

**SEMINARIO: “ESCENARIOS DEL FUTURO PARA INVESTIGAR
ALTERNATIVAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY”**

REPORTE FINAL

Elaborado Por

The Lexington Group

Elaborado Para

**PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL
DISTRITO FEDERAL**

11 de Septiembre de 2012

Tabla de contenido

I.	Introducción	2
II.	Resumen Ejecutivo.....	2
III.	Objetivos, antecedentes y metodología utilizada.....	5
	Objetivos General y Objetivos Específicos.....	5
	Antecedentes	5
	El marco teórico.....	7
	El uso de escenarios	11
IV.	Descripción de la planeación e implementación de las actividades	13
	La aplicación de los Escenarios en el proyecto de la PAOT.....	13
	Ejecución del Proyecto.....	15
	Cronograma de actividades.....	19
	Programa de los Seminarios.....	20
V.	Hallazgos de la aplicación de la metodología.....	23
	Análisis de Resultados.....	23
	Aspectos Ambientales y Territoriales Prioritarios.....	24
	Análisis de Causas Raíces.....	25
	Misión de la PAOT.....	26
	Roles y Funciones de la PAOT.....	27
	Asignación de Presupuesto.....	29
VI.	Cartera de opciones robustas, independientemente del escenario	30
	Análisis de temas transversales	31
VII.	Lecciones aprendidas	33
VIII.	Conclusiones y recomendaciones generales.....	35
	Presentación oral.....	38
IX.	Anexos.....	40
	Anexo 1 Síntesis de los Mundos	
	Anexo 2 Guía del Facilitador	
	Anexo 3 Presentaciones de cada equipo	
	Anexo 4 Presentación de la opinión de los expertos externos a la PAOT	
	Anexo 5 Presentación al Procurador Resumen del Taller de Escenarios	
	Anexo 6 Testimonios de la participación	

**SEMINARIO: “ESCENARIOS DEL FUTURO PARA INVESTIGAR
ALTERNATIVAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY”**

REPORTE FINAL

I. Introducción

Este entregable, se refiere al “Reporte Final” del contrato No. PAOT-CAP-PDIA-007-CT-2012.

II. Resumen Ejecutivo

La herramienta de escenarios del futuro ha sido ampliamente utilizada en el sector privado para la planeación estratégica organizacional.¹ También ha sido utilizada con menos frecuencia por organismos públicos para el mismo propósito. Por ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental de los EEUU utilizó el mismo proceso en 2007 para identificar tendencias que afectarían su misión en 2021.²

El presente proyecto aplicó la misma metodología en un Seminario para la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) del Distrito Federal para investigar alternativas en la aplicación de la ley. El seminario fue altamente participativo y presentó tres distintos escenarios del futuro de la Ciudad de México en 2024, cuando la PAOT estará por cumplir 25 años y preguntó a los participantes: “¿Cuáles deberían ser los roles y funciones de la PAOT bajo esas circunstancias en 2024?” Los participantes en el seminario se dividieron en tres grupos correspondiendo a los tres “mundos” futuros e identificaron: los aspectos ambientales y territoriales que enfrentan al Distrito Federal en 2024, las causas raíces de estos aspectos y los roles y funciones que debería tener la PAOT en 2024. Después, en una sesión de “regreso al presente” se les preguntó a los participantes: “¿Qué implica lo que han visto en el futuro para la presente misión y atribuciones de la PAOT?” El seminario se presentó dos veces: el 5 de septiembre a Subdirectores e Investigadores de la PAOT en un seminario de 8 horas y el 6 de Septiembre a Subprocuradores, Coordinadores y Directores en un seminario de cinco horas. Los resultados de ambos seminarios fueron presentados al Procurador, el Lic. Miguel Ángel Cancino el 7 de Septiembre.

El marco teórico del proyecto tiene que ver con el rol del individuo en la sociedad. El rol del individuo en la sociedad ha sido debatido desde la publicación en 1776 de *The Wealth of Nations* por Adam Smith donde expuso el concepto de la “mano invisible” que asegura que el conjunto de acciones individuales llevan al máximo interés social.

¹ Ver por ejemplo el artículo de la empresa consultora, McKinsey: McKinsey 2009, http://mkqpreview1.qdweb.net/article_print.aspx?L2=5&L3=4&ar=2340http://mkqpreview1.qdweb.net/article_print.aspx?L2=5&L3=4&ar=2340

² El proyecto se denominó “EPA at 50” por ser 2021 el 50avo aniversario de la fundación de la Agencia de Protección Ambiental de los EEUU. El documento fue interno a la EPA y no existe en versión oficial.

Este marco teórico ha sido cuestionado por el concepto de externalidades donde las acciones de individuos imponen costos a la sociedad.

La PAOT fue establecida como una agencia en la intersección del interés social y público: su misión es defender el interés social frente a las acciones de individuos, pero simultáneamente defiende los derechos ambientales y territoriales de individuos cuando estos han sido violados por otros individuos o por instancias de gobierno. Su principal mecanismo ha sido asegurar la aplicación de la ley por medio de la recepción, investigación y resolución de denuncias en materia ambiental y territorial. Un propósito central del seminario fue investigar la factibilidad de utilizar alternativas a la aplicación de la ley en la misión de la PAOT. La herramienta de escenarios permitió investigar estas alternativas en el contexto de diversos futuros posibles del Distrito Federal en 2024 y determinar acciones que se deben tomar en el presente para asegurar el mejor futuro posible para el Distrito Federal.

Las principales conclusiones del seminario fueron:

- *El crecimiento económico y social del Distrito Federal y su competitividad están estrechamente relacionados con su futuro ambiental y social.* Los factores de crecimiento económico y desigualdad social influyen de manera importante en el medio ambiente y ordenamiento territorial del Distrito Federal. Hacia el futuro, la factibilidad de crear en el Distrito Federal una “ciudad del conocimiento” y un centro global y regional de servicios y comercio y manufactura ligera competitivo en la economía nacional e internacional será altamente influenciado por su habitabilidad y su desarrollo económico y socialmente sustentable.
- *Los aspectos ambientales y territoriales prioritarios que afectan los habitantes del DF tienen que ser vistos y confrontados de una manera holística.* Estos aspectos son altamente inter-relacionados. Acciones en solucionar uno de ellos pueden impactar a los demás positiva- o negativamente. Las acciones de estados aledaños al DF pueden tener importantes efectos dentro del DF y viceversa. Por esto la coordinación con otras entidades federales es crítica. La PAOT también requiere un alto grado de coordinación interinstitucional con otras instancias del Distrito Federal ya sea gubernamentales, tanto como académicas, privadas y sociales.
- *La misión y atribuciones de la PAOT son adecuadas para el cumplimiento de su responsabilidad hacia los ciudadanos del Distrito Federal.* La misión de la PAOT es:

Defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar

Esta misión fue vista como apropiada para los posibles futuros que puede enfrentar la PAOT en 2024 con ajustes menores.

La PAOT tiene tres principales roles

- ✓ Ser abogado del público

- ✓ Investigar y sugerir iniciativas a la Asamblea u otras instancias e
- ✓ Informar y educar al público

En general estos roles y las atribuciones de la PAOT fueron vistas como adecuadas pero existió un consenso casi universal entre los participantes de que la PAOT en el presente no está ejerciendo todas sus atribuciones, en otras palabras, de los 3 grandes roles que tiene la PAOT, se ha concentrado en el correspondiente a “Ser abogado del público”, dando mucho menor énfasis a sus atribuciones de “investigar y sugerir iniciativas a la Asamblea u otras instancias”, así como a “Informar y educar al público”. En tal virtud, los participantes dijeron coloquialmente: “La PAOT debe responder a denuncias “menos y mejor” y debe ejercer sus atribuciones de informar al público y promover el cumplimiento voluntario con la ley “más y mejor.” Evidenciando así la necesidad de incrementar su efectividad para el cumplimiento de la Misión, a través de tener un uso amplio de todas sus atribuciones, para atender las causas raíz que provocan el impacto al medioambiente y al ordenamiento territorial del DF.

- *La PAOT se encuentra en un momento coyuntural para re-orientar su misión y roles.* Los participantes en el seminario comentaron que tiene la oportunidad de “repensar hacia donde va” para:
 - ✓ *Reorientar su actividad hacia los problemas prioritarios ambientales y territoriales que enfrenta la Ciudad de México.* Para esto deberá efficientar y reducir el rol de respuesta y resolución de denuncias para atender mayormente a sus otras atribuciones de llevar a cabo investigaciones, hacer sugerencias, informar al público (por ejemplo por medio de difusión de indicadores transparentes y entendibles) y fomentar el cumplimiento voluntario con la ley.
 - ✓ *Implementar un proceso de planeación integral.* Este proceso debe incorporar las atribuciones de la PAOT para confrontar la problemática ambiental y territorial del DF de manera holística, coordinar con otras instancias del Distrito Federal y los estados aledaños y promover el empoderamiento de la sociedad en material ambiental y territorial por medio de información e indicadores creíbles, entendibles y actualizados.
 - ✓ *Acercarse a las delegaciones.* La problemática ambiental y territorial en el DF impacta principalmente a las comunidades recién llegadas y de bajos ingresos concentradas en las delegaciones del oriente de la ciudad, pero las actividades de la PAOT en respuesta a denuncias se concentran en el poniente de la ciudad. Hubo un consenso en el seminario que la PAOT debe acercarse más a las delegaciones donde recibe menos denuncias.

III. Objetivos , antecedentes y metodología utilizada

Objetivo General

Identificar métodos alternativos para mejorar el desempeño de la PAOT en la promoción del cumplimiento de la normatividad ambiental y territorial del desempeño ambiental del Distrito Federal.

Objetivos Específicos

- *Contar con criterios para elaborar programas de concientización y educación para mejorar el cumplimiento de la ley y el desempeño ambiental, incorporando en estos criterios un reconocimiento de alternos futuros del Distrito Federal para poder anticipar estos en el desempeño y en el diseño de herramientas complementarias.*
- *Generar opciones para promover el mejoramiento de desempeño tales como: concertación solución alternativa de conflictos, acuerdos para cumplimiento voluntarios, construcción de observatorios, uso de medios de comunicación, etc.*

La metodología utilizada para lograr el objetivo general y los objetivos específicos fue la elaboración de escenarios de la Ciudad de México hacia 2024 y la implementación de dos seminarios de escenarios con personal de la PAOT. Este reporte resume el proceso llevado a cabo para diseñar los talleres y presenta los resultados de los talleres. A continuación describimos:

1. Los antecedentes del proyecto
2. El marco teórico del uso de alternativas o complementos a la aplicación de la ley
3. El uso de escenarios y casos de estudio

Antecedentes

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) del Distrito Federal tiene una amplia gama de responsabilidades y herramientas disponibles, desde promover la aplicación de sanciones civiles o penales por faltas y delitos ambientales hasta la concertación con grupos comunitarios en respuesta a sus quejas de ruido y otras molestias y la promoción de acuerdos voluntarios. The Lexington Group apoyó a la PAOT en la investigación del uso más efectivo de estas herramientas para lograr su misión de:

Defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar.

La PAOT tiene tres principales categorías de roles en el logro su misión:

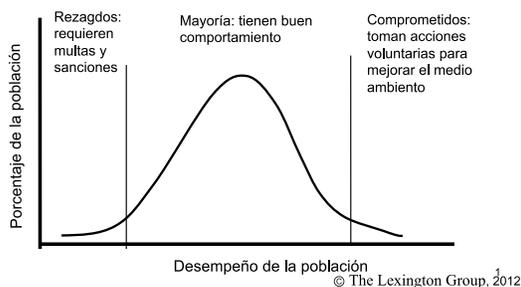
- Ser el abogado del público en materia ambiental y de ordenamiento territorial,
- Vincularse con instituciones públicas y privadas para llevar a cabo investigaciones y hacer recomendaciones a la Asamblea o para cambios en normatividad
- Informar y educar al público.

