

GOBERNANZA DE CIUDADES INTERMEDIAS¹

APRENDIENDO DE ACCIONES POST-DESASTRE EN LA ZONA METROPOLITANA DE ACAPULCO, MÉXICO

GOVERNANCE OF INTERMEDIATE CITIES: LESSONS FROM POST-DISASTER ACTION
IN THE ACAPULCO METROPOLITAN AREA, MÉXICO

HECTOR BECERRIL ²
LUISA FERNANDA RODRÍGUEZ CORTÉS ³
KAROL YÁÑEZ SORIA ⁴

- ¹ Resultado en el marco del Proyecto Coyuca resiliente al Clima, Iniciativa Ciudades Resilientes al Clima en América Latina de Canada financiada por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), la Fundación Futuro Latinoamericano (FFL), y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- ² Doctor en planeación del desarrollo
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) -
Universidad Autónoma de Guerrero, Chilpancingo de los Bravo, México.
Investigador Catedrático
<https://orcid.org/0000-0001-5794-5740>
hbecerilmi@uagro.mx
- ³ Doctora en antropología
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México, México.
Profesora-Investigadora
<https://orcid.org/0000-0003-3735-8375>
lrodriguez@institutomora.edu.mx
- ⁴ Doctora en Planeación y Desarrollo
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) -
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (CentroGeo), Ciudad de México, México.
Investigadora Catedrática
<https://orcid.org/0000-0002-7493-9403>
kyanez@centrogeo.edu.mx



Este artículo analiza los patrones de gobernanza de la acción pública post-desastre realizada tras el paso de los huracanes Ingrid y Manuel en 2013, en Coyuca de Benítez -municipio que forma parte de la Zona Metropolitana de Acapulco, México-, buscando contribuir a expandir el conocimiento sobre los modos de gobernanza de las ciudades intermedias y, en particular, aquellos relacionados con la reducción del riesgo de desastre. Conceptualmente, se moviliza el concepto de gobernanza adaptativa para contrastar y reflexionar los patrones de gobernanza imperantes en Coyuca. Metodológicamente, este trabajo se basa en la sociología de la acción pública para analizar los procesos de reconstrucción de infraestructura, servicios públicos y vivienda a través de entrevistas, grupos focales y diversas fuentes escritas. El artículo argumenta que, a pesar de los esfuerzos de descentralización y democratización en las últimas décadas, los patrones de gobernanza son altamente centralizados y poco adaptativos, lo que limita el desarrollo de intervenciones participativas y articuladas que atiendan las necesidades cotidianas de las personas y que mejoren su calidad de vida; contexto en el cual, la acción pública más que reducir los riesgos de desastre ha incrementado y/o generado nuevos riesgos en territorios urbanos ya de por sí precarios y vulnerables. Asimismo, se pone en cuestión la relevancia de marcos conceptuales y normativos, como el de gobernanza adaptativa, para guiar cambios significativos, dada la distancia entre los patrones de gobernanza deseables y aquellos existentes en los territorios.

Palabras clave: Gobernanza, ciudades intermedias, política urbana, post-desastre, reconstrucción

This article analyses the governance patterns of post-disaster public action carried out after Hurricanes Ingrid and Manuel hit Coyuca de Benítez in 2013, a municipality that is part of the Metropolitan Area of Acapulco, Mexico, seeking to contribute towards broadening knowledge about the modes of governance of intermediate cities, and in particular, those related to disaster risk reduction. Conceptually, the concept of adaptive governance is presented to contrast and reflect on prevailing governance patterns in Coyuca. Methodologically speaking, this work is based on the sociology of public action, to analyse the reconstruction processes of infrastructure, public services, and housing, through interviews, focus groups, and diverse written sources. This paper argues that, despite the decentralization and democratization efforts of recent decades, governance patterns are highly centralized and not very adaptive, limiting the development of participatory and articulated interventions that meet people's daily needs and improve their quality of life. In this context, public action, rather than reducing disaster risks, has increased and/or generated new risks in already precarious and vulnerable urban territories. Along the same vein, this paper questions the relevance of regulatory and conceptual frameworks, such as adaptive governance, to guide significant changes, given the distance between ideal and existing governance patterns in the territories.

Keywords: Governance, intermediary cities, urban policy, post-disaster, reconstruction

I. INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe (ALC) constituyen la segunda región a nivel global más expuesta a desastres asociados a amenazas naturales (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2020) y especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático (Margulis, 2016). En este contexto, los asentamientos urbanos de menos de un millón de habitantes representan un desafío específico puesto que se espera que el crecimiento de la población urbana sea mayor en este tipo de asentamientos en varias regiones incluyendo ALC, los cuales tienden a ser institucionalmente débiles y contar con capacidades limitadas para desarrollar acciones climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2014). Si bien es reconocido el papel central que tienen las ciudades intermedias a nivel local y regional derivado de realizar funciones de articulación e intermediación entre diferentes territorios y espacios (Bellet y Llop, 2004), la autonomía y capacidades institucionales con relación a la reducción del riesgo de desastre (RRD) aún son temas pendientes.

Diversos estudios han señalado que, al menos en el caso de México, los alcances limitados de la descentralización, aunados a las debilidades institucionales y administrativas de los gobiernos municipales, son fundamentales en la gestión de los territorios (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011; Cabrero, 2005; Merino, 2001). De tal manera, aun cuando se ha buscado otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales como parte de una reforma general al Estado iniciada desde los años noventa, los modos de gobernanza en torno a la gestión del riesgo todavía generan amplios cuestionamientos.

