

La arquitectura institucional de la política climática de México: un análisis desde el enfoque de integración de políticas

The institutional architecture of the Mexican climate policy: a policy integration analysis

Israel Felipe Solorio Sandoval* / Aldo Ricardo Carrillo Jiménez**
/ Ixchel Melissa Guzmán Gómez***

Resumen

A pesar de que la *Ley General de Cambio Climático* (LGCC) es reconocida internacionalmente por su ambición y carácter innovador, y que en México es el fundamento de la política mexicana en la materia, no ha recibido la debida atención. El desinterés político ha afectado su implementación; además, la falta de estudios que aborden su funcionamiento ha limitado la comprensión sobre sus alcances y retos. Enfocando el análisis en su arquitectura institucional, este artículo contribuye al entendimiento sobre el diseño y funcionamiento de la LGCC.

Palabras Clave: Política mexicana de cambio climático, integración de políticas climáticas, coordinación institucional, instrumentos organizacionales, gobernanza multinivel.

Abstract

Even though the *Ley General de Cambio Climático* (LGCC) or General Law on Climate Change is internationally recognized for its ambition and innovative nature, and that in Mexico it is the foundation of Mexican policy on the matter. The LGCC has not received due attention, while political disinterest has affected its implementation, the lack of studies addressing its operation has limited understanding of its scope and challenges. Focusing the analysis on its institutional architecture, this article contributes to the understanding of the design and operation of the LGCC.

Key words: Mexican climate policy, climate policy integration, institutional coordination, organizational instruments, Multilevel governance.

Recibido: 19 de agosto, 2020. *Aceptado:* 1 de junio, 2020.

* Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universitat Autònoma de Barcelona, España. Profesor de Tiempo de Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

** Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales, orientación Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

*** Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, opción Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Introducción

En 2020 se cumplieron ocho años de la *Ley General de Cambio Climático* (LGCC), cuya adopción situó a México a la vanguardia en materia de legislación climática (Altamirano *et al.*, 2016). La LGCC fue la segunda norma de su tipo a nivel internacional, sólo por detrás del *Acta Británica sobre Cambio Climático* (2008). Ambas legislaciones se distinguen por tener un enfoque integral y comparten elementos como: a) el establecimiento de metas sobre reducciones progresivas de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); b) instrumentos de planeación y política pública a corto, mediano y largo plazo; c) una innovadora arquitectura institucional encargada de formular e implementar las políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático; y d) mecanismos explícitos de evaluación (Benson and Lorenzoni, 2014: 205; Averchenkova y Guzmán, 2018: 4).

Respecto al caso mexicano, la LGCC ha permitido que México se presente en las conferencias internacionales del clima como un punto de referencia sobre las acciones emprendidas por los países en desarrollo (Villamizar, 2016: 136). Incluso, para diversos autores, México se ha convertido en un líder regional para América Latina en materia de cambio climático (Edwards y Roberts, 2013). La política climática mexicana ha capturado la atención de académicos y analistas a nivel internacional (Vance, 2012; Benson y Lorenzoni, 2014; Averchenkova y Guzmán, 2018; von Lüpke y Well, 2019), contrastando este interés con la insuficiente profundidad de análisis de la que ha sido objeto en México (Sosa-Rodríguez, 2015: 6). Mientras, por la cuestión política, la LGCC ha sido presa del “escaso interés” por el cambio climático por parte de los titulares del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios) (Mejía y Rebolledo, 2016: 196). En la esfera académica, las investigaciones desarrolladas no han pasado de textos descriptivos, que aunque han facilitado el conocimiento general sobre su contenido (ver, por ejemplo, Villamizar, 2016; Sosa, 2017), han contribuido de forma insuficiente al entendimiento de los avances, limitaciones y retos en su implementación.

Ante esta falta de estudios académicos, una fuente fiable para obtener información sobre los problemas que ha enfrentado la LGCC está en su mecanismo de evaluación, el cual consiste en una Coordinación de Evaluación conformada por la titular del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y seis consejeros sociales pertenecientes a la comunidad científica, académica, técnica e industrial (DOF, 2012, Artículo 23). Si bien cabe subrayar que ésta ha sido blanco de críticas por la poca regularidad de su trabajo (ver Averchenkova y Guzmán, 2018: 6), sus evaluaciones son un buen punto de

partida para ahondar en los procesos políticos y administrativos que afectan al proceso de implementación.

En el trabajo más completo de esta Coordinación que se ha publicado a la fecha (DOF, 2019), se estudiaron las capacidades institucionales de seis estados y dieciocho municipios de México. También se analizó el desempeño de los sectores de generación eléctrica, transporte y residuos sólidos urbanos a nivel federal. Como era de esperarse, los resultados arrojados muestran la existencia de obstáculos para incluir el tema de cambio climático en el contexto de los diferentes niveles de gobierno (integración vertical) y en el funcionamiento de los diversos sectores gubernamentales (integración horizontal). Además, se señala que si bien existe una arquitectura institucional encargada de coordinar los esfuerzos en materia climática entre sectores y niveles de gobierno –conocidos en la literatura académica como *instrumentos organizacionales de integración* (Candel y Biesbrock, 2016)–, sus atribuciones no han sido ejercidas plenamente.

Con la intención de contribuir a llenar el vacío en la literatura, este artículo utiliza el enfoque de integración de políticas para analizar la arquitectura institucional de la política climática mexicana. En concreto, se examina el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) como instrumentos organizacionales encargados de garantizar la implementación de la política nacional de cambio climático bajo los principios de integralidad y transversalidad (DOF, 2012, Artículo 26). Con base en un análisis de contenido aplicado a las minutas de las sesiones de trabajo tanto de la CICC como del SINACC, este artículo sostiene que el limitado funcionamiento de su arquitectura institucional es un factor explicativo relevante para entender los problemas de implementación en la política climática mexicana.

La estructura del artículo comprende la siguiente estructura: la primera sección presenta la discusión sobre atención a problemas complejos bajo el enfoque de integración de políticas y la concepción de los instrumentos organizacionales de integración. Posteriormente, bajo la óptica de integración de políticas, se presenta un acercamiento a la política climática mexicana. La sección empírica de este trabajo explora, con base en un análisis de contenido aplicado a las minutas de las reuniones de trabajo tanto de la CICC como del SINACC, la ausencia de liderazgos políticos y su correlación con el limitado funcionamiento de los instrumentos organizacionales de integración. Por último, las conclusiones se abocan a discutir la contribución de este trabajo para la agenda de investigación sobre la política mexicana de cambio climático.

La integración de políticas y la Administración Pública

La integración de políticas y su atención a problemas complejos

El cambio climático es un problema que, por su naturaleza compleja y dinámica, resalta la importancia de la organización en la Administración Pública (Adelle y Russel, 2013: 1). Este problema no tiene una solución óptima, sino que requiere de la colaboración y coordinación entre los diferentes actores, organizaciones y niveles de gobierno como condición *sine qua non* para el desarrollo de una política climática efectiva (Christensen *et al.*, 2019: 1). Así, la respuesta ante el cambio climático supera los compartimientos competenciales (entre niveles) y ministeriales (entre sectores) en los que gobiernos y analistas han tendido a poner a las políticas públicas desde hace décadas (Peters, 1998: 296; Schout y Jordan, 2008: 50; Candel y Biesbroek, 2016).