Para lograr cada uno de estos roles la PAOT tiene varias atribuciones o funciones como se ve en la tabla abajo:

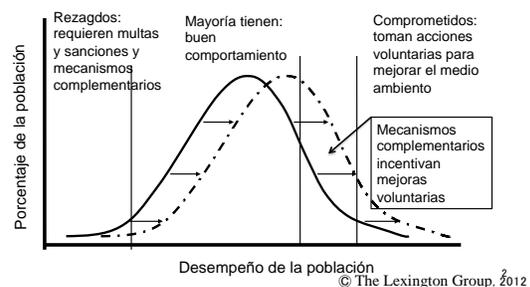
Roles y Funciones de la PAOT	
➤	<p><i>Ser abogado del público</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Responder a y resolver denuncias ○ Hacer recomendaciones hacia otras instancias ○ Representar el interés legítimo ante tribunales ○ Aplicar resolución alterna de conflicto
➤	<p><i>Investigar y sugerir iniciativas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hacer investigaciones y sugerencias para la Asamblea ○ Concertar investigaciones con instituciones privadas, Sociales y educacionales ○ Proponer/coordinar cambios normativos
➤	<p><i>Informar y educar al público y dependencias</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Promover acciones y cumplimiento voluntario ○ Informar y concientizar la población ○ Divulgar información ambiental y promover transparencia

La situación de cumplimiento con la ley y el comportamiento ambiental y territorial de los habitantes de comunidades se ilustran en la figura abajo. En el panel izquierdo se describe la situación actual. En concepto, existen tres grupos de población: 1) los rezagados que requieren sanciones ya sea civiles o penales para asegurar su cumplimiento con la ley, 2) la gran mayoría de la población que tienen buen comportamiento ambiental y les importa que sus vecinos también cumplan, 3) los comprometidos que toman acciones que van más allá del cumplimiento legal para mejorar su propio desempeño ambiental y el de sus comunidades.

Comportamiento ambiental y herramientas de aplicación de la ley: condición actual



Comportamiento ambiental y herramientas de aplicación de la ley: condición futura



El objetivo del proyecto fue buscar una combinación de herramientas que lleven a una situación futura como se ve en el panel derecho:

- Programas de concientización y educación que han mejorado el desempeño ambiental y territorial de la población. La distribución de la población se ha movido hacia el mejor comportamiento. Existen menos rezagados y una mayor proporción

de la población tiene un compromiso para tomar acciones que van más allá de lo requerido por la ley,

- La PAOT tiene una mayor gama de opciones para promover el mejoramiento en el desempeño. Aún para los rezagados existen opciones adicionales a multas y sanciones como solución alterna de conflictos y existen mecanismos complementarios a la aplicación de la ley para promover y para incentivar un mejoramiento en el comportamiento ambiental y territorial por parte de la mayoría de la población y los comprometidos.

El marco teórico del uso de alternativas o complementos a la aplicación de la ley

El marco teórico de este proyecto se basó en dos conceptos:

1. La interacción entre el interés privado y el interés público en las acciones de los individuos, organizaciones y empresas y en políticas públicas, tomando en cuenta nuevos conceptos desarrollados en estudios de economía, psicología y evolución humana.
2. El uso de escenarios del futuro como una herramienta para crear consenso entre distintos grupos en la definición de acciones concertadas del grupo.

Estos conceptos se describen abajo.

El interés individual y el interés público

La factibilidad de utilizar herramientas alternativas y/o voluntarias para promover el mejoramiento ambiental y territorial ha sido debatida. El economista norteamericano y ganador del premio Nobel, Milton Friedman escribió que, “la responsabilidad social de la dirección de una empresa es generar las utilidades mas altas posibles cumpliendo con las reglas de la sociedad.”³ Este punto de vista se opone al punto de vista generalmente asociado con responsabilidad social empresarial que sugiere que la empresa tiene una responsabilidad de contribuir al bienestar de la sociedad mirando más allá de utilidades reeditadas a accionistas.⁴

El mismo debate existe en cuanto a las acciones de individuos en su relación con la sociedad. En su artículo clásico, “La Tragedia de los Comunes,” Garrett Hardin da el ejemplo de vaqueros en una pradera común.⁵ Al inicio, el ganado de pocos vaqueros florecía en la pradera, pero al grado que más y más vaqueros descubrieron la pradera, agotaron su capacidad productiva. Sin embargo, no existían incentivos para que algunos vaqueros abandonaran la pradera voluntariamente y el agotamiento de la pradera persistió. La tragedia fue que cada vaquero actuando en su propio interés contribuyó a la destrucción del recurso del cual todos dependían.

³ Milton Friedman: “The Social Responsibility of Business is to increase its Profits” The New York Times, Magazine, Septiembre 13, 1970.

⁴ Ver por ejemplo, John Taft, Stewardship: Lessons Learned from the Lost Culture of Wall Street. John Wiley and Sons, 2012

⁵ Garrett Hardin, The Tragedy of the Commons. Publicada en la Revista Science, December 13, 1968

Las perspectivas de Garrett Hardin y Milton Friedman comparten una visión de seres humanos motivados sólo por el interés propio.⁶ Si esto es el caso, las únicas políticas públicas con posibilidad de éxito son aquellas que aplican la coerción positiva o negativa (incentivos o desincentivos) para limitar las acciones de los vaqueros (las reglas de la sociedad de Friedman) o la privatización que crea un interés privado en la protección de la pradera. El pensar que individuos o empresas tomarán acciones voluntarias para la protección de la pradera es idealista y tienen poca posibilidad de éxito. En este orden de ideas, los individuos sólo actúan en su propio interés; no en el interés social. Friedman agrega a esto una visión de que el sistema económico más efectivo es el que da mayor libertad de acción al individuo.⁷

Más recientemente ha emergido una nueva literatura en evolución humana, economía y psicología que cuestiona los supuestos básicos de economía de Hardin y Friedman. Edward O. Wilson, un prominente biólogo y naturalista norteamericano publicó un libro, *The Social Conquest of Earth*, donde argumenta que la historia de la evolución humana no ha seguido exclusivamente el modelo darwiniano de adaptación evolucionaria basada en la sobrevivencia del individuo más apto.⁸ Con base en extensos estudios de evolución humana Wilson argumenta que la evolución ha consistido en la interacción de dos tendencias: sobrevivencia individual dentro del grupo y la sobrevivencia común del grupo en competencia con otros grupos:

El dilema del bien y del mal oscila entre la selección individual y la selección grupal, los cuales actúan juntos en la misma persona pero a la vez en oposición entre sí. La selección individual es el resultado de la competencia por la supervivencia y la reproducción entre los miembros del mismo grupo. Da forma a los instintos de cada integrante, que son fundamentalmente egoístas con referencia a otros miembros. Por el contrario, la selección de grupo está formado por la competencia entre las sociedades, tanto a través de los conflictos, con la competencia directa diferencial en la explotación del medio ambiente. En otras palabras, el individuo tiende a ser altruista hacia los miembros de su grupo (pero no hacia los miembros de otros grupos). La selección individual es responsable de la mayor parte de lo que llamamos pecado, mientras que la selección de grupo es responsable de una porción

6 Este punto de vista se basa originalmente en la obra de Adam Smith, *The Wealth of Nations* que expone el punto de vista que existe una “mano invisible” que guía las acciones de actores. Cuando cada actor actúa en su propio interés, el resultado es un sistema eficiente que beneficia a todos. Es importante, sin embargo, notar que el propio Adam Smith argumentó por una visión alterna de conducta moral

7 Hardin y Friedman difieren en la urgencia con que ven la problemática de presión ambiental y poblacional. Friedman le da mayor prioridad a crecimiento económico y busca limitar las reglas de la sociedad a las mínimas requeridas por el interés social; Hardin tuvo una gran preocupación con la presión de crecimiento poblacional y estaba más dispuesto a aceptar coerción en actividades humanas.

8 E.O. Wilson, *The Social Conquest of Earth*. Liveright Publishing Company, a Division of W.W. Norton & Company, New York, 2012.

*mayor de las virtudes. Juntos, han creado el conflicto entre los ángeles
más pobres y más grandes de nuestra naturaleza.*⁹

El modelo de comportamiento humano basado exclusivamente en el egoísmo, sin un instinto altruístico no conforma la naturaleza humana; nuestro comportamiento es una mezcla compleja de altruismo y egoísmo.¹⁰ Una amplia explicación de las causas y motivos que provocan esta dicotomía, desde el ángulo antropológico y psicológico fue desarrollada por Erich Fromm.¹¹

El modelo del individuo que actúa racionalmente en su interés propio también ha sido cuestionado por la nueva disciplina de *behavioral economics* (economía de comportamiento). El psicólogo Daniel Kahneman ganó el premio Nobel por su obra con Amos Tversky, que cuestionó el supuesto fundamental en economía de que los individuos actúan racionalmente en su propio interés¹². Este punto de vista se difundió y se puso en el contexto de políticas públicas por Thaler y Sunstein en su libro *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*.¹³ La economía del comportamiento argumenta, con diferencia a la economía clásica, que los individuos no deciden racionalmente en su propio interés. Los seres humanos (que Thaler y Sunstein llaman “humanos”) no actúan de manera racional, seres racionales (que Thaler y Sunstein llaman “econs”) actúan racionalmente, pero no existen. Por esto, es importante crear una “arquitectura de decisiones” en políticas públicas para asegurar que los “humanos” tomen decisiones que corresponden a su propio interés y al interés público.

Si llevamos los conceptos de E.O. Wilson y los proponentes de la economía del comportamiento a la pradera común de Garrett Hardin, hay un cambio fundamental en el destino de los vaqueros. Ya no están destinados a competir uno con el otro inexorablemente hasta llegar a su ruina común. Reconocen que tienen un interés altruístico por la protección de la pradera de la cual todos dependen. La economía del comportamiento sugiere que con mayor información y, mejores procesos de decisión, los vaqueros pueden mejorar sus decisiones hasta llegar a esquemas que no resultan en la destrucción de la pradera; pueden cambiar su comportamiento y/o innovar en sus hábitos para proteger la pradera.

El estudio de relaciones internacionales también ha contribuido a conceptos importantes en políticas públicas. Joseph Nye, un prominente diplomático norteamericano y ex-Director de la escuela de políticas públicas Kennedy en Harvard ha elaborado el concepto de poder

⁹ Wilson, *The Social Conquest of Earth*, p.241

¹⁰ Es interesante que Adam Smith, el fundador del estudio moderno de economía y escritor de *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1775, donde expone el punto de vista, fundamental al capitalismo, de que el sistema económico más eficiente y más justo se basa en la “mano invisible” que asegura que el conjunto de acciones individuales egoístas promueve el interés social, también escribió *The Theory of Moral Sentiments* 1759, donde argumenta que como seres humanos buscamos la simpatía de nuestros pares. Smith expone una interacción entre el egoísmo y el altruismo, similar a la que expone Wilson.

¹¹ Fromm Erich, *El corazón del hombre*, FCE y también, *El miedo a la libertad*, Paidós.

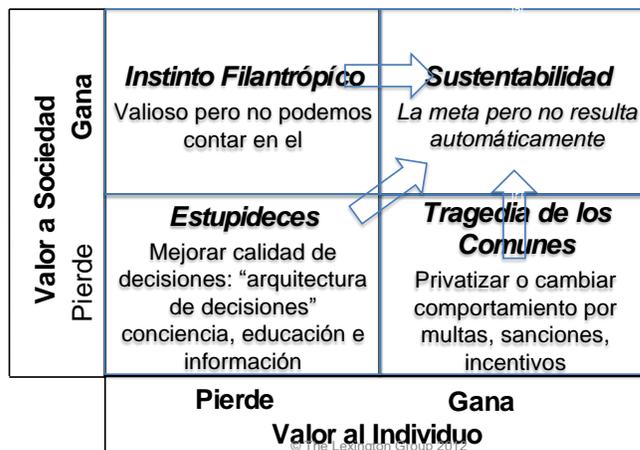
¹² Este punto de vista es coincidente también con la formulada por Gary Becker, Premio Nobel de Economía, llamada *Rational choice theory*.

¹³ Las exposiciones más completas de este punto de vista se encuentran en el libro de Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, Farrar Straus and Giroux, NY, 2011 y de Richard Thaler y Cass Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Caravan books, 2008.

“duro” y poder “suave” (hard and soft power). Poder duro es el poder formal de sanciones, y/o poder político, militar y económico que ejerce un país al imponer su voluntad sobre otros países; poder suave es la influencia de persuadir con acuerdos, campañas de información, influencia cultural y otras herramientas que tiene un país por sus relaciones informales. Es importante reconocer que para ser efectivo el poder suave generalmente es un complemento, no un sustituto, por el poder duro.¹⁴

Esto nos lleva a un modelo de decisiones en políticas públicas más amplio que el de Garrett Hardin en la Tragedia de los Comunes donde el interés público y el interés social pueden coincidir o no y donde la autoridad tiene mayores herramientas que incentivos y desincentivos “duros”. Los individuos en algunos casos actúan en el interés social y en otros en su interés particular. En unos casos las acciones de los individuos, en su interés particular, contribuyen al interés social y en otros casos actúan en contra de ese interés social. Las instancias públicas cuentan con instrumentos de poder “duros” como sanciones legales, aplicación de la ley e incentivos económicos, pero también cuentan con poderes “suaves” en la difusión de información y cambio cultural. Esto se ilustra en la matriz de 2x2 en la figura de abajo.

