



Gobernanza multinivel y economía circular. Caso de la Península de Yucatán en Perspectiva

Cristina Cortinas¹

Contenido

Contexto en el que se comparten estas reflexiones	2
Experiencias de gobernanza multinivel en la Península de Yucatán y el estado de Chiapas	2
Fundamentación de la elección de los casos de estudio.....	3
Caso de la Reserva Estatal Biocultural del Puuc en Yucatán.....	4
Caso de la Selva Lacandona de Chiapas.....	5
La gobernanza multinivel en la OCDE.....	7
Perspectivas.....	9

¹ La responsabilidad del contenido de este artículo es solo de su autora CRISTINA CORTINAS, presidenta de la Fundación que lleva su nombre y de la Red Queretana de Manejo de Residuos, asociaciones civiles no lucrativas. Bióloga, Doctora en Ciencias, autora del libro Cáncer, Herencia y Ambiente del Fondo de Cultura Económica y de seis libros publicados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para sustentar la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR). Por medio de sus páginas electrónicas difunde datos, información y conocimientos sobre temas de salud ambiental y economía circular regenerativa social y solidaria (www.cristinacortinas.org y www.fundacionccortinas.org). Se desempeñó como subdirectora de Impacto del Ambiente en la Salud de la Comisión de Ecología del Departamento del Distrito Federal, como directora general de Salud Ambiental, Ocupacional y Saneamiento Básico de la Secretaría de Salud y como directora general de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Colaboró en la elaboración de las leyes en la materia de los estados de Querétaro, Guanajuato, Guerrero y Quintana Roo, el Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y el primer Reglamento Municipal de Prevención, Gestión Integral y Economía Circular de los Residuos para el Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, al que se sumaron los reglamentos correspondientes de los municipios de Arroyo Seco y Pedro Escobedo y el Programa de Economía Circular del Municipio de Querétaro. También contribuyó a la elaboración de la Norma Oficial Mexicana NOM-161-SEMARNAT-2011, sobre planes de manejo de Residuos de Manejo Especial. Además de lo cual participó en el proceso de formulación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos de Costa Rica, en la cual se establece la responsabilidad extendida del productor, como asesora temporal de la Cooperación Alemana ofrecida a través de la Agencia GIZ.

Contexto en el que se comparten estas reflexiones

Este artículo forma parte de los conjuntos de reflexiones que abordan el tema difundido en el Blog www.fundacionccortinas.org: “Urge la mitigación de impactos ambientales vía la economía circular. Caso de la Península de Yucatán”.

La intención que anima esta iniciativa es incentivar el diálogo respetuoso entre quienes estén interesados en contribuir al tránsito de México hacia una economía circular centrada en la salud y bienestar de las personas y la protección y restauración de los recursos naturales, mediante prácticas inclusivas de producción y consumo sustentable desde las perspectivas ambiental, económica y social como lo prevé la Ley General de Economía Circular (LGEC).

En el presente artículo se pondrá en perspectiva este tema respecto del papel que juega la GOBERNANZA MULTINIVEL (GMN) en la atención de problemas complejos como el que aquí se aborda, que aquejan a la Península de Yucatán y a un estado vecino.

Experiencias de gobernanza multinivel en la Península de Yucatán y el estado de Chiapas

Según los autores del artículo “Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres”: la gobernanza ha sido definida de muchas maneras en su reciente auge de popularidad. En este artículo se presentan resultados del estudio “Gobernanza multinivel y gestión del carbono a nivel de paisaje”, realizado en México entre 2014 y 2016 por el Centro para la Investigación Forestal Internacional [CIFOR].²

Esta discusión de experiencias de gobernanza multinivel abarca la relación entre gobernanza y gobernabilidad al mostrar las innovaciones - pero también los obstáculos - que enfrentan las iniciativas de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad civil.³ En ocasiones, se emplea erróneamente la ‘gobernanza’ como sinónimo de ‘gobernabilidad’, cuando esencialmente la primera se

² Esto tuvo lugar en el marco de REDD+ el mecanismo internacional para mitigar el cambio climático reduciendo emisiones por deforestación y degradación forestal. Además de conservar bosques, promueve la gestión sostenible y el aumento de reservas de carbono, brindando apoyo económico a comunidades locales por sus esfuerzos de conservación.