En un contexto globalizado que cambia rápidamente, son cada vez más los problemas de esta naturaleza que los gobiernos alrededor del mundo afrontan. Como ejemplos se pueden encontrar los temas de género, derechos humanos, migración y crimen transnacional (Christensen *et al.*, 2019). Como argumentan Trein y sus colegas (2019: 333, traducción propia),

los retos emergentes de política pública requieren de un reacomodo de las fronteras sectoriales, pero las políticas públicas están incrustadas en instituciones y estructuras organizacionales que se adaptan lenta y gradualmente a las demandas políticas.

En efecto, la gobernanza de problemas complejos ha ganado notoriedad entre la academia especializada, habiéndose desarrollado para tal fin investigaciones desde una variedad de enfoques y escuelas de pensamiento (Candel y Biesbroek, 2016: 212). Para una revisión comparativa, consultar (Trein *et al.*, 2019).

Tosun y Lang (2017: 554) sostienen que la mayor popularidad de la integración de políticas sobre sus enfoques rivales no podría ser explicada sin el impulso que ésta recibió a partir de la década de 1990 por parte de diversas organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea. De hecho, es precisamente debido a que tiene su origen en el *mundo político* que el enfoque de integración de políticas ha tenido varias acepciones y que los temas ambientales han recibido un énfasis primordial (Jordan y Lenschow, 2010; Solorio y Miranda, 2019).

Por el lado positivo, este desarrollo de la literatura ha permitido la acumulación de una vasta literatura que aborda una multiplicidad de casos de

estudios enfocados en la Integración de Políticas Ambientales [IPA] (para una revisión ver Jordan y Lenschow, 2010; Tosun y Solorio, 2011; Adelle y Russel, 2013) y más recientemente en la Integración de Políticas Climáticas [IPC] (Ahmad, 2009; Mickwitz *et al.*, 2009). Por el lado negativo, este auge de publicaciones abrió paso a una vaguedad conceptual que ha afectado su desarrollo teórico (Candel y Biesbroek, 2016; Cejudo y Michel, 2017). Por tanto, el enfoque de integración de políticas ha arrastrado problemas asociados a la fragmentación de los hallazgos empíricos, su redundancia y la falta de intercambio de experiencias entre sus diferentes líneas de investigación (Trein *et al.*, 2019; 333, traducción propia). Por ejemplo, la integración de políticas se ha aplicado abundantemente tanto para el tema ambiental como social, sin que haya un diálogo apropiado entre ambas comunidades de investigadores (Cejudo y Michel, 2017; Tosun y Lang, 2017).

Recientemente diversos autores se han dado a la tarea de dotar de mayor claridad conceptual al concepto de integración de políticas (Jordan y Lenschow, 2010; Adelle y Russel, 2013; Tosun y Lang, 2017; Cejudo y Michel, 2017). El resultado de este ejercicio ha sido, como Candel y Biesbroek (2016: 213) señalan, el giro de una aproximación relativamente estática centrada en el resultado esperado de un entendimiento más *procesal* de la integración de políticas. En respuesta, no han sido pocos los llamados a poner mayor atención a la forma en que este concepto puede ser traducido en eficaces procesos de gobierno (Adelle y Russel: 2013: 10); es decir, anteponer la solución de los problemas a los debates estériles sobre la priorización de objetivos de política pública (Tosun y Lang, 2017).

En palabras de Cejudo y Michel (2017: 14, traducción propia), “la integración de políticas es el proceso de asumir decisiones estratégicas y administrativas orientadas a resolver un problema complejo”. Sea para cambiar los procesos o los resultados de gobierno, la integración de políticas representa para el entramado institucional un reto de gobernanza multinivel y multisectorial que incluye una dimensión horizontal (referente a las medidas y procedimientos gubernamentales transversales a los diferentes sectores gubernamentales) y una vertical (vinculada con la importancia de integrar en los procesos de política pública a los diferentes niveles de gobierno) (Mickwitz *et al.*, 2009; Solorio y Miranda, 2019). Aunque en la realidad ambas dimensiones están fuertemente interconectadas, esta diferenciación analítica es útil para el estudio de procesos de gobierno relacionados con el enfoque de integración de políticas.

Los instrumentos organizacionales de integración

La idea de desarrollar instrumentos de coordinación no es particularmente nueva ni exclusiva de la literatura de integración de políticas. Ya Peters (1998, citado en Schout y Jordan, 2008: 49), un autor referente de la literatura sobre coordinación de políticas, aludía a los *aparatos de coordinación* para referirse a los diferentes instrumentos de vinculación intersectorial puestos en marcha en la experiencia administrativa. Sin embargo, este debate adquirió mayor ímpetu gracias al impulso recibido por la literatura sobre integración de políticas enfocada en el tema medioambiental (Jacob y Volkery, 2003; Jacob y Volkery, 2004; Jordan y Schout, 2006; Jacob *et al.*, 2008). En este contexto, las discusiones se centraron en la necesidad o no de contar con instrumentos centralizados (con una autoridad central), cuyo propósito es reducir la discrecionalidad de los actores involucrados en los procesos de gobierno (Russel y Jordan, 2009). Si bien nunca se generó un acuerdo sobre la forma más apropiada de describir estos instrumentos, algunos autores los definieron como *administrativos*, *burocráticos* u *organizacionales* (Schout y Jordan, 2008: 49); el cúmulo de conocimiento producido permitió tener un amplio panorama sobre la *caja de herramientas* de la IPA y su puesta en marcha alrededor del mundo (Jacob y Volkery, 2003; Jacob y Volkery, 2004; Jacob *et al.*, 2008).

Candel y Biesbroek (2016: 213) argumentan que cuando el grado de integración es bajo, el funcionamiento administrativo se caracteriza por la existencia de una amplia gama de políticas a partir de las cuales el problema es abordado. Por el contrario, un mayor grado de integración garantiza el involucramiento de un amplio espectro de actores (así como sus políticas), incluyendo generalmente el establecimiento de instrumentos organizacionales de integración. Diversos autores como Jordan y Schout (2006), Jacob y Volkery (2003, 2004) y Cejudo y Michel (2017), han resaltado la importancia de los instrumentos organizacionales de integración para superar las fronteras que escinden la Administración Pública entre sectores y niveles de gobierno. Para sus proponentes, la coordinación es un déficit en la acción gubernamental que puede ser remediado a partir de la creación de condiciones administrativas favorables para que los diferentes sectores y niveles de gobierno expongan sus diferencias y encuentren valores y objetivos en común (Schout y Jordan, 2008: 54).

