

En búsqueda de la gobernanza ambiental multinivel: elementos conceptuales para el debate contemporáneo

<https://doi.org/10.59307/erne1.228>

Moreno-Plata, M. Universidad Nacional Autónoma de México
<https://orcid.org/0000-0001-6653-4089>

Resumen

La creciente complejidad de la problemática ambiental contemporánea plantea la necesidad de una innovación en la arquitectura institucional del Estado y demás arenas sociopolíticas. Sin embargo, también son contadas las investigaciones que apuntan hacia la generación de nuevos modelos analíticos. El presente artículo tiene como objetivo principal contribuir a la consolidación de la agenda académica en este campo de investigación. Con base en una metodología de cualitativa se realizó la revisión, sistematización, análisis, contraste e interpretación de la literatura especializada sobre gobernanza multinivel, federalismo y sistemas socio-ecológicos. Lo anterior permitió el estudio prospectivo sobre las piezas institucionales fundamentales de una gobernanza ambiental multinivel. Los principales resultados establecen la necesidad de una nueva arquitectura institucional que incorpore tanto la naturaleza dinámica e interactiva de la gobernanza multinivel como la renovación de las vetustas fórmulas de distribución de competencias en los sistemas federales, incluyendo el caso mexicano.

Palabras clave: *gobernanza, instituciones, federalismo, gobierno, Estado.*

In search of multilevel environmental governance: conceptual elements for contemporary debate

Moreno-Plata, M.

Abstract

The growing complexity of contemporary environmental problems calls for innovation in the institutional architecture of the State and other socio-political arenas. However, there is also little research aimed at generating new analytical models. The main objective of this article is to contribute to the consolidation of the academic agenda in this field of research. Based on a qualitative methodology, the review, systematization, analysis, contrast and interpretation of the specialized literature, particularly about multilevel governance, federalism and socio-ecological systems, was carried out. This allowed the prospective study on the fundamental institutional pieces of a multilevel environmental governance. The main results establish the need for a new institutional architecture that incorporates both the dynamic and interactive nature of multilevel governance and the renewal of the old formulas for the distribution of competences in federal systems, including the Mexican case.

Key words: *governance, institutions, federalism, government, State.*

Introducción

Uno de los problemas centrales para la gobernanza ambiental es la falta de coincidencia o correspondencia entre el diseño de los sistemas políticos contemporáneos —incluyendo los Estados federados— y la estructura de los diferentes sistemas socio-ecológicos (SSE). Este desacoplamiento entre la delimitación de las fronteras política-administrativas y los límites variables y difusos de los SSE supone uno de los mayores obstáculos.

Así, la pregunta central de este artículo es la siguiente: ¿Cuáles son los elementos teóricos para una nueva configuración institucional de la gobernanza ambiental multinivel en los sistemas federales contemporáneos? En función de la pregunta anterior, esta investigación parte de la premisa de que uno de los mayores obstáculos para la integración de esta gobernanza es la existencia de múltiples jurisdicciones territoriales de carácter permanente, sustentados en los gobiernos de las entidades federativas y otras unidades políticas subnacionales, cuyas fronteras presentan poca o nula coincidencia con los límites e interacciones de los principales SSE.

Metodología

En el presente artículo se utilizó una metodología basada en la revisión sistemática de una parte de la literatura científica generada sobre el objeto central de estudio, con énfasis en aquellas publicaciones resultado de investigaciones interdisciplinarias y multidisciplinarias. La revisión realizada fue de corte cualitativa, por lo que el análisis de la información, incluyendo las respectivas evidencias se realizó de una forma básicamente descriptiva.

A partir de la pregunta central de la investigación, la indagación se orientó hacia la búsqueda de algunas respuestas teóricas. Para ello, se seleccionaron aquellas fuentes académicas relativas a los principales marcos analíticos del federalismo, gobernanza, SSE y regiones ecológicas.

Con base en lo anterior se realizó la revisión crítica y sistemática de la información mediante la elaboración de los correspondientes matrices analíticos, lo que a su vez, permitió la contextualización e indagación del objeto de investigación, con énfasis en las principales tendencias y enfoques sobre los citados marcos conceptuales, lo anterior con la finalidad de contrastar coincidencias y divergencias, así como establecer los puentes teóricos entre dichos conceptos.

La revisión cualitativa de algunas de las investigaciones precedentes permitió la delimitación y contextualización del estudio correspondiente al caso mexicano, particularmente con relación a dos variables centrales: el andamiaje institucional del federalismo

ambiental en el marco de la regionalización socio-ecológica a nivel nacional y supranacional, lo que permitió el establecimiento de algunos parámetros con relación a los límites, alcances y posibilidades de los nuevos marcos de análisis en este campo.

La metodología utilizada también sustentó la clasificación, análisis y sistematización de la información, con base en las distintas fuentes documentales revisadas. La jerarquización e interpretación de la información, posibilitó los hallazgos prospectivos y retrospectivos sobre el objeto de investigación, lo que permitió la identificación de las principales tendencias, cuyas evidencias se reconocen en la sección de resultados, las cuales, a su vez, constituyen las bases metodológicas de las conclusiones del presente artículo.

Resultados

Sistemas socio-ecológicos, federalismo y gobernanza multinivel

De la revisión sistemática cualitativa de la literatura académica en este campo interdisciplinario se obtuvieron los resultados que se describen, analizan e interpretan en esta sección.

Los Sistemas socio-ecológicos

El enfoque de sistemas socio-ecológicos SSE (SSE) comprende un conjunto de interacciones entre los ecosistemas y los sistemas sociopolíticos, los cuales interactúan en un tiempo y espacio determinado. La proximidad geográfica permite el establecimiento de estas relaciones sistémicas y dinámicas entre los referidos componentes. De este modo, los territorios decorrespondientes a un determinado SSE también se encuentran anidados en espacios geográficos mayores (regional o global), lo que influye también en todo el sistema (Urquiza y Cadenas, 2015).