Un Marco Conceptual—Valor al Individuo y Valor a Sociedad



40

Cada uno de los cuadrantes en la figura corresponde a distintas relaciones entre el interés individual y el interés público y tiene distintas implicaciones para las políticas públicas:

1. *Desarrollo Sustentable*: El interés público y el interés privado coinciden. Políticas públicas deben reforzar e incentivar condiciones donde el interés de la sociedad y de los individuos (incluyendo individuos, comunidades, empresas y otras organizaciones) coinciden, se preservan y se incrementan. El problema, desde luego, es que esta situación no siempre se da. Herramientas como difusión de información, publicación de ejemplos de buenas prácticas y reconocimiento público

¹⁴ Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

de buenas prácticas, pueden ser efectivas en promover acciones de desarrollo sustentable.

2. *Tragedia de los comunes*: las acciones de los individuos resultan en el deterioro del interés social. Esta es la situación clásicamente descrita por Garrett Hardin en *La Tragedia de los Comunes*. Situaciones de este tipo existen y siempre existirán. El instinto egoísta que señala Wilson es parte de la naturaleza humana, a pesar de que coexiste con un instinto altruístico. En estos casos es apropiado el poder “duro” de la autoridad para desincentivar acciones que deterioran el interés social. Si no existen reglas de juego bien establecidas y estrictamente aplicadas, los individuos que actúan de manera responsable estarán en desventaja, respecto de los que no lo hacen. Sin embargo, intervenciones públicas “duras” pueden consistir tanto en desincentivos (sanciones legales) como en incentivos (por ejemplo pago por servicios ecológicos en la conservación de suelos a los proveedores de estos servicios).
3. *Estupideces (o errores por tomadores de decisiones)*. Como argumentan los proponentes de la economía de comportamiento, existen casos donde los individuos actúan de manera que dañan al interés de sus propios intereses y a los intereses de la sociedad. En la económica clásica este rubro no existe porque seres racionales o “econs” siempre actúan en su propio interés. Como argumentan Thaler y Sunstein en *Nudge*, en la economía de seres humanos de carne y hueso es posible y frecuente que “humanos” comentan errores que perjudican a sus intereses y al interés de la sociedad. En estos casos, el factor crítico es mejorar las decisiones que toman los individuos. Esto se puede hacer con mejoras en la “arquitectura de decisiones” (cómo se presentan las decisiones) y la información que respalda las decisiones. Bajo este elemento se pueden incluir estrategias de comunicación por redes sociales, concientización de la población y estudios e investigaciones que indiquen el valor a individuos de un medio ambiente y un territorio ambientalmente sano.
4. *Filantropía*. Los individuos que se sacrifican por promover el interés social. La responsabilidad social empresarial puede ser un caso de acciones filantrópicas. Los individuos también se pueden comportar de manera que protege el interés social aún sacrificando su interés particular. Acciones en este rubro corresponden a la motivación altruística que señala E.O. Wilson. Desafortunadamente, la filantropía no es una motivación consistente. Las empresas e individuos pueden invertir en acciones filantrópicas en temporadas de buena economía, pero dejan de actuar filantrópicamente durante las temporadas de mala economía. Un importante objetivo de las políticas públicas debe ser fortalecer las acciones voluntarias de los individuos e empresas que correspondan al interés social. Sin embargo, es crítico asegurar que individuos y empresas reconozcan también que estas acciones corresponden a sus intereses como individuos y como miembros de la sociedad.

El uso de escenarios para identificar estrategias hacia el futuro.

Los Escenarios (también llamados “estudios de prospectiva”) se utilizan crecientemente en la planeación estratégica de empresas y organizaciones gubernamentales. En una encuesta de ejecutivos de planeación estratégica y directores generales de las principales empresas,

la empresa consultora McKinsey encontró que el uso de escenarios fue la herramienta más útil que estas empresas utilizaron en sus proceso de planeación estratégica.¹⁵ The Lexington Group aplicó esta herramienta exitosamente en un proceso de planeación con la Agencia de Protección Ambiental de los EEUU (U.S. EPA por sus siglas en inglés) y la ha aplicado también con empresas, grupos empresariales e instituciones educacionales. La experiencia y conocimiento de estas aplicaciones fueron utilizadas en el proyecto para la PAOT.

Existen varias formas de escenarios. Algunos se utilizan como una forma de análisis de sensibilidad (sensitivity analysis) donde varían los supuestos en modelos y proyecciones econométricas y se identifica el impacto de supuestos alternos en las proyecciones de los modelos. Como se utilizaron en este Seminario, los escenarios son una herramienta de toma de decisión consensuada, donde se exploran las implicaciones de futuros alternos. Bajo este entendimiento, los escenarios son estudios de casos del futuro utilizados para analizar estrategias organizacionales alternas. Preguntan “¿Qué sucede si...?” o bien “Bajo los Hechos del Caso, ¿Qué resulta más efectivo hacer?” logrando a través de un aprendizaje, basado en la discusión grupal, generar estrategias robustas que preparen a la institución u organización a responder con efectividad al logro de su Misión, independientemente de incertidumbres claves que no se prestan a modelación cuantitativa.

En un contexto algo diferente, el psicólogo de procesos de decisión y ganador de premio Nobel comentado arriba, Daniel Kahnemann, argumenta que una organización se puede ver como una productora de decisiones (algunas de naturaleza muy operativa y otras de tipo estratégico). Vista así, la organización, se puede evaluar en términos del “control de calidad de sus decisiones” y el objetivo es mejorar la calidad las decisiones en la organización, porque están son las guías para la acción (y los resultados). Para lograr lo anterior enfatiza el uso de un “pre-mortem” en procesos de toma de decisión (pensar en adelante a la decisión de cuales pueden ser sus consecuencias). Escenarios como se utilizan en este proyecto comparten el enfoque de Kahnemann en la mejora de decisiones.¹⁶

Los Escenarios que se construyen son posibles, pero no predicen el futuro. Su propósito es abrir las mentes de los participantes, en procesos de decisión, a las posibles consecuencias de estrategias alternas, para fomentar la creatividad, el aprendizaje colectivo y, llegar a conclusiones “robustas” que funcionen bajo diversos futuros posibles. La metodología de escenarios es una especie de “pre-mortem”. Utiliza el mismo concepto—investiga las consecuencias de decisiones en diversos futuros antes de tomar la decisión. Kahnemann indica también que un importante error en procesos de decisión es la tendencia a “anchoring”, o a “anclamiento”. “Anclamiento” se define como la tendencia a “anclar” o a “prejuiciar” una decisión sin tomar en cuenta todos los elementos que configuran el contexto y sin analizar sí los hechos son falsos, verdaderos, probables, etc. El uso de escenarios evita la tendencia al anclamiento, presentando diversos contextos de decisión.

¹⁵ McKinsey 2009,
http://mkqpreview1.qdweb.net/article_print.aspx?L2=5&L3=4&ar=2340http://mkqpreview1.qdweb.net/article_print.aspx?L2=5&L3=4&ar=2340

¹⁶ https://www.mckinseyquarterly.com/Daniel_Kahneman_on_behavioral_economics_2214

Estudios de Caso. Los Escenarios se pueden describir como “estudios de caso en reversa.” Mientras estudios de caso como son los utilizados en instituciones de educación en negocios y políticas públicas como la Universidad de Harvard y el IPADE, entre otros, estudian decisiones tomadas en el pasado, los escenarios proyectan a un futuro y preguntan cuáles hubieran sido las decisiones apropiadas. Comparten la metodología del método del caso-- documentan experiencias positivas o negativas como base para la discusión y trabajo en equipo. Se basan en poner en ejercicio 2 actitudes y la disposición para fortalecerlas y acrecentarlas: apertura de mente y firmeza de criterio¹⁷

- La **apertura de mente** se deriva de la disposición para aprender, en la medida de que se tenga también capacidad para observar la actuación y la forma de pensar de los demás. Siempre se busca aprender si se busca ver a alguien en plena acción de algo que domina.
- La **firmeza de criterio**, por otra parte, es la capacidad de emitir juicios de valor equilibrados. Esto permite al individuo distinguir entre lo que sirve y lo que no, entre lo urgente y lo importante, entre lo esencial y lo accesorio, entre lo que interesa a sus propósitos y lo que es ajeno a ellos.

Pero las ideas preconcebidas y la propia experiencia limitan nuestra capacidad de escuchar y de comprender; por ello se requiere el ejercicio repetido de intentar captar mejor lo que ocurre a nuestro alrededor y, de mejorar la capacidad en el equilibrio de los juicios de valor sobre ello. El método del caso es precisamente un ejercicio de observación y de juicio que convierte la experiencia en un factor educativo. El contacto con los puntos de vista de otros participantes en el proceso, así como el contraste de criterios o juicios de valor con los ajenos, permiten practicar una valiosa gimnasia que recapitaliza la experiencia y ensancha las propias capacidades de acción. Lo importante es la experiencia que el ejercicio de este proceso le reporta al participante; la forma de dirigir se perfecciona en el ejercicio mismo de analizar todos los aspectos del caso, diagnosticar sus problemas, generar alternativas de solución realistas y de comprometerse en la decisión a tomar. Todo ello se lleva a cabo dentro de grupos integrados, dirigidos por un facilitador.

IV. Descripción de la planeación e implementación de las actividades desarrolladas

La aplicación de los Escenarios del Futuro en el proyecto de la PAOT.

El proyecto utilizó la herramienta de escenarios para enriquecer el proceso de evaluación de estrategias de la PAOT en el cumplimiento de su misión. Se diseñaron tres “mundos” o escenarios del futuro de la Ciudad de México¹⁸. Los mundos se basan en la interacción de “continuidades” (tendencias por ejemplo, demográficas, que no varían a través futuros) y discontinuidades o incertidumbres claves (por ejemplo, eventos políticos que pueden variar importantemente a través de los mundos). Los escenarios de la Ciudad de México parten de

¹⁷ Tomado del libro Ventana al Mundo. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE)

¹⁸ En el Reporte de Primer Entregable, se describe detalladamente el proceso que se siguió, desde la investigación bibliográfica, el desarrollo de entrevistas con expertos, hasta la creación de las características de cada uno de los 3 escenarios.

la interacción entre la gobernanza¹⁹ de la economía global, la economía Mexicana y la economía de la Ciudad de México. Son solo ilustrativos para propósitos de discusión de “¿que sucede si...?” o ¿para ser efectivo en el logro de los propósitos, que recomienda? No son ni predictivos ni normativos, tampoco pretenden ilustrar sobre la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada, su propósito central es servir de base para la discusión. O sea no pretenden decir que uno u otro escenario es el más probable y no abogan por uno u otro mundo.

El derecho a la justicia ambiental y al ordenamiento territorial son los temas centrales que tutela la PAOT. Sin embargo, influyen en estas presiones económicas, sociales, políticas y, ciertamente (aunque el ámbito de competencia de la PAOT es el DF) el contexto del desarrollo de la economía nacional e internacional, dada la interrelación que guardan los temas económicos y políticos en un mundo globalizado, como el que vivimos. De ahí surge la importancia que los escenarios tomen en cuenta el contexto internacional y su conexión con los posibles futuros de México y el DF en particular.

Se tomó como punto de partida que el gobierno del Distrito Federal junto con grupos sociales y empresariales dentro de DF (y coordinando con los estados aledaños) han tomado la decisión de crear una “ciudad del conocimiento” basada en el desarrollo sustentable y socialmente equitativo del DF. La pregunta fundamental en los tres escenarios es como el DF puede construir este futuro y cual sería el rol de la PAOT en su realización. El proyecto se basó en tres “mundos” o posibles futuros del Distrito Federal²⁰. El eje de cada Escenario se describe a continuación:

- Mundo Desordenado²¹--no se logra una resolución de la crisis Europea y la economía global entra en un período prolongado de estancamiento. Aún más problemático, la recesión resulta en la fragmentación de la gobernanza del sistema económico y político global. La prevalencia de redes sociales empeora la inestabilidad social impulsada por falta de empleos. A pesar de importantes esfuerzos, para comienzos de la década de 2020 la economía de la Ciudad de México ha empeorado y faltan recursos para resolver los serios problemas económicos, sociales y ambientales que enfrenta.
- “Mundo Enclaves²¹”--China, reconociendo que su economía depende de un sistema económico global robusto, rescata la economía Europea y se convierte en el guardián de la economía global; emerge un “consenso de Beijing” que favorece a países al grado que alimentan la economía global. Para México, el eje económico

¹⁹ El Banco Mundial define “gobernanza” (governance en inglés) como “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país.” The World Bank, Managing Development; The Governance Dimension 1991. En el caso de gobernanza internacional el término se refiere a la manera en que los países del globo ejercen el poder. La gobernanza colaborativa se refiere a un sistema bajo el cual los países del mundo colaboran para lograr objetivos comunes.