Enfocándose en el tema ambiental, una parte significativa de literatura sobre la IPA se ha dedicado a estudiar los instrumentos organizacionales de integración; no así para el caso de la IPC, pese a que ambas comparten retos de coordinación administrativa (Adelle y Russel, 2013: 5). Algunos instrumentos organizacionales comunes al lenguaje y la práctica administrativa son la fusión de departamentos o unidades administrativas y la creación de grupos de trabajo interdepartamentales (GTs). Sin embargo, otros son innovaciones

institucionales concebidas para mejorar las capacidades de integración con relación al medio ambiente. Por ejemplo, Jacob y sus colegas (2008: 35) proponen los *gabinetes verdes* como equipos de coordinación interinstitucional a un nivel administrativo más alto, estando usualmente integrados por Secretarios de Gobierno o por funcionarios con cargos inferiores que son típicamente apoyados por GTs. Por su parte, Jordan y Schout (2006: 47-48) distinguen a los *comités* como reuniones de alto nivel con un carácter permanente, donde se intenta tener una visión sinóptica del problema para buscar formas de mejorar la coordinación y resolver el choque de valores u objetivos existentes.

La expectativa sobre los instrumentos organizacionales de coordinación es que contribuyan a:

1. Facilitar a los participantes el intercambio de información.
2. Desarrollar capacidades institucionales para el gobierno de problemas complejos.
3. Identificar áreas donde mayor coordinación es requerida.
4. Permitir la resolución de conflictos entre los actores involucrados (Jordan y Schout, 2006; Russel y Jordan, 2009).

No existe en la literatura, sin embargo, un consenso sobre los factores que favorecen o impiden la puesta en marcha de la integración. Mientras que Jacob y Volkery (2004: 295) señalan a los intereses, la ideas y las instituciones de los diferentes subsistemas políticos como variables cruciales para este proceso, Jordan y Schout (2008: 63) apuntan al liderazgo político como elemento clave para el adecuado funcionamiento de los instrumentos organizacionales de integración y el consiguiente cambio político. Según apunta Peters (1998, citado en Jordan y Schout, 2008: 63), la intervención activa de los líderes políticos – frecuentemente al nivel más alto de gobierno– es un requisito indispensable para producir cambios en el comportamiento dentro de los diferentes subsistemas. De acuerdo, con esta última tesis, en adelante este trabajo pondrá el acento en explorar la interrelación que existe entre el liderazgo político y la puesta en marcha de los instrumentos organizacionales de la LGCC.

La integración de políticas en la política climática mexicana: un acercamiento a sus instrumentos organizacionales de integración

Aunque México es un referente a nivel internacional sobre legislación climática, no deja de llamar la atención que hasta el momento la academia mexicana

haya prestado tan poco interés hacia la LGCC. Sorprende más porque a pesar de que la política climática mexicana se funda en el enfoque de integración de políticas (Solario y Miranda, 2019), esta línea de investigación no ha sido explorada con mayor avidez.

Como es sabido, la LGCC especifica las responsabilidades de los diferentes niveles administrativos (Federación, estados y municipios) en aras de cumplir los compromisos internacionales de México. En referencia a la integración de políticas, la LGCC recoge los principios de *integralidad* y *transversalidad* como rectores de la política climática mexicana (DOF, 2012: 15, Artículo 26). En vista de que el texto legal no aporta una claridad conceptual, Judith Domínguez (2010: 265), con base en un análisis de los documentos estratégicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), propone entender integralidad a partir del “nuevo federalismo ambiental” y transversalidad como la colaboración de diversas dependencias gubernamentales en aras de responder a un problema público. Por tanto, la integralidad puede ser entendida como un reto que concierne a la IPC vertical y la transversalidad como un reto relacionado con la IPC horizontal. Visto así, la implementación de la política climática representa para México un reto vinculado a la gobernanza multinivel.

Respecto a su arquitectura institucional, además del órgano de evaluación ya mencionado (ver Villamizar, 2016), la LGCC contempla la creación del Consejo de Cambio Climático (C3) como órgano consultivo, cuya misión será incorporar a los sectores social, privado y académico (Sosa, 2017). En principio, el C3 debería facilitar la inclusión de actores medioambientales en el proceso político, objetivo central de los instrumentos políticos de integración (Jacob y Volkery, 2003: 19). Lamentablemente, su funcionamiento ha sido ignorado por la academia especializada y poco se sabe sobre los resultados que éste ha arrojado. Por último, para cumplir con los principios de integralidad y transversalidad, es fundamental considerar la concepción de dos instrumentos organizacionales de integración: la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC).

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)

La CICC representa lo que en la literatura sobre la IPA se conoce como gabinete verde, pues fue concebido con el objetivo de promover la *coordinación* entre las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de cambio climático (dof, 2012: Artículo 47, cursivas nuestras). En otras palabras, este instrumento organizacional está encargado de promover la transversalidad de la política climática mexicana y velar por la IPC horizontal.

Interesantemente, la CICC tiene su predecesor en el Comité Intersecretarial de Cambio Climático establecido en 1997, el cual fue reemplazado en 2005 por una versión preliminar de la actual CICC (Muñoz *et al.*, 2016: 178). Esta, sin duda, es una señal sobre la importancia que la política mexicana ha prestado al trabajo intersectorial. En este sentido, el hecho de que la CICC pasó de estar conformada por siete Secretarías¹ en 2005 a catorce en su versión actual, señala la creciente necesidad de integración de políticas entre las dependencias gubernamentales del nivel federal del gobierno mexicano (Villamizar, 2016).

Tal como reza la literatura, la CICC goza de un carácter permanente y en ella participan los titulares de las Secretarías de Estado más vinculadas al tema de cambio climático: la SEMARNAT, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (ahora denominada Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural); de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); de Salud; Comunicaciones y Transportes (SCT); Economía; Turismo; Desarrollo Social (ahora llamada de Bienestar); Gobernación; Marina; Energía (SENER); Educación Pública (SEP); Hacienda y Crédito Público (SHCP), y Relaciones Exteriores. Su funcionamiento se distingue por ser de alto nivel, pues el puesto mínimo para ser representante sectorial en sus trabajos es el de Subsecretario o equivalente (DOF, 2012: Artículo 45). Además, cada Secretaría integrante de la CICC deberá nombrar a una unidad administrativa, con nivel mínimo de Dirección General o su equivalente, para dar seguimiento permanente a sus trabajos (CICC, 2015: Artículo 7). Según se recoge en la LGCC, la CICC debía de ser presidida por el titular del Ejecutivo Federal, quien podría delegar esta función al titular de la Secretaría de Gobernación o al titular de la SEMARNAT. Sorprendentemente, el reglamento interno de la CICC –aprobado en 2013 y modificado en mayo de 2015– excluye al titular del Poder Ejecutivo Federal de la responsabilidad de encabezar sus trabajos (CICC, 2015).

El funcionamiento de la CICC es apoyado por una Secretaría Técnica a cargo de la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la SEMARNAT y por diversos GTs, entre los cuales destacan: el GT para el Programa Especial de Cambio Climático,² Mitigación, Políticas de Adaptación, sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, de Negociaciones Internacionales en Materia de Cambio Climático, el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de GEI, y de Vinculación con la Sociedad Civil (Sosa, 2017: 78).