Los SSE sistemas socio-ecológicos (SSE) se encuentran integrados en densos y complejos sistemas socioales, culturales y ecológicos en diversas escalas espaciales, temporales e institucionales. De acuerdo con Ostrom (2009), en el primer nivel se pueden identificar múltiples subsistemas:

- Los sistemas de recursos abarcan los componentes territoriales donde se asientan los sistemas de recursos naturales y ambientales.
- Los sistemas de unidades de recursos.
- Los sistemas de usuarios, lo que incluye a personas individuales y colectivas que tienen diferentes derechos de uso, acceso y disfrute de los bienes y recursos naturales.

- Los sistemas de gobernanza. Integrado por los gobiernos y otra clase de organizaciones sociopolíticas, quienes, además, aprueban y determinan los mecanismos de aplicación de las reglas (formales e informales).

De lo expuesto es claro que uno los principales subsistemas de los SSE son los elementos relativos a la gobernanza, en los que sobresalen los arreglos institucionales correspondientes al Estado, la sociedad civil y el mercado. En razón del objeto central de esta investigación, el análisis se enfocará a los componentes asociados con el sistema político que estructura al Estado federativo.

La construcción de un marco analítico coherente que pueda incorporar la complejidad social, ecológica y cultural de los SSE requiere de una arquitectura institucional que incluya los componentes biofísicos y antrópicos en patrones espaciales coherentes, especialmente los flujos, interacciones y perturbaciones de los mismos sistemas (Cumming, 2011).

Diversas investigaciones teóricas y empíricas realizadas por científicos de diversas disciplinas han llegado a dos conclusiones principales:

- A. La falta de diseños institucionales de propósitos generales que sean efectivos:

Para que un arreglo institucional haga posible que los seres humanos utilicen o protejan en forma sostenible un recurso en el largo plazo, sobre todo cuando cambia el medio ambiente, las reglas deben ser diseñadas conforme a los atributos del recurso particular en cuestión” (Ostrom, 2009, pág.: 16).

Así, las instituciones sociales evolucionan cuando los seres humanos modifican las reglas existentes, ya sea añadiendo o desechando otras normas; máxime por lo que los desafíos ambientales contemporáneos requieren una gran capacidad de innovación institucional.

- B. Una segunda lección importante es que la simple aprobación de una ley o tratado internacional no equivale a la construcción de una institución eficaz, eficiente y efectiva para el combate de los problemas ambientales (Ostrom, 2009).

Uno de estos ejercicios son los intentos de regionalización de los SSE ecológica a nivel supranacional, nacional y subnacional, tal como lo veremos en las siguientes secciones.

Federalismo

Para los fines de este artículo abordaremos el estudio del federalismo desde dos enfoques contemporáneos: 1) La llamada corriente estructural, cuyos denominador común es el énfasis en los aspectos institucionales de corte formal; y 2) El enfoque centrado en los res-

pectivos procesos, en las que predomina una visión dinámica del federalismo.

En el sentido más amplio, el federalismo implica la vinculación de individuos, grupos y sistemas políticos en una unión duradera pero limitada, de modo que se garantice la búsqueda de objetivos comunes, manteniendo al mismo tiempo la integridad de cada una de las partes del sistema (Elazar, 1987).

Como principio político el federalismo tiene que ver con la distribución constitucional del poder de modo que los elementos constitutivos en el respectivo arreglo federativo compartan los procesos de formulación e implementación de las políticas. Para ello, los sistemas federales distribuyen constitucionalmente el poder entre los órganos de gobierno generales y los poderes de las entidades federativas, de forma tal que se proteja la existencia y la autoridad de cada uno de ellos (Elazar, 1991). De esta forma, “la existencia de diversos niveles de gobierno es una condición necesaria, pero insuficiente para la existencia del federalismo” (Beramendi, 2007, pág. 753). En un sistema federal, las políticas públicas se elaboran y aplican mediante algún tipo de negociación, de modo tal que todas las unidades puedan participar en los procesos de toma de decisiones y funcionamiento del sistema en su conjunto (Elazar, 1991).

Si bien, la perspectiva estructural de la teoría federalista tiene una matriz de naturaleza jurídica, también es importante señalar que las teorías económicas del federalismo han contribuido a la consolidación de los estudios multidisciplinarios. Dentro del mencionado campo sobresalen dos grandes perspectivas sobre el federalismo. La primera surgió con William Riker (1964), quien acuñó un concepto de federación como un sistema político en el que: a) dos niveles de gobierno regulan el mismo territorio y población; b) cada uno de estos posee un ámbito propio de autoridad para la toma de decisiones independientemente del otro; y c) la existencia de garantías constitucionales para salvaguardar la autonomía de cada ámbito de gobierno (Riker, 1964; Beramendi y Máiz, 2003).

La teoría federalista de Riker (1964) rompió con los postulados centrales de los estudios jurídicos tradicionales, al señalar que el federalismo es el resultado de la negociación entre los actores políticos, por lo que *per se* los arreglos constitucionales no resultan suficientes para salvaguardar al sistema federal. Para ello, se requieren instituciones políticas capaces de mantener los equilibrios mediante el dominio del gobierno federal, pero también con una estructura de incentivos para los actores federalistas (gobiernos subnacionales, partidos, organizaciones sociales, etc.), ya que un supuesto fundamental es que ella consolidación del federalismo se consolida-despliega cuando dicha estructura está adecuadamente diseñada y

ajustada al contexto económico, político y cultural (Filippov, 2005; Máiz, 2006). En atención a los objetivos de este artículo la revisión de la literatura especializada se limitará al análisis

La segunda generación de análisis económicos del federalismo realizó aportaciones relevantes para el objeto de estudio de este artículo:

- “la federación ya no se concibe como un sistema jerarquizado, piramidal, basado en la nítida separación de competencias y poderes, sino como una compleja matriz horizontal multinivel” (Beramendi y Máiz, 2003, pág.: 6). Este argumento guarda una estrecha relación con los postulados centrales de la gobernanza multinivelGMN, tal como lo veremos en la siguiente sección, al abo2003). “
- “la federación no se considera como una distribución definitiva de autoridad entre distintos niveles de gobierno, sino como un proceso abierto –estructurado institucionalmente– mediante el que las competencias y los poderes son distribuidos y redistribuidos”, de manera tal que “las federaciones constituyen, pues, procesos abiertos, de interacción entre actores e instituciones”” (Beramendi y Máiz, 2003, pág.: 6).