³ Antoine Libert-Amico, Abelardo Rodríguez y María del Pilar Martínez-Morales. Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. Madera bosques vol.24 spe Xalapa dic. 2018.

<https://doi.org/10.21829/myb.2018.2401909>

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-04712018000400102

refiere a las formas o estilos de gobernar, o procesos de ‘gobernación’ y la segunda a la capacidad de gobernar o mantener un estado de ‘orden’.

De manera que, en este contexto, se puede entender la gobernanza - de la forma más operativa - como las “múltiples maneras en que actores públicos y privados, del Estado, del mercado o de la sociedad civil, gobiernan asuntos públicos a diferentes escalas, de forma autónoma o en acción mutua”. Esta definición de gobernanza reconoce el papel de actores públicos y privados en proveer bienes y servicios públicos. Aunque las políticas gubernamentales inciden en la gobernanza, la gobernanza no se limita al gobierno.

En el artículo en comento se señalan como los tres desafíos urgentes para afrontar los problemas socioambientales actuales y emergentes en América Latina, desde la perspectiva de la gobernanza:

“**Primero**, el desafío político de promover la democracia y la ciudadanía en un espacio público que esté protegido por una participación efectiva en la elaboración de la agenda y la negociación de intereses en conflicto;

Segundo, el desafío social de garantizar la mejora del bienestar a través de la seguridad alimentaria y territorial, la reproducción social y la autodeterminación de los grupos marginados; y

Tercero, el desafío ambiental de proteger la integridad ecológica, la mitigación de las emisiones de carbono y la adaptación al cambio climático.”

Estos tres desafíos (en lo político, lo social y lo ambiental) proveen insumos para analizar la implementación de experiencias de GMN, sus logros (con particular énfasis en la innovación) y los obstáculos encontrados en el camino.

Fundamentación de la elección de los casos de estudio

Por medio de los estudios de caso reportados en el artículo de referencia: se *vislumbran experiencias de gobernanza en las cuales la innovación, las alianzas, los desafíos de la política y las diversas visiones de la gobernanza se perfilan para aportar aprendizajes para la gestión del carbono a escala de ecosistemas.*

Como se describe a continuación, el desarrollo del mecanismo de REDD+ ha sido multinivel desde su comienzo, involucrando instituciones supranacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al igual que gobiernos nacionales, regionales y locales.

México ha avanzado relativamente rápido en la implementación de REDD+ con Acciones Tempranas (ATREDD+) gubernamentales en cinco estados de la República Mexicana: **Campeche, Chiapas, Jalisco, Quintana Roo y Yucatán**. La Estrategia

Nacional REDD+ (ENAREDD+) en México hace hincapié en la necesidad de efectuar mejoras en la gobernanza multinivel e intersectorial (Comisión Nacional Forestal [CONAFOR], 2017). Si bien México se caracteriza por una jerarquía institucional bien definida que distribuye poderes y atribuciones entre federación, estado y municipio, las ATREDD+ presentan arreglos institucionales innovadores.

Por una parte, la pieza clave en esta estrategia - y la innovación principal - son las **Agencias Públicas de Desarrollo Territorial (APDT)**, organismos públicos que se sitúan entre los municipios y los estados (nivel supramunicipal) con el objetivo de promover un enfoque territorial que permita la armonización de las políticas gubernamentales y otras inversiones.

Por otra parte, las fuertes inversiones de la CONAFOR - al menos hasta 2015 - han tenido el efecto de revalorizar el **sector social** (ejidos y comunidades agrarias) como poseedores de las tierras de uso común con bosque y beneficiarios de los programas gubernamentales; **alrededor de 65% de los bosques y selvas en México se encuentran en propiedad social.**

No solo se han figurado “nuevos” niveles de gobierno y arreglos institucionales que enfatizan la escala subnacional, sino que se han creado espacios de participación ciudadana y coordinación interinstitucional, junto con intentos de escalar experiencias locales de buenas prácticas.