¹ En su primera versión, la CICC estaba conformada por la SEMARNAT; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (antes conocida como SAGARPA); Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Social; Economía; Energía y Relaciones Exteriores (Villamizar, 2016: 137).

² Cabe señalar que en 2016, este GT fue fusionado con el de Mitigación en la Primera Sesión Ordinaria de la CICC.

Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)

Por su parte, el SINACC se asemeja a lo que en la literatura se describe como comités, siendo éste el “mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, *coordinación* y concertación de la política mexicana de cambio climático” (DOF, 2012: Artículo 38, cursivas nuestras). Su estructura está comprendida por la CICC, el C3, el INECC, los gobiernos de las entidades federativas, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas y representantes del Congreso de la Unión (SINACC, 2014).

Si bien dentro de sus integrantes, el SINACC incluye a miembros de la sociedad civil y el Poder Legislativo, lo cierto es que uno de sus principales objetivos es favorecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno en el diseño e implementación de la política mexicana de cambio climático (Mejía y Rebolledo, 2016: 187); es decir, este instrumento organizacional atiende de manera sustancial la dimensión vertical de la IPC o, visto de otra forma, la integralidad de la política climática en México. El SINACC también tiene por objeto promover la aplicación transversal de la política climática entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno (SINACC, 2014), por lo que su diseño ilustra la forma en que los procesos de integración horizontal y vertical están fuertemente interconectados.

La coordinación del SINACC corre a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien podrá delegar esta función en el titular de la SEMARNAT. Para su funcionamiento, el SINACC cuenta con una Secretaría Técnica, la cual está a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT (SINACC, 2014). Sobre el papel, cada una de las instituciones integrantes tendrá que ser representada por su titular. No obstante, acorde al reglamento interno del SINACC, se podrá designar un representante –sin que se estipule el nivel del cargo necesario como para el caso de la CICC (SINACC, 2014). Por tanto, el carácter de alto nivel de este instrumento organizacional queda pendiente a la observación de su puesta en marcha.

El desempeño de la arquitectura institucional de la política climática mexicana: explorando las barreras para la integración

Esta sección tiene como objetivo explorar el desempeño de la arquitectura institucional de la política climática mexicana, poniendo particular atención a tres aspectos:

1. La regularidad de sus reuniones.
2. El liderazgo político ejercido.
3. El alcance en cuanto a instrumentos organizacionales de integración.

Para hacerlo, esta sección se divide en dos partes. La primera, con base en un análisis de contenido cuantitativo (Hermann, 2008), explora la regularidad de las reuniones tanto de la CICC y el SINACC, quienes las han presidido y atendido, así como los niveles administrativos en los que ha recaído la representación. Para facilitar la comparación entre el funcionamiento de ambos instrumentos organizacionales y obtener mayor detalle en el análisis, el estudio sobre el SINACC se enfoca exclusivamente en la participación de las entidades federativas sub-nacionales.

La segunda parte de esta sección examina, con base en un análisis de contenido cualitativo (Hermann, 2008), la forma en que la arquitectura institucional de la política climática mexicana ha cumplido con los propósitos de los instrumentos organizacionales de integración:

1. El intercambio de información.
2. El desarrollo capacidades institucionales.
3. La identificación de áreas donde mayor coordinación es requerida.
- 4 Facilitar la resolución de conflictos entre los actores involucrados.

Para ello, este trabajo se apoya en los programas informáticos *Voyant Tools* y *Maxqda*, con la finalidad de generar una tabla de frecuencias, identificar y clasificar temáticamente las palabras (excluyendo conjunciones, nombres, apellidos, conectores y otros términos que dificultan el trabajo), así como para entender el contexto del discurso. La elaboración del esquema de codificación se desarrolló a partir del consenso entre codificadores (Marradi, Archenti y Piovani, 2010), siendo éste elaborado de forma abierta y selectiva. En tal proceso se identificaron unidades textuales que describen con precisión las características del contenido, considerándose los cuatro elementos arriba enlistados como códigos de trabajo (categorías de análisis) mutuamente excluyentes entre sí.

En aras de hacer los resultados comparables, este trabajo se limita a elaborar un análisis de contenido de las minutas de trabajo de la CICC y el SINACC (ver Anexo 1), omitiéndose de este estudio textos relevantes como los programas anuales de trabajo o los informes anuales de trabajo de la CICC (el SINACC no tiene este tipo de registros). Los documentos utilizados fueron obtenidos a través de la plataforma electrónica del gobierno federal (gob.mx), considerando las minutas desde su sesión de instalación hasta el

2018. Se debe señalar que en el momento en que se redactó este artículo, no existía registro sobre las actividades de la CICC en el 2018, salvo el Programa Anual de Trabajo. Respecto a los años subsecuentes, sólo hay un registro hemerográfico de una reunión tanto de la CICC como del SINACC, en noviembre de 2019. Sin embargo, debido a que no están disponibles las minutas correspondientes, éstas no fueron consideradas en el análisis realizado.

Liderazgos políticos en el funcionamiento de la CICC y el SINACC

Considerando que la LGCC establece que la CICC y el SINACC deberán sesionar de manera ordinaria al menos dos veces por año (DOF, 2012), la regularidad del funcionamiento de ambos instrumentos organizacionales de integración ha dejado mucho que desear.

En su nueva faceta, la CICC se instaló en enero del 2013 (SINACC, 2015). Contrario a lo estipulado en su Reglamento, en su primer año de funcionamiento contó con una sesión ordinaria y una extraordinaria (en vez de dos sesiones ordinarias al año) (CICC, 2013). Los tres años subsecuentes (2014, 2015 y 2016) sí tuvieron la regularidad debida, habiendo sesionado dos veces de manera ordinaria y ninguna de manera extraordinaria. Sin embargo, en 2017 sólo se tiene registro de una sesión ordinaria; y como se mencionó líneas antes, no existe registro sobre reuniones en 2018, mientras que en 2019 sólo se reunió una vez. Como resultado, algunas analistas han señalado que la CICC no ha tenido suficientes reuniones como para cumplir con sus objetivos de instrumento organizacional de integración (Averchenkova y Guzmán, 2018: 19).

El SINACC tampoco ha funcionado acorde a la LGCC y a lo establecido en su propio Reglamento, habiendo sesionado solamente una vez por año hasta 2019. Considerando la titánica labor de comunicación y coordinación de la que está encargado este instrumento organizacional, siendo la base para definición e implementación de la política climática mexicana (Mejía y Rebolledo, 2016: 187), parece a todas luces insuficiente la regularidad de sus reuniones.