Sin embargo, Elazar (1991) también subraya que el federalismo abarca tanto la estructura como el proceso, particularmente si este último incluye la dimensión política-cultural. En suma, el desarrollo federalista requiere pensar en clave federal, por lo que las clásicas dimensiones empírico-normativas del federalismo suponen un:

1) Gobierno multinivel garantizado mediante “salvaguardas institucionales”; 2) Constitución y Estado de Derecho en todos los niveles; 3) sistema descentralizado de partidos; 4) experimentación y diferenciación de políticas públicas; y 5) una cultura política federal basada en el pacto, la negociación, reciprocidad y el respeto mutuo que garantice el control popular” (Máiz, 2014, pág. 108) . Esta cultura política federal de la ciudadanía debe incluir tanto la capacidad de adecuada atribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo las reglas sobre la toma de decisiones en los diferentes niveles, así como la experimentación y diferenciación de las políticas públicas (Máiz, 2014).

La combinación de ambos elementos es lo que hace posible dicho sistema político: existe evidencia en el sentido de que, una estructura que carezca del respectivo proceso podría impactar y obstaculizar todas las arenas de la gobernanza. Los elementos de un proceso federal incluyen un sentido de asociación entre las partes del sistema político, mediante la negociación y la cooperación sobre políticas y programas, con base en el compromiso para buscar el consenso y el mantenimiento de la integridad de las unidades políticas.

El enfoque estructural del federalismo es de utilidad en el sentido de ofrecer un diseño constitucional del sistema político-administrativo, el cual sustenta la distribución de facultades, competencias, responsabilidades y recursos entre dos o tres órdenes de gobierno, y cuyas unidades políticas mantienen una serie de relaciones e interdependencias con todo el conjunto federativo (Grimaldo y Rangel, 2007). De esta manera, una de las aportaciones centrales de la citada corriente es el establecimiento y delimitación de las unidades de gobierno, como base de los sistemas federativos contemporáneos.

Por otra parte, el federalismo desde el enfoque empírico centra su crítica en la naturaleza estática que los estudios jurídicos atribuyen al federalismo, por lo que, a contrapelo, sostiene su carácter dinámico, y, en consecuencia, el federalismo es conceptualizado como un proceso. A partir del reconocimiento de las insuficiencias del diseño formal (estructural) del federalismo, condicionado por las instituciones informales (valores, cultura, tradiciones y prácticas de los actores políticos), propone una concepción procesal del federalismo, particularmente desde la federalización o la descentralización de las comunidades políticas (Grimaldo y Rangel, 2007). Esta segunda corriente, en una buena medida, complementa al enfoque estructural, al subrayar la importancia de las interacciones en los arreglos institucionales de las estructuras y procesos de los sistemas federales.

En esta perspectiva, los dos elementos constitutivos del proceso federativo son:

- A. La comunidad como actor central del proceso. Desde este planteamiento, el actor central se desplaza del Estado hacia la comunidad, o, mejor dicho, hacia las comunidades. El concepto de comunidad se asume no sólo desde el punto de vista institucional, sino también considerando componentes étnicos (como, por ejemplo, los pueblos y comunidades originarias) y culturales, incluyendo, usos y costumbres, creencias, valores, tradiciones, representaciones y expresiones artísticas, etc. (La Pergola, 1973, pág. 27). Nótese que, en contraste con el enfoque estructural, los estudios empíricos desplazan como una categoría central de análisis de los sistemas federativos a los niveles de gobierno, y en su lugar introducen la noción de las comunidades, con un fuerte contenido en las identidades sociopolíticas.
- B. La autonomía de las unidades federativas. Friedrich sostiene de manera reiterada la indivisibilidad de la soberanía nacional, por lo que es imposible que en la federación

se sustente en la existencia de entidades soberanas, por lo que, desde el punto de vista del citado autor, aquellas únicamente cuentan con autonomía. Este es quizás uno de los argumentos más débiles del enfoque dinámico de Friedrich (1968, citado por Grimaldo y Rangel, 2007). Y lo es, en razón de que no resiste las tesis en el sentido de que en los sistemas federativos la soberanía si es divisible¹ y de carácter dual, es decir, existe un poder nacional soberano representado por el Estado federal y varios poderes estatales, representados por las entidades federativas, cuyo principios se recogen en los respectivos modelos constitucionales.² Sin embargo también hay que señalar que el postulado correspondiente a la existencia de comunidades autónomas en el marco de los sistemas federativos resulta de gran importancia en la exploración de la gobernanza multinivel (GMN), tal como se apunta en las siguientes secciones.

Ante los problemas reales que cotidianamente enfrentan los sistemas federales, incluyendo la gobernabilidad, no tiene mucho sentido la separación a raja tabla del enfoque estructural y empírico. En todo caso, el estudio del federalismo puede vincularse ya sea con sus aspectos estructurales o sus procesos (Obydenkova, 2004). En otras palabras, la complejidad de la agenda pública, incluyendo la cuestión ambiental, plantea la necesidad de marcos analíticos que abarquen tanto instituciones formales e informales, incluyendo los procesos interactivos entre los actores centrales, tal como es el postulado central de la GMN.