Esto pone en relieve las contradicciones entre un escenario cada vez más conflictivo e ingobernable y nuevas políticas gubernamentales que pretenden promover mayor participación y armonización para alinearse a directrices internacionales.

Caso de la Reserva Estatal Biocultural del Puuc en Yucatán

El primer caso de estudio que se comenta abarca la innovación en GMN en el marco de la **Reserva Estatal Biocultural del Puuc (RBP)** en el cono sur del estado de Yucatán. Facilitada por una alianza entre gobiernos estatales de la Península de Yucatán y financiamientos internacionales, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán [Seduma] ha impulsado formas innovadoras de gestión territorial que buscan reconocer la particular realidad sociocultural y biofísica de esta área de ATREDD+.

En 2014 se creó una APDT de nivel supramunicipal para la gestión de la reserva: la **Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc [Jibiopuuc]** (Gobierno del estado de Yucatán [GEY], 2014), siguiendo un modelo de gestión territorial ideado en Francia e impulsado por el LAIF (Latin America Investment Facility) de la Comisión Europea.

Este modelo de gobernanza plantea replicar la experiencia de la **Junta Intermunicipal de la Cuenca del Río Ayuquila (JIRA)**. Este intento de crear un nuevo “nivel” de gestión ambiental, ubicado entre el nivel estatal y el nivel municipal, enfrentaba en 2017 una serie de desafíos para fomentar participación social, transparencia y rendición de cuentas, con avances y obstáculos explorados en el caso de estudio.

Los esfuerzos por apoyar a la gobernanza en la RBP y su zona de influencia se han focalizado a nivel municipal e intermunicipal. Sin embargo, en 2015 se impulsó una consultoría con financiamiento internacional enfocada en la gobernanza a nivel local, buscando fomentar la participación ciudadana en las estructuras de gobernanza. No obstante, este trabajo de gobernanza local contempla una población total de aproximadamente 22 000 habitantes (entre localidades dentro de la reserva y en su zona de influencia).

La Jibiopuuc incluye casi 140 000 habitantes (considerando los seis municipios) en un territorio más de cinco veces más grande que la reserva y con una base económica mucho más amplia y diversificada. La Jibiopuuc comenzó a operar a finales de 2014 con la instalación del Consejo de Administración. En 2015 se firmaron los convenios entre la Jibiopuuc, la CONABIO y la SEDUMA, y después se acordó la integración de la dirección técnica, encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración. El CC se constituyó en septiembre del mismo año y la lista de CU de los servicios ecosistémicos se completó en marzo de 2016. Existe una baja representación de los CU en el CC y el Consejo de Administración de la Jibiopuuc; mientras que el CC cuenta con 27 miembros, solo cuatro (de dos de las cuatro subregiones) provienen de los CU. La incipiente participación del CC y los CU en la Jibiopuuc ilustra la debilidad de los lazos entre los diferentes actores que conforman este arreglo innovador de gobernanza.

A principios de 2017, los CU aún no habían implementado sus planes de acción en las cuatro subregiones de la RBP por carecer de apoyo financiero. La Jibiopuuc, en contraposición a las JIMA de Jalisco, vive al día, con pequeñas donaciones de ONG internacionales o apoyos estatales. Esta falta de estabilidad financiera no ha permitido construir un equipo permanente; a pesar de la promesa de 18 millones de pesos para ejercer en el sector agropecuario para reducir la deforestación y degradación forestal, aprobados por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático de Yucatán en 2016, para 2017 no se registraron acciones al respecto.

Caso de la Selva Lacandona de Chiapas

El segundo caso de estudio abarca **una región clave para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos: la Selva Lacandona de Chiapas**. Blanco histórico de proyectos de desarrollo sostenible y conservación, la Selva Lacandona fue designada como parte de los programas especiales ATREDD+ de forma

posterior a las demás del país (financiada con fondos propios y no con fondos del BM), ante la presión política de actores clave en el sector ambiental. En aras de buscar la complementariedad en las diversas inversiones públicas en la Selva Lacandona, actores como la Comisión para el Uso y el Conocimiento de la Biodiversidad [CONABIO] y la ONG Natura y Ecosistemas Mexicanos A. C., propusieron un modelo innovador de coordinación inter-institucional para hacer frente a los desafíos históricos de esta región, aunque con resultados limitados.

