



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales,
Sede Argentina.

Área Desarrollo,
Innovación y
Relaciones
Estado-Sociedad.

**Maestría en Derecho
y Economía del
Cambio Climático**

EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA EN GRANDES CIUDADES DE LATINOAMÉRICA. ANÁLISIS DE CASOS: CIUDAD DE BUENOS AIRES, CIUDAD DE MÉXICO Y SAN PABLO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN N° 5

Junio 2022

Maestría en Derecho y Economía
del Cambio Climático, FLACSO Argentina

Nahuel Pugliese



Evolución de la gobernanza climática en grandes ciudades de Latinoamérica.

Análisis de casos: Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y San Pablo¹

Por: Nahuel Pugliese

Nahuel es Licenciado en Ciencias Ambientales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y Magíster en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO Argentina). Es sub-gerente de Cambio Climático en la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y miembro de Sustentabilidad Sin Fronteras.

INTRODUCCIÓN: CIUDADES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Actualmente, el cambio climático es considerado como una de las mayores amenazas que enfrenta la sociedad. En este sentido, el Acuerdo de París fue un logro histórico en la historia de las negociaciones climáticas, ya que por primera vez todos los países se comprometieron efectivamente a reducir sus emisiones de GEI y tomar acciones para limitar el aumento de la temperatura global (Ramanathan et al, 2017). Sin embargo, las emisiones de GEI globales no muestran signo de decrecimiento; en el año 2019 se registró un aumento en términos absolutos por tercer año consecutivo (United Nations Environment Programme, 2020). Asimismo, los compromisos actuales asumidos por los países, presentados a través de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, no son suficientes para cumplir con este objetivo, debiendo aumentar su ambición antes del año 2030 (United Nations Environment Programme, 2019). Es por ello que son necesarias acciones urgentes por todos los países, para lo cual los gobiernos subnacionales y otros actores pueden tener un rol clave en aumentar el potencial de reducción de emisiones GEI y ayudar a los países a incrementar su ambición climática.

Considerando el constante crecimiento de la población urbana que se dio en las últimas décadas, el análisis y desarrollo de políticas climáticas en las ciudades cobra cada vez más protagonismo, modificándose la tradicional concepción del cambio climático como un problema global que requiere soluciones globales (Seto et al, 2015). Las ciudades son responsables de alrededor de un 75% de las emisiones globales de GEI, que se relacionan directamente con fuertes procesos de urbanización, que trae consigo una concentración en la demanda de energía, de edificios, servicios de agua potable y residuos como así también de actividad industrial, comercial y de servicios (Bulkeley, 2010). Por su parte, los centros urbanos son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático. No solo concentran un gran porcentaje de la población mundial, sino que también muchos procesos de urbanización no contemplan los impactos futuros del cambio climático, lo que provoca que las ciudades sean más vulnerables a eventos climáticos extremos como temperaturas extremas, sequías, lluvias extremas o inundaciones costeras, los cuales se espera que aumenten su frecuencia e intensidad (Rosenzweig et al, 2015).

¹ Este documento resume los principales hallazgos de la investigación de la tesis de la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático de FLACSO Argentina (2022) titulada: "Evolución de la gobernanza climática en grandes ciudades de Latinoamérica. Análisis de casos: Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y San Pablo". La tesis completa está disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/18236/2/TFLACSO-2021NP.pdf>

Los impactos del cambio climático no son uniformes ni siquiera dentro de una misma ciudad. Los asentamientos informales y barrios más pobres son mucho más vulnerables a los riesgos climáticos que la ciudad formal (Blake et al, 2011). En particular en países en desarrollo, la gran mayoría de las ciudades enfrentan grandes desafíos a la hora de abordar los impactos del cambio climático, siendo común una planificación urbana a corto plazo sin la consideración de componentes de adaptación y mitigación del cambio climático. A esto, se suman deficiencias políticas, financieras, tecnológicas, socio-culturales y de comportamiento, relacionadas a falta de información y conocimiento, una pobre coordinación de actores y legislación deficiente.

A partir de distintos estudios, es posible afirmar que la implementación de los compromisos individuales de las ciudades, las regiones y el sector privado, pueden contribuir a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París (Data Driven Yale, 2018). Bajo este contexto, las ciudades son cada vez más vistas como el nivel de gobierno ideal para responder y desarrollar políticas climáticas que fortalezcan la resiliencia climática. Se considera que tienen una posición única, y una capacidad de involucrar y dirigir a la población en un proceso de adaptación al cambio climático y sus impactos (Dekker, 2019).

