

# Ajuste Estructural Municipal: Un análisis institucional del financiamiento climático en ciudades fronterizas del norte de México

## *Municipal Structural Adjustment: An Institutional Analysis of Climate Finance in Border Cities in Northern Mexico*

Erandi Barroso-Olmedo<sup>1</sup>  & Hanna Hilbrandt<sup>2</sup> 

### RESUMEN

Durante la última década, los profesionales del desarrollo, las redes municipales y las organizaciones filantrópicas mundiales han abogado por la inversión privada en la acción climática urbana. En este artículo examinamos las Iniciativas de Financiamiento Climático (IFC) que responden a esta tendencia explorando cómo establecen bases institucionales para dicha inversión. Proponemos el concepto de Ajuste Estructural Municipal (AEM) como marco analítico para examinar los campos de intervención y mecanismos de ajuste de estas iniciativas. Comparamos las IFC actuales con las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) de los 80's, trazando su evolución histórica en el desarrollo urbano municipal. Mediante análisis cualitativo y entrevistas a funcionarios de planificación y actores políticos locales y subnacionales estudiamos los esfuerzos de las IFC por innovar el financiamiento climático en Juárez y Hermosillo, México. Demostramos que, a diferencia de las políticas anteriores que imponían reformas cargadas de condicionalidad, estas iniciativas operan a través de mecanismos sutiles como la institucionalización de conocimiento, la infiltración en sistemas de planificación y la inserción de nuevos cargos gubernamentales. Aunque se presentan como apoyo, amplían su influencia más allá de lo acordado, configurando decisiones de gobernanza duraderas, redefiniendo así la relación entre actores de desarrollo y gobiernos locales.

**Palabras clave:** financiamiento climático, iniciativas de desarrollo, ajuste estructural, región fronteriza, México

### ABSTRACT

Over the past decade, development practitioners, municipal networks and global philanthropic organizations have advocated for the investment of private finance in urban climate action. In this article, we examine Climate Finance Initiatives that respond to this trend by exploring how they establish the institutional foundations for pursuing this aim. We propose the concept of Municipal Structural Adjustment as an analytical framework for examining these initiatives' fields of intervention and mechanisms of adjustment. We contextualize these efforts in the Structural Adjustment Policies of the 1980s, tracing similarities and differences in how Climate Finance Initiatives intervene in municipal governance. Our study focuses on two Mexican border cities, Ciudad Juárez

<sup>1</sup> Institución: Universidad de Zúrich; Correo electrónico: erandi.barroso-olmedo@geo.uzh.ch

<sup>2</sup> Institución: Universidad de Zúrich; Correo electrónico: hanna.hilbrandt@geo.uzh.ch

and Hermosillo, Mexico. To understand how Climate Finance Initiatives intervene in these municipalities we build on interviews with subnational planning officials and policy actors. Unlike Structural Adjustment Policies that imposed conditionality-laden reforms, we show how these initiatives operate through the institutionalisation of knowledge, the infiltration of planning systems and the insertion of new government positions. Although presented as supportive, they extend their influence beyond what is agreed, thereby shaping enduring governance decisions.

**Keywords:** climate finance, development initiatives, structural adjustment, border region, Mexico

## Introducción

Durante la última década, los profesionales del desarrollo, las redes municipales y las organizaciones filantrópicas mundiales han abogado por la inversión privada en la acción climática urbana. Estos actores argumentan que sólo el sector privado tendría los medios para recaudar la escala de financiamiento necesaria, no solo para garantizar la resiliencia de las ciudades, si no la supervivencia de las formas actuales de vida urbana (CCFLA, 2023). En línea con esta tendencia de acercamiento al sector financiero, o *giro hacia Wall Street* (Alami et al., 2021, p. 1295, Traducción Propia)<sup>3</sup>, la política de desarrollo generalizada promovida por estas entidades se centra cada vez más en impulsar cambios en las estructuras urbanas. En este artículo examinamos las Iniciativas de Financiamiento Climático (IFC) que responden a esta preocupación en dos ciudades fronterizas mexicanas, Juárez y Hermosillo.

Nos referimos a las IFC como aquellos esfuerzos de organismos internacionales de desarrollo —como bancos multilaterales, agencias de desarrollo o fundaciones— para financiar acciones climáticas en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto suele significar el financiamiento transnacional de los proyectos más rentables y de menor riesgo que se ajustan a las prácticas de la industria del desarrollo (Bigger y Webber, 2021; Long, 2024). Nuestro objetivo es explorar las formas en que estas iniciativas construyen las bases políticas y administrativas que facilitan la inversión privada. Para ello, desarrollamos la noción de Ajuste Estructural Municipal (AEM) como marco analítico para estudiar los campos de intervención y mecanismos de ajuste a través de los cuales las intervenciones de desarrollo operan en los municipios. En consonancia con reformas del desarrollo anteriores —como las del Ajuste Estructural de los años ochenta, las reformas posteriores al Consenso de Washington y las políticas del Consenso de Wall Street (Gabor, 2021)—, la noción del AEM destaca el cambio institucional dirigido a la explotación de los beneficios económicos y financieros. En suma, el AEM es un conjunto de ‘arreglos’ por parte de organismos internacionales de procesos institucionales multinivel y marcos jurídicos administrativos (incluidas políticas públicas, normas y reglamentos) a escala urbana. Como lo mostramos en la sección 4, estos pueden suceder a modo de intervenciones en la gobernanza económica, legal y política, así como en el conocimiento institucional.

Para comprender mejor estos procesos del AEM, este trabajo aborda las investigaciones sobre los fundamentos político administrativos del financiamiento climático urbano y del desarrollo, en

---

<sup>3</sup> Todas las traducciones subsecuentes son propias y se indican con el acrónimo TP.

las intersecciones de la geografía económica, urbana y del desarrollo (Pike et al., 2019; Mawdsley, 2018). Algunas de estas investigaciones han rastreado las IFC y las transformaciones normativas que promueven bajo un *disfraz verde* (Webber et al., 2021; Bigger & Webber, 2021, TP). Sin embargo, siguen siendo escasos los análisis institucionales, históricos y situados de las intervenciones de desarrollo centradas en las ciudades. La investigación existente —a menudo más centrada en las ideas emergentes, el discurso y los programas políticos (por ejemplo, Long, 2021)— dirige poca atención en la comprensión del alcance de los cambios institucionales que se impulsan a través del AEM, las circunstancias históricas y sociopolíticas que lo posibilitan, así como el modo en que las transformaciones se relacionan y difieren con etapas anteriores de reforma.

Además, las formas de imponer y aplicar los cambios institucionales han quedado entre las grietas de la erudición económica, urbanística y de desarrollo. La limitada capacidad política, financiera y fiscal que suele definir el trabajo burocrático a escala urbana restringe lo que las intervenciones de desarrollo pueden conseguir. Si sabemos que las organizaciones de desarrollo no pueden tomar a las ciudades como rehenes a través de las condiciones de las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) porque no pueden pedir sus créditos; entonces, ¿cómo influyen para imponer cambios en la gobernanza de las ciudades?

Para responder a esta pregunta, nos basamos en una exploración histórica de las formas en que las intervenciones de desarrollo abordan e intervienen en el desarrollo municipal tras las PAE que comenzaron en la década de 1980. Asimismo, realizamos un análisis cualitativo de las principales IFC que se desarrollaron en dos ciudades fronterizas mexicanas, Juárez y Hermosillo. Dado la proximidad con Estados Unidos de América, ambas ciudades son propensas a intereses de iniciativas bilaterales. No obstante, a pesar de compartir problemas ambientales regionales, las desigualdades económicas, sociales y políticas entre ambos países se expresan en la asimetría de las relaciones de poder que moldean los tratados, acuerdos y política pública de ambos países. También nos basamos en entrevistas que realizamos entre 2021 y 2023 a académicos, profesionales de desarrollo y funcionarios locales; la mayoría de estos últimos son profesionales de planeación urbana. Cabe mencionar que, dado que los programas que estudiamos se han aplicado en todos los *países receptores*, tomamos los modos de intervención política que caracterizamos como AEM para crear un marco con el cual se puedan analizar los esfuerzos de promoción institucional en todas las ciudades del llamado *Sur Global*. Para ello, trazamos tres mecanismos interrelacionados de ajuste institucional que consideramos caracterizan el AEM: 1) la institucionalización de conocimiento en la transferencia y producción de datos; 2) la infiltración de las IFC en los esquemas de planificación y fiscales, y; 3) la inserción de nuevos puestos y oficinas en la estructura organizativa de las agencias gubernamentales. En conjunto, estos tres mecanismos distinguen que, más que mediante la imposición coercitiva, las IFC ejercen el poder a través de mecanismos opacos. Al ofrecer apoyo a las ciudades de forma voluntaria y ampliar las esferas de influencia acordadas, se elude a los electorados, se truncan los procedimientos de gobernanza y se reduce la autoridad administrativa urbana.