La gobernanza multinivel

En primer lugar, se procederá al rastreo de algunos elementos de la gobernanza. En su estudio pionero, de carácter histórico y prospectivo, Marks (1993), señala que la construcción de la Unión Europea puede analizarse desde la emergencia de un sistema de gobernanza, en la cual, los gobiernos en el nivel supranacional (representado por las instituciones comunitarias, incluyendo la Comisión

¹Tal como lo apunta Elazar (1987), el sistema federal inventado en los Estados Unidos e incorporado en la constitución de 1787, tiene como postulado central la superación del principio de la soberanía centralizada en el Estado nacional, así como la aceptación de la existencia de jurisdicciones concurrentes. La adopción del sistema federal supuso, entre otras cosas, el abandono de la visión europea del siglo XVI sobre la soberanía estatal centralizada en un poder unitario, para reemplazarlo por el principio de soberanía popular, con lo que las diversas unidades de gobierno asumieron el ejercicio de dicha soberanía.

²Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos dispositivos constitucionales asumen dicho principio: el artículo 40 señala que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y el artículo 51 establece que la soberanía nacional se ejerce por medio de los poderes federales y estatales.

Europea), nacional, regional y local comenzaban a articularse en redes de políticas territoriales. En la perspectiva de Marks (1993), el citado fenómeno político converge un proceso centrífugo de re-asignación de los centros para la toma de decisiones, desplegada desde los Estados nacionales en dos direcciones verticales: hacia arriba, es decir, en dirección a las instituciones supranacionales y hacia abajo, esto es, dirigido a los diferentes gobiernos subnacionales. Se observa una novedosa arquitectura institucional basada en la configuración de esferas y redes de poder compartidas entre los distintos niveles gubernamentales (Marks, 1993). Aun cuando en su formulación inicial, el enfoque de la GMN puso el acento en la estructura y papel de los Estados nacionales dentro del andamiaje institucional de la Unión Europea, lo cierto es que, en su posterior evolución comenzó a alejarse de su matriz estado-céntrica.

La teoría de la GMN desarrollada inicialmente por Marks (1993) fue secundada por otros tratadistas como Hooghe (1995), quien señaló el desplazamiento de las arenas nacionales por las transnacionales, subrayando la emergencia de un panorama sociopolítico con múltiples e interactuantes espacios institucionales. En el contexto europeo, la GMN se refiere a un nuevo sistema político donde no existe una autoridad central, sino diversos arreglos institucionales colaborativos entre los ámbitos supranacional, nacional y subnacional, ya que, en primer lugar, las competencias y centros para la toma de decisiones son compartidas y distribuidas en diferentes niveles sociopolíticos. En segundo lugar, las arenas sociopolíticas no simplemente se encuentran articuladas dentro de un sistema nacional, sino que están interconectadas con actores de otros niveles. Inclusive, los actores subnacionales tienen la posibilidad de operar tanto en el ámbito nacional como supranacional (Marks, Hooghe y Blanck, 1996).

Las funciones y mecanismos de articulación corresponden a los sistemas de gobierno, como es el federalismo, en cuyo caso, las relaciones intergubernamentales son las piezas centrales para dicha tarea. En cambio, la interconexión se refiere a las relaciones interactivas entre las arenas sociopolíticas, incluyendo por supuesto al Estado, pero no limitándose a este. En esa medida, también se trata de procesos de naturaleza dinámica, tanto en las escalas espaciales como temporales.

A partir de estos desarrollos teóricos pioneros de la GMN, una corriente relevante se ha enfocado al análisis de:

- A. La distinción entre las instituciones y los actores sociopolíticos, pues mientras las primeras son las reglas (formales e informales) que regulan a estos últimos; estos últimos son los agentes que tienen la capacidad de orientar las acciones y las políticas.

B. También es útil concebir al Estado como un conjunto de instituciones, es decir, como un sistema normativo que estructura y regula el ejercicio de la autoridad.³ En cambio, los actores son los agentes estatales que ocupan una posición de autoridad en dicha estructura, por ejemplo los gobernantes en los distintos niveles de gobierno (Marks, 1996).

Bajo la perspectiva centrada en el actor la atención se dirige a las acciones de los individuos o grupos de personas en posiciones de autoridad, diferenciándolos claramente de los Estados, en su carácter de proveedores de los contextos institucionales en los cuales los seres humanos persiguen sus metas. Dicho enfoque demanda la superación de un modelo que confunde las reglas y la cancha del juego político con los actores de las arenas sociopolíticas, en su carácter de jugadores que operan bajo esas normas y contextos, y en esa medida también permite trazar los efectos causales de los abstractos procesos institucionales para pasar al estudio de sus impactos a partir de las acciones desplegadas por los actores (Marks, 1996).

También cabe señalar que la teoría de la GMN teorizada inicialmente por Marks y Hooghe ha seguido progresando en las últimas décadas. Uno de los aspectos centrales en este desarrollo es la definición de dos modelos de GMN: Tipo I y Tipo II, con base en una extensa literatura científica.

- La GMN Tipo I. El fundamento teórico de este modelo es el federalismo, cuyo postulado central, tal como ya lo señalamos en los apartados precedentes, es la distribución del poder político entre un número limitado de unidades de gobierno operando en dos o tres niveles institucionales. Se trata de un marco de análisis que comprende todo el sistema político, con múltiples pero limitados ámbitos gubernamentales (Hooghe y Marks, 2003).

Los elementos centrales de la GMN Tipo I son:

- A. Jurisdicciones con fines generales. Los centros de decisión política se encuentran dispersas entre los diferentes niveles, pero se encuentran articulados dentro de un sistema político nacional (Hooghe y Marks, 2003). Los gobiernos subnacionales tienen una jurisdicción general o multipropósito en sus respectivos territorios, conforme a las respectivas fórmulas para la distribución del poder.