Buscando contribuir al entendimiento de los modos de gobernanza en torno a la RRD en ciudades intermedias, este trabajo analiza la acción pública post-desastre tras el paso de los huracanes Ingrid y Manuel en 2013, en Coyuca de Benítez, municipio que forma parte de la Zona Metropolitana de Acapulco (ZMA). Desde el punto de vista conceptual, el estudio se enmarca en el enfoque de la gobernanza adaptativa, el cual no propone una sola estrategia y/o definición, ni una gestión centralizada en manos del sector público o privado, pero se basa en un alto intercambio de saberes, y en la articulación entre una capacidad de gestión a nivel municipal y/o comunitaria del territorio y una gestión usualmente centralizada en manos del sector público o privado de ciertas áreas protegidas o infraestructuras (Kenward *et al.*, 2011). La gobernanza adaptativa también es conocida como experimental, ya que implica un proceso en constante reajuste, entendido como un “aprender haciendo”, el que permite la adaptación continua de los patrones de gobernanza y establece como premisas las múltiples interacciones sistémicas entre actores y escalas que inciden en el territorio (Tosun y Lang, 2017). Finalmente, este planteamiento sugiere la formación de mecanismos y comunidades de monitoreo de estructuras y procesos organizativos (Kaika, 2017), así como la ampliación de mecanismos y herramientas de

planeación urbana y ordenamiento territorial, conectando no solo las cuestiones rurales y urbanas sino también las sociales, económicas, ambientales y políticas (Salazar, Irarrázaval y Fonck, 2017). A partir de estos lineamientos, el presente artículo explora los contrastes entre la citada propuesta conceptual y normativa, y las dinámicas en el territorio en un contexto de atención post-desastre.

Como marco metodológico, el estudio moviliza la perspectiva de la Sociología Política de la Acción Pública (Lascombes y Le Galès, 2014) analizando a los diferentes actores, relaciones, articulaciones, estructuras y mecanismos que participan en la reconstrucción de gran infraestructura, servicios públicos y vivienda en Coyuca de Benítez, ZMA. Se argumenta que, a pesar de los esfuerzos de descentralización y democratización en las últimas décadas, los patrones de gobernanza siguen siendo altamente centralizados y poco adaptativos, limitando el desarrollo de intervenciones participativas y articuladas que atiendan las necesidades cotidianas de las personas y reduzcan el riesgo de desastre en los territorios, y complejizando la gestión urbana y territorial. La investigación enfatiza la importancia de desarrollar no solo marcos normativos como la gobernanza adaptativa sino también una reflexión acerca de los métodos para aproximarse hacia esos marcos.

II. MARCO TEÓRICO

Descentralización y ciudades intermedias: hacia un cuestionamiento sobre la gobernanza

En América Latina, el incremento de la importancia de las ciudades intermedias se inscribe en el reajuste del patrón de urbanización producido desde finales del siglo pasado y asociado a la transición demográfica, la reforma del Estado y la globalización (Carrión, 2013). Siguiendo el argumento de Carrión (2013), en la región es de especial interés la reforma del Estado ligada a la descentralización que buscó democratizar los territorios, a través de la transferencia de responsabilidades y recursos desde órdenes de gobierno centrales a locales. Sin embargo, dicha descentralización ha sucedido con insuficiencia de estructuras y funciones que soporten la consolidación y concreción de proyectos consensuados y participativos en el territorio (Gómez-Álvarez, Rajack y López Moreno, 2019).

En este proceso, las ciudades intermedias, definidas no sólo por su tamaño poblacional o territorial sino a partir de la realización de funciones de articulación entre territorios (rurales y urbanos) y de intermediación entre espacios locales, regionales, nacionales y globales (Bellet y Llop, 2004), han experimentado importantes modificaciones al ser una de las principales receptoras de las políticas descentralizadoras, aunque con escasos resultados. Por algún tiempo se caracterizó a las ciudades intermedias como espacios urbanos con sistemas equilibrados y sostenibles, más “fácilmente gobernables, gestionables y controlables”

(Bellet y Llop, 2004, p. 33). Sin embargo, en la actualidad es claro que estas ciudades presentan grandes retos derivados de la distribución desigualdad de recursos y capacidades, la dependencia de poderes centrales, la carencia de personal capacitado, la intervención de actores privados y la primacía de intereses económicos externos a sus territorios; todos estos ligados a las limitaciones de los procesos de descentralización (Gómez-Álvarez *et al.*, 2019).

En este contexto, el tema de la gobernanza ha sido crucial, ya que éste se centra en los procesos de coordinación de instituciones, actores y acciones para lograr objetivos colectivamente establecidos (Lascoumes y Le Galès, 2014). Estudios recientes han desarrollado marcos conceptuales y normativos que sostienen que, para enfrentar los desafíos de la descentralización y democratización, debe atenderse la transformación colaborativa de la relación Estado-sociedad.

La perspectiva de la gobernanza adaptativa

La gobernanza adaptativa representa un enfoque reciente en estos ámbitos, que sostiene que la sola existencia de leyes, estándares y regulaciones, usualmente centralizados y en manos del Estado, resulta insuficiente para accionar una descentralización de responsabilidades efectiva, es decir, promover redes abiertas de relaciones entre múltiples actores capaces de establecer objetivos y acciones comunes (Kenward *et al.*, 2011; Li *et al.*, 2017). El incremento de competencias políticas y capacidades técnicas de los actores urbanos, a nivel individual, se construyen con mayor eficacia a través de interacciones sistémicas y continuas entre múltiples actores y escalas (Chindarkar, Howlett y Ramesh, 2017).

La perspectiva de la gobernanza adaptativa parte de tres premisas clave. Primero, ésta plantea que la planificación urbana y territorial requieren la articulación (horizontal) de diversos sectores y sus intereses, así como la articulación (vertical) de diferentes escalas, tanto de niveles de decisión como territoriales; al perseguir objetivos de un solo sector/escala suele obstaculizarse a otros actores (Tosun y Lang, 2017), en particular, a aquellos en situaciones de desventaja como pobreza o habitación en zonas de riesgo (Fernández-Álvarez, 2017; Kaika, 2017).