Después de explicar la metodología del estudio en la sección 2, la Sección 3 contextualiza el AEM en una historia de intervenciones de desarrollo en las geografías y políticas urbanas de México y su región fronteriza. Posteriormente, la Sección 4 esboza un inventario de iniciativas para considerar los campos de intervención política a los que se dirigen las IFC y los mecanismos a través de los cuales se impulsa la reforma municipal. A modo de conclusión, analizamos en qué

difieren estas intervenciones contemporáneas de las preocupaciones sobre la dependencia global asociadas a las PAE.

## Metodología

### Contexto

Este estudio, que forma parte de una investigación más amplia sobre Financiamiento Climático Urbano en ciudades secundarias de México e India, se centra en la región fronteriza mexicana por varias razones. En primer lugar, la región fronteriza representa un espacio de contradicciones: comparte con Estados Unidos problemas ambientales similares —inundaciones, sequías, cuencas hídricas y aéreas contaminadas—, pero al mismo tiempo, tienen profundas desigualdades económicas, políticas y sociales para enfrentarlos. Estas desigualdades, y sus consecuentes asimetrías en las relaciones de poder, configuran las negociaciones, intervenciones políticas y tratados de ambos países, así como las formas de operar de las instituciones correspondientes (Rodríguez, 2020). En segundo lugar, estas ciudades han sido históricamente espacios de experimentación institucional binacional, como lo demuestra la creación de la COCEF (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza) en 1994 como parte de los acuerdos paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo que permite rastrear históricamente modos de operar institucionales y, de esta manera establecer la diferencia entre los mecanismos de las PAE y las nuevas intervenciones a través de las IFC. En tercer lugar, la ubicación fronteriza las hace particularmente vulnerables al cambio climático, pues los efectos ambientales transfronterizos requieren soluciones coordinadas, lo que las convierte en objetivos estratégicos para las IFC. Finalmente, su condición de ciudades secundarias con limitaciones financieras y políticas las hace más propensas a participar en iniciativas que facilitan la inversión, como es el caso de Juárez y Hermosillo.

Estas ciudades han trabajado con diversas iniciativas no solo de la COCEF sino de instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de América del Norte; agencias de cooperación, como la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), el Instituto de Recursos Mundiales (WRI); redes municipales, como el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y patronatos privados, como la fundación Rockefeller y *Bloomers Philanthrophies*, entre otros. Asimismo, ambas ciudades son *punta de flecha* en el impulso de infraestructura verde en el país. No obstante, a pesar de la cantidad de iniciativas que intervinieron en estas ciudades, no todos los objetivos se han cumplido debido a condiciones financieras y fiscales, el impulso político y el descontento social. En este contexto, trabajamos en estas ciudades para rastrear el alcance de estas iniciativas y sus intentos de aplicar varias medidas de adaptación al clima y de desarrollo de infraestructuras verdes, como el desarrollo de capacidades y cambios políticos y legales.

### Recolección de datos

Nos fundamentamos en una revisión histórica de literatura secundaria donde señalamos el papel cambiante de los municipios como objetivo estratégico de la política de desarrollo, y destacamos el enfoque contemporáneo de los esfuerzos del desarrollo a escala urbana, donde el cambio climático se hace notar con mayor intensidad. Asimismo, nos apoyamos en un estudio cualitativo basado en revisión documental y entrevistas a partes interesadas donde exploramos los progra-

mas de las IFC y los esfuerzos en la configuración del proceso institucional de Hermosillo y Juárez. Examinamos los mecanismos en que estas iniciativas preparan la base política y administrativa para la inversión verde.

La investigación documental incluyó el análisis de documentos publicados por organismos internacionales y gobiernos locales, marcos normativos y jurídicos para el desarrollo urbano —por ejemplo, planes estatales y locales de desarrollo urbano, hojas de ruta y estrategias nacionales y estatales—, así como artículos académicos sobre experiencias y lecciones aprendidas en la promoción de la infraestructura verde en la región fronteriza.

Además de un análisis de contenido documental de los informes de las iniciativas seleccionadas, nos basamos en 38 entrevistas realizadas entre 2021 y 2023. Comenzamos con un muestreo intencional para seleccionar participantes que representaran los distintos niveles de gobernanza involucrados en el AEM, posteriormente se recurrió a un muestreo bola de nieve para obtener representatividad de los grupos de interés. Entre los entrevistados se incluyen: funcionarios de dependencias locales y nacionales encargadas de la planeación y desarrollo urbano y desarrollo sostenible (16) —por ejemplo, los Institutos de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Urbano, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales—; asesores y especialistas en desarrollo sostenible de organismos de financiamiento y agencias de cooperación (15); y, académicos involucrados en estas iniciativas (12). Así mismo participaron miembros de la sociedad civil como activistas, representantes de asociaciones civiles y vecinos de proyectos construidos (5). Algunos entrevistados (10) —en su mayoría académicos— habían desempeñado diversos cargos, como funcionarios en organismos gubernamentales locales o nacionales, asesores en agencias internacionales o como parte de alguna asociación civil; esto dio a la investigación información valiosa sobre diferentes perspectivas multinivel en la acción de las IFC en las ciudades. La selección de los participantes respondió a la necesidad de incluir representantes de las partes interesadas y actores clave que dieran cuenta de los procesos institucionales en los diversos niveles en los que se fundamenta el AEM, así como asegurar la participación de voces críticas y afines a las intervenciones de las IFC. Los nombres de todos los participantes se mantuvieron en el anonimato.

El análisis de los datos se realizó mediante un proceso de codificación que identificó temas emergentes sobre las intervenciones de las IFC, tales como injusticia geográfica, intervenciones en el espacio jurídico y político, proyectos rentables y financiables, poder suave, institucionalización de ajustes, extracción de beneficios y mecanismos de mediación de los organismos internacionales, entre otros. Estos códigos se agruparon en categorías analíticas más amplias como mecanismos de intervención y efectos institucionales. Finalmente, establecimos relaciones entre categorías para identificar los tres mecanismos principales del AEM que estructuran nuestros hallazgos. Para el análisis documental, rastreamos la evolución histórica de las intervenciones y comparamos las estrategias de las Políticas de Ajuste Estructural de los 80's con las IFC contemporáneas en las ciudades. Este proceso iterativo fue validado mediante discusiones periódicas entre el grupo de investigación para asegurar la consistencia en la interpretación.

Esta investigación presenta cuatro limitaciones principales. Primero, el enfoque en las ciudades fronterizas mexicanas podría restringir la generalización de los hallazgos. Si bien suponemos que mecanismos similares operan en otras ciudades secundarias, las condiciones institucionales específicas de cada contexto podrían modificar la forma en que las IFC intervienen. Segundo, el

análisis se circunscribe al periodo de estudio de los mecanismos de intervención y realización de las entrevistas; considerando el limitado éxito de financiación de estas iniciativas, sus programas y sus mecanismos podrían cambiar. Tercero, el estudio no profundiza en los efectos materiales y espaciales de las intervenciones. Y cuarto, el análisis no aborda una perspectiva de clase sobre las élites de México que impulsan las IFC. Aunque el término AEM y la referencia histórica de las PAE sugieren que se trata de una intervención extranjera global, es importante reconocer la existencia de élites locales con fuerte interés en los procesos descritos (Reis & de Oliveira, 2021).