La estructura de GMN del PESL incluía las figuras del agente técnico (AT), grupo operativo y consejo técnico. En dicha estructura, la CONABIO, mediante un convenio firmado con la CONAFOR, desempeñaba la figura del AT, colaborando en la elaboración y difusión de lineamientos, así como en la revisión de propuestas y evaluación del programa junto con el grupo operativo. Las figuras de grupo operativo y consejo técnico estaban constituidas fundamentalmente por personal de instituciones federales de los sectores ambiental, agropecuario y social, involucrando también algunos representantes del sector ambiental del nivel estatal. Los actores locales llegaron a ser involucrados dentro del consejo técnico a partir de 2012. El grupo operativo, específicamente, se encargaba de supervisar las solicitudes de apoyo y definir la designación de fondos. Por su parte, el consejo técnico validaba el proceso de asignación de fondos, operación y evaluación del PESL.

Una limitante ocurría en relación con la participación de los actores locales, dado que solamente involucraba a quienes tenían la propiedad legal de la tierra, es decir, a ejidatarios o comuneros. **De esta manera, el PESL, como otros programas gubernamentales, excluía actores importantes para la construcción de una estrategia de desarrollo territorial baja en emisiones, como la mayor parte de las mujeres y jóvenes sin tierra que hacen un uso importante de los recursos de la selva.** Asimismo, los lineamientos del PESL limitaron el involucramiento de las comunidades irregulares en la zona, sin certidumbre en la tenencia de la tierra, ya que no se incluyeron dentro de las áreas sujetas a la aplicación del programa.

Otra limitante derivó de que los técnicos forestales no participaron en el grupo operativo o el consejo técnico, a pesar de jugar un papel clave al acompañar a los actores locales en el análisis y planeación multisectorial en el P-PREDIAL. Los Técnicos forestales cumplían con la elaboración de los P-PREDIAL; sin embargo, al igual que las instituciones distintas a la CONAFOR, no eran obligados a dar seguimiento o gestionar financiamiento para las actividades agropecuarias no cubiertas por el PESL.

La conclusión del PESL en 2015 y el débil involucramiento de otras instituciones para coordinar sus acciones (más allá de la asistencia a eventos protocolarios) muestran la vulnerabilidad de los esquemas de GMN en el caso mexicano. Este tipo de iniciativas puede nacer por voluntad política, así como por la habilidad de un pequeño grupo de promotores, pero también desvanecerse rápidamente cuando cambia la composición de los actores.

La gobernanza multinivel en la OCDE

La gobernanza multinivel en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que es Miembro México, es fundamental para implementar la economía circular, conectando políticas nacionales, regionales y locales para gestionar recursos eficientemente. Este enfoque colaborativo reduce la dependencia de materias primas y fomenta la sostenibilidad urbana, abordando brechas estructurales. La OCDE destaca que la coordinación multinivel es crucial para gestionar la economía circular, especialmente porque las ciudades consumen la mayor parte de la energía y generan gran parte de los residuos.

La gobernanza multinivel se ha consolidado como un enfoque estratégico esencial para impulsar la transformación productiva al reconocerse que el desarrollo productivo no puede gestionarse únicamente desde un nivel central, sino que requiere una estrecha coordinación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, junto con actores privados y de la sociedad civil, para adaptar las políticas a las realidades territoriales.⁴

Los retos complejos e interconectados que América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan en el siglo XXI exigen un cambio fundamental en la manera como la región aborda la transformación productiva. El objetivo de este nuevo enfoque es fomentar no solo el crecimiento de la productividad, sino también la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental.

Para ello es necesario aumentar la inversión en políticas de desarrollo productivo, fortalecer su gobernanza, profundizar en los enfoques locales e impulsar el compromiso del sector privado, con un fuerte énfasis en la internacionalización.