En tanto al liderazgo político, el funcionamiento de la CICC ha recaído casi totalmente en la SEMARNAT. Solamente la reunión de instalación en enero de 2013 fue presidida por el titular del Ejecutivo Federal,³ entonces el Lic. Enrique Peña Nieto (SINACC, 2015). El titular de la Secretaría de Gobernación nunca

³ Si bien el presidente de la República encabezó la sesión de instalación de la CICC en enero de 2013 (SINACC, 2015), ésta no ha sido incluida en los datos que integran la Tabla 1, debido a que dicha sesión no cuenta con una minuta disponible al público a partir de la plataforma gob.mx.

ha ejercido la función de titular de la CICC, dejando este papel a su suplente, el titular⁴ de la SEMARNAT. Dicho de manera clara, el liderazgo político de este instrumento organizacional ha dependido totalmente de la cabeza del sector ambiental. Lo mismo ha ocurrido en el funcionamiento del SINACC, donde la SEMARNAT ha presidido todas sus reuniones. Esta información se resume en la Tabla 1, donde se ilustra la forma en que ni la CICC ni el SINACC han contado con la intervención activa del nivel más alto de liderazgo político en México: el jefe del Ejecutivo federal.

TABLA 1
Liderazgo político en las reuniones de la CICC y el SINACC

Año	Reuniones	Presidente de la CICC	Coordinador del SINACC
2013	Ordinaria I	Secretario de SEMARNAT	
	Extraordinaria I	Secretario de SEMARNAT	
2014	Ordinaria I	Secretario de SEMARNAT	Secretario de SEMARNAT
	Ordinaria II	Secretario de SEMARNAT	
2015	Ordinaria I	Secretario de SEMARNAT	Secretario de SEMARNAT
	Ordinaria II	Secretario de SEMARNAT	
2016	Ordinaria I	Secretario de SEMARNAT	Suplente del secretario de la SEMARNAT ante el SINACC
	Ordinaria II	Suplente del secretario de la SEMARNAT ante la CICC	
2017	Ordinaria I	Secretario de SEMARNAT	Secretario de SEMARNAT
2018	Ordinaria I	No hay registros de la minuta; sin embargo, existe el Programa Anual de Trabajo de ese año	Secretario de SEMARNAT

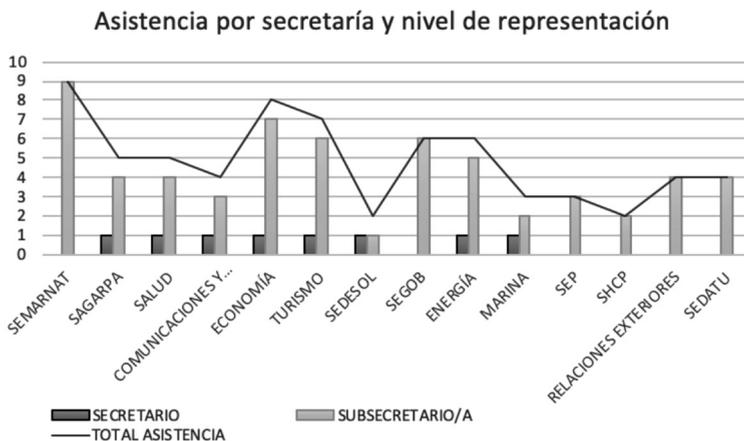
Fuente: Elaboración propia con base en minutas de la CICC y el SINACC.

En cuanto a la regularidad de participación y los niveles de representación por parte de las diferentes Secretarías que integran la CICC, la Gráfica 1 ilustra el grado de asistencia y los niveles administrativos que han atendido a las reuniones. Antes de proceder a su análisis, es necesario matizar algunos

⁴ Pese a no estar contemplado en el reglamento interno de la CICC, durante la segunda sesión ordinaria de 2016 fue el subsecretario de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT quien presidió el SINACC.

elementos. Por un lado, es importante acentuar que la sesión de instalación contó con la presencia de los titulares de todas las Secretarías que forman parte de la CICC (SINACC, 2015), siendo la única ocasión en la que existió una representación por parte del máximo nivel administrativo (algo similar ocurrió en la de 2019). Por el otro, vale la pena recordar que la Secretaría Técnica de la CICC recae en la SEMARNAT y que su titular ha presidido generalmente la CICC. Por tanto, aunque en las minutas la representación de la SEMARNAT recae en el nivel Subsecretaría, es incuestionable el máximo grado de atención que esta Secretaría ha prestado a la CICC.

GRÁFICA 1
Nivel de representación y asistencia a la CICC



Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de la CICC.

Puede observarse que de las catorce Secretarías que son parte de la CICC, la SEMARNAT es la única Secretaría que ha atendido a las nueve sesiones de las que se tiene registro. Tras ella, Economía y Turismo aparecen en el segundo y tercer lugar como las Secretarías que más han priorizado las reuniones de la CICC en términos de asistencia (8 y 7 asistencias, respectivamente).

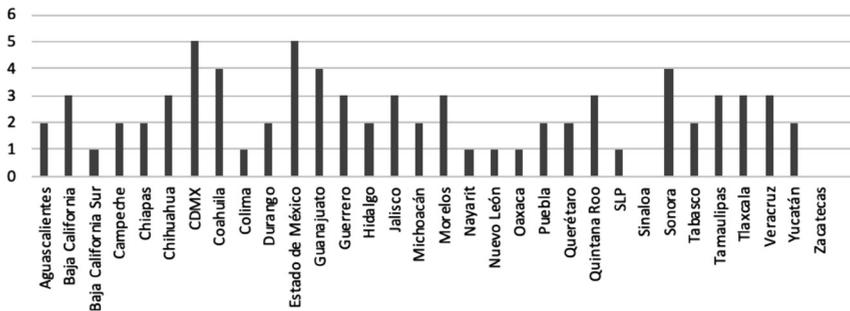
En contraste, la SEDESOL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) son las que con menor regularidad han asistido a las reuniones (con dos asistencias cada una). La SEMARNAT es también la Secretaría que presenta el grado de representación más alto en términos de nivel administrativo. Economía y Turismo ocupan el segundo y tercer lugar en este rubro, respectivamente, aunque también destacan por su nivel de representación la Secretaría de Energía; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

(SEDATU), así como Relaciones Exteriores. En contraste, llama la atención que sea la SEDESOL la Secretaría que tenga menor nivel de representación, sobre todo considerando los impactos sociales del cambio climático. Caso especial es el de la Secretaría de Gobernación, pues la mayoría de las veces ha estado representada por el Coordinador Nacional de Protección Civil (cuyo cargo equivale al nivel de Subsecretario).

Entendiendo la CICC como un instrumento organizacional de la IPC, sus bajos indicadores sobre regularidad en la asistencia a las reuniones y el nivel de representación por parte de algunas Secretarías, revelan la dificultad de integrar a los diversos actores sectoriales en la política climática mexicana. Este hallazgo va en línea con las conclusiones de otros estudios, como el de Averchenkova y Guzmán (2018: 19, traducción propia), quienes afirmaron que “la CICC no ha logrado hacer que las diferentes Secretarías se comprometan con la agenda climática”.