Además, plantea que, para transitar hacia estructuras de gobernanza adaptativas o experimentales (Kenward *et al.*, 2011; Li *et al.*, 2017), se requiere crear mecanismos y comunidades para monitorear de forma continua las estructuras organizativas y sus procesos. Entre algunas cuestiones a monitorear se identifican la formación de actores intermediarios con el rol de incorporar nuevos actores, en particular, de comunidades de disenso y/o en situación de desventajas, la interacción inter-escalar e intersectorial, y el diseño de políticas sustantivas que promuevan nuevas formas de interacción y financiación que incentiven la colaboración y el desarrollo de alternativas plausibles e innovadoras (Kaika, 2017).

Finalmente, expone la necesidad de ampliar los mecanismos y/o herramientas de planeación territorial incorporando el complejo vínculo rural-urbano y las interrelaciones entre procesos sociales, políticos y económicos a diferentes escalas (Salazar *et al.*, 2017). En la misma línea, Folke (2016) y Galaz *et al.*, (2012) afirman que, para gestionar un desarrollo más sostenible y resiliente, se requiere fortalecer estructuras de gobernanza policéntricas, promoviendo interacciones entre sectores y escalas para comprender la relación entre variables no lineales, entre distintos tiempos de respuesta y, sobre todo, para responder en forma oportuna a las necesidades de los diferentes actores, en especial de aquellos en situaciones de riesgo.

Si bien el abordaje de las premisas de la gobernanza adaptativa puede considerarse deseable, concretamente en torno a la reducción de riesgos y desastres, surge la pregunta sobre cuáles son las convergencias o divergencias referentes a las dinámicas existentes en los territorios, en particular, respecto a las articulaciones entre actores y escalas de intervención en materia de RRD.

III. ESTUDIO DE CASO

La ZMA, ubicada en el Estado de Guerrero, está conformada por los municipios de Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez, cuenta con una población de 887,005 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2016) y constituye un clúster regional, tanto por su tamaño como por su rol mediador conectando diferentes asentamientos rurales y urbanos en el Estado y con otras ciudades en México (Figura 1). La expansión de la mancha urbana y poblacional de la ZMA ha sido fundamentalmente motivada por el desarrollo de Acapulco como destino turístico de playa, pasando de 55,000 habitantes en 1950, a más de 600,000 en tan solo 5 décadas.

El municipio de Coyuca de Benítez ha tenido un menor crecimiento poblacional y una menor expansión urbana; no obstante, la zona entre las ciudades de Acapulco y Coyuca, considerada por este estudio como sistema urbano-lagunar, ha sufrido importantes transformaciones ligadas al desarrollo urbano y turístico de Acapulco. Esta zona se estructura por el Río Coyuca, principal escurrimiento en el municipio que nace en la sierra de Guerrero, y el cual delimita la cabecera municipal de Coyuca al este y alimenta las lagunas costeras de Coyuca y Mitla, antes de desembocar en el pacífico. Esta zona también se estructura por la carretera federal que conecta Acapulco con los municipios de la Costa Grande al este del Estado; territorios de gran importancia para la agroindustria, la producción de coco y el turismo, como es el caso de Zihuatanejo, segunda ciudad turística en Guerrero, localizada a poco más de 200 km de Acapulco.

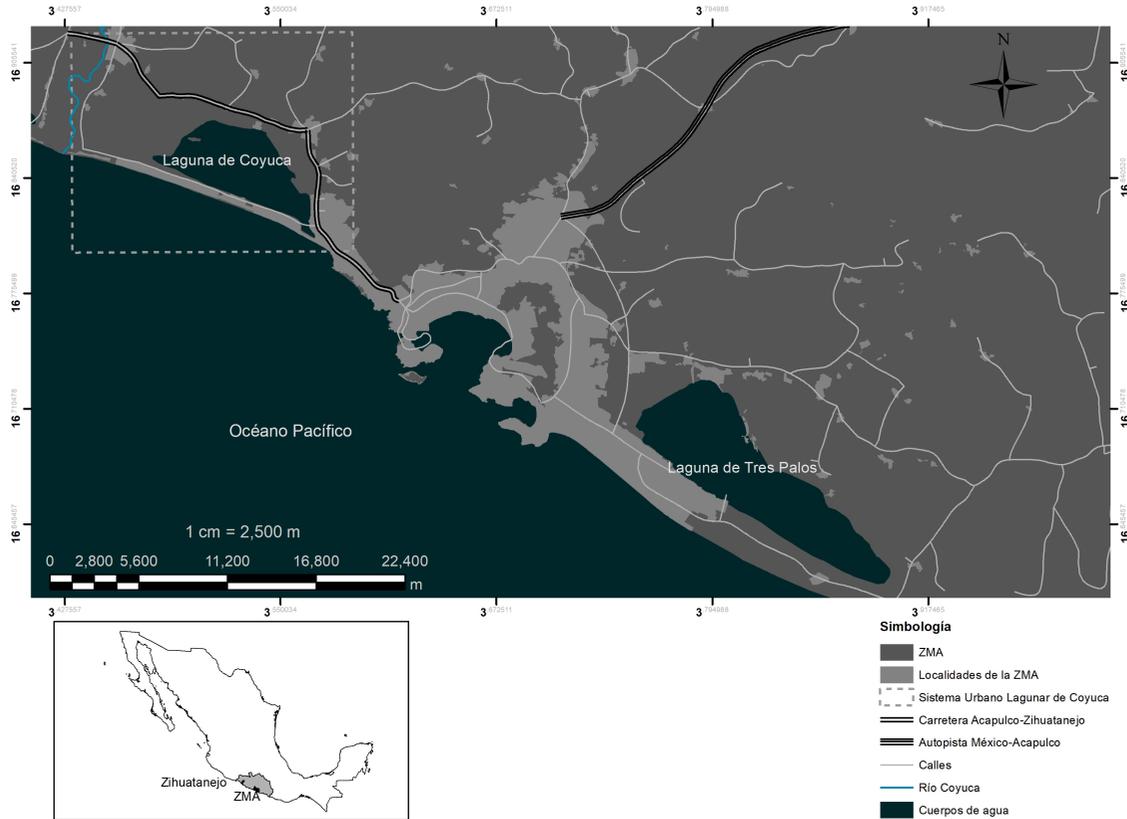


Figura 1. Zona Metropolitana de Acapulco. Fuente: Elaboración de Senny Atzyl Pérez Reyes con datos vectoriales de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (2018).