Una de las formas más relevantes en que las ciudades interactúan y trabajan en conjunto en temas de cambio climático es a través de la participación en redes internacionales de ciudades. En particular en Latinoamérica, este fue un factor que permitió impulsar la política climática en ciudades, demostrando el rol clave de las ciudades y los gobiernos locales en la respuesta ante el cambio climático, y su habilidad de cerrar la brecha y el alcance de las políticas de los gobiernos nacionales y los ciudadanos (Bulkeley, 2010). Actualmente existe una gran cantidad de redes que conectan ciudades, estados y regiones en relación a la acción climática (United Nations Environment Programme, 2019).

MARCO TEÓRICO

El término gobernanza se refiere a los procesos a través de los cuales se definen y alcanzan objetivos colectivos en una sociedad, en los que el Estado no es necesariamente el único actor o el más importante (Betsill & Bulkeley, 2006). De esta forma, cobran importancia el rol de otros actores externos al gobierno, como así también la forma en que éstos se relacionan con los gobiernos supranacionales y subnacionales. Puede considerarse a la gobernanza del cambio climático (o climática) como un proceso complejo y que funciona en un multinivel, donde no solo las políticas internacionales y nacionales juegan un rol importante, sino que los gobiernos locales, junto a otros actores externos al gobierno (como el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las redes de ciudades), establecen relaciones de poder e influencia muy importantes, creándose así nuevas esferas de autoridad, que traen como resultado el desarrollo de la política climática local.

En el marco de este trabajo, el análisis se centrará en la gobernanza climática urbana (o de ciudades), entendida como el conjunto de reglas formales e informales, y las redes de actores en todos los niveles de gobierno (tanto dentro como fuera de él), establecidos para guiar a las ciudades en el desarrollo de su política climática (Romero-Lankao et al, 2018). Por lo tanto, su estudio supone la mirada desde un contexto socioeconómico y político más amplio, en relación a un análisis no sólo del gobierno local, con actores e instituciones que trabajan a distintas escalas, interviniendo en el grado de efectividad de las intervenciones a nivel urbano.

La gobernanza climática puede ser analizada en un multinivel, siendo el nivel local fundamental para llevar a cabo muchas políticas climáticas. Para una gobernanza climática urbana eficaz es necesario contar con una interacción y colaboración entre múltiples sectores y actores a lo largo de los distintos niveles de gobierno, es decir, una coordinación vertical como así también con una coordinación horizontal entre los diferentes actores y áreas gubernamentales locales. Además, es importante conocer en detalle las necesidades y prioridades locales, y los marcos institucionales y normativos en los que se insertan las acciones climáticas, como así también fomentar estructuras de gobierno estables a través de las cuales las políticas puedan trascender los cambios de gobierno (European Environment Agency, 2016). Por último, el fortalecimiento de capacidades y recursos de las distintas instituciones involucradas en el desarrollo de la política climática, como la promoción de la participación ciudadana y el sector académico en estos procesos, contribuyen a una gobernanza climática eficaz.

Este trabajo se centra en los siguientes elementos para poder estudiar la evolución de la gobernanza climática en los casos seleccionados: la relación de los gobiernos locales con los gobiernos nacionales y el grado de coordinación en temas de cambio climático, el grado de coordinación metropolitana en esta temática, el marco legal en el cual se inserta la política climática de cada ciudad, la consideración del cambio climático en los procesos de planificación urbana, la relación de los gobiernos locales con actores extra gubernamentales y los procesos de participación pública desarrollados en cada caso y, por último, la participación de estas ciudades en redes internacionales de ciudades y los compromisos climáticos asumidos a nivel internacional.

En la bibliografía analizada se desarrollan distintos marcos teóricos a partir de los cuales se puede analizar de qué manera se desarrolla la gobernanza climática en distintas ciudades y cómo evoluciona la política climática en gobiernos locales o sub-nacionales. En este trabajo se utilizó la clasificación de tipos de gobernanza climática desde una visión multinivel propuesta por Kern & Mol (2013), quienes distinguen tres tipos principales: la gobernanza climática jerárquica, la gobernanza climática vertical, y la gobernanza climática horizontal.

ANÁLISIS REGIONAL. ESTUDIOS DE CASO: BUENOS AIRES, SAN PABLO Y CIUDAD DE MÉXICO.

Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo, con una gran cantidad de “mega ciudades” y “grandes ciudades”, de más de 5.000.000 y 1.000.000 de habitantes respectivamente (González Medina et al, 2018). En muchos casos, estas ciudades conforman grandes áreas metropolitanas junto a los municipios que las rodean; el 14% de la población total de la región vive en estas áreas. Debido a las altas tasas de urbanización y a una expansión de las áreas urbanas, se prevé un importante aumento de las emisiones de GEI de las ciudades de la región (Sánchez Rodríguez, 2013). Por su parte, Latinoamérica cuenta con características que la hacen especialmente vulnerable frente a los impactos del cambio climático, muchas de las cuales se acentúan en las zonas urbanas. En términos de adaptación, un desarrollo desigual, junto a una infraestructura y estructuras de gobernanza inadecuadas, limitan la capacidad de las poblaciones urbanas y sus autoridades de adaptarse al cambio climático, como así también a otras problemáticas socio-ambientales. A su vez, se observan deficiencias en sectores claves que determinan la capacidad de adaptación de las poblaciones, como la salud, la educación y la vivienda, sumado al hecho de contar con un gran porcentaje de la población urbana situada en asentamientos informales, con una prestación inadecuada de servicios (Hardoy & Lankao, 2011).

Durante los últimos años, buena parte de las grandes ciudades de Latinoamérica han incorporado en sus estrategias de desarrollo al cambio climático, a través de la elaboración de planes climáticos y la incorporación de acciones climáticas en sus planes sectoriales y de desarrollo (Margulis, 2016), como así también la generación de legislación específica sobre cambio climático. Así, en particular en los últimos años, se han desarrollado e implementado diferentes políticas y acciones climáticas en diferentes ciudades de la región, relacionadas, por ejemplo, a la promoción de la eficiencia energética en edificios públicos, la mejora del transporte público, una mejora en la gestión de los residuos sólidos urbanos y obras de infraestructura para hacer frente a eventos como inundaciones. Muchos centros urbanos participan activamente en la arena climática a nivel internacional a través de, por ejemplo, la participación de redes de ciudades y la adopción de compromisos climáticos. Algunos actores, como ciertos líderes políticos e importantes grupos de investigación fueron piezas claves para lanzar y desarrollar la agenda climática en muchas de estas ciudades.

Para cada una de las tres ciudades, se analizaron los elementos que forman parte de la gobernanza climática urbana mencionados en el marco teórico. Además, se consideraron tres desafíos identificados por Daniel Ryan en su trabajo de 2012 para estas tres ciudades (Ryan D. , 2012) y se analizó si hubo avances en algunos de esos aspectos, los cuales se relacionaban con la coordinación intra-gubernamental, la relevancia del cambio climática en la agenda local de cada ciudad y la coordinación metropolitana.

A modo de resumen, la tabla 1 incluye los principales elementos, herramientas, políticas e instancias de trabajo relevantes sobre la gobernanza climática de las tres ciudades que fueron recopiladas a lo largo de este trabajo. Dicha tabla ayuda a comparar rápidamente los principales elementos que hacen parte de la gobernanza climática de las tres ciudades.

Tabla 1. Características de la gobernanza climática de las tres ciudades analizadas.

	Buenos Aires	San Pablo	Ciudad de México
<i>Marco normativo local</i>	Ley N° 3.871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (2011)	Ley 14.933 establece la Política Climática del Municipio de San Pablo (2009)	Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del Distrito Federal (2011)
<i>Marco normativo nacional</i>	Argentina: Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (2019).	Brasil: Ley N° 12.187 establece la Política Nacional sobre Cambio Climático (2009)	México: Ley General de Cambio Climático (2012, reformada en 2018)
<i>Planes de acción climática²</i>	2 planes de acción climática publicados (2009 y 2015). Tercer plan de acción climática en elaboración con apoyo técnico de C40.	1 plan de acción climática publicado (2011). Segundo plan de acción climática en elaboración con apoyo técnico de C40.	2 planes de acción climática publicados (2008 y 2014). Tercer plan de acción climática en elaboración con apoyo técnico de C40.
<i>Área de gobierno específica para temas de cambio climático</i>	Sí, área específica de cambio climática en la Agencia de Protección Ambiental del GCBA.	No, la coordinación de la política climática es coordinada por el Comité Municipal de Cambio Climático y Economía.	Sí, área específica de cambio climático en la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México.
<i>Participación en redes de ciudades</i>	Miembro de ICLEI, C40, ha firmado el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, entre otros.		
<i>Instancias de trabajo formal intergubernamental</i>	Sí, Equipo Interministerial de Cambio Climático.	Comité Municipal de Cambio Climático y Economía, establecido por ley.	Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal.
<i>Instancias formales de trabajo sobre cambio climático con gobierno nacional</i>	Instancias de intercambio en el marco del COFEMA y el Gabinete Nacional de Cambio Climático de Argentina.	No, no existe diálogo con gobierno nacional.	Instancias de trabajo conjunto en el marco de la Comisión Interinstitucional para la acción ante el Cambio Climático de México.
<i>Instancias de trabajo con actores extra-gobierno formales</i>	Consejo Asesor Externo de Cambio Climático, establecido por ley.	Comité Municipal de Cambio Climático y Economía, establecido por ley.	No.