Respecto a la integración vertical, la Gráfica 2 ilustra el desigual interés que las entidades federativas han mostrado en el SINACC. Por un lado, destacan la Ciudad de México y el Estado de México como las entidades federativas que han asistido a las cinco reuniones de las que se tiene registro. Ligeramente atrás están los estados de Coahuila, Guanajuato y Sonora con cuatro participaciones cada uno. Por el lado opuesto, resulta llamativo que ni Sinaloa ni Zacatecas han asistido a una sola reunión del SINACC. Baja California Sur, Colima, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí, son estados que también tienen un récord negativo de asistencia, habiendo atendido a una sola reunión del SINACC. La participación del resto de estados se puede calificar como intermitente, situación que de ninguna manera coadyuva a paliar la falta de capacidades institucionales a nivel estatal necesarias para responder a sus atribuciones competenciales en la materia. Estos hallazgos refuerzan el argumento de Mejía y Rebolledo (2016: 195), quienes apuntan a la “difusa participación de los estados” como una de las principales barreras de la política climática mexicana.

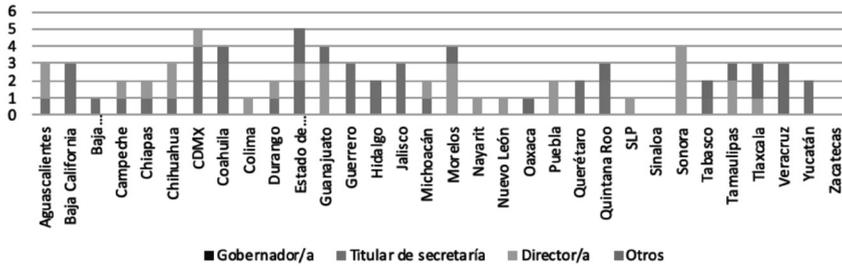
GRÁFICA 2
Nivel de asistencia al SINACC por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en las minutas del SINACC.

Una imagen similar se presenta al analizar los datos del nivel de representación por entidad federativa plasmados en la Gráfica 3. Como se puede apreciar, la Ciudad de México destaca por tener el nivel de representación más alto: cuatro de las cinco veces ha contado con representación a nivel titular de Secretaría. Le siguen Baja California, Coahuila, Guerrero y Jalisco, con tres representaciones a nivel titular de Secretaría. En contraste, las tres representaciones de Veracruz han sido inferior a nivel Dirección. A nivel general, dos tendencias se pueden extraer de esta Gráfica. Por una parte, la nula presencia de gobernadores en las reuniones del SINACC. Por el otro, que una gran parte de las entidades federativas han delegado su representación en el nivel de Dirección General o incluso inferior. Ambas tendencias parecen apuntar a la falta de intervención activa de los líderes políticos a nivel estatal (Gobernadores) para promover la integralidad de la política climática. Con base en lo anterior, no sólo es posible poner en entredicho el carácter de alto nivel del SINACC, sino también su capacidad para integrar a todas las entidades federativas en el diseño e implementación de la política climática mexicana.

GRÁFICA 3
Nivel de representación por entidad federativa en el SINACC



Fuente: Elaboración propia con base en minutas del SINACC.

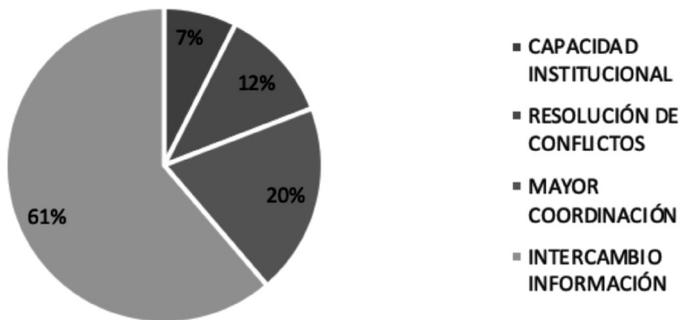
En suma, resulta evidente que tanto la CICC como el SINACC han tenido un funcionamiento caracterizado por la falta de liderazgos al más alto nivel que promuevan cambios dentro de sus diferentes estructuras administrativas. Secretarios de Estado y Gobernadores han brillado por su ausencia en la puesta en marcha de los instrumentos organizacionales de integración, habiendo una clara correlación entre falta de liderazgos políticos y el insuficiente grado de IPC tanto vertical como horizontal que se experimenta en la política climática mexicana.

Análisis sobre la CICC y el SINACC como instrumentos organizacionales de coordinación

Centrándose en la dinámica de trabajo, la Gráfica 4 desglosa el funcionamiento de la CICC con base en los cuatro propósitos (o funciones) de los instrumentos organizacionales de integración definidos por la literatura. Como es posible observar, el grueso de su trabajo (61%) ha estado orientado hacia facilitar el intercambio de información entre sus participantes. Considerablemente por debajo de este rubro aparece la identificación de áreas de oportunidad para impulsar la coordinación interinstitucional (20%). Con menor relevancia se encuentra la resolución de conflictos entre los actores involucrados (12%) y el desarrollo de capacidades institucionales (7%). Sobre la resolución de conflictos, conviene matizar que la mayor parte de los acuerdos de las CICC han sido aprobados por unanimidad, por lo que en la práctica esta función ha sido bastante limitada. Sobre la última, sobresale la apuesta de la CICC por los GTs como fórmula para fortalecer las capacidades institucionales de los diferentes sectores gubernamentales frente al cambio climático.

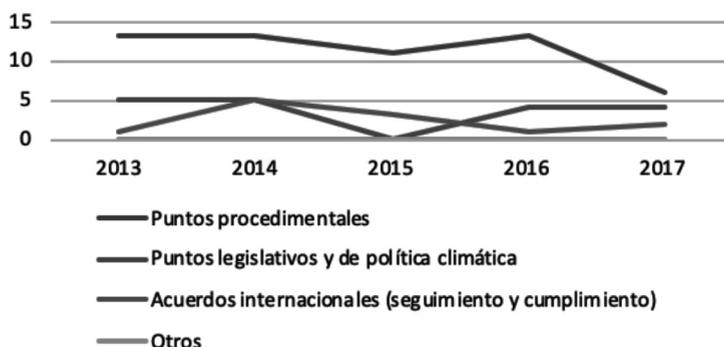
Haciendo un análisis detallado de los diferentes temas abordados en las reuniones de la CICC, la Gráfica 5 ilustra la forma en que una parte importante de las discusiones se han centrado meramente en temas procedimentales. Verificación del quórum, aprobación de los órdenes del día, seguimiento de acuerdos y la definición de dinámicas internas de trabajo, son temas que han acaparado de manera considerable la agenda. No obstante, también es notable la forma en que los puntos legislativos y de política climática han tomado centralidad en las sesiones de trabajo. En este sentido, sobresale la discusión de temas como la presentación de los avances y retos de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la revisión del Programa Especial de Cambio Climático, la evaluación de la política nacional y algunas modificaciones realizadas a la LGCC. De igual forma, se ha otorgado un espacio importante al seguimiento de los acuerdos internacionales y a su cumplimiento por parte de México. Su pico en 2014 y 2015 sólo se entiende por los preparativos para la Conferencia de las Partes (COP21) en París, donde se logró un acuerdo internacional en la materia.

GRÁFICA 4
Densidad de categorías en la CICC



Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de la CICC.

GRÁFICA 5
Temas CICC



Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de la CICC.