El municipio de Coyuca se caracteriza por un alto grado de marginación (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2016): más de la mitad de su población vive en condiciones de pobreza (55.2%) (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2015). En materia de finanzas, el municipio depende en gran medida de transferencias federales. Asimismo, Coyuca está considerado como un municipio de muy alto riesgo con relación a los climas severos (Arreguín, López, Rodríguez y Montero, 2015). En septiembre de 2013, dicho riesgo se materializó con los huracanes Manuel, en el Océano Pacífico al sur de la ZMA, e Ingrid, en el Golfo de México, los cuales generaron fuertes lluvias e inundaciones por más de tres días consecutivos, causando importantes daños.

Las acciones post-desastre, en las que diferentes actores públicos y privados participaron, constituyen un momento clave en la gestión de la ZMA, por lo que, en su conjunto, permiten explorar los patrones de gobernanza imperantes y contrastarlos con la perspectiva de gobernanza adaptativa. Más aún, esta experiencia es relevante para dicha exploración ya que la ZMA

presenta rasgos propios de los asentamientos de menos de un millón de habitantes alrededor del mundo, marcados por capacidades institucionales limitadas y un crecimiento urbano importante que demandan la conformación de patrones de gobernanza alternativos.

IV. METODOLOGÍA

La investigación aquí expuesta se basa en el enfoque de la Sociología Política de la Acción Pública, ya que permite aproximarse a los procesos de gobernanza como el resultado de la combinación de actores públicos y privados, siendo el Estado un elemento más de una dinámica colectiva compleja. Dicho enfoque centra su atención en "los actores, sus intercambios y el sentido que les dan a éstos, pero también a las instituciones, las normas, los procedimientos que gobiernan el conjunto de las interacciones, así como representaciones colectivas" (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 16). En este sentido, el estudio conceptualiza la gobernanza como "un conjunto de actores estatales y no

Fases	Técnica o método	Herramienta o instrumento	Resultados
Fase 1. Delimitación del universo de la acción pública	Esquemas de factores que intervienen en la vulnerabilidad ante los riesgos	Documento diagnóstico de Coyuca (investigación previa) Visitas de campo Entrevistas a actores clave	Determinación de la acción pública a estudiar
Fase 2. Análisis de actores y sus relaciones	Esquema marco institucional	Revisión documental	Contexto político – institucional y descripción gruesa cronológica del desarrollo de la acción pública
	Mapeo de actores clave	Entrevistas Revisión documental	
	Mapeo de relaciones durante el diseño e implementación de las acciones	Entrevistas Revisión documental	
Fase 3. Análisis de resultados e impactos	Matriz de resultados por tipo de acción pública	Taller participativo	

Tabla 1. Síntesis metodológica. Fuente: Elaboración de los autores.

estatales interconectados por lazos formales e informales que operan dentro del proceso de formulación de políticas e integrados en entornos institucionales específicos” (Marques, 2013, p. 16). Con base en lo anterior, el análisis de los modos de gobernanza de la acción pública incluyó la identificación de los marcos institucionales y políticos, la caracterización de los actores estatales y no estatales, y sus relaciones, dentro de los procesos de política pública.

Operacionalmente, el trabajo se dividió en tres fases. Durante la primera se delimitó el análisis de la acción pública relacionada con atención post-desastre a inundaciones, los cuales representan una de las principales amenazas asociadas a riesgos y cambio climático en Coyuca de Benítez. Como resultado, se identificaron diversas acciones relevantes, como la reconstrucción de (i) gran infraestructura, y de (ii) servicios públicos y vivienda. En la segunda fase se analizaron los modos de gobernanza de dichas acciones, incluyendo para cada tipo de acción la exploración de los marcos institucionales y políticos, la caracterización de los actores estatales y no estatales, y sus relaciones, dentro de los procesos de diseño e implementación de la acción pública. Por último, durante la tercera fase se indagó sobre resultados e impactos de las acciones públicas realizadas mediante entrevistas, grupos focales y un taller participativo (Tabla 1). En el transcurso de la investigación se produjo información a través de fuentes primarias (entrevistas, grupos focales, etc.) y fuentes secundarias, tales como programas de gobierno, documentos de política pública, reportes y fuentes hemerográficas. Con esta información se elaboraron descripciones cronológicas gruesas para cada tipo de acción pública, a partir de las cuales se identificaron los actores clave, las relaciones, recursos, procesos y participación en la toma de decisiones que

conforman el patrón de gobernanza existente en torno a las acciones post-desastre. Estas descripciones gruesas permitieron el análisis de las experiencias en relación con las premisas de la gobernanza adaptativa.

V. RESULTADOS

Como parte de la revisión de los marcos institucionales y políticos en torno a la acción pública en México, los cuales inciden en las diferentes acciones post-desastre, se identificaron las siguientes características generales que se deben considerar en el análisis.

En México, el proceso de descentralización impulsado por la modernización política y la apertura democrática de los años noventa permitió que los gobiernos estatales y municipales lograran una mayor participación en las políticas llevadas a cabo en sus territorios. Para ello, se buscó que los municipios incrementaran sus recursos y ganaran autonomía en la elaboración de sus planes y estrategias de desarrollo local. No obstante, el gobierno federal continuó definiendo dichas políticas y el sistema fiscal siguió siendo altamente centralizado, lo que permanece como un obstáculo para la autonomía e independencia de los gobiernos municipales en sus diferentes instancias (Cabrero, 2005).