²⁰ En este Reporte se incluye en el Anexo 1 la síntesis de los 3 Escenarios, toda vez que la descripción completa se incluyó en el Reporte correspondiente al 2º Entregable.

²¹ Enclave: Territorio incluido en otro de mayor extensión con características diferentes: políticas, administrativas, geográficas, etc. Grupo humano inserto en otro de características distintas. En el caso el término se aplica para marcar la desigualdad económica entre el 2% que acumulan la mayor parte de la riqueza y el 98% que tienen económicas muy precarias.

Este-Oeste predomina sobre el Norte-Sur. El crecimiento económico es prioritario y quedan por detrás la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Un “2%” de élites que participan en la economía global se concentran en enclaves en las grandes ciudades del mundo y son altamente exitosos e interconectados. Esta dinámica prevalece en el DF donde enclaves de pobres y ricos son cada vez más aislados unos de los otros.

- “Mundo Abierto”-- se resuelve la crisis económica europea por un “gran acuerdo” que incorpora crecimiento y austeridad y se trasmite esta lección aprendida a una época de colaboración global. La prevalencia del internet lleva a una interconectividad global y emergen “PyMEs²² Multinacionales” que acceden a mercados globales y locales y abren acceso de comunidades de la base de la pirámide a los beneficios de mercados. Los problemas que surgen son los problemas del éxito. México se convierte en una ciudad altamente atractiva por su posicionamiento geográfico estratégico, su acceso digital a los centros comerciales globales y sus dotaciones, naturales y culturales. Sin embargo, esto lleva a una sobredemanda para el uso de estas dotaciones. La problemática que enfrenta es ¿como mantener las bases de su éxito frente a rápido crecimiento económico y poblacional?

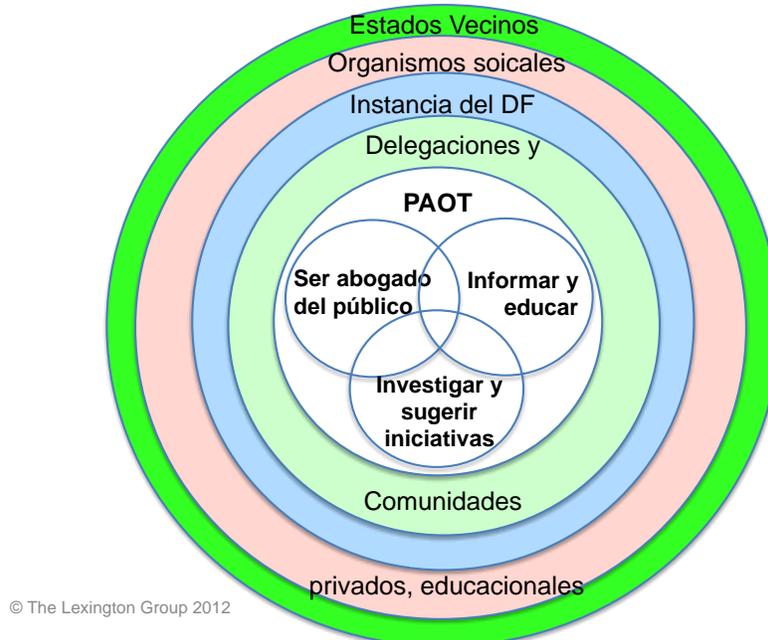
Ejecución del Proyecto

La ejecución del proyecto consistió en cuatro tareas:

1. *Investigación de los roles y atributos de la PAOT.* La PAOT tiene varias autoridades y atributos que se pueden caracterizar como poderes “duros”--la aplicación de la ley y sanciones--y poderes “suaves”--educación, concientización y comunicación por medios sociales--siguiendo el esquema de Joseph Nye. Como se ve en la figura abajo, estos poderes relacionan a la PAOT con otras dependencias del gobierno del Distrito Federal y de gobiernos de estados y municipios que colindan con el DF, para constituir la Zona Metropolitana del Valle de México. La primera etapa de investigación en el proyecto fue identificar, por medio de entrevistas y talleres, cuales son los poderes “duros” y “suaves” con que cuenta o puede contar la PAOT.

²² Siglas de Pequeñas y Medianas Empresas.

La PAOT interactúa con una variedad de actores en el DF y estados aledaños



2. *Investigación de tendencias que afectarán el futuro del DF.* The Lexington Group llevó a cabo dos tipos de investigación:
 - a. *Trabajo de escritorio.* Existe una muy amplia literatura en las tendencias principales ambientales, sociales y económicas que afectarán el futuro del DF. The Lexington Group revisó la literatura de tendencias en el DF y en las mega-ciudades del mundo, así como ejemplos de ciudades que pueden servir como modelos para el DF.²³
 - b. *Entrevistas con expertos académicos y otros expertos en disciplinas jurídicas, urbanistas, ambientales.* Junto con la PAOT identificamos expertos por entrevistar para conocer su opinión de las tendencias que afectarán el futuro del DF. Estas entrevistas dieron una perspectiva más actualizada de los últimos estudios que aún no están en la literatura y tuvieron el beneficio de involucrar a los expertos en nuestro trabajo,
3. *Preparación de escenarios del futuro.* Con base en la información recopilada en la tarea 2 e información disponible por The Lexington Group, proveniente de previos estudios de escenarios, preparamos tres escenarios de posibles mundos futuros. Estos escenarios describen posibles futuros del DF que dependen no solo de las acciones que se pueden tomar internamente, sino también en acontecimientos económicos, sociales y naturales que pueden afectar al DF en distintos horizontes de tiempo.

²³ El detalle se encuentra en el Reporte del Primer Entregable

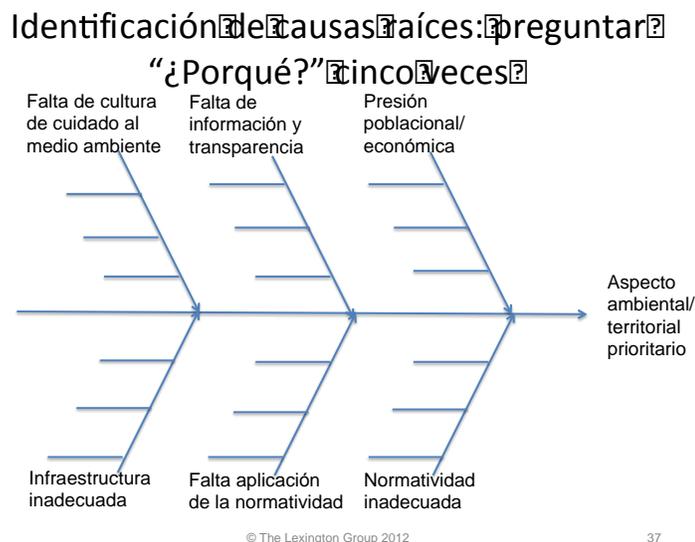
4. *Talleres de escenarios del futuro.* Junto con la PAOT, The Lexington Group organizó 2 seminarios con personal de la PAOT para desarrollar una visión compartida del futuro de la ciudad y estrategias para su mejoramiento ambiental y territorial. Los participantes en los seminarios fueron personal de la PAOT de mandos medios, niveles de subdirección e investigadores, estuvieron 31 personas en el primer seminario de 8 horas y, 18 personas de alto nivel en el segundo seminario, de reporte directo al Procurador y a los propios Subprocuradores. En ambos seminarios, los participantes se dividieron en tres grupos correspondiendo a los tres mundos. Cada grupo “vivió” en su futuro mundo asignado. La pregunta fundamental fue ¿qué implican estas tendencias hacia el futuro para el logro de la misión de la PAOT? Para esto los participantes pasaron por un proceso estructurado consistiendo en:
- a. Una vez identificados los participantes, por parte de la PAOT, esta procedió a conformar los grupos de cada taller, asignando a cada grupo uno de los 3 “mundos”. Basado en esta asignación, les fue remitido a cada participante el material de estudio²⁴, consistente en:
 - i. Instrucciones del ejercicio
 - ii. La carta de la Procuradora, en el 2024, con la petición expresa del análisis requerido
 - iii. El propio caso de estudio que recopilaba la situación mundial, de México y del DF del 2112 al 2023.
 - b. Para guiar la conducción a lo largo del Seminario se conformó la Guía del Facilitador, para tener procesos y resultados homogéneos, de los grupos participantes²⁵
 - c. Inmersión en el futuro. Los participantes “vivieron” en la realidad del mundo que les fue asignado. Discutieron como es vivir en este mundo para ellos mismos, para sus familias, para sus trabajos. El propósito fue entender su mundo asignado no solo a un nivel intelectual sino también a un nivel personal.
 - d. Identificación de temas prioritarios. En un proceso grupal los participantes identificaron los temas prioritarios ambientales y territoriales en su mundo. Estos temas pueden incluir, por ejemplo, conservación de suelos, contaminación, suministro de agua, manejo de residuos y basura.
 - e. Identificación de causas raíces de los temas prioritarios. Se les explicó brevemente a los participantes la herramienta de identificación de causas raíces. En el caso de la PAOT se presentaron seis posibles fuentes de causas raíces que solas o (más probable en combinación) contribuyen a los temas prioritarios:

²⁴ El material se encuentra incluido en el Reporte correspondiente al 2º Entregable.

²⁵ La Guía del facilitador se incluye en el Anexo 2 de este Reporte Final

- *Presión poblacional o económica-una alta tasa de crecimiento crea presiones en el sistema ambiental y territorial,*
- *Falta de normatividad o procesos adecuados-no existen normas que prevengan el problema. Es importante notar que los procesos pueden incluir requisitos no-tradicionales como pago por servicios ambientales,*
- *Falta de aplicación de la ley-normas y procesos existen, pero no son adecuadamente aplicadas o son violadas.*
- *Falta de conciencia y cultura de cuidado al medio ambiente y a servicios ambientales dentro de la población y tomadores de decisión.*
- *Falta de información-no existe información adecuada y en forma amigable al usuario que permita a miembros del público y representantes de instancias de gobierno tomar decisiones informadas en temas ambientales y territoriales,*
- *Falta de infraestructura-en algunos casos puede existir una falta de infraestructura, por ejemplo para suministro y manejo de agua y manejo de residuos.*

La siguiente figura ilustra el modelo de causa-raíz que se aplicó:



En el proceso de análisis de causas raíces los participantes en el seminario identifican la posibles causas raíces, en su mundo asignado, de los temas prioritarios, para entonces desarrollar medidas para prevenir sus consecuencias. Estas a su vez se convierten en estrategias preventivas.

- f. Estrategias particulares hacia el futuro. Los participantes en cada mundo elaboraron estrategias puntuales para su mundo con base en el análisis de causas raíces. Las estrategias se desarrollaron alrededor de temas específicos como: ¿Cómo se resuelven problemas de invasión de suelos de

conservación utilizando las herramientas con las cuales cuenta la PAOT? Se basaron en las herramientas con las cuales cuenta la PAOT (pero en algunos casos no son altamente utilizadas) y, otras que se pueden sugerir como necesarias y complementarias.

- g. Estrategias “robustas” hacia el futuro. Los grupos se reunieron en una sesión plenaria donde cada “mundo” presentó sus conclusiones. Los participantes identificaron estrategias “robustas” que funcionan efectivamente independientemente de cual mundo le “toque” a la ciudad y estrategias “particulares” que son específicas a las condiciones de uno u otro mundo,
- h. Regreso al presente: ¿Qué hacer el lunes en la mañana? La importancia de “visitar el futuro” es considerar como el futuro afecta el presente, pero es importante aterrizar las conclusiones de estrategias hacia el futuro en acciones concretas para el presente.

5. *Análisis y presentación de resultados.* The Lexington Group analizó los resultados de los talleres conjuntamente con personal de la PAOT, en particular con el Procurador y la Coordinadora Técnica y de Sistemas e hizo recomendaciones de iniciativas enfocadas en el logro de la misión de la PAOT utilizando las herramientas y capacidades con las cuales la PAOT ya cuenta, mas las capacidades adicionales sugeridas.