³Bajo este supuesto, según Marks (1996) la noción del Estado como un actor puede servir en el campo del derecho y las relaciones internacionales, en donde participa con la representación de las unidades políticas nacionales, más no en el ámbito subnacional y en los procesos de integración supranacional.

- B. Jurisdicciones anidadas. Las respectivas jurisdicciones tienen una matriz territorial (nacional, regional, local o comunal), y se encuentran definidas por fronteras permanentes dentro de los Estados nacionales.
- C. Un limitado número de jurisdicciones. Se distinguen unidades constituyentes con una matriz territorial y competencias delimitadas, con lo que también se limita tanto el número de actores como los mecanismos de coordinación (Jeffery y Peterson, 2020; Zürn, 2020).
- D. Una arquitectura general y permanente. La lógica que prevalece es la capacidad de autogobierno de las comunidades, en función de ámbitos de competencia para la satisfacción de ciertos bienes o funciones públicas (Hooghe, Marks y Schakel, 2020).

En este modelo de gobernanza, la arquitectura institucional se sustenta en un conjunto de principios constitucionales que permiten una homologación básica en el diseño organizacional y funcional de los distintos ámbitos de gobierno, como la división de poderes, los pesos y contrapesos, o los modelos constitucionales de gobiernos locales (esto resulta evidente, por ejemplo, en el caso mexicano, en el que los más de 2,450 municipios tienen el mismo modelo de gobierno), lo que supone una gran rigidez institucional ante los contextos socioculturales y socio-ecológicos.

En razón de lo anterior, el diseño estructural y funcional de las instituciones de la GMN Tipo I se caracteriza por: a) una limitada necesidad de coordinación horizontal y vertical; b) la escala de la jurisdicción territorial decrece en los niveles más bajos; c) las competencias están limitadas a un pequeño número de unidades en cada nivel y d) una estructura organizacional de corte piramidal y jerárquico (Hooghe y Marks, 2003).

- La GMN Tipo II. Los espacios institucionales están generalmente contextualizados, empotrados y sobrepuestos con los de la GMN Tipo I, pero de una manera bastante diferenciada en cuando a las modalidades organizacionales, pues los primeros pueden asumir la forma de distritos, comisiones u otras modalidades de cuerpos locales o regionales, tal como sucede en algunas áreas metropolitanas de los Estados Unidos o en algunas regiones europeas. Las jurisdicciones no están alineadas a unos pocos niveles, sino que operan en numerosas escalas territoriales, con tareas específicas, y cuyas modalidades organizacionales son temporales y flexibles, más que de largo plazo (Hooghe y Marks, 2003). Los elementos centrales son:

- A. Jurisdicciones específicas. Dicha característica está vinculada con tareas, responsabilidades, atribuciones o funciones

particulares, así como interacciones constantes entre los diferentes sistemas y unidades de gobernanza (Zürn, 2020).

- B. Jurisdicciones transversales. Las fronteras jurisdiccionales no se encuentran anidadas totalmente en el Estado nacional por lo que se encuentra articulada con organizaciones internacionales y bienes de carácter global, particularmente en materia ambiental (Jeffery y Peterson, 2020).
- C. Multiplicidad de niveles jurisdiccionales. Las jurisdicciones operan en diversas escalas y sin un claro predominio de los actores públicos o privados en los procesos de gobernanza. La escasa evidencia empírica y teórica señala su estrecha vinculación con las arenas internacionales, particularmente en la gobernanza transfronteriza de problemas ambientales o de zonas metropolitanas.
- D. Flexibilidad en el diseño jurisdiccional. Las jurisdicciones tienen como objetivo responder de una manera flexible a los problemas públicos y las demandas ciudadanas, incluyendo los esfuerzos para internalizar las políticas internacionales y transnacionales, particularmente en ausencia de una autoridad global.

Esto resulta particularmente relevante en la política y el régimen internacional en materia de cambio climático, pérdida de biodiversidad, lucha contra la desertificación, entre otras problemáticas ambientales contemporáneas. La mayoría de los acuerdos internacionales en estos rubros no son jurídicamente vinculantes, lo que le da más relevancia a los espacios de gobernanza ambiental en el ámbito local y regional, tal como se precisará en la sección de discusión.

La arquitectura de las instituciones de la GMN Tipo II se sustenta en los mencionados principios, particularmente en la funcionalidad de las respectivas unidades, diseñada para problemas específicos, y no en función de una comunidad. Por ello, el diseño institucional, (ámbito jurisdiccional, recursos, actores y procesos para la toma de decisiones) puede adaptarse a los problemas públicos. Si, aunque se trata de instituciones emergentes, particularmente en la gobernanza global y regional supranacional (Hooghe y Marks, 2003; Zürn, 2020), lo que supone elaborar e implementar una política pública con base en la naturaleza de cada problema. Esto también es de particular relevancia para el objeto central de estudio de este artículo.

La construcción de la GMN podría articularse dentro del sistema federativo. Sin embargo, esto supone también una revisión a fondo de las rígidas fórmulas de distribución de competencias entre las distintas unidades de gobierno.

Las ecorregiones

La idea sobre la construcción de los marcos para las ecorregiones surgió en países como Canadá y Estados Unidos, principalmente a partir de investigaciones científicas en ecología, biología o geografía, pero también a partir de las respectivas legislaciones nacionales en materia de protección ambiental, particularmente a partir de las necesidades de la gestión en este campo.⁴

Desde 1994, diversas agencias gubernamentales estadounidenses llamaron la atención acerca de la necesidad de avanzar en una gestión ecológica más integrada, que intentara rebasar las jurisdicciones político-administrativas, misma que debería:

- A. Considerar tanto la complejidad de los vínculos entre los componentes y procesos de los ecosistemas.
- B. Incluir los efectos sobre los ecosistemas de las actividades realizadas en las distintas escalas ecológicas y fronteras político-administrativas, incluyendo el nivel subnacional.
- C. La integración, sistematización e intercambio de información y conocimientos científicos sobre los sistemas ecológicos y socioeconómicos (USGAO, 1994).