Fuente: elaboración propia

² Las tres ciudades analizadas publicaron un nuevo plan de acción climática durante 2020 y 2021, con metas mucho más ambiciosas en línea con lo establecido en el Acuerdo de París. Puede accederse a dichos planes en el sitio web de la red C40: <https://resourcecentre.c40.org/>

CONCLUSIONES

En este trabajo se han logrado identificar factores clave que promovieron el desarrollo de la gobernanza climática en Ciudad de Buenos Aires, San Pablo y Ciudad de México. Sobre la coordinación intra-gubernamental y la necesidad de involucrar a otras áreas de gobierno en la agenda climática (y sobre todo a la oficina propia de los alcaldes), se observó durante los últimos años un fortalecimiento de la coordinación intragobierno en los tres casos, vinculado a un mayor apoyo político de los máximos representantes de los gobiernos locales. Se han creado y fortalecido instancias de trabajo (formales y no formales) en las que participan muchas áreas de gobierno cuyas acciones tienen injerencia en cambio climático. Cada vez más estas áreas consideran al cambio climático desde el inicio de la planificación de sus proyectos, y no sólo se analiza el impacto de las acciones en términos de mitigación o adaptación una vez implementadas las medidas (como sucedía en un principio). También se observa en los tres casos un avance en la inclusión del cambio climático dentro de la agenda de los gobiernos locales. Esto se observa, por ejemplo, a partir de los compromisos internacionales asumidos cada vez más ambiciosos, los cuales involucran un trabajo coordinado con las oficinas propias de los alcaldes de las ciudades.

Por su parte, también se identifican avances en relación a la interacción con actores extra gobierno, a través de instancias de discusión e intercambio de información técnica. A esto se le suma la aparición de nuevos actores, como los grupos de jóvenes frente al cambio climático que han tenido una importante repercusión y un rol relevante a la hora de posicionar al cambio climático en la agenda pública local. Sin embargo, se observa aún una falta de instancias formales de participación pública y coordinación con muchos de estos actores, para lograr una gobernanza climática integral, logrando que en las políticas climáticas locales se reflejen las voces de una diversidad de actores. Además, aún es necesario generar instancias de diálogo y trabajo con sectores clave como el sector privado. En ninguno de los tres casos se observaron avances en lo que respecta a la coordinación metropolitana, ya que no existen estructuras de gobierno metropolitanas formales y sólidas que trabajen en temas específicos de cambio climático, permitiendo así desarrollar en una política climática metropolitana integrada.

En relación al análisis de gobernanza climática, en las tres ciudades se observa un tipo de gobernanza horizontal, caracterizado por una fuerte participación en redes de ciudades. Estas redes tienen una mayor influencia en la política climática local que los gobiernos nacionales, y no sólo brindan un apoyo técnico a las ciudades, sino que también promueven una mayor instalación del cambio climático en las agendas de gobierno locales. Por lo tanto, el rol de estas redes en la política climática de las ciudades fue un factor clave, en particular en la última década. Por su parte, la coordinación con los gobiernos nacionales en temas de cambio climático aún es muy débil, más aún cuando existen diferencias en el color político entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Por ello, crear instancias u organismos formales y sólidos que permitan generar una coordinación que perdure en el tiempo es un desafío en los tres casos.