Cronograma de actividades

Las actividades que comprende este Reporte Final se ejecutaron conforme al cronograma de actividades que se muestra a continuación. El cual fue cubierto al 100%, conforme a las fechas establecidas:

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	JUL				AGO				SEP	
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
Roles y atributos de la PAOT											
Investigación bibliográfica, marco jurídico, memorias de labores, estudios y proyectos	MAV										
Diseño de taller con funcionarios de la PAOT	MAV/RPW										
Dinámica con funcionarios de la PAOT, sobre FODA de la Institución	MAV/RPW/LFM										
Entrevistas con subprocuradores de la PAOT	MAV/RPW/LFM										
Trabajo en escritorio											
Entendimiento de las facultades y herramientas de la PAOT/ aplicación actual	MAV/RPW/LFM										
Diseño del Modelo del Ecosistema de la PAOT	MAV/RPW										
	MAV/RPW										
Entrevistas con expertos. Megatendencias del DF											
Expertos Juristas	MAV/RPW/LFM										
Expertos Urbanistas	MAV/RPW/LFM										
Expertos Ambientales	MAV/RPW/LFM										
Expertos en Movilidad	MAV/RPW/LFM										
Preparación de escenarios del futuro											
Desarrollo del Caso mundo desordenado	MAV/RPW										
Desarrollo del Caso mundo de enclaves/desigual	MAV/RPW										
Caso Mundo abierto	MAV/RPW										
Conformación del Programa, asistentes a los talleres	MAV/RPW/LFM										
Entrega de Reporte de Avance											
Entrega de los 3 Casos y del Programa de los talleres	MAV/RPW										
Seminario de Escenarios del Futuro											
Taller para subdirectores y especialistas de la PAOT	MAV/RPW/LFM										
Taller para Subprocuradores y Coordinadores de la PAOT	MAV/RPW/LFM										
Análisis y presentación de Resultados											
Elaboración de Borrador de Reporte	MAV/RPW/LFM										
Entrega de Reporte Final											
Entrega documento y presentación a funcionarios	MAV/RPW										
Pago Final y Liberación de Contrato											
	RPW										

Programa de los Seminarios.

El día 5 de septiembre se desarrolló el 1er taller, de 8 horas, para generar una propuesta de todos los puntos solicitados en la carta de la Procuradora en el 2024.

El Programa de Trabajo para el Seminario con Subdirectores, investigadores fue el siguiente:

5 de septiembre, 2012

Tema	Expositor	Horario
Sesión Plenaria: Bienvenida Presentaciones Mensaje de Cristina Robles	Gabriela Ortiz Richard Wells/Todos Miguel Angel Valenzuela Lourdes Faisal	9:00 -10:15
Sesión de cada uno de los grupos: 1. Presentación inicial del Mundo 2. Preguntas al grupo: a. Que les llamo la atención del caso?	RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo	10:15-10:45

<p>b. ¿Cómo es vivir en este mundo? c. ¿Cómo es para su familia, su comunidad, su viaje a la oficina? d. ¿Cómo es su trabajo? ¿Qué hacen día-a-día en su trabajo?</p>		
<p>Sesión de cada uno de los grupos: 3. Prioridades para el DF a. ¿Cuáles son los problemas <i>ambientales y territoriales prioritarios para el DF</i>? b. Agrupación y priorización de temas c. ¿Como se interrelacionan los aspectos físicos? <i>Nombrar apuntador</i> <i>Documentar en power point</i></p>	<p>RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo</p>	<p>10:45-11:15</p>
11:15 a 11:30 Descanso		
<p>Sesión de cada uno de los grupos: 4. Análisis de causa – raíz a. Explicar un ejemplo, preguntar 5 veces, ¿Por qué? b. Espina para el “mal manejo de Ambiente, Territorio” c. Hacer el diagrama d. Profundizar en otro diagrama, si fuera necesario <i>Nombrar apuntador</i> <i>Documentar en poster</i></p>	<p>RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo</p>	<p>11:30-12:30</p>
<p>Sesión de cada uno de los grupos: 5. Rol de la PAOT a. Discutir modelo de los 3 círculos: a. Abogado del público b. Informar y educar c. Investigar y sugerir ¿Dónde debe poner su esfuerzo la PAOT para cumplir con efectividad su objetivo de prevenir o reducir impactos ambientales y territoriales? <i>Nombrar apuntador</i> <i>Documentar en poster</i></p>	<p>RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo</p>	<p>12:30-13:15</p>
<p>Sesión de cada uno de los grupos: 6. Asignación de presupuesto <i>Primero ejercicio individual, después consenso</i> <i>Nombrar apuntador</i> <i>Documentar en power point</i> <i>Nombrar un relator</i></p>	<p>RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo</p>	<p>13:15-14:00</p>
Comida y preparar exposición para sesión plenaria 14:00-15:00		

Entregables de cada equipo:		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aspectos prioritarios (PP) 2. Causas raíces (POSTER) 3. Misión (POSTER) 4. Roles y Funciones (POSTER) 5. Asignación de presupuesto a roles y funciones. (PP) 		
Sesión Plenaria: Presentaciones de cada equipo 10' exposición y 5' de discusión.	Grupos de Trabajo	15:15-16:00
Sesión Plenaria: ¿Cuáles son los mensajes comunes?	RW/ Grupo de Trabajo	16:00-17:00
Sesión Plenaria: ¿Qué nos indica esto para hoy?	RW/ Grupo de Trabajo	17:00-17:45
Sesión Plenaria: Opinión de los expertos	RW, LF, MAV	17:45-18:00
Cierre del Seminario	Richard Wells	18:00-18:15

Para el 2º Seminario, se tomó como base de discusión, tanto de los hechos planteados por el respectivo Mundo que les fue asignado, como también la propuesta que el grupo había generado el día anterior de los distintos puntos solicitados. De esta manera se optimizó el tiempo de Seminario y a la vez se construyó y enriqueció sobre los planteamientos hechos el día anterior.

Programa de Trabajo para el Seminario con Subprocuradores, Coordinadores, Directores.

6 de septiembre, 2012

9:30-10:00 Registro participantes		
Tema	Expositor	Horario
Sesión Plenaria: Bienvenida Presentaciones Mensaje de Cristina Robles	Gabriela Ortiz Richard Wells/todos MA Valenzuela Lourdes Faisal	10:00 -11:00
Sesión de cada uno de los grupos: 7. Presentación inicial del Mundo 8. Preguntas al grupo: a. Que les llamo la atención del caso? b. ¿Cómo es vivir en este mundo? c. ¿Cómo es para su familia, su comunidad, su viaje a la oficina? d. ¿Cómo es su trabajo? ¿Qué hacen día-a-día en su trabajo?	RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo	11:00-11:30

Sesión de cada uno de los grupos: 9. Presentación de los resultados del taller del día anterior <u>Pregunta disparadora: ustedes comparten esta propuesta?</u> <u>Preguntas a responder:</u> <u>¿Qué opinan?</u> <u>¿Que añadirían</u> <u>¿Que eliminarían?</u>	RW(I), LF (2), MAV(3) Grupo de trabajo	11:30-12:30
Sesión Plenaria: Presentaciones de cada equipo 10' exposición y 5' de discusión.	Grupos de Trabajo	12:45-13:30
Sesión Plenaria: Opinión de los expertos	RW, LF, MAV	13:30-13:40
Sesión Plenaria: ¿Cuáles son los mensajes comunes?	RW/ Grupo de Trabajo	13:40-14:10
Sesión Plenaria: ¿Qué nos indica esto para hoy?	RW/ Grupo de Trabajo	14:10 -14:50
Cierre del Seminario	Richard Wells	14:50-15:00

Para la conducción de estos talleres se desarrolló la “Guía del Facilitador”, la cual se muestra en el Anexo 2.

V. Hallazgos de la aplicación de la metodología

En el Seminario del día 5, cada uno de los 3 equipos generó la propuesta que se muestra en el Anexo 3 y que corresponde a los Entregables que se indicaron en el Programa, consistentes en:

- Aspectos prioritarios
- Causas raíces
- Misión
- Roles y Funciones
- Asignación de presupuesto a roles y funciones

Se logró una participación activa, propositiva de todos los integrantes de los 3 Grupos de Trabajo, lográndose plenamente los objetivos. Todos los grupos tuvieron participantes talentosos y altamente comprometidos con la Misión de la PAOT.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los participantes “vivieron” en tres muy distintos mundos. Sin embargo, surgieron importantes similitudes entre las propuestas de los seis grupos que participaron en el

seminario (dos grupos: uno de Subdirectores e Investigadores y otro de Subprocuradores y Directores donde ambos se dividieron en tres distintos “mundos”). Los temas prioritarios que enfrentan la Ciudad de México y la PAOT son más importantes que las diferencias entre los escenarios del futuro de la Ciudad. Esto sugiere que existen importantes estrategias “robustas” que le servirán bien a la PAOT independientemente de cual mundo se materialice. En la sesión final, “regreso al presente,” los participantes determinaron que los temas prioritarios del futuro aplican también en el presente. No es necesario esperar hasta saber cual mundo se implementará antes de implementar las estrategias indicadas en el seminario. A continuación se presentan los resultados transversales a través escenarios del seminario. Los resultados individuales, de los 3 Grupos, se presentan en el Anexo 3.

Aspectos Ambientales y Territoriales Prioritarios

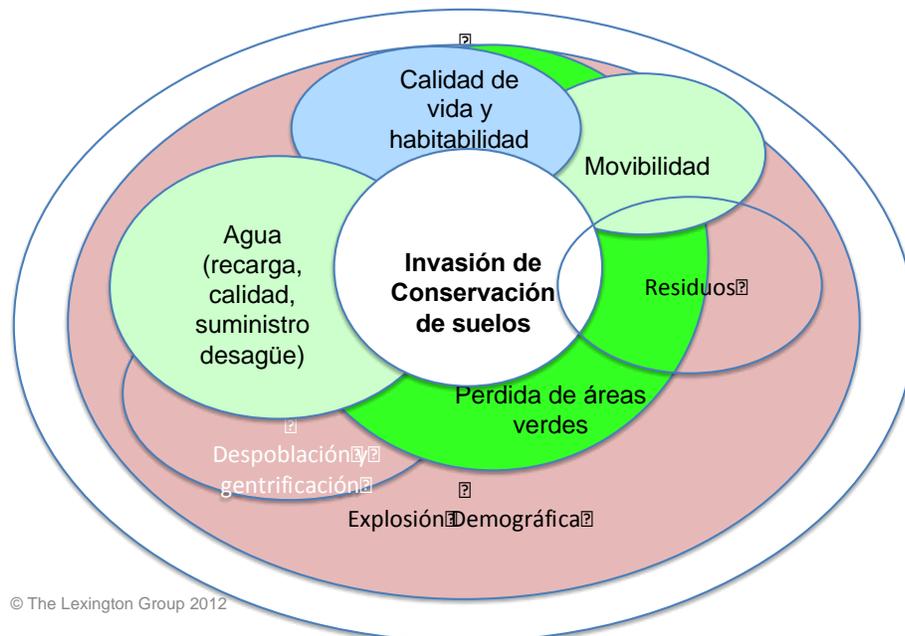
Los participantes en los tres escenarios futuros fueron altamente consistentes en su identificación de aspectos ambientales y territoriales prioritarios. Estos fueron:

- Invasión de suelos de conservación, principalmente en las áreas del sur de la ciudad. La invasión de suelos de conservación y, con esto la creciente mancha urbana, se vio como el aspecto medular porque impacta otros como la recarga de acuíferos de la ciudad, los sumideros de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la movilidad y emisiones de contaminantes vehiculares por el desarrollo en las periferias de la ciudad,
- Agua (recarga de acuíferos, suministro, calidad y desagüe). En los tres escenarios el tema de agua es central para la ciudad. En uno de ellos existe racionamiento de agua en toda la ciudad en 2024 y en otro la CONAGUA ha decretado que no se le agregara nada a la asignación de agua de la Ciudad. Todo futuro crecimiento de la ciudad se tendrá que lograr sin incrementar la asignación de agua a la ciudad,
- Movilidad. En los tres futuros mundos el tema de movilidad es primordial. Afecta las emisiones de contaminantes y GEIs y la habitabilidad de la Ciudad ya que los habitantes dedican una creciente parte de su tiempo a transporte. (Existe una relación estrecha e inversa entre la densidad poblacional que impacta la mancha urbana y el tiempo en transporte de la población),
- Pérdida de áreas verdes. Estas sirven como los pulmones de la ciudad absorbiendo contaminantes, sirviendo como sumideros de GEIs y proporcionando importantes beneficios psicológicos a la población,
- Manejo de residuos, la ciudad genera grandes cantidades de residuos residenciales, comerciales e industriales. Varían las prácticas de manejo de residuos y la cantidad de residuos entre escenarios por distintas configuraciones económicas de la ciudad y distintos grados de conciencia ambiental,
- “Molestias” existen también aspectos como ruido y control de mascotas que afectan la calidad de vida y habitabilidad de la ciudad pero no se pueden considerar prioritarios.