Con respecto a las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, los marcos federales establecen que dichas atribuciones son concurrentes de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Sin embargo, no establecen claramente los ámbitos de acción para cada nivel

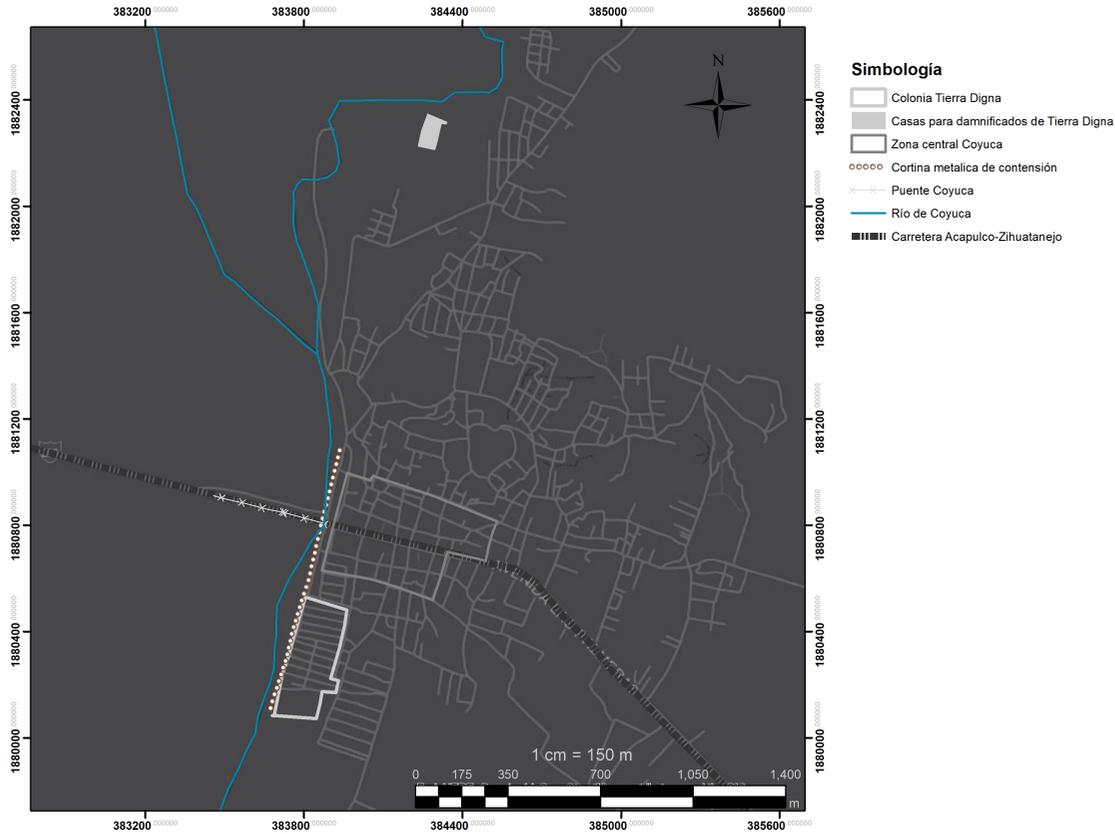


Figura 2. Acciones post-desastre. Fuente: Elaboración de Sindy Atzyl Pérez Reyes con datos vectoriales de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (2018).

y los municipios asumen sólo algunas atribuciones, dadas sus insuficientes capacidades financieras, técnicas, de recursos humanos, entre otras. Además, el gobierno federal sigue controlando el diseño y operación de políticas relacionadas con el desarrollo urbano de los municipios, tales como salud, educación y de combate a la pobreza; mientras que los gobiernos municipales siguen sin atribuciones legislativas (Cabrero, 2005).

Pese a lo anterior, para fomentar la coordinación en el desarrollo urbano y planeación territorial entre municipios, estados y gobierno federal, en 2013 fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano Territorial (SEDATU) con el fin de atender temas tales como la regularización de la propiedad agraria, el desarrollo urbano de las ciudades y zonas metropolitanas, y la planeación habitacional (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2015). Pero los alcances de la SEDATU han sido limitados, toda vez que planteó una política de recentralización, bajo la cual la política territorial a escala local quedó reducida al “financiamiento etiquetado a través de transferencias federales, imposibilitando el diseño de políticas para el desarrollo urbano de “abajo hacia arriba” (Verdugo, 2017 p. 190).

En cuanto a las acciones para la prevención y atención de desastres, estas se enmarcan en el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), creado a partir de la necesidad de establecer un esquema articulado, con base en la identificación de los desastres como asuntos públicos y responsabilidad de Estado (Morán Escamilla, 2017). La atención de los daños derivados de fenómenos naturales también ha buscado descentralizarse, por lo que se realiza, de manera inicial, por parte de las instancias subnacionales y cuando la magnitud de los desastres supera sus capacidades de respuesta y recursos, el gobierno federal participa mediante el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), a través del cual se canalizan recursos para la atención inmediata de la población afectada y para la posterior reconstrucción (Rodríguez Esteves, 2004). En este contexto, después de un desastre, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es responsable, entre otros, de reparar o reconstruir las vías de comunicación federales con recursos del FONDEN (SCT, 2015). Por su parte, la SEDATU tiene como responsabilidad promover y coordinar entre los tres niveles de gobierno acciones de prevención y mitigación de riesgos en asentamientos urbanos,



Figura 3. Cortina de protección y Punto Coyoaca I en abril de 2017.
Fuente: Fotografía cortesía del Proyecto Coyoaca Resiliente al Clima.

y evaluación, atención y remediación de daños en viviendas e infraestructura (DOF, 2015).

