas prioritarios

El presente apartado presenta el análisis de las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario aplicado en las entrevistas para los temas que resultaron con el valor más alto en la diferencia entre importancia y situación. Por lo tanto, estos temas pudieran considerarse como los problemas ambientales que requieren atención prioritaria en la ZMVM, según la opinión de todos los actores externos e internos entrevistados. Estos son por orden de relevancia: 1) agua, 2) movilidad y transporte, 3) residuos y 4) uso del suelo.

Agua

El agua es un elemento vital para el funcionamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, de sus habitantes y de sus procesos tanto naturales como productivos. En palabras de uno de los actores entrevistados, *el agua es uno de los temas que va a determinar la viabilidad o no viabilidad de la metrópoli en el futuro. De hecho es uno de los temas que está imponiendo ya hoy los mayores retos, las mayores amenazas y el mayor riesgo a la viabilidad [de la ciudad]* (entrevista con actor externo, 2009).

Producto del crecimiento poblacional, día con día la demanda de abastecimiento de agua potable crece aceleradamente en el Valle de México, esto ha conducido a una sobreexplotación del acuífero, lo cual conlleva a una serie de problemas de muy diversa índole como la importación de agua de fuentes remotas y el uso excesivo de energía para su traslado; la elevada proporción del líquido que se desperdicia a consecuencia de fugas en la red de distribución y en la viviendas; la baja capacidad de recarga que presenta la cuenca por el desalojo de aguas residuales y la falta de tratamiento, así como por una falta de valorización del agua (costo real vs pago de los usuarios), entre otros.

El siguiente argumento, expresado por uno de los actores relevantes, resume la situación en la que se encuentra el tema del agua:

¿Por qué está mal?, bueno pues porque tenemos un agua que nos cuesta mucho trabajo conseguir, lo hacemos con altos costos económicos, ambientales, sociales, políticos, culturales, de paisaje; porque estamos agotando muchas reservas de agua; porque estamos dañando los procesos ecológicos que están en estrecha relación con el agua como la biodiversidad, los bosques, los suelos; porque afectamos nuestro entorno construido a través de los hundimientos diferenciales de suelo que están asociados a la sobreexplotación de los acuíferos; porque tenemos que aplicar un subsidio enorme para tener un servicio que no debería de tener un costo tan elevado. El costo elevado es por la ineficiencia con la que manejamos el recurso. (Entrevista con actor externo, 2009).

Sin duda la situación o el estado que prevalece actualmente en el tema del agua es poco satisfactorio y el panorama poco alentador, pues es un tema de prioridad nacional, no es

exclusivo del Valle de México, sino de gran importancia para las 56 zonas metropolitanas y el resto del país.

Residuos sólidos

El gran volumen de residuos que se genera diariamente en la ciudad (alrededor de 12,500 toneladas en el DF y 7 municipios del Estado de México), convierte a este tema en uno de los prioritarios de la Agenda, pues conlleva múltiples impactos ambientales producto del volumen y de forma actual de disposición de los mismos. Algunos de los problemas relacionados con los residuos sólidos que requieren de especial atención son: la infiltración de lixiviados y la contaminación de los mantos freáticos; la generación de gases que contribuyen al calentamiento global (metano principalmente); generación de fauna nociva, además de bacterias peligrosas para la población.

Adicionalmente es necesario tomar en cuenta el aumento constante de residuos que no pueden ser reciclados o no son biodegradables, así como el reducido número de plantas de separación que existen en la ciudad y la carencia de sitios de confinamiento. La vida útil de los rellenos sanitarios y la necesidad de espacio para ubicación de nuevos rellenos son problemas que requieren además de atención de mayor impulso.

Actualmente es insuficiente e inadecuada la atención de las autoridades en torno a esta problemática, no obstante los actores relevantes entrevistados consideran que es necesaria la participación de la sociedad puesto que este problema conlleva una gran responsabilidad en relación a la generación de basura y la situación que se tiene en la metrópoli.