Entre estos impactos los primeros tres fueron considerados los medulares tanto por su importancia como por el hecho que su solución llevaría a la solución de las remanentes. Un mensaje importante de todos los grupos fue que los aspectos prioritarios no existen en aislamiento unos de los otros. Todos están altamente relacionados y se requiere una

estrategia holística para enfrentarlos de manera eficaz. Esto se vio en una gráfica que se generó en unos de los grupos (abajo). En esta gráfica se enfatiza el impacto de la explosión demográfica en el Distrito Federal y del cambio climático que tienen un impacto multiplicador en los otros aspectos prioritarios. Se notó también que los aspectos ambientales y territoriales prioritarios varían por regiones del Distrito Federal.

Temas ambientales y territoriales prioritarios

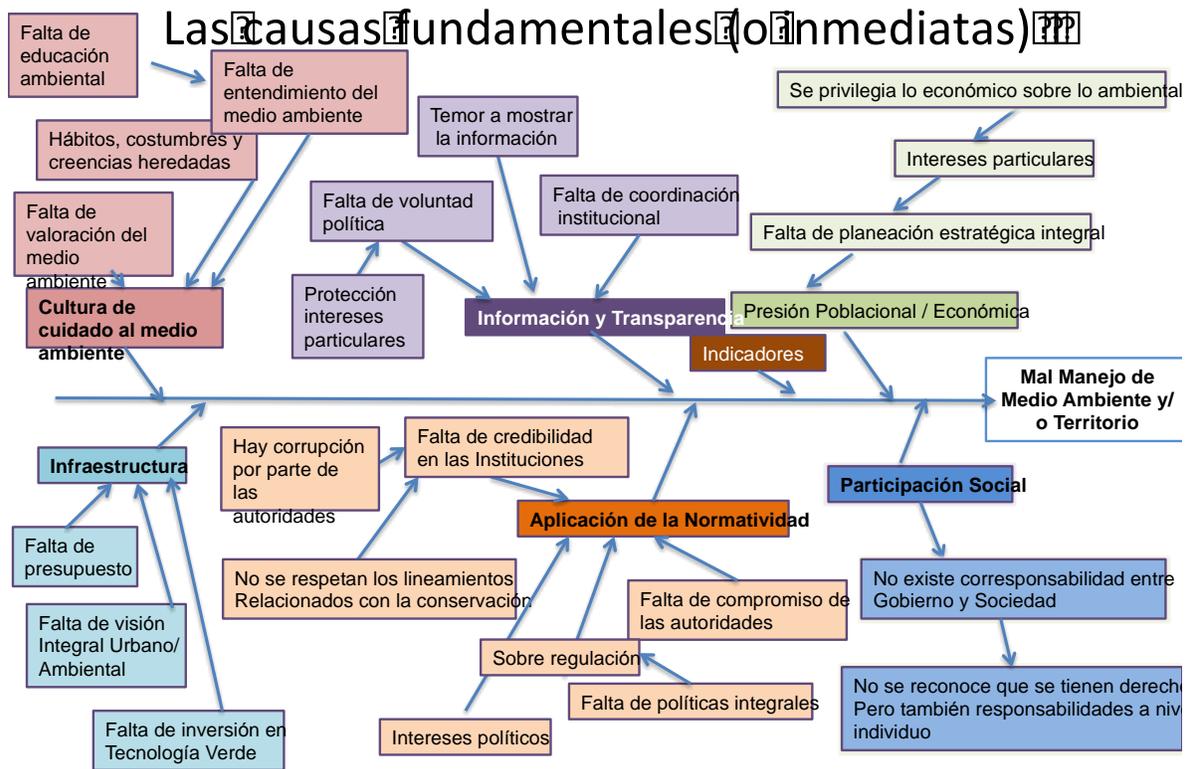


Análisis de Causas Raíces

Los análisis de causas raíces enfatizaron temas de gobernabilidad, cultura e información ambiental y de aplicación de la normatividad. Por ejemplo, varios grupos notaron las siguientes causas raíces de la problemática ambiental y territorial del Distrito Federal:

- Normatividad y su aplicación (inadecuada, excesiva, contraproducente, con huecos)
- Gobernabilidad (falta de prioridad, desvinculación entre entidades, falta de planeación integrada, corrupción, mal desempeño de servidores públicos)
- Falta de educación y cultura ambiental
- Información y transparencia (“información es poder”, ausencia de indicadores)
- Explosión demográfica, pobreza y desigualdad
- Falta de innovación tecnológica

Los grupos también hicieron análisis donde “preguntaron ¿porqué? cinco veces” siguiendo la metodología de Ishikawa²⁶, la insistencia de la pregunta se basa en lograr descubrir la causa medular (“raíz”), que está provocando el efecto o el problema planteado, este permite descubrir la forma más efectiva de solucionar el problema, una vez que se ha descubierto la causa raíz. Esto se ve en la gráfica abajo que generó uno de los grupos y es consistente con lo que los otros grupos generaron. En esta gráfica los colores oscuros --Cultura de cuidado al Medio Ambiente, Información y Transparencia, Indicadores, Presión Poblacional y Transparencia, Infraestructura, Aplicación de la Normatividad y Participación social-- indican causas fundamentales. Los colores mas claros—por ejemplo protección de intereses particulares, falta de planeación estratégica, falta de voluntad política – indican las “causas de las causas”.



Misión de la PAOT

Se les preguntó a los grupos sí, tomando en cuenta los aspectos ambientales y territoriales prioritarios y sus causas raíces, la presente misión de la PAOT permanece adecuada en 2024. La presente misión de la PAOT es:

²⁶ El Diagrama de Ishikawa, también llamado diagrama de causa-efecto, se trata de un diagrama que por su estructura ha venido a llamarse también: diagrama de espina de pez, que consiste en una representación gráfica sencilla en la que puede verse de manera relacional una especie de espina central, que es una línea en el plano horizontal, representando el problema a analizar, que se escribe a su derecha.

Defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar

En general esta visión se consideró apropiada a las circunstancias de 2024, pero los grupos sugirieron algunas modificaciones. Estas fueron principalmente:

- Dar mayor énfasis al rol de la PAOT—sugirieron verbos como “defender y garantizar” o “procurar”,
- Dar énfasis al rol de promover y actuar con la participación ciudadana,²⁷
- Integrar los temas de “ambiente” y “territorio”. Se notó consistentemente que estos temas son integrales, pero solo un grupo pensó que se debía modificar la misión de la PAOT para asegurar que estos temas se vean de manera integral.

Roles y Funciones de la PAOT

Un mensaje consistente a través de grupos fue que la PAOT cuenta con las atribuciones necesarias para cumplir su misión pero que estas atribuciones no se han ejercido al grado necesario para enfrentar las condiciones que existen en los escenarios. Un mensaje altamente consistente fue que la presión de atender un creciente número de denuncias enfocadas (en muchos casos triviales y en otros casos involucrando conflictos personales entre vecinos o conocidos) resulta en desatención a los otros roles y atribuciones de la PAOT. Esto se ve en una gráfica generada por uno de los grupos con base en la descripción de los presentes roles y funciones de la PAOT. Los roles y funciones de la PAOT en negro son los que tiene la PAOT en 2012. Los participantes en el grupo revisaron estos roles y funciones y concluyeron (a lo igual que los otros grupos) que con estos roles y funciones la PAOT puede cumplir su misión, pero que la PAOT tiene que “hacerlo” o hacerlo “más y mejor” (menos en el caso de “responder a y resolver denuncias” donde argumentan que la PAOT debe ejercer esta función “menos y mejor”).

²⁷ Como se notará abajo fue un tema consistente a través grupos que la PAOT debe enfatizar la corresponsabilidad de la sociedad en asegurar su propio bienestar ambiental y territorial y que un rol de la PAOT debe ser empoderar a habitantes de la Ciudad sociedad con información para que ellos mismos aseguren su bienestar.

Los Roles y Funciones de la PAOT



11

Se notó entre los participantes algo que se puede considerar una línea de falla fundamental al interior de la PAOT. Algunos consideran críticamente importantes mayores atribuciones con “dientes” para la PAOT. Esto claramente refleja una frustración de parte de empleados dentro de la PAOT y grupos ambientalistas que la PAOT es un “tigre sin dientes”. Los participantes en el seminario debatieron (en un caso apasionadamente) si la PAOT requiere o no atribuciones de inspecciones y sanciones (“dientes”), adquiriendo algunas funciones de “policía” o si se debe concentrar en su rol de “ombudsman” enfatizando el fomento de cumplimiento voluntario de la ley. Los argumentos se posicionaron de la siguiente manera:

- PAOT con mayores atribuciones de “policía ambiental y territorial”—en sus primeros diez años de existencia (hasta 2012) y en los escenarios hasta 2024, la PAOT no tuvo poder de inspección y sanciones y por esto fue ignorada con impunidad por las delegaciones que están mayormente sujetas a presiones locales y en otros caso a corrupción por poderes políticos y económicos locales. Sí la PAOT tuviera mayor poder de inspección y sanción, sería más difícil para las delegaciones y los actores ignorar a la PAOT. Adicionalmente, las sanciones pudieran ser una fuente de ingresos para la PAOT que complementará su presupuesto.
- PAOT en su rol de “ombudsman” y promotor de cumplimiento voluntario con la ley. El problema no es que la PAOT no tiene atribuciones adecuadas sino que no ha ejercido las atribuciones que tiene adecuadamente. En gran parte, su credibilidad con la comunidad se debe a no tener rol de “policía”. Si la PAOT adquiere atribuciones de “policía” perderá su activo intangible de reputación y credibilidad con la comunidad y sus investigadores estarán sujetos a sobornos. Es preferible que la PAOT ejerce sus atribuciones de proveer información, investigar y educar al público sin convertirse en un organismo público muy distinto al que es ahora.

En la sesión plenaria del grupo de Subprocuradores y Directores se presentó otro punto de vista que puede llevar a una resolución: la PAOT debe ejercer su rol de “ombudsman” con mayor fuerza. Debe usar su atribución de “recomendaciones” que requiere una respuesta del organismo público con competencia sobre el asunto sujeto a denuncia y si la PAOT considera la respuesta a esta recomendación inadecuada, debe divulgar ampliamente esta falta por parte del organismo público bajo una política de transparencia. Bajo este esquema la PAOT actuaría no en contra del actor privado que no ha cumplido con la ley, sino en contra de los servidores públicos que no han cumplido con sus obligaciones.

Asignación de Presupuesto

Finalmente, se les pidió a los participantes en el seminario que asignaran el presupuesto de la PAOT entre sus varios roles y funciones. Se pidió que usaran los tres roles de la PAOT indicados arriba de:

- Ser abogado del público
- Investigar y emitir sugerencias con base en la investigación y de
- Informar y educar al público

En general, como se comenta arriba, todos los grupos acordaron que estos son los roles y funciones apropiados de la PAOT. Como se ve en la tabla abajo en el primer grupo (subdirectores e investigadores) hubo importantes variaciones entre las asignaciones de presupuesto hechas por los participantes en distintos mundos.

Grupos, septiembre 5

	Mundo I Sálvese quién pueda	Mundo II Enclaves	Mundo III El precio del éxito
Abogado del Público	45	30	25
Informar y educar	25	30	30
Investigar y sugerir iniciativas	30	30	40
Capacitación y Tecnología		10	5
Total	100%	100%	100%

Grupos, septiembre 6

Rol	Mundo I Sálvese quién pueda	Mundo II Enclaves	Mundo III El precio del éxito
------------	--	------------------------------	--

Abogado del Público	45-55	40	50
Informar y educar	20	35	30
Investigar y sugerir iniciativas	25 -35	20	20
Capacitación y Tecnología		5	5
Total	100%	100%	100%

En el mundo desordenado de “Sálvese quien pueda” se le dio mayor énfasis presupuestal al rol de la PAOT tradicional como abogado del público asociado con la aplicación de la ley, mientras en el mundo abierto de “El Precio del Éxito” donde prevalece una cultura ciudadana de cuidado al medio ambiente se le dio mayor énfasis a “informar y educar al público. Esto es básicamente lo que se esperaría en teoría—en el mundo desordenado existe mayor necesidad de aplicación de la ley, mientras en un mundo donde existe una mayor cultura de cuidado al medio ambiente se anticiparía mayor uso de herramientas de cumplimiento voluntario (ver la grafica en página 5 donde se ilustra el uso de distintas herramientas dependiendo de la distribución en el desempeño de entidades en la población).