Es a partir y a través de dichos marcos institucionales altamente centralizados y poco democráticos, que se producen y reproducen los modos de gobernanza particulares para las acciones públicas post-desastre analizadas en este trabajo: reconstrucción de gran infraestructura y de servicios públicos y de vivienda. A continuación, se describen para cada modo de gobernanza los siguientes elementos centrales: actores clave, grado de participación de actores no gubernamentales, alianzas y conflictos entre actores, y resultados e impactos en la reducción del riesgo.

Reconstrucción de gran infraestructura

En septiembre de 2013, Ingrid y Manuel causaron importantes daños en la ZMA. Entre otros, el Río Coyoaca se desbordó, destruyendo sus márgenes e inundando colonias enteras, y el puente Coyoaca I, ubicado sobre este río y parte de la carretera Acapulco – Zihuatanejo, colapsó.

En la cabecera municipal de Coyoaca las acciones post-desastre incluyeron la reconstrucción del puente antes mencionado, y el refuerzo del margen izquierdo del Río Coyoaca con una cortina de contención metálica a la altura de la cabecera municipal. Estas obras fueron financiadas por el FONDEN, al que fue posible acceder gracias a la emisión de la declaratoria de “Desastre Natural” (DOF, 2014).

La reconstrucción del puente fue supervisada por la SCT, la cual designó la realización de la obra a Freyssinet México, empresa especializada que, en las últimas décadas, había llevado a cabo varios trabajos en Guerrero. Freyssinet se encargó de la construcción de un puente temporal y del diseño y planos del nuevo puente, así como la selección de materiales y mano de obra. La construcción tanto del puente temporal como del definitivo permitieron restablecer en forma expedita la conexión del municipio de Coyoaca y la ZMA con los municipios de la Costa Grande. La obra comenzó tan sólo 5 días después del colapso de la antigua estructura (el 18 de septiembre de 2013), y fue culminada en el mes de julio de 2014.

Por su parte, la construcción de la cortina de protección fue supervisada por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) la SCT, con la participación de UrioTech y Peninsular Compañía Constructora S.A. de C.V., filial de la empresa Hermes Construcción, empresas con décadas de experiencia y altamente especializadas. Esta obra que no resultó de alguna demanda local, ni incluyó estudios previos, fue iniciada en diciembre 2013 y finalizada en junio de 2014. Actualmente, y como resultado del trabajo de campo, se evidenció que en época de lluvias la cortina impide que el agua escurra hacia el río, ocasionando nuevas inundaciones en las zonas que se encuentran a un costado de ésta, como es el caso de la colonia Tierra Digna (Figura 2 y 3).

Reconstrucción de servicios públicos y vivienda

Con respecto a los servicios públicos, la acción post-desastre se centró en el sistema de saneamiento que sufrió un gran deterioro tras el paso de Ingrid y Manuel. Por ejemplo, en la localidad de El Bejuco, ubicada a un costado del Río Coyoaca, el drenaje que llevaba 40 años sin ser renovado colapsó en algunos tramos, generando derrames de aguas negras y focos de infección. Es importante señalar que El Bejuco, así como la mayoría de las localidades del sistema urbano lagunar (Figura 1), se encuentran en condiciones de precariedad: rezago educativo, desempleo, falta de infraestructura y servicios públicos (CONEVAL, 2015; INEGI, s.f.).

A pesar de las varias demandas de los habitantes para resolver el problema de saneamiento, las obras fueron realizadas ocho meses después del paso de los huracanes. Los trabajos fueron ejecutados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con fondos federales (CONAGUA, 2014). La participación de actores municipales fue prácticamente



Figura 4. Viviendas para damnificados en septiembre de 2018. Fuente: Fotografía cortesía del Proyecto Coyoaca Resiliente al Clima.

Tipo de acción pública	Actores clave	Participación actores no gubernamentales	Alianzas y conflictos	Resultados e impactos
Reconstrucción de gran infraestructura	Gobierno Federal (SCT, CONAGUA), Empresas especializadas (Freyssinet UrioTech, Peninsular Compañía Constructora S.A. de C.V)	Nula	Alianzas de largo plazo entre gobierno federal y sector privado especializado No se identificaron conflictos entre sector privado y gobierno federal.	Nuevas inundaciones por diseño del muro de refuerzo al margen Río Coyoaca
Reconstrucción de servicios públicos y de vivienda	Gobierno Federal (CONAGUA, SEDATU, PROFEPA y Dirección de Protección Civil)	Nula	Demandas por parte de los vecinos/ habitantes por la mala calidad de la infraestructura construida y demoras en tiempos de entrega. Choque entre entidades del gobierno federal por la ubicación zona de reconstrucción de las viviendas y su condición de riesgo.	Prolongación de las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes afectados. Reproducción de situaciones de riesgo por la localización de nuevas viviendas y condiciones de los nuevos servicios de saneamiento.

Tabla 2. Elementos centrales en los modos de gobernanza de la acción pública post-desastre Íngrid y Manuel. Fuente: Elaboración de los autores.

nula; tanto las comunidades de Coyuca, como los gobiernos municipales, sólo fueron informados de la aprobación e instalación del proyecto. En el caso de El Bejuco, en 2016, una vez entregado el proyecto, hubo quejas por parte de los vecinos sobre la inadecuada instalación, con tramos donde el drenaje no fue conectado, lo que resultó en el constante brote de aguas negras (Pacheco, 2014a). Además, la laguna de oxidación para el tratamiento de aguas se ubicó cuesta arriba, impidiendo el flujo natural de las aguas residuales y ocasionando taponamientos constantes y un difícil mantenimiento. Cabe añadir que habitantes de El Bejuco habían identificado una mejor ubicación para dicha laguna, pero no fueron tomados en cuenta.