Uso del suelo

El tema de suelo es importante ambientalmente para los actores relevantes entrevistados porque es transversal a los temas de agua y desarrollo urbano principalmente. El suelo desde la perspectiva urbana y el suelo como un recurso ambiental son dos conceptos que están disociados en las políticas públicas actuales y esto es la principal causa de la pérdida de capa vegetal, de contaminación de mantos acuíferos y del desorden urbano que ha dado lugar a los problemas de movilidad de la metrópoli.

En términos ambientales el suelo como la base de la vegetación no ha sido valorado, no solo se pierde suelo por causa del crecimiento de los asentamientos humanos en zonas ecológicas, sino también como parte de un proceso de erosión de suelos incontrolado, y esto para algunos de los actores relevantes entrevistados no es considerado como un problema importante y no hay planes y programas de recuperación de suelo como un componente natural. La consecuencia es que se está perdiendo la posibilidad de mantener la cubierta vegetal y con ello todo lo que implica como la pérdida de biodiversidad vegetal y animal, y los servicios ambientales que ofrecen estas zonas.

En la normatividad vigente hay incompatibilidades en la definición de los usos generales del suelo en las entidades que conforman la ZMVM e integran la CAM (Distrito Federal y

los estados de México e Hidalgo), porque el término de suelo de conservación solo es una categoría jurídica para el Distrito Federal, mientras que en el caso de los estados de México e Hidalgo los suelos con usos ambientales se consideran dentro de las categorías de suelo no urbanizable y área no urbanizable que incluyen otros usos, no solo los destinados a la preservación y conservación ambiental.

Además un uso del suelo ordenado propicia un uso más eficiente de la infraestructura hidráulica y de los servicios básicos de agua y alcantarillado.

Los criterios de sustentabilidad para la asignación de usos del suelo son primarios en los planes y programas correspondientes a la ZMCM, pero priva la violación a las leyes y la corrupción, la dispersión de las atribuciones en el tema y la falta de coordinación sectorial así como los intereses de grupos políticos, empresariales y sociales. La falta de una planeación metropolitana urbana y ambiental, así como de un ordenamiento ecológico de la zona son también causas de la problemática citada en los apartados anteriores.

Aire

El tema de aire sigue siendo importante porque aunque se ha logrado una mejoría en algunos contaminantes, en otros aún se presentan problemas para el ambiente y para la salud de la población. Todavía en muchos días del año los contaminantes como el ozono y las partículas suspendidas rebasan las normas y es necesario establecer las precontingencias ambientales.

Como parte de nuestra propuesta de que la agenda se enfoque hacia el cambio climático el tema de movilidad y transporte es incluido dentro del tema de aire, en concordancia con lo mencionado por los actores relevantes entrevistados quienes ven el problema del aire estrechamente vinculado al de movilidad y transporte.

Los automóviles privados en la ZMVM emiten grandes cantidades de contaminantes, aunado a la baja movilidad debido al congestionamiento vehicular por lo que la población está expuesta en tiempo y cantidad importante a ellos. Otro problema relacionado con el cambio climático es el uso de la energía que hacemos al no tener un transporte público eficiente y sustentable, pero además a la cantidad de automóviles que existen en la ZMVM. El uso de esta energía está haciendo que se emitan gases efecto invernadero y por ende contribuyendo con el problema del calentamiento global.

Se menciona, además, la presencia de flota vehicular pública y privada con tecnologías altamente contaminantes. Se reconoce que la cultura del uso del automóvil por sobre el uso del transporte público ha propiciado el crecimiento desmedido del número de vehículos en circulación, aunque también como respuesta ciudadana a la mala calidad e ineficiencia del transporte público.