Sin embargo, como se ve en la tabla de arriba, este patrón no se mantuvo en el segundo grupo. Se pueden comentar varias teorías de porqué el mismo patrón no se mantuvo:

- Los participantes en el grupo de sub-procuradores y directores tienen mayor experiencia en roles de dirección en la PAOT donde prevalece el rol de abogado.
- Se comentó en el seminario que los participantes del grupo 2 en el Mundo Abierto fueron principalmente abogados y naturalmente le dieron mayor énfasis a su propia disciplina (en el grupo 1 hubo mayor representación de profesiones técnicas como biólogos y otras profesiones en temas sociales.)
- Los participantes en el Mundo Abierto incluyeron bajo “Ser abogado del público” la función de investigar denuncias mientras otros grupos incluyeron esta función bajo el rol de investigación, no solo basada en denuncias.

En el caso de Mundo Desordenado en el Grupo 2 (Sub-Procuradores y Directores) también se exhibió un rango en la asignación de presupuesto. Esto refleja la diferencia en atribuciones deseables para la PAOT notada arriba. Los participantes que buscaban atribuciones adicionales del “martillo” de inspecciones y sanciones proponían un mayor énfasis presupuestal en el rol de abogado y un menor énfasis en el rol de informar y educar al público.

VI. Cartera de opciones robustas, independientemente del escenario.

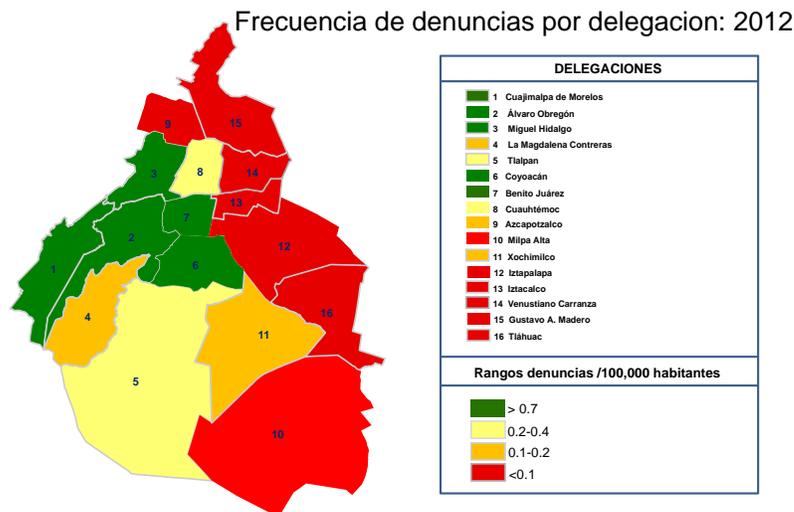
La síntesis del Seminario es descubrir las estrategias que debe seguir la PAOT, independientemente del escenario futuro que se presente, en función de que no podemos predecir el futuro del DF, pero si prepararnos para cualquiera de ellos, a través de identificar aquellas estrategias comunes a cualesquiera de los 3 escenarios que se analizaron. Lo anterior se hizo a través de identificar los temas transversales o comunes, provocando la reflexión de los participantes, “trayéndolos” de nuevo al presente,

reflexionando sobre la pregunta: “habiendo visitado el 2024, ¿Qué harían de diferente en el 2012?” A continuación se presentan las respuestas consensuadas de los participantes:

Análisis de temas transversales

- *Una frustración en ambos grupos (Directores y Sub-Procuradores y Subdirectores e Investigadores) con la presente configuración de la PAOT.* Fue universal el sentimiento que “La PAOT tiene que cambiar.” Independientemente de su grupo, su mundo asignado, o de su perspectiva en las atribuciones deseables de la PAOT como policía ambiental y territorial o promotor de cumplimiento voluntario, todos coincidieron que el presente rol de la PAOT no es viable para las circunstancias de 2024. Algunos aún dijeron que para 2024 la PAOT había fracasado y debería dejar de existir. Otros argumentaron que “No todo es investigación y resolución; hay mucho más que el martillo.” La frustración se debió a la necesidad de atender a todas las denuncias que le llegan. Como ombudsman, la PAOT no puede decidir por su propia cuenta cuales denuncias va o no va a atender. Sin embargo, la respuesta, investigación, y resolución de denuncias consumen tiempo y recursos y no dejan tiempo o presupuesto para los temas prioritarios que enfrenta la Ciudad de México. Un participante comentó que, “existen importantes problemas, pero estamos enfocados en responder a quejas de ladridos de perros.” Algunos participantes enfatizaron el rol de la recepción y respuesta a denuncias como fuente de información en cuanto a los problemas ambientales y territoriales que enfrenta la ciudadanía, pero el sentimiento universal es que es crítico eficientar el proceso de respuesta a denuncias.
- *La necesidad de planeación integral.* Según los participantes en el seminario existe un altamente importante hueco en la planeación integral en la planeación ambiental y territorial de Distrito Federal. Los aspectos ambientales y territoriales del Distrito Federal no se pueden enfrentar de manera aislada. Forman parte de un mismo tejido.
 - ✓ *No se pueden diferenciar aspectos ambientales y territoriales.* La PAOT y otras dependencias no deben tratar temas ambientales y territoriales de manera aislada.
 - ✓ *Se requiere una estructura coherente que aplica distintas herramientas a distintos casos.* La PAOT tiene una amplia gama de atribuciones pero solo utiliza algunas de estas. Se requiere un plan que delinee las circunstancias bajo las cuales distintas atribuciones y herramientas son apropiadas,
 - ✓ *Múltiples dependencias del Distrito Federal tienen inherencia en su desempeño ambiental y territorial y estas deben actuar de manera coordinada.* Se notó en particular la ausencia de planeación integrada en el tema de protección de suelos de conservación,
 - ✓ *Se requiere coordinación continua con los estados aledaños del Distrito Federal.* Los participantes notaron que cualquiera decisión que tomaría el DF sería influenciada por las acciones (o falta de acción de estados vecinos.) Por esto, la coordinación entre-institucional es crítica.

- *La necesidad de tener mayor presencia en las delegaciones.* Se notó que la PAOT tiene deficiencias en alcanzar las delegaciones más pobres y más problemáticas del DF. Esto se ve en la gráfica abajo que indica que en términos de número de denuncias por 100,000 habitantes, ciertas delegaciones (con mayores ingresos y poblaciones con mayor capacidad de denuncia) tiene una tasa de denuncias entre siete y diez veces mayor. Sin embargo las delegaciones como Iztapalapa y Milpa Alta donde la PAOT recibe pocas denuncias, son las que más sufren los impactos del mal manejo ambiental y territorial más severamente.



- *La necesidad de regresar a un rol protagónico con la sociedad.* Participantes con largos antecedentes en la PAOT notaron que al inicio la PAOT había tenido un rol protagónico con la sociedad promoviendo el mejoramiento ambiental y el ordenamiento territorial. Con la necesidad de atender denuncias y el rezago en atención a denuncias, la PAOT había perdido su rol protagónico y se había convertido en un organismo reactivo. En las condiciones que se presentaban en 2024, era claro que la PAOT debía regresar a su rol original protagónico.
- *La necesidad de repensar la PAOT.* Se vio como muy importante iniciar un proceso de repensar la “visión, misión, y roles de la PAOT.” Un participante comentó que “hay que repensar a donde vamos.” Como se ha comentado arriba este re pensamiento tiene un importante elemento de enfocarse en los temas prioritarios que enfrenta la Ciudad de México. Varios de los grupos comentaron la necesidad de desarrollar y difundir a la sociedad indicadores transparentes y entendibles que reflejen la calidad del ambiente y territorio de la Ciudad y el desempeño de los servidores públicos principalmente en las delegaciones en cumplir con sus obligaciones hacia el medio ambiente y el territorio de la Ciudad.

- *La oportunidad coyuntural del cambio de gobierno en el Distrito Federal, la Asamblea y las delegaciones.* Esta oportunidad coincide también el proceso de planeación presupuestal de la PAOT.

VII. Lecciones aprendidas que pueden enriquecer otros instrumentos que apoyan el desempeño ambiental.

Para la conformación de los Escenarios, como se mencionó anteriormente se hizo una investigación de campo, con expertos en distintas disciplinas²⁸, derivado de estos puntos de vista se encuentran similitudes y algunas diferencias de lo planteado por los participantes en el Seminario.

Respecto a los problemas prioritarios de medio ambiente y ordenamiento territorial, los expertos coinciden en los siguientes²⁹:

- Problema de Gobernabilidad de la ZMVM, no hay una visión y administración entre el DF y los estados que la conforman
- Urgente regular en forma unificada el uso de suelo
- Suelo de conservación y cañadas: la mayor fuente de recarga de agua.
- Mal crecimiento del Infonavit: Zonas aisladas; 5 millones de casas deshabitadas e.n el país
- Urgente enfocar el desarrollo económico competitivo:
 - Tejido social con fracturas. Migración de 4 millones/día en la ZMVM
 - Crecimiento del ambulante
 - Cierre o salida de empresas sin compensar empleos en otras oportunidades.
- Mal enfoque al manejo de agua.

El tema del crecimiento económico y la gobernabilidad de la ZMVM, son elementos complementarios que los expertos citaron como áreas prioritarias, vinculadas al ordenamiento territorial y medioambiental. El DF es una Ciudad de contrastes, están las áreas de mayor opulencia y las de mayor rezago. Por lo tanto se requieren soluciones diversas y simultáneas que atiendan a las 2 condiciones, creando un Círculo virtuoso para el crecimiento sustentable:

- Gobernabilidad---Planeación---Educación

Acerca de recomendaciones para la PAOT, estas se enuncian a continuación:

Temas pendientes:

- Competitividad y sustentabilidad (huella ecológica; servicios ambientales; economía verde).
- Sumar el ángulo jurídico con el voluntario, para la mejora del medio ambiente y el ordenamiento territorial.

²⁸ En el Reporte del 1er Entregable, se describe con todo detalle la información recopilada por parte de cada uno de los entrevistados.

²⁹ En el Anexo 4 se muestra el detalle de los planteamientos por parte de los expertos.

- Aspira a Inhibir conductas, que generen daños ambientales y a crear un círculo virtuoso entre: legalidad-legitimidad-sustentabilidad.

Sueño:

- Posicionar a la PAOT como una marca reconocida, con buena imagen y credibilidad.
- Fuente reconocida y creíble de información, por ejemplo para decidir el uso de suelo.
- Que el ciudadano reconociera la utilidad de la Institución.
- Que ayude a crear la concientización ambiental, cambiando hábitos y buscando el cumplimiento voluntario de la Ley, a través de una convicción.

El ciudadano no denuncia porque:

- No sabe, sus derechos y obligaciones.
- No quiere, porque no tiene confianza y piensa que es una pérdida de tiempo.
- No puede, no tiene acceso a la PAOT.

Juicio crítico:

- Necesidad de distinguir entre índices de desempeño ambiental e índices de desempeño administrativo.
- Énfasis que a veces la aplicación estricta de la Ley es contraproducente a favor del medioambiente.

Aproximación al desempeño de la PAOT

- El proceso administrativo puede tomar de 8-10 años para obtener una resolución, mientras los asentamientos humanos continúan su desarrollo.
- No hay un sistema de información que sea confiable, que permita trazar una línea basal y tener un índice de desempeño.
- Sería muy importante tener sistemas de información, para saber el nivel de cumplimiento.
- Las debilidades para hacer efectiva la administración del suelo de conservación, son:
 - instituciones débiles.
 - políticas inadecuadas.
 - pobre aplicación y cumplimiento de la Ley.
 - el ciudadano no denuncia porque desconfía de la efectividad de las autoridades y lo ve como una pérdida de tiempo. Hay una falta de información que le genere confianza al ciudadano.
 - Hay que buscar tener un círculo virtuoso entre:
 - derechos del ciudadano—políticas públicas-- instituciones fuertes— mecanismos jurídicos + formas alternas para el cumplimiento de la Ley.

¿Qué falta?

- Sistemas de información rigurosos, sistemáticos.
- Indicadores formales reconocidos y vinculados al cumplimiento.

- Sistemas de monitoreo y de alerta temprana.

Gobernanza:

- Estamos ante una megalópolis: DF+ Zona conurbada, con interrelaciones e interdependencias muy complejas.
- La PAOT compite con el Instituto de Verificación del DF. Propicia confusión a la población.
- Labor de inteligencia de la PAOT, es un punto medular: información que posee y pueda poseer, una sólida labor de investigación, como estudios como imágenes de satélite.
- Tema ambiental, debe formar parte de la ética del ciudadano. Hoy NO es reconocido así.
- Crear observatorios ambientales con monitoreo hacerlo público. La PAOT tiene que hacer publicidad de sus casos que maneja.