Las ecorregiones son áreas de similitud en cuanto a los patrones interactivos entre los componentes bióticos, abióticos, acuáticos y terrestres, incluyendo las capacidades y potenciales de los sistemas ecológicos, cuyas fronteras se aproximan a la extensión de las comunidades correspondientes a las diversas especies, así como a los cambios de uso de suelo detonado por las actividades y asentamientos humanos (Omernik, 2004; Olson, *et al.*, 2001).

Las ecorregiones presentan importantes patrones con relación a recursos ambientales, ecosistemas, así como los cambios generados por los asentamientos humanos y las actividades humanas (Omernik, 1995). Así, desde un enfoque holístico, dicho concepto abarca aquellos aspectos relativos al mantenimiento de la capacidad de los ecosistemas (estructura, función y complejidad), así como las fronteras y patrones de la dimensión económica, cultural y política de la gestión de esos mismos bienes, incluyendo los servicios ambientales (Bryce, Omernik y Larsen, 1999).

Las principales características de las ecorregiones son:

- A. Incorporan los principales componentes de los ecosistemas: agua, aire, tierra, biota. Reconocen de una manera importante el impacto de los asentamientos humanos sobre los

⁴Por ejemplo, en Estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) desde hace algunas décadas se ha sumado a la concertación de esfuerzos con diversas instituciones académicas, principalmente para la integración de mapas y otra clase de instrumentos de gestión de las ecorregiones de América del Norte.

recursos ambientales, por lo que también incluyen las perturbaciones generadas por las actividades socioeconómicas.

- B. Se sustentan en una estructura jerarquizada, con ecosistemas anidados (en forma imbricada), pues los ecosistemas más pequeños se amalgaman e interactúan con los más grandes, principalmente mediante la identificación de patrones espaciales en una diversidad de escalas geográficas.
- C. Reconocen e integran la naturaleza dinámica e interactiva de los ecosistemas, por lo que es un instrumento que puede ayudar en la gestión ambiental sostenible.
- D. Contempla zonas de transición entre los diferentes ecosistemas (Comisión para la Cooperación Ambiental, CCA, 1997; Bryce, Omernik y Larsen, 1999).

La necesidad de las ecorregiones existe en todas las escalas geográfica: los principales desarrollos se han enfocado en los niveles I al V: I (global), II (regional nacional o supranacional), en tanto los restantes se encuentran anidados en las escalas locales.

En el ámbito nacional, las ecorregiones niveles III, IV y V son las más relevantes, ya que permiten identificar características más específicas a nivel regional, por lo que constituyen un instrumento más eficaz para la toma de decisiones en la gestión de ecosistemas y bienes ambientales, incluyendo las actividades de evaluación y monitoreo (CCA, 1997). Se trata de subregiones que generalmente cubren a más de una entidad política (estado, región o municipio), ya que las regiones ecológicas raramente corresponden a los patrones espaciales de las fronteras de las mencionadas unidades políticas subnacionales, pues existen numerosos casos en los que estas únicamente cubren una porción de ecorregión o subregión ecológica, las cuales se extienden en las entidades circunvecinas (Omernik, 1995).

Discusión

La pregunta particular que guía esta sección y que complementa a la pregunta central es la siguiente ¿Cómo avanzar en la renovación de los espacios de la gobernanza multinivel? gobernanza multinivel ambiental en el caso de México? Para ello, en el primer apartado se analizan algunos aspectos de las regiones ecológicas, mientras que en el segundo se estudian los elementos institucionales del federalismo mexicano, lo que permitirá contrastar algunas de las principales contradicciones entre ambos espacios.

Los espacios socio-ecológicos: las ecorregiones terrestres de México

El mapa de la biodiversidad terrestre del planeta contempla 8 reinos biogeográficos. Dentro de estos se prevén 14 biomas, y como

parte de estos últimos se incluyen 867 ecorregiones, las cuales atraviesan toda clase de fronteras políticas y ámbitos jurisdiccionales (Olson, *et al.*, 2001).

Tanto desde la perspectiva geopolítica como ecológica, México pertenece a dos grandes espacios transnacionales: América del Norte y América del Sur, particularmente la región centroamericana. Esta ubicación geográfica tiene enormes implicaciones políticas, particularmente en cuanto a la agenda ambiental.

Por el lado de América del Norte, se han realizado algunos ejercicios de regionalización ecológica: se han reconocido 15 del nivel I, 52 tipo II, y 200 del tipo III. La mayoría de las ecorregiones nivel I atraviesan las fronteras políticas de dos o los tres países de la región. Además, México y Estados Unidos comparten por lo menos otras tres de estas ecorregiones (California Mediterránea, Desiertos de América del Norte y Elevaciones Semiáridas Meridionales). En cambio, tres ecorregiones del nivel I se encuentran prácticamente en territorio mexicano: Sierras Templadas, Selvas Cálido-Húmedas y Selvas Cálido-Secas.

La gestión sostenible de estas regiones ecológicas requiere de una gobernanza transfronteriza en el ámbito supranacional, lo que incluye la creación de los respectivos espacios institucionales, más allá de los tratados internacionales en esta materia, lo que supone, por ejemplo, la gestión integral de las cuencas hidrológicas, principalmente en el caso de México y Estados Unidos (Río Colorado, Río Grande y principales afluentes).

A partir de esta delimitación, en el caso de México se han identificado estas ecorregiones, tal como se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 1. Ecorregiones terrestres de México (Niveles I, II, III y IV)

Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
California mediterránea	1	2	4
Desiertos de América del Norte	1	3	21
Elevaciones semiáridas meridionales	2	3	4
Grandes planicies	2	2	4
Selvas cálido-húmedas	5	9	17
Selvas cálido-secas	6	12	25
Sierras templadas	5	8	21
Total	22	39	96

Fuente: tomado y modificado de SEMARNAT (2023) y CONABIO (2008).