## **Lo urbano como objetivo de ajuste estructural: una revisión histórica de la región fronteriza mexicana**

Situamos el AEM en el contexto histórico de las intervenciones para el desarrollo —desde las reformas del Consenso de Washington, pasando por las posteriores a Washington, hasta las reformas del Consenso de Wall Street— que moldearon Estados en todas las escalas en África, América Latina y Asia desde la década de 1980. México es un buen ejemplo de las intervenciones estructurales de las reformas del Consenso de Washington. Tras la bancarrota del gobierno en 1982, sus instituciones nacionales pidieron préstamos del FMI (Toussaint, 2024). Al igual que las experiencias internacionales, estos préstamos estaban condicionados al paquete de políticas prescriptivo (Balassa, 1982) de las PAE, un programa de 10 puntos que incluía reformas de disciplina fiscal, privatización, liberalización del comercio y desregulación (Swaroop, 2016; Cupples, 2022, p. 64). Como señalan Fox y Goodfellow, en este periodo “las ciudades dejaron de ser una importante prioridad de desarrollo” (2016, p. 241, TP). En consecuencia, rara vez se ha analizado la influencia de las PAE en la gobernanza urbana (véase Hamza & Zetter, 1998; Harris & Fabricius, 1996). No obstante, estas políticas también tuvieron una serie de componentes urbanos y afectaban a la gobernanza de las ciudades a través de ajustes a nivel nacional. En particular, el paisaje urbano de las ciudades fronterizas refleja los profundos cambios en el desarrollo demográfico e industrial, así como la transformación de las relaciones entre las comunidades de México y Estados Unidos que resultaron de estas reformas. Un análisis histórico de las intervenciones de desarrollo desde los años ochenta con un enfoque en la región fronteriza nos permite rastrear los diversos roles de lo urbano en estas políticas y desentrañar en qué difiere el AEM de las PAE y de las reformas posteriores y cómo se configuran por ellas.

### *Reformas del Consenso de Washington*

Bajo la presión de las condicionalidades de las PAE y a partir de la crisis de la deuda de 1982, México orientó sus políticas hacia el libre comercio, la desregulación de la inversión extranjera y la privatización de las empresas estatales (Kalter & Ee Khor, 1990), entre otras. Estas políticas tuvieron dos piedras angulares: el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) —con Canadá y Estados Unidos—, que se firmó en 1992 y fortaleció el papel de México como nación exportadora y su dependencia de Estados Unidos, así como la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) en 1996 (Garza, 1996). El TLCAN transformó la dinámica urbana en la región fronteriza con un rápido incremento poblacional y con la interdependencia económica entre comunidades de ambos lados de la frontera. Sin embargo, pese a una retórica de descentralización y esfuerzos menores dirigidos a la escala urbana, como la Reforma al Artículo 115 constitucional que otorgó más facultades a los municipios (Ugalde, 2010), las reformas

centradas en la ciudad quedaron en segundo plano para dar prioridad a las políticas de desregulación y libre comercio (Garza, 1999, p. 156; véase también Cabrero Mendoza, 2000; Grindle, 2009). Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) continuaron tanto la crisis y las políticas neoliberales como el retroceso de las políticas centradas en la ciudad, por ejemplo, mediante la abolición de organismos nacionales claves encargados del desarrollo urbano (Garza, 1999, p. 159; Garza, 1996). En su lugar, los programas políticos asignaron al gobierno local un papel limitado a las tareas cotidianas (ibid.).

Aun así, durante este período, las PAE configuraron de manera crucial las geografías y la gobernanza urbana mediante intervenciones en dos ámbitos políticos. En primer lugar, a través de reformas que promovieron la construcción y privatización de la infraestructura urbana necesaria para apoyar la economía recién liberalizada, aunque realizadas indirectamente a través del cambio de las políticas nacionales (Banco Mundial, 1991). Por ejemplo, el fortalecimiento de las leyes de asociaciones público-privadas desde 1991 (Guarneros-Meza, 2009, p. 470). Acompañadas de la introducción de zonas económicas especiales, estas políticas tuvieron efectos devastadores en el rápido desarrollo de las ciudades y exacerbaron las desigualdades regionales a través de la concentración asimétrica del poder en unas pocas ciudades. Un ejemplo de estos efectos es lo que sucedió en Juárez, donde el rápido desarrollo de las maquiladoras y su posterior cierre debido a la crisis económica mundial provocó un alto nivel de desempleo al tiempo que la ciudad enfrentó la violencia relacionada con el narcotráfico y el mayor índice de feminicidios en el país.

En segundo lugar, las intervenciones de desarrollo de esta época influyeron de manera crucial en la gobernanza municipal a través de la vivienda (Banco Mundial, 1994). La desregulación de los programas estatales, a partir de octubre de 1992, transformó las políticas de vivienda (Puebla Cadena, 2002). Ante la *crisis del tequila* (1994-1995), se impulsaron con más fuerza políticas que construyeron las bases para la financiarización de la vivienda, como la venta de bancos nacionales (Salazar et al., 2022). En ambos ámbitos de transformación el nivel municipal se vio influido por las PAE, no a través de medidas dirigidas directamente a los órganos de gobierno subnacionales sino indirectamente al impulsar cambios a nivel nacional.

Bajo el gobierno de Zedillo (1995-2000), los esfuerzos de descentralización se volvieron más centrales y se alinearon con las estrategias de la nueva gestión pública promovidas globalmente por el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo (Ward et al., 1999, p. 2). Esta agenda seguía las *recomendaciones* internacionales (Giugale & Webb, 2000) de descargar responsabilidades de la escala central a las regionales y municipales, al tiempo que se atacaban las ineficiencias burocráticas (Guarneros-Meza & Geddes, 2010) y se potenciaba la participación ciudadana (Cabrero Mendoza, 2003). Sin embargo, considerando los mecanismos en las que se impulsaron estos cambios, es evidente que no funcionaron con la dependencia crediticia y las condicionalidades, sino como *recomendaciones*, que ya hablan sobre los modos de las reformas del Consenso Post-Washington.

## Consenso Post-Washington

A raíz de las PAE, los mexicanos —y las poblaciones de toda América Latina— sufrieron desempleo, hambre y pobreza durante lo que se ha llamado la *década perdida*. Sheppard y Leitner (2010, pp. 187f) caracterizan el siguiente cambio de paradigma hacia un consenso post-Washington —a finales de la década de 1990— mediante una agenda social de buena gobernanza favorable a los

pobres, reducción de la pobreza, capital social, ayuda al desarrollo y gobernanza democrática. Sin embargo, debe entenderse que esta ortodoxia del desarrollo amplía las prescripciones políticas anteriores (Mader, 2018). Por ejemplo, Toby Carroll sostiene que el consenso post-Washington difiere de las PAE —únicamente— en “los métodos utilizados para integrar y sostener los mercados liberales” (2009, p. 447, TP).

Las medidas del consenso post-Washington no estaban explícitamente empaquetadas como un programa urbano, pero supusieron cambios políticos clave para la escala urbana y situaron a las ciudades en la primera línea de los debates sobre el desarrollo. Las reformas políticas de esta época se definieron por un cambio hacia programas de gobernanza urbana que respondían a los déficits de los paradigmas de gestión al abordar los grandes retos de desarrollo de las ciudades (Barton, 2009). Así se reformó en México el artículo 115 constitucional nuevamente en 1999. Esta reforma otorgó a los municipios mayor autonomía en la gestión de recursos y servicios públicos y en las facultades para la planeación del desarrollo urbano.

Es ejemplificante de las operaciones de ayuda al desarrollo de esta etapa la creación de la COCEF; una institución creada en 1993, junto con el Banco de Desarrollo de América del Norte, como acuerdo paralelo del TLCAN. A pesar de su enfoque regional, esta institución se centró en acciones dirigidas claramente a solucionar problemáticas urbanas como el manejo de aguas residuales y residuos sólidos y, la mala calidad del aire en 28 ciudades que conforman la región fronteriza (Giner et al., 2019). El comité ejecutivo de esta comisión se conformó por representantes de agencias nacionales y locales de ambos países y su objetivo fue mejorar las condiciones ambientales de la región (COCEF, 2024). De acuerdo con uno de nuestros interlocutores, excolaborador de esta comisión, el propósito de esta institución fue “proteger a las comunidades de las presiones ambientales de este tratado entre países con profundas desigualdades económicas, políticas y sociales”.

Aunque siguió centrándose en la creación de un entorno normativo a escala nacional, la agenda del consenso post-Washington incluyó un mayor énfasis en el desarrollo de la capacidad municipal, sobre todo para apoyar las estrategias urbanas de competitividad y la inclusión de la sociedad civil en la mejora de los barrios (Freire & Stren, 2001). En efecto, en el caso de la COCEF, los esfuerzos se centraron en el apoyo técnico y desarrollo de capacidades de profesionistas y funcionarios locales, así como el asesoramiento legal para impulsar infraestructura urbana. Mientras tanto, el Banco de Desarrollo de América del Norte financiaba los proyectos preaprobados por su institución hermana y supervisaba la etapa de implementación (COCEF, 2024).