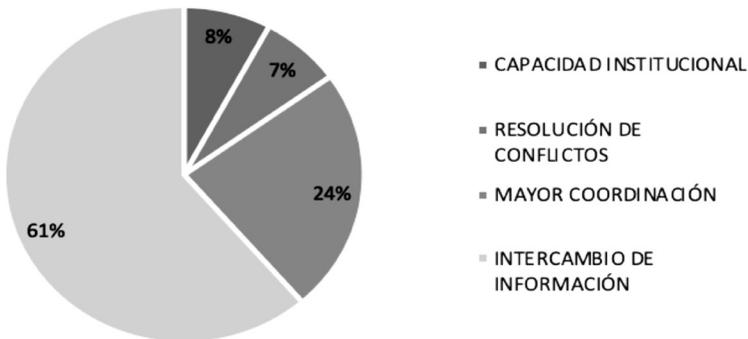
En similitud con el funcionamiento de la CICC, como lo muestra la Gráfica 6, el grueso del trabajo del SINACC se ha concentrado en facilitar el intercambio de información entre sus participantes (61%). En la misma línea, también la identificación de áreas de oportunidad para impulsar la coordinación interinstitucional (24%) aparece como el segundo rubro en términos de relevancia para el funcionamiento de este instrumento organizacional. Llama la atención, en contraste, la limitada labor del SINACC para facilitar el desarrollo de capacidades institucionales (8%), sobre todo considerando que ésta es una de las principales barreras para la actuación en materia de cambio climático por parte de gobiernos estatales y locales. En este sentido, el acento en el SINACC se ha puesto en la preparación de los programas estatales de cambio climático, en talleres para el fortalecimiento de capacidades subnacionales, así como en el intercambio de experiencias sobre la búsqueda de financiamiento internacional para las acciones estatales en la materia. También es de resaltar el mínimo espacio que se le otorga a la resolución de conflictos entre los actores involucrados (7%), cifra que sólo se puede entender por el elevado número de actores que participan en estas reuniones y que impide la discusión a profundidad de los diversos temas. Por si esto fuera poco, cabe mencionar que a diferencia de la CICC, en el SINACC no se adoptan acuerdos como resultado de las discusiones de trabajo.

Con relación al análisis de los diferentes temas abordados en las reuniones del SINACC,⁵ la Gráfica 7 ilustra el menor número de temas abordados en

⁵ El vacío de temas en la sesión del 2014 corresponde a que la misma fue solamente la sesión de instalación. Por tanto, pese a existir una minuta, ésta no contiene nada más que el registro de asistencia.

comparación a las reuniones de la CICC. Sin duda, esta variación responde al mayor número de participantes del SINACC, mismo que organiza sus reuniones de trabajo mucho más sinópticas. De igual manera, también es posible advertir que, a diferencia de la CICC, los puntos procedimentales no tienen tanta centralidad en las sesiones de trabajo. En cambio, los puntos legislativos y de política climática tienen mucha mayor presencia relativa, hecho que se explica por la necesidad de definir a los diferentes actores involucrados en el SINACC acerca de la política mexicana de cambio climático y las repercusiones que ésta tiene en su actuar institucional. Una dinámica similar ocurre detrás de las veces que se han abordado en el SINACC los temas de seguimiento a los acuerdos internacionales y su cumplimiento por parte de México. De manera interesante, en la sesión del 2018 se abordaron temas relacionados con el compromiso de las ciudades frente al cambio climático a través de iniciativas como “Under2 Coalition” y el Grupo de Liderazgo Climático conocido como el C40 (etiquetados como “otros” dentro de la Gráfica 7).

GRÁFICA 6
Densidad de categorías en el SINACC



Fuente: Elaboración propia con base en minutas del SINACC.

GRÁFICA 7
Temas SINACC



Fuente: Elaboración propia con base en minutas del SINACC.

Sin duda, los datos presentados exponen el limitado funcionamiento de la arquitectura institucional de la política climática mexicana y la relación que ésta guarda con la falta de liderazgos políticos en la puesta en marcha de los instrumentos organizacionales de integración. Si bien los resultados están condicionados por el material empírico del que se extraen, éstos indican con claridad futuros caminos de investigación para profundizar en el estudio sobre el funcionamiento de la arquitectura institucional de la LGCC y sus problemas de implementación.

Conclusiones

En las páginas precedentes, este artículo ha demostrado la forma en que tanto la CICC como el SINACC, como instrumentos organizacionales de coordinación, están orientados a contribuir a la integralidad y transversalidad de la política nacional de cambio climático.

Respecto a su funcionamiento, es notoria la forma en que la CICC encaja dentro de la definición de gabinetes verdes, mientras que el SINACC se inserta, al menos sobre el papel, dentro de las características de los comités. Lo cierto, de cualquier manera, es que ninguno de los dos instrumentos ha tenido ni la regularidad establecida por la LGCC ni el liderazgo político necesario en aras de cumplir con sus objetivos de coordinación. Por parte de la CICC, llama la atención el poco interés mostrado por la SEDESOL (ahora denominada Secretaría del Bienestar), pese a la clara interrelación entre cambio climático y la política social. En cuanto al SINACC, resulta notable

la falta de interés por parte de diversas entidades federativas en la política climática mexicana.

Poniendo el énfasis en el desempeño de la CICC y el SINACC como instrumentos organizacionales de coordinación, de la revisión de sus minutas salta a la vista que éstos han cumplido, en mayor o menor medida, con los objetivos para los que fueron concebidos. Mientras, es posible afirmar que ambos instrumentos organizacionales han servido como espacios para el intercambio de información entre los participantes y, en menor medida, para la identificación de áreas de oportunidad para impulsar la coordinación interinstitucional. Sus funciones relacionadas con el desarrollo de capacidades institucionales y la resolución de conflictos entre los actores involucrados han sido ejercidas de forma mucho más limitada. Por ende, es posible afirmar que los instrumentos organizacionales de la IPC contemplados por la LGCC han funcionado tan sólo de manera superficial. Lejos están, queda claro, de crear las condiciones para que los diferentes sectores y niveles de gobierno expongan sus diferencias y encuentren valores y objetivos en común. También es notable que falta redirigir esfuerzos para el desarrollo de capacidades institucionales que permitan la atención del cambio climático en las diferentes unidades administrativas y de gobierno. Mientras esto no ocurra, resulta imposible hablar de que se han superado las fronteras administrativas que imposibilitan la atención gubernamental a problemas complejos como el cambio climático.

En síntesis, este artículo ha logrado contribuir al entendimiento sobre el diseño y funcionamiento de la arquitectura institucional de la LGCC. Para el caso específico de los instrumentos organizacionales aquí abordados, es incuestionable que éstos contribuyen, en cierta medida, a la coordinación interinstitucional entre sectores y entre niveles. Este estudio se ha centrado en señalar algunas características principales sobre el (limitado) funcionamiento tanto de la CICC como del SINACC. Resta, sin embargo, por estudiar a detalle en qué grado el menoscabo a la regularidad de las reuniones, la falta de liderazgo político al más alto nivel y el desempeño arriba descrito, han afectado la eficiencia de ambos instrumentos organizacionales para alcanzar la coordinación institucional requerida para cumplir con los compromisos de México en materia climática. Sin duda, una mayor investigación sobre el funcionamiento de los instrumentos organizacionales de la LGCC puede servir de base para emitir recomendaciones que fortalezcan los procesos de coordinación interinstitucional en la implementación de la política climática nacional.