Las regiones ecológicas nivel I son:

- A. Los Desiertos de América del Norte cubren la mayor porción del territorio nacional (30%).

- B. Las Sierras Templadas cubren el 22% del territorio. Se ubican en la Sierra Madre Occidental, la Sierra Madre Oriental y los complejos montañosos de Chiapas y Oaxaca.
- C. Las Selvas Cálido–Secas, cubren aproximadamente 16% del territorio; se extiende por una angosta y discontinua franja desde el este de Sonora y el sureste de Chihuahua hasta Chiapas.
- D. Las Selvas Cálido-Húmedas cubren el 14% del territorio. Circundan la Planicie Costera del Golfo de México, la parte occidental y sur de la Planicie Costera del Pacífico, la parte más alta de la península de Yucatán y porciones bajas de la Sierra Madre de Chiapas.
- E. Las Elevaciones Semiáridas Meridionales cubren un 12% del territorio. Se extiende hacia el sur sobre varios de estados del norte, oeste y centro del país.
- F. Las ecorregiones más pequeñas son las Grandes Planicies y California Mediterránea, las cuales abarcan el 5% y 1% del territorio, respectivamente (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2023).

Los espacios institucionales: entidades federativas y municipios

Grosso modo de manera general, el sistema político mexicano se sustenta en la existencia de tres grandes ámbitos jurisdiccionales: 32 entidades federativas, incluyendo la ciudad de México, así como 2,469 municipios, considerando las 16 demarcaciones territoriales de la capital nacional. Estos arreglos institucionales están sustentados en los respectivos sistemas político-administrativos, incluyendo los poderes tradicionales y los órganos públicos autónomos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) además de perfilar la mencionada arquitectura institucional, también contempla las siguientes fórmulas básicas de distribución de competencias:

- A. La fórmula originaria del sistema federal mexicano, consistente en la asignación de atribuciones expresas para los poderes federales y de facultades residuales para las entidades federativas, dando lugar a las competencias exclusivas para ambos niveles de gobierno, prevista esencialmente en el Artículo 124 de la CPEUM.
- B. La fórmula “derivada”, pieza clave del proceso centralizador del federalismo mexicano en el siglo XX y las primeras décadas del XXI, ha dado lugar a una gran variedad de competencias concurrentes entre los tres ámbitos de gobierno,

incluyendo medio ambiente, protección, uso y acceso de los bienes y recursos naturales (CPEUM, 1917, artículo 73).

C. En el andamiaje institucional de la gobernanza ambiental confluyen por los menos cuatro mecanismos de distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno: a) aquellos que asignan atribuciones exclusivas para el gobierno federal, como la gestión de aguas nacionales; b) Los que determinan facultades concurrentes para el uso y acceso de algunos bienes naturales, como la gestión sostenible de bosques; c) aquellos que establecen fórmulas concurrentes en materia de protección ambiental, incluyendo la gestión de las Áreas Naturales Protegidas; y d) los que establecen la distribución de competencias con un enfoque sistémico, como el Sistema Nacional de Cambio Climático.

La densidad de este entramado institucional constituye un obstáculo fundamental en la articulación de políticas y programas en los distintos sectores de la administración pública, particularmente en aquellas materias de gran complejidad, como el desarrollo sostenible, las cuales requieren la intervención de actores ubicados más allá de las arenas del Estado.

Este andamiaje institucional da lugar a la existencia de una multiplicidad de jurisdicciones, además de la superposición estructural y funcional del Estado, incluyendo la protección ambiental, cambio climático, y uso de bienes naturales, cuyos distintos marcos específicos, propician una anarquía institucional en las políticas y la gobernanza en este campo.

Resultados

Los marcos institucionales (formales e informales) de una gobernanza ambiental multinivel requieren mayores niveles de articulación entre las múltiples jurisdicciones (entidades federativas y

La densidad de este entramado institucional constituye un obstáculo fundamental en la articulación de políticas y programas en los distintos sectores de la administración pública, particularmente en aquellas materias de gran complejidad, como el desarrollo sostenible, las cuales requieren la intervención de actores ubicados más allá de las arenas del Estado.

municipios) y la complejidad de las regiones ecológicas (en sus múltiples escalas y niveles), lo que incluye la exploración de una nueva arquitectura institucional, que considere:

El enfoque de la gobernanza ambiental multinivel demanda dos condiciones fundamentales:

- a) El diseño de nuevas fórmulas federativas para la distribución de facultades entre los tres niveles de gobierno en función de sus respectivas capacidades institucionales, y con base en principios como la proximidad y la subsidiariedad.
- b) También supone el diseño de nuevos espacios institucionales para la gobernanza ambiental multinivel a nivel regional, principalmente para la articulación sistémica de políticas y programas correspondientes al uso, acceso y disposición de los bienes y recursos ambientales en las distintas regiones ecológicas del país.
- La construcción del mencionado andamiaje institucional con mayores grados de integración sistémica entre las distintas unidades de gobierno, mediante mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan la construcción y operación de los sistemas de gobernanza ambiental, principalmente con base en las regiones ecológicas y otro tipo de espacios socio-ecológicos, como las áreas naturales protegidas.
- Esta nueva arquitectura institucional de la gobernanza ambiental multinivel también requieren la constitución de nuevos centros de decisión, con la participación de los actores de la sociedad civil y de la economía, incluyendo los espacios intersticiales de estas arenas sociopolíticas.