## Consenso de Wall Street

Los estudios contemporáneos sobre el desarrollo describen la década de 2010 a través de una nueva transformación paradigmática de la ayuda al desarrollo que Gabor ha etiquetado como el *Consenso de Wall Street* (Gabor, 2021). Siguiendo a Gabor, el Consenso de Wall Street orienta una *agenda hiperfinanciarizada* (Carroll & Jarvis, 2022, p. 13, TP) para impulsar la transformación de los sistemas financieros locales, adaptándolos a las necesidades de los inversores de cartera (Gabor, 2021, p. 429). Como parte de esta adaptación —continúa su argumento— el Consenso de Wall Street designó a las intervenciones estatales el papel de quitar el riesgo —*de-risk*— a las economías, a las infraestructuras y a las ciudades (Gabor, 2021). Además, como señalan Bigger y

Webber (2020, pp. 1f), los esfuerzos de desarrollo de esta época acoplan medidas financieras a otras presumiblemente ecológicas.

Esta etapa siguió fomentando el capitalismo dirigido por las finanzas también en México (véanse también Marois, 2014; Martínez, 2022; Bastian Duarte & Jairath, 2019) y se reflejó en la ayuda al desarrollo. Un caso ilustrativo fue el cambio de la dirección ejecutiva de la COCEF, la cual fue absorbida en noviembre del 2017 por su institución financiera hermana: el Banco de Desarrollo de América del Norte. La resolución se tomó para garantizar la independencia de las decisiones del banco respecto a la comisión, condición necesaria para recibir un préstamo internacional cuando el banco se encontraba en una situación financiera adversa. Este cambio supuso la priorización de la viabilidad y rentabilidad financiera sobre los problemas urbanos más acuciantes ya que, anteriormente, el banco solo financiaba proyectos avalados por la comisión. Con la absorción de la COCEF esta atribución quedó subsumida por el banco.

Del 2018 al 2024, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador cambió el panorama, aunque a través de políticas contradictorias. Por un lado, la agenda de gobierno de su sexenio puede describirse a través de la promoción de crecientes medidas de austeridad y techos de endeudamiento. Por otro lado, la reorientación de fondos dirigidos a unos pocos grandes proyectos estratégicos seleccionados siguió impulsando una agenda de financiarización (Casañas, 2021). Al mismo tiempo, este gobierno ha desafiado las condiciones de inversión a través de un discurso nacionalista, por ejemplo, a través de cambios a las Leyes de Electricidad y de Hidrocarburos (SEGOB, 2021) que promueve la autosuficiencia energética. Los críticos coinciden ampliamente en que ninguna de estas medidas es ecológica y que se imponen a través de medidas opacas, antidemocráticas y populistas (McElvain, 2024).

Entonces ¿Cómo se dirigen los profesionales del desarrollo a las ciudades para impulsar el cambio institucional en estas condiciones? Ciertamente, los municipios son más flexibles a la hora de aplicar cambios políticos ya que no se consideran perseguidos por las *lecciones aprendidas* de las PAE y —a medida que los urbanitas experimentan las repercusiones del cambio climático— están más anuentes a aceptar ayudas financieras. Pero el financiamiento al desarrollo también enfrenta numerosos retos al trabajar con las ciudades mexicanas debido a varios factores como: sus malas calificaciones crediticias, las conexiones de larga data entre las agencias de desarrollo y los departamentos de finanzas nacionales —no municipales—, a las limitaciones internas de las agencias de desarrollo que les prohíben financiar a las ciudades, o a la ausencia de esquemas de préstamos subsoberanos.

### *Puntos de partida para conceptualizar el Ajuste Estructural Municipal*

Investigaciones de todo el mundo han comenzado a documentar cómo los programas urbanos de las políticas de desarrollo se dirigen a los medios fiscales (Goodfellow, 2018), introducen herramientas financieras e intervienen en la política de planificación (Jiménez Corrales & Zagt Hernández, 2022). Asimismo, los estudios sobre las finanzas estatales subnacionales (Pike et al., 2019) han documentado cómo las instituciones municipales se ven influidas por las finanzas y experimentan con ellas, y cómo estos procesos se traducen en cambios institucionales y jurídicos. Sin embargo, sus enfoques predominantes en las instituciones euroamericanas los hacen menos aptos para describir las formas de elaboración de políticas que prevalecen en el llamado *Sur Glo-*

bal, que difieren, entre otras cosas, por la influencia del financiamiento al desarrollo. Un número reducido pero creciente de investigaciones en este ámbito se ha centrado en comprender el funcionamiento del financiamiento al desarrollo a escala urbana, principalmente a través de grandes proyectos urbanos, financiados con frecuencia mediante asociaciones público-privadas (Anguelov, 2023) y, a menudo, anticipándose a la mercantilización (Bernards, 2022). Hasta ahora, hemos mostrado el papel fundamental de las instituciones financieras y de desarrollo internacionales en la introducción de normas políticas, reformas agrarias y cambios fiscales (Cirolia, 2020; Tapp & Kay, 2019), entre otras intervenciones en los procesos de gobernanza urbana.

Los datos apuntan, en particular, a que la aplicación del financiamiento climático urbano ofrece nuevas oportunidades para fomentar una reingeniería de las políticas y los instrumentos jurídicos. Vinay Baidur y Lalitha Kamath (2009, p. 33) señalan que estos procesos de *reestructuración municipal* fomentan el “desmantelamiento del ‘monopolio’ del sector público en los servicios municipales y la entrada del sector privado para mejorar estos servicios” (TP), con consecuencias cruciales para la rendición de cuentas urbana. Al desarrollar la noción de AEM nos permite comprender mejor los campos de intervención del cambio institucional y los mecanismos de ajuste empleados a esta escala.

## **Campos de intervención y Mecanismos del Ajuste Estructural Municipal**

Aunque las IFC se pueden categorizar por su enfoque temático en las intervenciones en el desarrollo urbano sostenible y su planteamiento metodológico, presentamos una clasificación que responde al objetivo de situar las configuraciones de intervención sobre la gobernanza de las ciudades y los modos de hacerlo; a estos los llamamos campos de intervención y mecanismos de ajuste, respectivamente. Al analizar estas iniciativas de esta manera, encontramos tres mecanismos y campos: 1) la institucionalización del conocimiento en la transferencia y producción de datos; 2) la infiltración en los sistemas de las políticas de planificación y fiscales; y 3) la inserción de nuevos puestos y oficinas en las estructuras burocráticas gubernamentales.

Antes de presentar estas configuraciones, es pertinente subrayar que las intervenciones en las que nos enfocamos se dirigen directamente a las estructuras municipales: a la gobernanza de conocimiento, a la gobernanza política y financiera y, a la arquitectura institucional de las ciudades. Sin duda, existen otras iniciativas provenientes, por ejemplo, de instituciones financieras, las cuales están más enfocadas a la venta de préstamos; también hay iniciativas que se dirigen a ajustes en la política nacional pero que, a pesar de tener consecuencias urbanas, no abordan directamente la gobernanza urbana. Sin embargo, sólo aquellas medidas que se dirigen directamente a los organismos municipales nos permiten mostrar los mecanismos que utilizan las IFC para configurar la gobernanza municipal.