Por su parte, para la reconstrucción de viviendas la SEDATU evaluó los daños, realizó el censo de damnificados y lideró el proceso de reparación y reconstrucción. Sin embargo, dicho proceso sufrió varios retrasos y reveses y enero de 2018 aún no había concluido. Entre otros, los recursos no se ejercieron en el periodo determinado y, posteriormente, los contratos excedieron los recursos permitidos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2014). Adicionalmente, en 2014 la Dirección de Protección Civil detuvo la construcción de cuatro de las viviendas por estar ubicadas en una zona identificada como de alto riesgo (Pacheco, 2014b) y, más tarde, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) clausuró por las mismas razones la construcción de 44 casas asignadas a damnificados que habitaban la colonia Tierra Digna, asentamiento irregular que no contaba servicios básicos y el cual fue gravemente afectado por los huracanes (Pacheco, 2016). Es necesario resaltar que la Colonia Tierra Digna se localiza en el corazón del Coyuca, mientras que las casas para los damnificados fueron construidas río arriba, con una difícil conexión a la cabecera municipal y los servicios que ella brinda (Figura 2 y 4).

En la Tabla 2 se resumen los elementos centrales presentados con relación a cada modo de gobernanza.

VI. DISCUSIÓN

De manera general, el análisis muestra una escasa o nula articulación de actores, sus intereses y escalas de actuación, lo que contrasta considerablemente con las premisas para promover una gobernanza adaptativa (Kenward *et al.*, 2011; Li *et al.*, 2017; Chindarkar *et al.*, 2017).

Se coincide con Tosun y Lang (2017) en que al priorizar el objetivo de un solo sector/escala, se obstaculiza a otros actores e intereses. El caso evidencia la prioridad dada a la conectividad y economía regional y nacional con la reconstrucción rápida y eficaz del puente Coyuca I, en detrimento de las necesidades de infraestructura de saneamiento y vivienda de la población de Coyuca. Asimismo, se corrobora que la desarticulación entre actores y escalas (como ocurre con la clausura de la

reconstrucción de viviendas por estar ubicadas en zonas de riesgo) resulta en intervenciones inadecuadas a las necesidades de los distintos actores, en particular de las poblaciones en riesgos, como proponen Folke (2016) y Galaz *et al.* (2012). Pero no solo eso, el caso evidencia cómo se propician condiciones más precarias y nuevos riesgos, por ejemplo, las recientes inundaciones de las colonias como Tierra Digna tras la construcción de la cortina de protección o la construcción de viviendas para damnificados en zonas propensas a inundaciones y alejadas del centro urbano.

Por otro lado, no se detectan mecanismos o actores que monitoreen en forma continua las estructuras de gobernanza y sus procesos, y que propicien la inclusión de nuevos actores, sus saberes y necesidades, según lo señalan Kaika (2017) y Fernández-Álvarez (2017). A pesar de la creación de SEDATU, sigue predominando el saber, el diseño y la planificación centralizadas. Además, el análisis deja ver que las acciones post-desastre son intervenciones desvinculadas de las herramientas de planificación urbana y de ordenamiento territorial, dejando a un lado las dinámicas urbano-rural y las distintas dimensiones de desarrollo (ecológicas, económicas, sociales y políticas), como proponen Salazar *et al.* (2017). A la par, y en interdependencia mutua, no se detectan mecanismos o espacios de articulación intersectorial y entre escalas, ni la existencia de redes abiertas que incrementen las competencias políticas y capacidades técnicas de los actores municipales.

VII. CONCLUSIONES

El estudio expuesto muestra que los patrones de gobernanza en Coyuca son altamente centralizados y poco adaptativos, limitando el desarrollo de intervenciones participativas y articuladas que reduzcan los riesgos de desastre en los territorios.

Más allá de Coyuca, la investigación llevada a cabo permite considerar que los desafíos de la gobernanza de las ciudades intermedias frente a los riesgos y el cambio climático no sólo implican el desarrollo de capacidades técnicas o administrativas, sino también la transición hacia patrones de gobernanza que reconozcan y potencien el rol de los sectores público, privado y sociedad civil, su articulación, la configuración de estructuras adaptativas y adecuados mecanismos de planeación territorial. En este marco, la ausencia de una apropiada articulación vertical y horizontal entre actores e instituciones, la permanencia de estructuras rígidas y ajenas a las dinámicas locales, así como los débiles mecanismos de planeación territoriales, se suman a las ya identificadas debilidades institucionales y falta de capacidades de los gobiernos locales.

Con respecto a la metodología, esta se reveló útil para rastrear las interconexiones y relaciones entre actores y acciones,

evidenciando los patrones imperantes que reproducen una forma particular de gobierno en el territorio. En concreto, el análisis del marco institucional y político fue crucial para comprender mejor a los actores y sus acciones. En cuanto al marco teórico, el estudio patentiza la gran distancia entre la gobernanza adaptativa y sus premisas, y los patrones de gobernanza imperantes en Coyuca, poniendo en cuestión su pertinencia para guiar cambios transformadores en aglomerados urbanos como la ZMA en México y otras partes. En tal sentido, emergen como esenciales la reflexión y la generación de marcos conceptuales y normativos adecuados no solo para entender las situaciones problemáticas en torno a la gobernanza de las ciudades sino también para actuar.