Conclusiones

La gobernanza ambiental multinivel demanda una nueva arquitectura institucional sustentada en la existencia de dos grandes campos jurisdiccionales: internacional y nacional. En el primer caso, se trata de la construcción de los sistemas de gobernanza de naturaleza supranacional, con base en la extensión, características y/o relevancia global o regional de las diferentes ecorregiones, tal como sería el caso de México con relación a las regiones ecológicas de nivel I de América del Norte.

En cuanto a las jurisdicciones nacionales, los correspondientes marcos institucionales están determinados por las dos formas organizacionales básicas de los Estados nacionales contemporáneos (federales o unitarios). En el caso, de los Estados compuestos, la nueva arquitectura institucional de la gobernanza ambiental multinivel también demanda un sistema federativo de nuevo cuño, es

decir, un federalismo interdependiente, que permita la articulación de los espacios institucionales de geometría variable, en los que puedan participar de manera multifuncional de actores gubernamentales como de la sociedad civil y la economía.

Entonces, la respuesta a título provisional de la pregunta central de investigación es la siguiente: el desarrollo de los arreglos institucionales para la gobernanza ambiental multinivel en el marco de los sistemas federativos supone la construcción de espacios de gobernanza *ad hoc*: las cuales deberían permitir tanto la articulación dinámica, sistémica y variable de los procesos interactivos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. La configuración de estos nuevos espacios institucionales también incluye la necesidad de un sistema federativo de corte cooperativo y transversal, de manera tal que las múltiples unidades de gobierno puedan participar en la GMN de los bienes y servicios ambientales.

En suma, los espacios institucionales de la gobernanza ambiental multinivel, podrían sustentarse en nuevas instituciones que integren los principales componentes de los respectivos sistemas político-administrativos, así como los elementos relacionados con la extensión, delimitación, estructura y funcionamiento de los SSE, cuyas desarrollo incipiente se pueden encontrar en la regionalización ecológica en sus múltiples escalas y niveles.

Bibliografía

- Beramendi, P. (2007). "Federalism", en C. Boix y S. C. Stokes (eds.), *The Oxford handbook of comparative politics*, Nueva York, Oxford University Press Inc.
- Beramendi, P. y Máiz, R. (2003). Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo, *Zona Abierta*, No. 104/105.
- Bryce, S. A., J. M. Omernik y D. P. Larsen. (1999). Ecoregions: A Geographic Framework to Guide Risk Characterization and Ecosystem Management, *Environmental Review*, vol. 1, No. 3, pp. 141-155.
- Comisión para la Cooperación Ambiental. (1997). *Regiones ecológicas de América del Norte. Hacia una perspectiva común*, Québec, CAAN.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (2008). *Capital natural de México*, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad, México, CONABIO.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Diario Oficial de la Federación*.
- Cumming, G.S. (2011). Spatial resilience: integrating landscape ecology, resilience, and sustainability, *Landscape Ecol*, No. 26, pp. 899-909.
- Elazar, D. (1991). *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Filippov, M. (2005). Riker and Federalism, *Constitutional Political Economy*, No. 16, pp. 93-111.
- General Accounting Office. (1994). *Ecosystem management: Additional*

- actions needed to test a promising approach. Washington, D.C. <https://www.gao.gov/assets/rced-94-III.pdf>.
- Grimaldo Lorente, J. y Rangel Guerrero, C. (2007). Análisis multidisciplinario del federalismo, *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, No. 12, pp. 33-58.
- Hooghe, L. y Marks G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance, *The American Political Science Review*, vol. 97, No. 2, pp. 233-243.
- Hooghe, L., Marks G. y Schakel, A. (2020). Multilevel governance. https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2020/11/2020_hooghe-marks-schakel_multilevel-governance_reduced-size-Caramani.pdf
- Jeffery, C. y Peterson, J. (2020). 'Breakthrough' political science: Multi-level governance –Reconceptualising Europe's modernized polity, *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 22, No. 4, pp. 753-766.
- La Pergola, A. (1973). El "empirismo" en el estudio de los sistemas federales en torno a una teoría de Carl Friedrich, *Revista de Estudios Políticos*, No. 188, pp.21-80.
- Máiz, R. (2014). Más allá del diseño institucional: la cultura política del federalismo, en A.L. Basaguren, *Los caminos del federalismo en la Europa occidental*, IVAP.
- Máiz, Ramón. (2006). «Federalismo plurinacional: Una teoría política normativa», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, No. 3, pp. 43-85.
- Marks, G. (1996). An actor-centred approach to multi-level governance, *Regional & Federal Studies*, vol. 6, No.2, pp. 20-38.
- Marks, G. (1993). Structural Policy And Multi-Level Governance. En A. Carfuny and G. Rosenthal (eds.), *The State Of The European Community* (pp. 391-410), Londres, Longman.
- Marks, G., L. Hooghe y K. Blank. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, No. 3, pp. 341-378.
- Obydenkova, A. (2004). The Role of Asymmetrical Federalism in Ethnic-Territorial Conflicts in the Era of Democratization: the RF as a case study. San Domenico, European University Institute, Florence.
- Omernik, J. M. (1995). Ecoregions: A Framework for Managing Ecosystems, *The George Wright Forum*, vol. 12, No. 1, pp. 35-50.
- Omernik, J.M. (2004). Perspectives on the Nature and Definition of Ecological Regions, *Environmental Management*, vol. 34, No. 1, pp. S27-S38.
- Ostrom, E. (2009). Las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería, *Revista de Economía Institucional*, vol. II, No. 21, pp. 15-24.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems, *Science*, Vol. 325.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2023). "Biodiversidad". <https://gisviewer.semarnat.gob.mx/geointegrador/enlace/atlas2010/atlas2010.html>

las_biodiversidad.pdf

- Urquiza Gómez, A. y Cadenas, H. (2015). Sistemas socioecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica , *L'Ordinaire des Amériques*, <http://orda.revues.org/1774>
- Zürn, M. (2020). Unravelling multi-level governance systems, *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 22, No. 4, pp. 784-791.