El orden en que presentamos los tres primeros campos de intervención y los mecanismos de ajuste de las IFC responde a una lógica de anclaje en las ciudades, refiriéndonos a los procesos interconectados tanto de las instituciones de desarrollo que pretenden implementar estas medidas y la manera en que las partes interesadas locales buscan ponerlas en práctica. En la Tabla 1 sintetizamos los mecanismos y campos de intervención, instrumentos y efectos encontrados:

Tabla 1:

Mecanismos y campos de intervención y efectos institucionales del AEM

Mecanismo	Campos de Intervención	Instrumentos	Ejemplos	Efectos Institucionales
<b>Institucionalización del conocimiento</b>	Transferencia conocimiento especializado Producción de datos técnicos Desarrollo de capacidades	Foros y talleres de formación Documentos guía Estudios técnicos	Iniciativa de Infraestructura Verde (COCEF) Plan de Acción (BID) Estrategia de Resiliencia en Juárez	Legitimación de soluciones predeterminadas Creación de estándares técnicos Formación de promotores locales
<b>Infiltración en sistemas de planificación y fiscales</b>	Cambios en normativa urbana Ajustes en políticas fiscales Modificaciones de instrumentos de planeación	Marcos normativos Zonificación y uso de suelo Instrumentos de financiamiento	Manual de Infraestructura Verde Polígono de Actuación Cerro de la Campana Proyectos prioritarios en planes locales	Modificación de marcos regulatorios Introducción de nuevos esquemas de financiamiento Reorientación de prioridades de desarrollo
<b>Inserción en estructuras burocráticas</b>	Reorganización administrativa Desarrollo de redes internacionales	Nuevos puestos estratégicos en el gobierno local Alianzas institucionales	Coordinación de Resiliencia (Juárez) Red Resilient Cities Promotores locales	Cambios en estructura organizacional Introducción de nuevos canales de influencia Alineación con agendas internacionales

### *Producción, transferencia e institucionalización de conocimiento*

Las IFC inician el proceso de institucionalización en las ciudades a través de la transferencia y producción de conocimiento especializado. Lo hacen brindando apoyo técnico y generando datos que fundamentan propuestas de proyectos y decisiones políticas para la planificación urbana. Ubicamos dos arquetipos de estos mecanismos en las iniciativas analizadas: los foros y talleres de formación práctica, y la realización de los *documentos guía*. Los primeros no solo son parte de un componente importante de desarrollo de capacidades, sino que constituyen una oportunidad única para localizar promotores de las iniciativas y, por tanto, de este conocimiento.

La Iniciativa de Infraestructura Verde Fronteriza lanzada por la COCEF en 2014 es un ejemplo de este primer modelo. Esta iniciativa se promovió como propuesta ambiental en toda la región fronteriza (Giner et al., 2019, p. 6). Aunque esta iniciativa tiene varios componentes, como la realización de marcos legales, proyectos piloto y la colaboración con *actores estratégicos*, fue la transferencia de conocimiento la que obtuvo mayor alcance e impacto. Entre 2014 y 2017, se realizaron numerosos foros y talleres de formación práctica y especializada con cientos de participantes, algunos de los cuales se convirtieron en importantes promotores de la infraestructura verde en varias ciudades de la región (ibid).

El segundo modelo de transmisión de conocimiento de las IFC es la producción de datos y *documentos guía* para el desarrollo urbano sostenible. La Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID buscó “identificar, priorizar y financiar inicialmente los sectores y las acciones que

podrían dar lugar al desarrollo sostenible” (BID, 2016, p. 4). En México, se lanzó esta iniciativa en ocho ciudades intermedias, incluyendo Hermosillo, donde se elaboraron los *Planes de Acción* que contienen diagnósticos a gran escala de las necesidades del desarrollo urbano. De manera similar, en Juárez, la Iniciativa 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller (100CR) desarrolló una *Estrategia de Resiliencia* con pilares, metas y acciones para alcanzar el ideal de ciudad resiliente y atender aspectos de la planificación urbana futura (100CR, 2018, p. 10). Para desarrollar estos documentos fueron necesarios estudios técnicos que generaron datos específicos de cada ciudad —como inventarios de gases de efecto invernadero, estudios de islas de calor urbano o de gestión de cuencas hidrográficas—. Estos datos difícilmente podrían haberse costeadado sin el apoyo de las IFC dado el contexto de austeridad de las ciudades.

La *Estrategia de Resiliencia*, el *Plan de Acción* y los estudios técnicos precedentes, así como los foros y talleres representan un conjunto de conocimientos procedentes de organizaciones internacionales, que se institucionaliza en el gobierno local y en la ciudadanía como el camino hacia el desarrollo sostenible de la ciudad. Este mecanismo de institucionalización del conocimiento se entiende mejor considerando tres factores: primero, dado la falta de recursos de estas ciudades, ésta información es considerada valiosa y de difícil acceso sin las IFC; segundo, los promotores o actores estratégicos que impulsan estos conocimientos son funcionarios locales que garantizan el establecimiento de esta información en las agencias locales (Giner et al., 2019, p. 7); y tercero, el prestigio de las organizaciones internacionales de la cual proceden es difícilmente cuestionado, más aun considerando los dos factores anteriores. La institucionalización de estos conocimientos estrecha otras vías de solución al dificultar el cuestionamiento de proyectos ya legitimados. La manera en que se institucionalizan estos proyectos en los gobiernos locales también radica en que son considerados como financiables por la misma institución que los propuso; como lo expresó una funcionaria de planeación local “la gran ventaja de estos proyectos —del *Plan de Acción*— es que si al BID le pides un préstamo, ya están preaprobados”. Es así que, en la definición del desarrollo urbano, la lógica de rentabilidad, más que los compromisos sociales y ecológicos, pasan a primer plano mediante la producción e institucionalización de conocimientos.

### *Infiltración en las políticas de planificación y fiscales*

La institucionalización del conocimiento suele ser el primer paso para que haya cambios en las políticas públicas locales (de Wit et al., 2022; Hjelte et al., 2023); sin la sensibilización de los funcionarios que las aprueben y los estudios técnicos necesarios que las justifiquen, es difícil realizar cambios en las políticas públicas. Las iniciativas mencionadas en la subsección anterior fueron la base necesaria para que Hermosillo produjera el primer marco normativo de infraestructura verde en el país, el cual consta del Manual de Infraestructura Verde, las Normas Técnicas en el reglamento de construcción y varios proyectos con infraestructura verde en los planes de desarrollo urbano local (IMPLAN Hermosillo, 2017).

Los proyectos prioritarios del *Plan de Acción* de Hermosillo ejemplifican la influencia que los documentos guía de las IFC tienen sobre la política de planeación de las ciudades. En Hermosillo, estos formaron una cartera de proyectos para los planificadores y desarrolladores; como lo expone un exfuncionario del Instituto de Planeación de la ciudad:

El Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo tiene mucha información y muchos proyectos que se plantearon en el Plan de Acción del BID. ( ) De

hecho, el Nuevo Plan de Desarrollo Urbano contempla un cinturón verde para Hermosillo y también se inspiraba mucho en él.

Y añade:

Desde los proyectos que venían en ese *Plan de Acción* hasta los estudios y la información que se generó en ellos, se sigue utilizando en los Programas de Desarrollo Urbano que están por publicarse (ibid).

En efecto, algunos de los proyectos que se encuentran en la línea de acción *recuperación del paisaje y espacios públicos* de este documento se contemplan en el Plan de Desarrollo Urbano (BID, 2018). Por ejemplo, la construcción de cinturones verdes en la base de los cerros como barreras de crecimiento de la mancha urbana y el Plan de Revitalización del Centro Histórico como el principal proyecto del Plan de Acción.

Al tener un marco normativo que los respalde, los cambios en las políticas fiscales vienen de la mano. Algunos de estos cambios ocurrieron en Hermosillo con la participación de la ciudad en la iniciativa Cities4Forests para el Cerro de la Campana. En ella, el gobierno de Hermosillo recibió asistencia financiera para la inversión y mantenimiento del proyecto (Cities4Forests, 2020). Se realizaron cambios en la gestión del suelo y zonificación del Cerro de la Campana al introducir un instrumento de desarrollo urbano existente llamado Polígono de Actuación por Concertación. Esta herramienta implica el cambio de uso de suelo previamente definido a otro que se encuentre dentro de un proyecto urbano integral, en este caso, la revitalización del Centro Histórico de Hermosillo. El ajuste se realizó para garantizar el uso de suelo, regular la participación de los actores involucrados y proponer mecanismos de financiamiento y recuperación financiera (Estado de Sonora, 2018). Asimismo, a partir de esta asesoría, se realizaron ajustes en la zonificación de suelo urbanizable —zonificación primaria— a una zonificación de conservación ecológica —zonificación secundaria.

Con estos mecanismos exponemos que una vez arraigados los conocimientos, sirven como plataforma para ejecutar proyectos alineados con las soluciones lucrativas que persiguen las IFC. Los *documentos guía* definen los problemas urbanos, las medidas para abordarlos y las soluciones a implementar, los cuales se reflejan, primero, en los proyectos prioritarios de los planes de desarrollo y después, en las políticas públicas que los impulsan. Esta tecnificación del abordaje del cambio climático en las ciudades tiene consecuencias significativas. Por un lado, al centrarse en una cartera de proyectos financiables, se velan problemas estructurales subyacentes como la especulación inmobiliaria y la desigualdad social. Como señala un activista de Hermosillo, los grandes desarrollos inmobiliarios con terrenos de hasta 1000m<sup>2</sup> ‘transforman el área verde de la ciudad en mercancía, excluyendo a grupos sociales que no pueden acceder a estas propiedades’. Los *documentos guía* tienden a omitir estas problemáticas en sus diagnósticos, privilegiando soluciones técnicas sobre consideraciones de justicia ambiental y social.