ANEXO 4. Municipios que conforman la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME).

| Delegaciones del Distrito Federal | Municipios del Estado de Hidalgo | Municipios del Estado de México | Municipios del Estado de Morelos | Municipios del Estado de Puebla | Municipios del Estado de Tlaxcala |
|---|---|--|--|--|---|
| Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyocacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero Itzamalco, Izapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalhuac, Tlalpán, Venustiano Carranza, Xochimilco | Ajacuba, Atlixpaquia, Atotonilco de Tula, Chapamongo, Cuautepac de Hinojosa, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Nopala de Villagrán, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Santiago Tuluquiatepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Tepesquico, Tepetl del Ejo de Ocampo, Tepetitlán, Tepetungo, Tezontepac de Albama, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlanalapa, Tlaxcoapan, Tolucauca, Tula de Allende, Tubancingo de Bravo, Villa de Tezontepac, Zapotlán de Juárez y Zempoala | Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atzacan de Zaragoza, Atlantla, Ayapusco, Ayupango, Coacalco de Berriozabal, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Cocottitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chianá, Chicoloapan, Chucucucac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyquilita, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ximbaluca, Jalisco, Jilcingo, Juchitépac, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Mexicaltzingo, Nauhcalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nexthalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Ocoyucac, Otumba, Otzolotepec, Ozumba, Papalotla, Rayón, San Antonio la Isla, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco, Teztlac, Tenamtlán, Temascalapa, Temoaya, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetitlán, Tepetitlaxpa, Tepetzotlán, Tequisquiac, Texcalyacac, Texcoco, Tezoyuca, Tlaugustenco, Tlahuacalco, Tlahuepan de Baz, Toluca, Toluca, Tuluquiatepec, Tubitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón, Xalticaco, Xonacatlán, Zinacantan y Zumpango. | Amacuzac, Atlaltlahucan, Apochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huixtla, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jucatepec, Mazatepec, Miaatlán, Ocuilucan, Pucame de Ixta, Tenexco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tescala, Tetela del Volcán, Tlahuepanilla, Tlaxiapan, Tlaxiuepan, Tlaxiuepan, Toluca, Xochitépac, Yauyatepec, Yecapetl, Zacapec y Zacuapán. | Amozac, Atlisco, Ceromango, Cuautlancingo, Chiantzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Ixcatepec de Matamoros, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Teguésucan, San Miguel Xoytla, San Pedro Cholula, San Salvador El Verde, Tehuacan, Tepetlaxco de Hidalgo, Tehuacanmango y Tetzimbán. | Amarac de Guerrero, Apatzingán de Antonio Carrvajal, Atlangatepec, Atlixpaquia, Apizaco, Calpulalpan, El Carmen Tepequixtla, Cuapixtla, Cuayucumilco, Chuzamapan, Muñoz de Domingo Arenas, Espalita, Huamantla, Hueyotepan, Ixcaputla de Mariano Matamoros, Ixcatepec, Mazatepec de José María Morelos, Coatlán de Juan Cuamatzi, Tepetitla de Lardizabal, Sanctorum de Lázaro Cardenas, Nauhcamilpa de Mariano Arista, Acumamatla de Miguel Hidalgo, Nativitas, Panotla, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teotlotepec, Tepic, Tenmatla, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Tzacatlán, Totolac, Zihlaltépac de Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xaloztoc, Xaltocan, Papalotla de Xicohtencatl, Xicohuatlan, Yuhquemehtlan, Zacapec, Benito Juárez, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, La Magdalena Tlahuelilco, San Damián Texóloc, San Francisco Tetlanobcan, San Jerónimo Zacuapán, San José Tescalco, San Juan Huasteco, San Lorenzo Ayocomanitla, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Tescalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilienta y Santa Isabel Xiloxoytla. |

ANEXO 5. Respuesta a la solicitud de información a través de la plataforma Infomex, del Sistema de Acceso a la Información Pública.



UNIDAD COORDINADORA DE PARTICIPACIÓN
SOCIAL Y TRANSPARENCIA
UNIDAD DE ENLACE
Oficio Núm. UC/PAST/UE/13/1665

CIUDAD DE MÉXICO A 04 DE NOVIEMBRE DE 2013
"2013, AÑO DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL Y CENTENARIO DEL EJÉRCITO MEXICANO".

C. SOLICITANTE, PRESENTE

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 28, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIIPG) y en el artículo 12, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se notifica respuesta a su solicitud de información registrada en el Sistema de INFOMEX, con número de folio 0001600275613 que consiste en:

"Conformación de la Comisión Ambiental Metropolitana, específicamente el grupo de trabajo de calidad del aire".