En suma, las ciudades intermedias son espacios de oportunidad con múltiples ventajas comparativas frente a las grandes aglomeraciones urbanas, sin embargo, la complejidad de los procesos de gobernanza y los retos de la RRD y la crisis climática requieren nuevos esquemas cognoscitivos y normativos de gestión y administración de sus territorios. Es allí donde se abren diversas líneas de investigación que puedan abonar en el entendimiento y potenciamiento de estas ciudades frente a la RRD y la acción climática y que, a la vez, reconozcan las dinámicas y tensiones políticas presentes a escala local.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arreguín, F., López, M., Rodríguez, O. y Motero, M. (Coord.) (2015). *Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático*. Morelos: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Recuperado de <https://bpo.sep.gob.mx/#/recurso/526>

Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M., y Aguilar I. (2011). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. En Cabrero, D. Arellano (Coord.) *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta Inegi 2009* (pp. 29-116). México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica Recuperado de: <http://datos.cide.edu/handle/10089/16462>

Bellet, C. y Llop, J. M. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 8(165), 1-28. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Carrión, F. (2013) Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. En Caziani, J. y Schejtman, A. (Eds.) *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (pp. 21-31). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1371060020.fa_agora_2013_carrión.pdf

Chindarkar, N., Howlett, M. y Ramesh, M. (2017). Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges. *Public Adm. Dev.*, 37(1), 3–14. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1789>

Comisión Nacional del Agua [CONAGUA] (2014). Incrementan infraestructura hidroagrícola en Guerrero, para mejorar uso del agua y producción. Recuperado de <https://www.gob.mx/conagua/prensa/incrementan-infraestructura-hidroagricola-en-guerrero-para-mejorar-uso-del-agua-y-produccion>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2015). Infopobreza Recuperado de <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/>

Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2014) Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia severa del 14 de septiembre de 2013, en 56 municipios del Estado de Guerrero. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5314925&fecha=23/09/2013

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2015) Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420796&fecha=21/12/2015

Fernández-Álvarez, R. (2017). Inequitable distribution of green public space in the Mexico City: an environmental injustice case. *Economía, Sociedad y Territorio*, 17(54), 399-428.

Folke, C. (2016). Resilience (Republished). *Ecology and Society*, 21(4). DOI: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-09088-210444>

Galaz, V., Biermann, F., Crona, B., Lorbach, D., Folke, C., Olsson, P., Nilsson, M., Allouche, J., Persoon, Á. y Rieschl, G. (2012). Planetary boundaries: exploring the challenges for global environmental governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(1), 80-87. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.01.006>

Gómez-Álvarez, D., Rajack, R. y López Moreno, E. (2019). Estudio introductorio. En Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E. y Lanfranchi, G. (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 22-51) Washington: BID. Recuperado de www.iadb.org/metrogov

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (s.f). Censo de Población y vivienda 2010. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/cpv2010/pt.asp?s=est&c=27770&proy=cpv10_pt

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2016). Panorama sociodemográfico de Guerrero 2015. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/>

Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2014). Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

Kaika, M. (2017). 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. *Environment and Urbanization*, 29(1), 89-102. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247816684763>

Kenward, R.E., Whittingham, D.N., Arampatzis, S., Manos, B.D., Hahn, T., Terry, A., Simoncini, R., Alcorn, J., Batian, R., Donlan, R., Elowe, K., Fanzen, F., Karacsonyi, Z., Larsoon, M., Manou, D., Navodar, I., Papadopoulos, O., Papathanasiou, J., Von Raggamby, A., Sharp, R.J.A., Soderqvist, T., Soutokorva, A., Vavrova, L., Aebischer, N.J., Leader-Williams, N. y Rutz, C. (2011). Identifying governance strategies that effectively support ecosystem services, resource sustainability, and biodiversity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of U.S.A.*, 108, 5308–5312. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1007933108>.

Lascombes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.

Li, Y., Qiu, J., Zhao, B., Pavao-Zuckerman, M., Bruns, A., Qureshi, S., Zhang, C. y Li, Y. (2017). Quantifying urban ecological governance: a suite of indices characterizes the ecological planning implications of rapid coastal urbanization. *Ecol. Indicat.*, 72, 225–233. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.08.021>.

Margulis, S. (2016). *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*. Santiago: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41041-vulnerabilidad-adaptacion-ciudades-america-latinal-cambio-climatico>

Marques, E. (2013). Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, 7(3), pp.8–35. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1981-38212013000300001>

Merino, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En A. Fernández (Coord.) *Una agenda para las finanzas públicas de México* (pp. 145-185). México D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Recuperado de <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>

Morán Escamilla, J. (2017). Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, VII(13), 156-183. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/4262/Resumenes/Abstract_426249657007_2.pdf

Pacheco, O. (7 agosto 2014a). Protestan damnificados en acto de Aguirre por retraso en obras de reconstrucción. *Costa Brava*. Recuperado de <http://www.revistacostabrava.com/interes-general/protestan-damnificados-en-acto-de-aguirre-por-retraso-en-obras-de-reconstruccion/>

Pacheco, O. (7 agosto 2014b). Suspende SEDATU construcción de viviendas de damnificados en colonia San Diego. *Costa Brava*. Recuperado de <http://www.revistacostabrava.com/sociedad/suspende-sedatu-construccion-de-viviendas-de-damnificados-en-colonia-san-diego/> [Revisado 10 de febrero de 2018]

Pacheco, O. (19 mayo 2016). Clausura Profepa obra de Sedatu en Coyoaca de Benítez; es de alto riesgo. *Bajo palabra*. Recuperado de <https://bajopalabra.com.mx/clausura-profepa-obra-de-sedatu-en-coyuaca-de-benitez-es-de-alto-riesgo>

Rodríguez Esteves, J. (2004). Los desastres de origen natural en México: el papel del FONDEN. *Estudios Sociales*, 12(23), pp. 75-96. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751458004.pdf>

Salazar, G., Irarrázaval, F. y Fonck, M. (2017). Ciudades intermedias y gobiernos locales: desfases escalares en la Región de La Araucanía, Chile. *EURE*, 43(130), 161-184. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-7161201700030016>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes [SCT]. (2015). Infraestructura para la producción y comercialización en el desarrollo regional. Recuperado de <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/7/7-4.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2014). FONDEN- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales, en el Estado de Guerrero. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-06100-02-0135. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0135_a.pdf

Tosun, J. y Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA] (2020). Desastres naturales en América Latina y El Caribe 2000-2019. 101–114. Recuperado de http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/urgencia/10desastres_naturales.pdf

Verdugo, M. (2017). El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en México (2014-2018). El papel de los gobiernos locales. *Revista Internacionales*, 3(6), 166-193.