### *Inserción de nuevos puestos y oficinas en la estructura institucional*

Los ajustes en la arquitectura de las burocracias urbanas constituyen quizás el ejemplo más claro de mecanismos de intervención de las IFC en las ciudades, y un mecanismo clave para comprender el AEM. La iniciativa 100CR (100 Ciudades Resilientes) de la Fundación Rockefeller es un ejemplo ilustrativo de la reconfiguración de las burocracias municipales. En México, aunque es

habitual que las agencias de desarrollo trabajen dentro de las agencias gubernamentales, el programa 100CR innovó al instalar oficinas dentro de los gobiernos locales. En 2014, Juárez solicitó la incorporación al programa, una vez dentro, la fundación contrató a una directora de resiliencia del personal del Instituto de Planeación de la ciudad. La Coordinación de Resiliencia se fundó en octubre de 2018 con un doble mandato: aplicar la Estrategia de Resiliencia y “fortalecer las relaciones internacionales”. De acuerdo con nuestros interlocutores, el objetivo de colocar un director de resiliencia en las ciudades fue transversalizar los esfuerzos en la burocracia local y contar con una especie de “director de orquesta” que integrara a las distintas unidades administrativas del gobierno. Sin embargo, en cuanto a asignación de recursos, nuestros informantes describen la iniciativa como “un rotundo fracaso”.

En 2019, la Fundación Rockefeller puso fin al programa. En Juárez, la *directora de resiliencia* continuó su labor con cargo al presupuesto municipal para impulsar la Estrategia de Resiliencia y la metodología de la fundación. Algunas de las ciudades que pertenecieron a esta iniciativa establecieron una red internacional llamada Resilient Cities, donde participan grandes corporaciones internacionales —por ejemplo, la corporación VISA.<sup>4</sup>

Los consultores enviados por organizaciones filantrópicas o bancos de desarrollo, como los coordinadores de resiliencia del 100RC, establecen una especie de *bisagra* entre las ciudades, los bancos de desarrollo y las consultorías ya que, al trabajar desde el gobierno local, abren la puerta a una mayor influencia de estos organismos para formar coaliciones de intereses organizados, lo que permite acceder a más fuentes de financiamiento. Asimismo, la creación de nuevos puestos y oficinas dentro de los gobiernos locales por parte de las IFC demuestra cómo estas organizaciones intervienen directamente en la estructura institucional de las ciudades al promover sus agendas, facilitar la formación de coaliciones de intereses y abrir nuevos canales de influencia para actores internacionales.

## Conclusión

En este artículo, sostenemos que las IFC operan para establecer las bases institucionales para la inversión verde. Más que iniciativas meramente técnicas que promueven esfuerzos financieros, mostramos que, en el caso de las ciudades de Hermosillo y Juárez, actúan para cambiar las estructuras institucionales. La reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP29) continúa apoyando la idea de que la Financiación Climática es la clave para abordar la crisis climática, lo que indica que las ciudades seguirán siendo el objetivo de las IFC. Los principales actores involucrados en el ‘Nuevo Objetivo’<sup>5</sup> (UNFCCC, 2024) —bancos multilaterales, agencias de desarrollo y redes municipales— continúan una agenda basada en la idea de la inversión privada como única vía viable para financiar la acción climática urbana, impulsando mecanismos para hacer las ciudades más “bancables”. Esta tendencia hace que ciudades con urgentes necesidades de infraestructura y expuestas a condiciones climáticas extremas, como las fronterizas mexicanas, sean especialmente susceptibles a un intervencionismo sobre la política pública urbana disfrazado de *ayuda contra el cambio climático* (Bigger & Webber, 2021), donde los

<sup>4</sup> <https://futureready.resilientcitiesnetwork.org/> (fecha de consulta 24-10-11)

<sup>5</sup> Refiriéndose a Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación Climática (NCQG)

intereses locales quedan alineados a las lógicas del financiamiento climático actual y su *modus operandi*. Lo que nosotras caracterizamos como AEM.

Al contextualizar las IFC dentro de intervenciones pasadas, evidenciamos que el AEM difiere de políticas anteriores en sus campos de intervención y mecanismos de ajuste. Las PAE imponían un conjunto definido de reformas de arriba hacia abajo, aprovechando las relaciones de deuda y aplicando medidas con fuertes condicionamientos. Su impacto urbano se manifestaba a través de cambios a nivel nacional. Por su parte, las reformas del consenso post-Washington se enfocaron en actores municipales como interlocutores directos, promoviendo estrategias de buena gobernanza, aunque sin interferir directamente en la gestión urbana. Ambos fueron evidenciados en las políticas e instituciones de desarrollo que se desplegaron en la región fronteriza mexicana. En contraste, el AEM convierte a las instituciones municipales y sus estrategias urbanas en el objetivo directo de las intervenciones de desarrollo.

El AEM se caracteriza por tres mecanismos de intervención principales: la institucionalización del conocimiento mediante la transferencia y producción de datos; la infiltración en los sistemas de política pública a través de la planificación y políticas fiscales; y la inserción de nuevos cargos y oficinas en la estructura organizativa de las burocracias urbanas. Si bien las medidas de cada campo pueden actuar de manera aislada, suelen vincularse para su avance; es decir, la institucionalización del conocimiento suele ser el punto de apoyo para los cambios en las políticas de planeación y, éstos lo son para las políticas fiscales. En cuanto al tercer campo de intervención, la estructura municipal no necesita de los otros campos para desarrollarse, pero sí suele apalarcarlos. Los mecanismos presentados permiten al AEM reformar o eludir obstáculos legales de manera menos evidente. En Hermosillo y Juárez operan bajo un contexto de austeridad municipal y bajo relaciones de poder y compromiso que la cercanía con Estados Unidos implica. Los municipios ven estas iniciativas como una oportunidad —a veces la única— de avanzar en los objetivos de desarrollo sostenible al tiempo de desarrollar infraestructura para sus ciudades. No obstante, la influencia de las IFC se va expandiendo gradualmente lo que resulta en una disminución de la autoridad administrativa local. Aunque de manera inicial, los ajustes propuestos no son vinculantes —como la institucionalización de conocimiento—, ganan terreno a medida que avanzan en las políticas de desarrollo y fiscales o, más evidente, en las estructuras burocráticas locales.

Al realizar un análisis comparativo de Juárez y Hermosillo se revelan patrones distintivos en relación con el impacto de las IFC. En Juárez, la iniciativa 100CR logró establecer una nueva estructura institucional con la Coordinación de Resiliencia, pero enfrentó limitaciones significativas en la asignación de recursos que, según nuestros informantes, fracasaron en términos de implementación. En contraste, Hermosillo alcanzó logros normativos importantes al establecer el primer marco de infraestructura verde en el país, aunque esto no ha estado exento de críticas por parte de la sociedad civil respecto a sus efectos en la desigualdad urbana. Estas diferencias en resultados pueden atribuirse a distintos factores contextuales: mientras Juárez enfrentaba desafíos de violencia y crisis económica que la colocaron como poco susceptible de financiamiento y con desafíos de implementación para las IFC, Hermosillo contaba con mayor estabilidad institucional y económica que facilitó la adopción de nuevos marcos regulatorios. Sin embargo, en ambos casos se observa una tendencia común: las IFC han sido más efectivas en establecer cambios institucionales y normativos que en generar impactos sociales positivos verificables.

La manera de operar del AEM hace imperativo retomar las preocupaciones expresadas en debates académicos sobre las PAE anteriores. En este trabajo demostramos que, en el contexto contemporáneo de austeridad, las ciudades carecen de medios para aplicar medidas significativas para hacer frente al cambio climático. En este contexto, las IFC adquieren mayor importancia como proveedoras de datos y capacidades, así como de la promesa de acceder a recursos a través de ellas. En consecuencia, las ciudades están dispuestas a aceptar o trabajar estratégicamente con el AEM, lo que abre las puertas a su influencia en la gobernanza urbana. Desde la independencia de infraestructuras hasta la interferencia en estructuras estatales, la crisis de la deuda urbana, la extracción de beneficios y los impactos materiales de estos programas, el AEM refleja la violencia de las PAE en un contexto de continua precariedad para amplios sectores sociales.