Más recientemente, la creciente preocupación por la fragilidad de las cadenas de valor mundiales, expuesta por eventos como la pandemia del COVID-19, ha llevado a los gobiernos a priorizar la resiliencia y la diversificación de las cadenas de valor nacionales. La urgente necesidad de abordar el cambio climático ha impulsado el desarrollo de políticas industriales destinadas a promover las tecnologías verdes y las prácticas de producción sostenibles.

⁴ Perspectivas económicas de América Latina 2025. Impulsando y financiando la transformación productiva. 21 enero 2026. https://www.oecd.org/es/publications/perspectivas-economicas-de-america-latina-2025_e4f25c0d-es/full-report/towards-strong-production-transformation-strategies_9f9e9710.html

La evolución del panorama geopolítico y el aumento de la competencia estratégica entre las principales economías también han resaltado la importancia de reforzar las capacidades productivas nacionales en sectores clave, como la manufactura avanzada o digital. La búsqueda de un crecimiento mayor y sostenido sigue siendo una motivación central para el renovado interés en las PDP, ya que los responsables de la formulación de políticas públicas intentan generar incrementos de productividad y crear mejores empleos.

En 2021, la Unión Europea puso en marcha su **Estrategia Global Gateway** para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, climático, energético y del transporte, así como para fortalecer los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. Global Gateway tiene como objetivo movilizar inversiones con un impacto transformador mediante el enfoque Equipo Europa 360°. **Se centra en inversiones inteligentes en infraestructura de calidad, respetando los más altos estándares sociales y medioambientales, de acuerdo con los valores de la Unión Europea: el Estado de derecho, los derechos humanos y las normas internacionales.**

Para ALC, la reconfiguración de las cadenas globales de valor vigentes y el auge del nearshoring⁵ y el friendshoring⁶ presentan importantes oportunidades y retos para lograr una transformación productiva integral.

Sin embargo, para mejorar la competitividad auténtica de la región, se requieren programas de desarrollo productivo proactivos que aborden los cuellos de botella presentes en infraestructura, habilidades, regulación y entorno empresarial.

Sin intervenciones bien diseñadas, ALC corre el riesgo de permanecer al margen de estos cambios globales o de atraer solo actividades de bajo valor agregado.

En un contexto de crecientes tensiones geopolíticas, urgencia climática y disrupción tecnológica, se tienen argumentos claros y convincentes para que ALC adopte una visión renovada de las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), una que aprenda de las experiencias pasadas, se adapte al contexto mundial actual y se ajuste a los retos y oportunidades únicos de la región.

⁵ El “nearshoring” o “relocalización” se refiere al proceso de modificar geográficamente las cadenas de producción y suministro de una o más industrias, trasladándolas a ubicaciones cercanas a los consumidores finales de bienes.

⁶ El friendshoring se refiere al desvío de las cadenas de suministro hacia países percibidos como política y económicamente seguros o de bajo riesgo, para evitar perturbaciones en el flujo de negocios.

Perspectivas

Sin duda, aumentar la resiliencia climática de estados con una de las más ricas biodiversidades del país, una población con grandes sectores sumidos en la pobreza y falta de empleo, así como con una urgente necesidad de convertir el problema de excesiva generación de residuos orgánicos, particularmente los derivados de la actividad pecuaria, constituye un desafío, así como una oportunidad para poner en práctica estrategias innovadoras y participativas que lleven a aprovecharlos como recursos.

A ello obedece el que el tema elegido en este artículo, para realizar reflexiones útiles a tal fin, haya sido el de la Gobernanza Multinivel, ya que se requiere de una amplia movilización de todos los sectores sociales apelando -según sea el caso- a su responsabilidad compartida o extendida.

Ciertamente no es una tarea fácil, pero ya se tienen experiencias de aplicación de este enfoque tanto en la Península de Yucatán y en sus estados vecinos de Chiapas y Campeche, cuyas lecciones debieran ser detonadoras de un amplio intercambio de ideas para lograr los fines que se persiguen, por lo que se extiende una cordial invitación a los lectores de este artículo para que se pronuncien al respecto y, mejor aún, para que se sumen a este propósito.