Finalmente, en relación a las características propias de las grandes ciudades de Latinoamérica, los tres casos analizados aún cuentan con el gran desafío de generar políticas climáticas que sean inclusivas, alcanzando a la totalidad de la población. Se hace referencia aquí al sector de la población que vive en asentamientos informales, las cuales son los más vulnerables frente a los impactos del cambio climático. Un desafío pendiente en estas tres ciudades, y en general en las

grandes ciudades de la región, es generar políticas climáticas transversales, que tengan en consideración los beneficios sociales de las acciones, asegurando procesos de participación pública donde se asegure la representación de los sectores más vulnerables.

Por último, una cuestión que ha sido identificada como fundamental durante este proceso en los tres casos es la voluntad y compromiso político (o su ausencia) de los líderes políticos locales. Más allá del avance de la institucionalización del cambio climático dentro de los gobiernos locales, el apoyo al tema de los máximos líderes políticos de cada ciudad juega un rol fundamental. Es por ello que lograr que el cambio climático sea instalado en las agendas de los gobiernos locales y en su planificación a largo plazo de forma transversal, y que de esta forma no dependa tanto de la voluntad política, es un desafío aún a resolver en los tres casos. En este sentido, contar con una ciudadanía informada y consiente sobre esta problemática, que exija acciones concretas e inmediatas, también va a contribuir que las políticas se sostengan en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Betsill, M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*(12), 141-159.

Blake, G., Grimm, A., Ichinose, T., Horton, R., Gaffin, S., Jiong, S., . . . Cecil, L. (2011). Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network. En *Urban climate: Processes, trends, and* (págs. 43-81). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*(35), 229-253.

Data Driven Yale. (2018). Global climate action of regions, states and businesses. Data Driven Yale, NewClimate Institute, PBL.

Dekker, S. (2019). *Cities Leading Climate Action - Urban Policy and Planning*. Nueva York: Routledge.

European Environment Agency. (2016). *Urban adaptation to climate change in Europe 2016: Transforming cities in a changing climate*. Luxembourg: EEA.

González Medina, M., Navarro, C., De Gregorio Hurtado, S., Ospina Vargas, S., Vazquez, D., Salinas, P., & Vilalta, M. (2018). *Más poder para la ciudad global: una alianza Iberoamericana*. Madrid: Fundación Alternativas.

Hardoy, J., & Lankao, P. R. (2011). Latin American cities and climate change: challenges and options to mitigation and adaptation responses. *Current Opinion in Environmental Sustainability*(3), 158-163.

Kern, K., & Mol, A. (2013). Cities and Global Climate Governance: From Passive Implementers to Active Co-Decision-Makers. En J. Stiglitz, & M. Kaldor, *The Quest for Security: Protection without Protectionism and the Challenge of Global Governance*, (págs. 88-304). New York: Columbia University Press.

Margulis, S. (2016). *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ramanathan, V., Molina, M., & Zaelke, D. (2017). *Well Under 2 Degrees Celsius: Fast Action Policies to Protect People and the Planet from Extreme Climate Change*. Committee to Prevent Extreme Climate Change.

Romero-Lankao, P., Burch, S., Hughes, S., Auty, K., Aylett, A., Krellenberg, K., . . . Ziervogel, G. (2018). Governance and policy. En C. Rosenzweig, W. Solecki, P. Romero-Lankao, S. Mehrotra, S. Dhakal, & A. Ali Ibrahim, *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*. (págs. 585–606). New York: Cambridge University Press.

Rosenzweig, C., Solecki, W., Romero-Lankao, P., Mehrotra, S., Dakhal, S., Bowman, T., & Ali Ibrahim, S. (2015). *ARC3.2 Summary for City Leaders*. New York: Urban Climate Change Research Network (UCCRN) - Columbia University.

Ryan, D. (2012). *Desafíos Políticos e Institucionales de las Políticas Locales sobre Cambio Climático: Las experiencias de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo*. Ciudad de Buenos Aires: FARN.

Sánchez Rodríguez, R. (2013). *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dekker, S. (2019). *Cities Leading Climate Action - Urban Policy and Planning*. Nueva York: Routledge.

Seto, K., Dhakal, S., Bigio, A., Blanco, H., Delgado, G., Dewar, D., . . . Ramaswami, A. (2015). Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning. En IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK & USA: Cambridge University Press.

United Nations Environment Programme. (2019). *Emissions Gap Report 2019*. Nairobi: UNEP.

United Nations Environment Programme. (2020). *Emissions Gap Report 2020*. Nairobi: UNEP