### **Agradecimientos:**

Queremos agradecer los valiosos comentarios de Luis Salinas a versiones previas de este texto. La investigación para este artículo ha sido financiada a través de la subvención de la Fundación Nacional Suiza para la Ciencia (SNSF) número 10001A\_197113.

## **Referencias bibliográficas**

100CR. (2018). Juárez Resiliente: Estrategia de Resiliencia. 100 Resilient Cities. Retrieved 21 October 2024, from [https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable\\_resources/Network/Ciudad-Juarez-Resilience-Strategy-Spanish.pdf](https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Ciudad-Juarez-Resilience-Strategy-Spanish.pdf)

Alami, I., Dixon, A. D., & Mawdsley, E. (2021). State Capitalism and the New Global D/development Regime. *Antipode*, 53(5), 1294–1318. <https://doi.org/10.1111/anti.12725>

Anguelov, D. (2023). Financializing urban infrastructure? The speculative state-spaces of ‘public-public partnerships’ in Jakarta. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 55(2), 445–470. <https://doi.org/10.1177/0308518X221135823>

Baindur, V., & Kamath, L. (2009). Reengineering Urban Infrastructure: How the World Bank and Asian Development Bank Shape Urban infrastructure Finance and Governance in India. Bank Information Centre (BIC). [https://www.academia.edu/download/31400565/INDIA\\_Urban\\_Infrastructure\\_Report.pdf](https://www.academia.edu/download/31400565/INDIA_Urban_Infrastructure_Report.pdf)

Balassa, B. (1982). Structural adjustment policies in developing economies. *World Development*, 10(1), 23–38. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(82\)90077-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(82)90077-8)

Banco Mundial. (1991). *Urban policy and economic development: An agenda for the 1990s* (No. 9576; A World Bank Policy Paper). The World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/914681468765339416/pdf/Urban-policy-and-economic-development-an-agenda-for-the-1990s.pdf>

Banco Mundial. (1994). *Vivienda: Un Entorno Propicio el Mercado Habitacional* (No. 11820 A World Bank Policy Paper). The World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/878771468343734154/pdf/118200PUBOSPANISH0Box71184B01PUBLIC1.pdf>

Barton, J. R. (2009). Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022009000200001>

Bastian Duarte, Á. I., & Jairath, V. (Eds.). (2019). *Conflictos y resistencias: Energía y conflictividad socioambiental en México*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. <https://www.amazon.com.mx/Conflictos-Resistencias-Energia-Conflictividad-Socioambiental/dp/607524302X>

Bernards, N. (2022). Waiting for the market? Microinsurance and development as anticipatory marketization. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(5), 949–965. <https://doi.org/10.1177/0308518X221073986>

BID. (2016). Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID. BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Retrieved 21 October 2024, from <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17206/evaluacion-de-la-iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles-del-bid>

BID. (2018). *Hermosillo A Escala Humana: Ciudad Diversificada, Innovadora Y Sostenible*. BID. Retrieved 21 October 2024, from [https://www.nadb.org/uploads/files/3\\_hermosillo\\_a\\_escal\\_a\\_humana\\_ciudad\\_diversificada\\_innovadora\\_y\\_sostenible\\_2018.pdf](https://www.nadb.org/uploads/files/3_hermosillo_a_escal_a_humana_ciudad_diversificada_innovadora_y_sostenible_2018.pdf)

Bigger, P., & Webber, S. (2021). Green Structural Adjustment in the World Bank's Resilient City. *Annals of the American Association of Geographers*, 111(1), 36–51. <https://doi.org/10.1080/24694452.2020.1749023>

Cabrero Mendoza, E. C. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organizações & Sociedade*, 7(19), 123–141. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302000000300009>

Cabrero Mendoza, E. C. (2003). *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica). <http://hdl.handle.net/11651/5228>

Carroll, T. (2009). 'Social Development' as Neoliberal Trojan Horse: The World Bank and the Kecamatan Development Program in Indonesia. *Development and Change*, 40(3), 447–466. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01561.x>

Carroll, T., & Jarvis, D. (2022). Understanding the State in relation to Late Capitalism: A Response to "New" State Capitalism Contributions. *Antipode*, 54(6), 1715–1737. <https://doi.org/10.1111/anti.12846>

Casañas, L. C. (2021). Megaproyectos y conflictos ecoterritoriales. El caso del Tren Maya. *Relaciones Internacionales*, 46, 139–159. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2021.46.008>

CCFLA. (2023). Improving Local Enabling Conditions for Private Sector Climate Investments in Cities. CCFLA, CPI, Gold Standard, AECOM. Retrieved 21 October 2024, from <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/06/Improving-Local-Enabling-Conditions-for-Private-Sector-Climate-Investments-in-Cities.pdf>

Cirolia, L. R. (2020). Contested fiscal geographies: Urban authority, everyday practice, and emerging state-finance relations. *Geoforum*, 117, 33–41. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.09.002>

Cities4Forests. (2020). Gana reto internacional 'Parque Bio-Cultural Cerro de la Campana'. Cities4Forests. Retrieved 21 October 2024, from <https://cities4forests.com/inthepress/gana-reto-internacional-parque-bio-cultural-cerro-de-la-campana/>

COCEF. (2024). Acerca de la COCEF. COCEF: Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. Retrieved 3 October 2024, from <http://oldw.cocef.org/acerca-la-cocef>

Cupples, J. (2022). *Development and decolonization in Latin America* (2nd ed.). Routledge. [https://www.routledge.com/Development-and-Decolonization-in-Latin-America/Cupples/p/book/9780367627089?srsId=AfmBOooaJNz2\\_9uuRUnzSHH9Ix21It-cbTrgWNtkuS1dbBp4rrbRW-FmA](https://www.routledge.com/Development-and-Decolonization-in-Latin-America/Cupples/p/book/9780367627089?srsId=AfmBOooaJNz2_9uuRUnzSHH9Ix21It-cbTrgWNtkuS1dbBp4rrbRW-FmA)

De Wit, F., Lourenço, A., Moreira, H., & Vala, F. (2022). Towards Knowledge Governance in Public Administration. *European Conference on Knowledge Management*, 23(1), 307–314. <https://doi.org/10.34190/eckm.23.1.800>

SEGOB. (2021). Decreto Por El Que Se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de La Ley de Hidrocarburos. Retrieved 21 October 2024, from [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5617453](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5617453)

Estado de Sonora. (2018). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora, 283 (2018). Retrieved 21 October 2024, from [https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sonora/Ley\\_OTDUE\\_Son.pdf](https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sonora/Ley_OTDUE_Son.pdf)

Fox, S., & Goodfellow, T. (2016). *Cities and development* (2nd ed.). Routledge. <https://www.routledge.com/Cities-and-Development/Fox-Goodfellow/p/book/9780415740722?srsId=AfmBOoQY-QMhRWse6bIKMOg4mdCGb-g9VMgVnCNXxcyYd3mV0mmyYKTIS>

Freire, M., & Stren, R. (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4738-1>

Gabor, D. (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*, 52(3), 429–459. <https://doi.org/10.1111/dech.12645>

Garza, G. (1996). Mexican neoliberalism and urban management in Monterrey. In N. Harris & I. Fabricius (Eds.), *Cities and structural adjustment* (pp. 159–172). UCL Press. <https://www.routledge.com/Cities-And-Structural-Adjustment/Harris-Fabricius/p/book/9781857286199?srsId=Afm-BOorlzzEKrG3hpAHNgdIGWDHmOliwtgZjtR9Y5IN3YWgXbUS15On>

Garza, G. (1999). Global economy, metropolitan dynamics and urban policies in Mexico. *Cities*, 16(3), 149–170. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(99\)00013-X](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00013-X)

Giner, M.-E., Córdova, A., Vázquez-Gálvez, F. A., & Marruffo, J. (2019). Promoting green infrastructure in Mexico's northern border: The Border Environment Cooperation Commission's experience and lessons learned. *Journal of Environmental Management*, 248, 109104. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.06.005>