Datos Adicionales: Solicito la siguiente información relacionada con la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM):

El acta de constitución (o el documento que especifica las facultades y funciones de la CAM)

¿ Quién preside y ejerce el papel de director de la CAM?

El perfil profesional de quienes integran la mesa de calidad del aire de la CAM.

La periodicidad con que se realizan las juntas técnicas (o la fecha de las reuniones en el periodo 2009-2013).

El presupuesto que aportan el gobierno del Distrito Federal y el Estado de México para implementar los programas que opera la mesa de calidad del aire.

Presupuesto del Proaire 2011-2020.

Instituciones que participaron en la formulación del Proaire 2011-2020.

Informes anuales de la calidad del aire del periodo 2009-2013.

En respuesta a su solicitud, la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Trasferencia de Contaminantes, le informa lo siguiente:

Respuesta 1.- se anexa la liga en donde podrá consultar el Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), mismo que establece las facultades y funciones de la CAM, http://portal2.edomex.gob.mx/sma/acerca_secretaria/idades_administrativas/comision_ambiental_metropolitana/index.htm.

Las funciones de la CAM son las siguientes:

1.- Establecer los mecanismos, criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.



Boulevard Adolfo Ruiz Cortés No. 4109, 6º piso ala B, Col. Jardines en la Montaña, Deleg. Tlalpan, C.P. 14210 México D.F.
Teléfonos (55) 54 98 00 08 y 54 90 00 47 www.semarnat.gob.mx

2.- Coordinar y proponer acciones para prevenir emergencias ambientales y activar el programa de contingencias en la Zona Metropolitana del Valle de México.

3.- Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, así como de educación y capacitación en materia ambiental.

4.- Proponer instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México y su área de influencia.

5.- Evaluar periódicamente el cumplimiento de los acuerdos y determinaciones establecidos por la Secretaría del Medio Ambiente con el Gobierno Federal, del Distrito Federal, otras entidades y organismos descentralizados federales, para lograr el desarrollo sustentable de la Zona Metropolitana del Valle de México.

6.- Participar en las actividades de la Comisión Ambiental Metropolitana y del Fideicomiso Ambiental del Valle de México, para desarrollar trabajos conjuntos y acciones que contribuyan a mejorar las condiciones ambientales de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Respuesta 2.- En relación a ¿Quién preside y ejerce el papel de director de la CAM?, se anexa al presente, el Acuerdo de la Presidencia de la CAM, ya que de manera alternada es el jefe de Gobierno del D. F. y el Gobernador del Estado de México quienes fungen de manera alternada como presidentes.

Respuesta 3.- En el artículo cuadragésimo primero del reglamento interno adjunto, se señala algunos aspectos de los perfiles que integran la CAM.

Respuesta 4.- El Pleno de la CAM celebrará sesiones ordinarias por lo menos cada cuatro meses, para atender los asuntos relacionados con sus funciones, y sesiones extraordinarias cuando la importancia o urgencia de algún asunto así lo requiera, de acuerdo con el Reglamento interno adjunto (artículo vigésimo del reglamento).

Respuesta 5.- Por lo que respecta a los presupuestos de cada dependencia deberán consultarse con cada orden de gobierno, ya que es responsabilidad de cada uno de ellos.

Respuesta 6 y 7.- En lo que toca a lo relacionado con el PROAIRE se indica la liga donde podrá consultarlo, en ésta misma podrá checar las evaluaciones que se tienen disponibles por parte de esta dependencia.

➤ <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/calidaddelaire/Paginas/programas.aspx>



Se recomienda solicitar la información sobre la CAM, al Gobierno del Estado de México, por ser de su competencia, cabe señalar que esta Dirección General, proporciona la respuesta con la información con la que cuenta.

Esperando que la información sea de su utilidad, para cualquier aclaración estamos para servirle, al teléfono 56280775 y/o al correo uenlace@semarnat.gob.mx. Saludos cordiales.

ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE

LIC. JORGE ~~LEGORRETA ORDORICA~~