VIII. Conclusiones y recomendaciones generales

Como se citó antes, la estructura del proyecto y la forma en que se condujeron a los participantes del Seminario, generó una variedad de puntos de vista y contribuyó a la creatividad de las estrategias propuestas. Sin embargo, será muy importante aterrizar las propuestas en planes e iniciativas concretas, para que converjan en atender los temas medulares para el crecimiento social y ambientalmente sustentable de la Ciudad de México.

- *El crecimiento económico y social del Distrito Federal y su competitividad están estrechamente relacionados con su futuro ambiental y social.* Los factores de crecimiento económico y desigualdad social influyen de manera importante en el medio ambiente y ordenamiento territorial del Distrito Federal. Hacia el futuro, la factibilidad de crear en el Distrito Federal una “ciudad del conocimiento” y un centro global y regional de servicios y comercio y manufactura ligera competitivo en la economía nacional e internacional será influenciado por su habitabilidad y su desarrollo económico y socialmente sustentable.
- *Los aspectos ambientales y territoriales prioritarios que afectan a los habitantes del DF tienen que ser vistos y confrontados de una manera holística.* Estos aspectos son altamente inter-relacionados. Acciones en solucionar uno de ellos pueden impactar los demás positiva- o negativamente. Las acciones de estados aledaños al DF pueden tener importantes efectos dentro del DF y viceversa. Por esto la coordinación con otras entidades federales es crítica. La PAOT también requiere un alto grado de coordinación interinstitucional con otras instancias del Distrito Federal ya sea gubernamentales, como académicas, privadas y sociales.

- *La misión y atribuciones de la PAOT son adecuadas para el cumplimiento de su responsabilidad hacia los ciudadanos del Distrito Federal. La misión de la PAOT es:*

Defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar

Esta misión fue vista como apropiada para los posibles futuros que puede enfrentar la PAOT en 2024 con ajustes menores.

La PAOT tiene tres principales roles

- ✓ Ser abogado del público
- ✓ Investigar y sugerir iniciativas a la Asamblea u otras instancias e
- ✓ Informar y educar al público

En general estos roles y las atribuciones de la PAOT fueron vistas como adecuadas pero existió un consenso casi universal entre los participantes de que la PAOT en el presente no está ejerciendo todas sus atribuciones, en otras palabras, de los 3 grandes roles que tiene la PAOT, se ha concentrado en el correspondiente a “Ser abogado del público”, dando mucho menor énfasis a sus atribuciones de “investigar y sugerir iniciativas a la Asamblea u otras instancias”, así como a “Informar y educar al público”, esta dominancia en uno solo de sus roles le resta posibilidades de potenciar su contribución a la Misión de... “defensa del derecho al disfrute de un ambiente sano y un territorio ordenado”. En tal virtud, los participantes dijeron coloquialmente: “La PAOT debe responder a denuncias “menos y mejor” y debe ejercer sus atribuciones de informar al público y promover el cumplimiento voluntario con la ley “más y mejor.” Evidenciando así la necesidad de incrementar su efectividad para el cumplimiento de la Misión, a través de tener un uso amplio de todas sus atribuciones, para atender las causas raíz que provocan el impacto al medioambiente y al ordenamiento territorial del DF.

- *La PAOT se encuentra en un momento coyuntural para re-orientar su misión y roles. Participantes en el seminario comentaron que tiene la oportunidad de “repensar hacia donde va” para:*
 - ✓ *Reorientar su actividad hacia los problemas prioritarios ambientales y territoriales que enfrenta la Ciudad de México. Para esto deberá eficientar y reducir el rol de respuesta y resolución de denuncias para atender mayormente a sus otras atribuciones de llevar a cabo investigaciones, hacer sugerencias, informar al público (por ejemplo por medio de difusión de indicadores transparentes e entendibles) y fomentar el cumplimiento voluntario con la ley.*
 - ✓ *Implementar un proceso de planeación integral. Este proceso debe incorporar las atribuciones de la PAOT para confrontar la problemática ambiental y territorial del DF de manera holística, coordinar con otras instancias del Distrito Federal y los estados aledaños, y promover el*

empoderamiento de la sociedad en material ambiental y territorial por medio de información e indicadores creíbles, entendibles, y actualizados.

- ✓ *Acercarse a las delegaciones.* La problemática ambiental y territorial en el DF impacto principalmente a las comunidades recién llegadas y de bajos ingresos concentradas en las delegaciones del oriente de la ciudad, pero las actividades de la PAOT en respuesta a denuncias se concentran en el poniente de la ciudad. Hubo un consenso en el seminario que la PAOT debe acercarse más a las delegaciones donde recibe menos denuncias.

Como parte de esta planeación, es fundamental la identificación de los indicadores de éxito para determinar si se están logrando los objetivos e indicadores que anticipen la necesidad de modificación de estrategias al grado que uno u otro mundo se vaya materializando.

¿Cómo seguir adelante? Punto de partida es diseñar un proceso de cambio para atender las propuestas y recomendaciones de los participantes al Seminario, incluyendo sugerencias de los expertos consultados. Como propuesta inicial, algunas de las componentes que este proceso de cambio puede incluir son:

- Taller con expertos para incrementar apoyo al cambio. Como se citó en el inciso VI, expertos fuera de la PAOT fueron consultados para la preparación de los Escenarios, hay coincidencias, pero también puntos complementarios que fueron sugeridos para enriquecer el trabajo de la PAOT, la idea de recurrir nuevamente a ellos, es para obtener su punto de vista que permita identificar los “cómos”, los alcances y el ritmo pertinente para enfocar las recomendaciones medulares surgidas en los Seminarios, incluso servir, en algunos casos, como aliados por su opinión autorizada ante distintas audiencias de interés para la PAOT.
- Grupo de trabajo de “repensar la PAOT”. Este Grupo interno de trabajo, constituido por personal de la mayor competencia proveniente de las distintas áreas de la PAOT, de nivel director y subdirector, conducido por un funcionario de reporte directo al Procurador, tendría como tarea concreta generar un Plan Operativo con visión integral, que establezca, objetivos de corto y largo plazo, con indicadores de desempeño, alineado vertical y horizontalmente a la estructura de la PAOT, proponiendo la asignación de recursos.
- Trabajo con nuevo gobierno del DF, asamblea, delegaciones, estado vecinos. Un punto que se evidenció en el taller fue que para el logro efectivo de resultados, la PAOT debe influir ante estas audiencias, los propósitos en cada caso son distintos, en función del papel y atribuciones que cada instancia tiene en el ejercicio de tener un medioambiente sano y un territorio ordenado. En tal virtud, los planes que surjan como resultado de los puntos anteriores, será fundamental que sean compartidos por estas audiencias clave, para lo cual habrá que diseñar y ejecutar el proceso de cabildeo que resulte efectivo.

- Más talleres internos en temas específicos. La ejecución plena de los 3 roles y las correspondientes funciones, requiere de habilidades y competencias que al día de hoy no necesariamente están “instaladas” en el personal de la PAOT, en este sentido, acorde a la planeación que se genere, será necesario diagnosticar el perfil de habilidades y compararlo contra las competencias requeridas a la luz de los objetivos planteados, a fin de identificar las necesidades de aprendizaje por varias vías: talleres, coaching, auto-capacitación, etc. en los temas que sean medulares para que el personal logre sus objetivos.
- Mayor comunicación vertical y horizontal. Una área de mejora que los asistentes a los Seminarios identificaron fue incrementar la eficiencia y efectividad de la comunicación a lo largo de la institución, los propósitos son diversos: a) propiciar una sinergia, capitalizando conocimiento entre las distintas áreas, b) mayor eficiencia en el logro de resultados, al usar medios de comunicación ágiles que reduzcan el tiempo de los procesos internos, c) un mejor clima de colaboración, eliminando barreras en la interacción personal, d) favorecer el proceso de cambio.

Dado el período presupuestal para el año de 2013, la nueva administración en el Gobierno del DF y la Asamblea de Representantes, se vuelve muy importante dar continuidad a los hallazgos del presente Seminario.

Presentación oral ante el personal de la PAOT

El día 7 de septiembre de 2012 se presentó al Procurador de la PAOT la síntesis de los talleres con 3 temas básicos³⁰:

- Lo que hicimos
- Lo que encontramos
- Pasos siguientes

El Procurador mostró su satisfacción por los destacados resultados y por los comentarios que recibió de diversos participantes, mismos que se reafirman en la evaluación del Seminario aplicada por la propia PAOT a los participantes.

El Procurador junto con su equipo de trabajo comento su interés en propiciar una reflexión que permita conformar un programa de trabajo para atender las distintas aportaciones y recomendaciones surgidas a lo largo del taller.

³⁰ Esta presentación se presenta en el Anexo 5

Relación de Anexos

Anexo 1 Síntesis de los Mundos

- Mundo I. Sálvese quién pueda
- Mundo II. Mundo de Enclaves
- Mundo III. El precio del éxito

Cada participante recibió anticipadamente el respectivo Mundo, en función del grupo al que fue asignado para su lectura y resolución de las preguntas que se le plantearon. Como parte de la didáctica, acorde al Programa, los facilitadores propiciaron una discusión inicial con su grupo de trabajo, sobre el Mundo, a la luz de la pregunta: ¿Qué les llamó la atención del contexto mundial, nacional, del DF y de lo que se dice de la PAOT?

Este Anexo es la síntesis de cada Mundo que utilizó el facilitador para guiar a su correspondiente grupo y así favorecer un entendimiento homogéneo y generar la máxima aportación de los participantes.

Anexo 2 Guía del facilitador

El Programa para ambos Seminarios implicó tener sesiones plenarias en donde estuvieron todos los participantes, pero también sesiones en donde sesionaron individualmente los 3 grupos al mismo tiempo. Con el fin de que los 3 facilitadores que condujeron los Seminarios tuvieran una forma homogénea de guiar a su respectivo grupo, a la vez de obtener entregables que tuvieran características similares, se desarrolló la presente guía, que contiene paso a paso cada uno de los temas que se fueron planteando y desarrollando. Así como la forma de documentar el entregable, para que la persona designada por el grupo presentara los resultados en la sesión plenaria.

Anexo 3 Presentaciones de cada equipo

Como se mencionó anteriormente a cada Grupo de trabajo se le solicitó documentar la propuesta de cada uno de los puntos solicitados en la carta de la Procuradora al 2024. Este anexo muestra el resultado consolidado de la discusión que tuvieron los grupos de trabajo para cada uno de los Mundos. Los grupos que estuvieron en el Seminario del 2º día (6 de septiembre) trabajaron sobre la propuesta que elaboraron los participantes del día anterior, enriqueciendo y modificando en algunos casos los planteamientos.

Anexo 4 Presentación de la opinión de los expertos externos a la PAOT.

El Anexo resume las entrevistas con personal externo a la PAOT, con una opinión calificada en función de su cercanía al desarrollo de la institución, incluye a:

- Dr. Enrique Provencio.- primer Procurador de la PAOT, experto en uso de Suelo de Conservación, Sistemas de Monitoreo e Inteligencia.
- Dr. Antonio Azuela.- ex Procurador de la Profepa, connotado investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Temas de Gobernanza del DF y zona Metropolitana
- Ing. Rodolfo Lacy.- ex Consejero de la PAOT y actual Director del Centro Mario Molina, experto en estudios sobre la ciudad de México, en materia ambiental, transporte y desarrollo urbano.
- Lic. Carmen Rodríguez.- ex Coordinadora Técnica y de Sistemas de la PAOT, actualmente funcionaria de la UNAM. Fuerzas y debilidades de la institución.
- Ing. Guillermo Calderón.- Director General del Metrobus.- Movilidad en la ciudad, caso de éxito del Metrobus, perspectivas a futuro.
- Ing. Salvador Fernández del Castillo.- Director General de Urbanización, Consultoría e Ingeniería, temas de la problemática del urbanismo, gobernanza, crecimiento económico.
- Lic. Víctor Ramirez.- Director General de Grupo de Consultoría Operativa, experto en temas de crecimiento urbano con un enfoque metropolitano y sus variables implicadas.
- Dr. Arq. Julio Gaeta.- Coordinador de la maestría en urbanismo de la UIA, sobre la ciudad sustentable del futuro.

Anexo 5 Presentación al Procurador Resumen del Taller de Escenarios

El día 7 de septiembre, se tuvo la presentación de las aportaciones más fundamentales de los grupos de trabajo, así como conclusiones y las recomendaciones de parte de los consultores. Para guiar esta sesión se conformó la presentación anexa, que permitió una amplia y fructífera revisión. Los comentarios surgidos se incorporaron a lo largo del Reporte.

Anexo 6 Testimonios de la participación

Este anexo incluye la relación de participantes en los distintos grupos de los Seminarios, las fotografías y las evaluaciones sobre la realización del Seminario.