Giugale, M. M., & Webb, S. B. (2000). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico* (No. 20563). The World Bank. Retrieved 21 October 2024, from [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://documents1.worldbank.org/curated/en/618221468774644627/pdf/multi-page.pdf&ved=2ahUKEwjek5y3hleLAXVBhPOHHUT-MAsoQFnoECB8QAQ&usg=AOvVawOKmw6plgZRLOsAUF5cUP\\_I](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://documents1.worldbank.org/curated/en/618221468774644627/pdf/multi-page.pdf&ved=2ahUKEwjek5y3hleLAXVBhPOHHUT-MAsoQFnoECB8QAQ&usg=AOvVawOKmw6plgZRLOsAUF5cUP_I)

Goodfellow, T. (2018). Seeing Political Settlements through the City: A Framework for Comparative Analysis of Urban Transformation. *Development and Change*, 49(1), 199–222. <https://doi.org/10.1111/dech.12361>

Grindle, M. (2009). *Going local: Decentralization and the promise of good governance*. Princeton University Press. [https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691140988/going-local?srsltid=AfmBOorMpAmmjAdGfO\\_Qq8NgGRbmlvVxkpVIS7\\_Uar8UZLUIIN8-O8tJ](https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691140988/going-local?srsltid=AfmBOorMpAmmjAdGfO_Qq8NgGRbmlvVxkpVIS7_Uar8UZLUIIN8-O8tJ)

Guarneros-Meza, V. (2009). Mexican Urban Governance: How Old and New Institutions Coexist and Interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 463–482. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00864.x>

Guarneros-Meza, V., & Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 115–129. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00952.x>

Hamza, M., & Zetter, R. (1998). Structural adjustment, urban systems, and disaster vulnerability in developing countries. *Cities*, 15(4), 291–299. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(98\)00020-1](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(98)00020-1)

Harris, N., & Fabricius, I. (Eds.). (1996). *Cities and structural adjustment*. UCL Press. <https://www.routledge.com/Cities-And-Structural-Adjustment/Harris-Fabricius/p/book/9781857286199?srsltid=AfmBOorlzzzEKrG3hpAHNgdIGWDHmOliwtgZjtR9Y5IN3YWgXbUS15On>

Hjelte, J., Eliasson, B., & Berg, E. (2023). Changes in ideas on knowledge governance in the context of social services in Sweden. *Nordic Social Work Research*, 13(3), 431–444. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.2024242>

IMPLAN. (2017). *Manual de Lineamientos de Diseño de Infraestructura Verde para Municipios Mexicanos*. Instituto Municipal de Planeación Urbana de Hermosillo, BDAN, COCEF. Retrieved 21 October 2024, from [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://iki-alliance.mx/wp-content/uploads/10-Hermosillo-Sonora.-Manual-de-Lineamientos-de-Infraestructura-Verde.pdf&ved=2ahUKEwiAqzqdhleLAXf9LsHTZhDxQQFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw3M\\_fdfJhU1PfWPqf3H724](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://iki-alliance.mx/wp-content/uploads/10-Hermosillo-Sonora.-Manual-de-Lineamientos-de-Infraestructura-Verde.pdf&ved=2ahUKEwiAqzqdhleLAXf9LsHTZhDxQQFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw3M_fdfJhU1PfWPqf3H724)

Jiménez Corrales, A., & Zagt Hernandez, P. (2022). Recetarios internacionales en la producción local de espacios urbanos. El caso de San José, Costa Rica. *Revista Geográfica Venezolana*, 63(1), 120–134. <https://doi.org/10.53766/RGV/2022.63.01.07>

Kalter, E., & Khor, H. E. (1990). Mexico's Experience with Adjustment. *Finance & Development*, 22–25. <https://doi.org/10.5089/9781451952063.022>

Long, J. (2021). Crisis Capitalism and Climate Finance: The Framing, Monetizing, and Orchestration of Resilience-Amidst-Crisis. *Politics and Governance*, 9(2), 51–63. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.3739>

Long, J. (2024). Reckoning climate apartheid. *Political Geography*, 112, 103117. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629824000660>

Mader, P. (2018). Contesting Financial Inclusion. *Development and Change*, 49(2), 461–483. <https://doi.org/10.1111/dech.12368>

Marois, T. (2014). Historical Precedents, Contemporary Manifestations: Crisis and the Socialization of Financial Risk in Neoliberal Mexico. *Review of Radical Political Economics*, 46(3), 308–330. <https://doi.org/10.1177/0486613413506077>

Martínez, H. M. (2022). Between the Washington, post-Washington, and Wall Street Consensus in the COVID era: The Mexican case. *Studies in Political Economy*, 103(2), 182–193. <https://doi.org/10.1080/07078552.2022.2096776>

Mawdsley, E. (2018). Development geography II: Financialization. *Progress in Human Geography*, 42(2), 264–274. <https://doi.org/10.1177/0309132516678747>

McElvain, B. (2024). "Fixing" finance? The dialectical publics of resilient disaster governance in Mexico city. *Urban Geography*, 45(5), 776–797. <https://doi.org/10.1080/02723638.2023.2234780>

Pike, A., O'Brien, P., Strickland, T., Thrower, G., & Tomaney, J. (2019). *Financialising City Statecraft and Infrastructure*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788118958>

Puebla Cadena, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: Los cambios en la política de vivienda en México, (1972-1994)* (1. ed). El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://libros.colmex.mx/tienda/del-intervencionismo-estatal-a-las-estrategias-facilitadoras-cambios-en-la-politica-de-vivienda-en-mexico-1972-1994/&ved=2ahUKEwiU9vv0hleLAXXWgPOHHVIPN-AQFnoECBYQAQ&usg=AOvVawOuL-4PiKmbzKPSfTEhYiobq>

Reis, N. & F. Antunes de Oliveira (2021). Peripheral financialization and the transformation of dependency: a view from Latin America. *Review of International Political Economy*: 1(24). <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.2013290>

Rodríguez, N. (2020). Marcos legislativos, racionalidades político-económicas y ordenamiento territorial: La desarticulación sectorial y multinivel en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, 11–29. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300011>

Salazar, C., Reis, N., & Varley, A. (2022). 4 Large-Scale Housing in Peripheral Urbanization: Persistence and Change in the Production of Urban Space in the Mexico City Megaregion. In N. Reis & M. Lukas (Eds.), *Beyond the Megacity* (pp. 105–132). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781487539719-006>

Sheppard, E., & Leitner, H. (2010). Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus. *Geoforum*, 41(2), 185–194. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.09.009>

Swaroop, V. (2016). World Bank's Experience with Structural Reforms for Growth and Development (No. 11; Macroeconomics and Fiscal Management (MFM) Discussion Paper). World Bank. Retrieved 21 October 2024, from <http://documents1.worldbank.org/curated/en/826251468185377264/pdf/105822-NWP-ADD-SERIES-MFM-Discussion-Paper-11-PUBLIC.pdf>

Tapp, R., & Kay, K. (2019). Fiscal geographies: "Placing" taxation in urban geography. *Urban Geography*, 40(4), 573–581. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585141>

Toussaint, E. (2024, May 1). The Mexican debt crisis and the World Bank. Committee for the Abolition of Illegitimate Debt (CADTM). <https://www.cadtm.org/The-Mexican-debt-crisis-and-the-World-Bank>

Ugalde, V. (2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300006>

UNFCCC. (2024). COP29 acuerda triplicar la financiación a los países en desarrollo, protegiendo vidas y medios de subsistencia | CMNUCC. Retrieved 13 December 2024, from <https://unfccc.int/es/news/cop29-acuerda-triplicar-la-financiacion-a-los-paises-en-desarrollo-protegiendo-vidas-y-medios-de>

Ward, P. M., Rodríguez, V. E., & Cabrero Mendoza, E. (1999). New federalism and state government in Mexico: Bringing the states back in. Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin. [https://www.researchgate.net/publication/278965734\\_New\\_Federalism\\_and\\_State\\_Government\\_in\\_Mexico\\_Bringing\\_the\\_States\\_Back\\_In](https://www.researchgate.net/publication/278965734_New_Federalism_and_State_Government_in_Mexico_Bringing_the_States_Back_In)

Webber, S., Leitner, H., & Sheppard, E. (2021). Wheeling Out Urban Resilience: Philanthrocapitalism, Marketization, and Local Practice. *Annals of the American Association of Geographers*, 111(2), 343–363. <https://doi.org/10.1080/24694452.2020.1774349>

WMO. (2024, November 25). COP29 ends with compromise on climate financing. World Meteorological Organization. <https://wmo.int/media/news/cop29-ends-compromise-climate-financing>