Agradecimientos

Este artículo ha sido escrito gracias al financiamiento otorgado por el proyecto PAPIIT-IA303517, “La política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)”. Los autores agradecen a los revisores anónimos que contribuyeron a la mejora del texto. Todos los errores remanentes son responsabilidad de los autores.

Bibliografía

- Adelle, Camilla y Duncan Russel (2013), “Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?”, *Environmental Policy and Governance*, número 23 (1), enero-febrero, pp. 1-12.
- Ahmad, Imran Habib, (2009), *Climate Policy Integration: Towards Operationalization*, DESA, *working paper*, no. 73, USA, Department Economic and Social Affairs. Disponible en http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp73_2009.pdf [fecha de consulta: 10 de junio, 2019].
- Altamirano, J.E.; J. Ortiz Sánchez, K. Ross Rissman, T. Fransen, C. Brown Solá y J. Martínez (2016), “Achieving Mexico’s Climate Goals: An Eight Point Action Plan”, Documento de Trabajo, Washington, DC, World Resources Institute. Disponible en <http://www.wri.org/publication/achieving-mexicos-goals> [fecha de consulta: 10 de junio, 2019].
- Averchenkova, Alina y Sandra Gúzman (2018), *Mexico’s General Law on Climate Change: Key Achievements and Challenges Ahead*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/mexicos-general-law-on-climate-change-key-achievements-and-challenges-ahead/> [fecha de consulta: 10 de junio, 2019].
- Benson, David e Irene Lorenzoni (2014), “Examining the Scope for National Lesson Drawing on Climate Governance”, *The Political Quarterly* (85), pp. 202-211.
- Candel, J.J.L. y R. Biesbroek (2016), “Toward a Processual Understanding of Policy Integration”, *Policy Sciences*, 49(3), pp. 211-231.
- Cejudo, G. y Cynthia L. Michel (2017), “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration”, *Policy Sciences*, Springer, vol. 50(4), December, pp. 745-767.
- Christensen, T.; O. M. Lægheid y P. Lægheid (2019), “Administrative Coordination Capacity; does the Wickedness of Policy Areas Matter?”, *Policy and Society*, 38: 2, pp. 237-254. DOI: 10.1080/14494035.2019.1584147

- CICC (2015), Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, aprobado en la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión, celebrada el 26 de febrero de 2013. Modificado durante la Primera Sesión Ordinaria del 2015, celebrada el 28 de mayo del mismo año.
- DOF (2019), “Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero.
- DOF (2012), *Ley General de Cambio Climático*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de junio.
- Domínguez, Judith (2010), “Integralidad y transversalidad de la política ambiental”, en José Luis Lezama y Boris Graizbord (coords.), *Medio Ambiente*, México, El Colegio de México, pp. 257-293.
- Edwards, Guy y J. Roberts (2013), *A Fragmented Continent. Latin America and the Global Politics of Climate Change*, Cambridge, MIT Press.
- Hermann, Margaret (2008), “Content Analysis”, en Audie Klotz, Deepa Prakash (eds.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 151-167.
- Jacob, Klaus, Axel Volkery y Andrea Lenschow (2008), “Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD Countries”, en Andrew Jordan y Andrea Lenschow (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK, Edward Elgar, pp. 24-46.
- Jacob, Klaus y Axel Volkery (2004), “Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 6: 3, pp. 291-309. Disponible en <https://doi.org/10.1080/1387698042000305211>
- Jacob, Klaus y Axel Volkery (2003), *Instruments for Policy Integration. Intermediate Report RIW Project POINT*, Environmental Policy Research Centre, Berlín, Freie Universität Berlin. Recuperado de <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/19946?locale-attribute=en>
- Jordan, Andrew y Andrea Lenschow (2010), “Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of the Art Review”, *Environmental Policy and Governance*, vol. 20, pp. 147-158.
- Jordan, Andrew y Adriaan Schout (2006), *The Coordination of the European Union, Exploring the Capacities of Networked Governance*, New York, Oxford University Press.
- Marradi, A.; N. Archenti y J. Piovani (2010), *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires, CENGAGE.
- Mejía Ponce de León, A. y L. Rebolledo Vieyra (2016), “El acuerdo de París. Barreras para la implementación de la política nacional de cambio climático

- en el ámbito subnacional mexicano”, en J. Rueda Abad; C. Gay García, F. Quintana Solorzano (coords.), *21 visiones de la COP21. El acuerdo de París: retos y áreas de oportunidades para su implementación en México*, México, PINCC-UNAM.
- Mickwitz P.; F. Aix, S. Beck, D. Carss, N. Ferrand, C. Görg, A. Jensen, P. Kivimaa, C. Kuhlicke, W. Kuindersma, M. Mániez, M. Melanen, S. Monni, A.B. Pedersen, H. Reinert, S. Bommel, Helsinki van Source, (2009), *Climate Policy Integration, Coherence and Governance*, PEER Report, núm. 2, Helsinki. Recuperado de <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/3987> [fecha de consulta: 10 de junio, 2019].
- Muñoz, N., I. Azuz-Adeath y M. Le Bail (2016), “Política nacional de adaptación ante el Acuerdo de París”, en J. Rueda, C. Gay y F. Quintana (coords.), *21 Visiones de la COP21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, México, PINCC-UNAM, pp. 173-186.
- Peters, Guy, (1998), “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination”, *Public Administration*, 76: 2, pp. 295-311.
- Russel, Duncan y Andrew Jordan (2009), “Joining up or Pulling Apart? The Use of Appraisal to Coordinate Policy Making for Sustainable Development”, *Environment and Planning A*, volume 41, pp. 1201-1216.
- Schout, Adriaan y Andrew Jordan (2008), “Administrative Instruments”, en Andrew Jordan y Andrea Lenschow (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK, Edward Elgar, pp. 49-69.
- SINACC (2015), Presentación de la 1 Reunión Ordinaria del SINACC, 2 de octubre, 2015. Disponible en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/35915/1a_sesion_ordinaria_sinacc_2_octubre_2015_2_presentacion.pdf [fecha de consulta: 10 de junio, 2019].
- SINACC (2014), *Reglamento del Sistema Nacional de Cambio Climático*, México, Sistema Nacional de Cambio Climático, 2014.
- Solorio, Israel y Carla Miranda (2019), “La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas”, *Encrucijada*, número 32, pp. 50-73.
- Sosa, Gustavo (2017), “La arquitectura institucional e instrumentos de política pública para el cambio climático”, en J. C. Rueda Abad, C. Gay García y B. Ortiz Espejel (coords.), *Gobernanza climática en México: Aportes para la consolidación estructural de la participación ciudadana en la política climática nacional*, volumen 1: Diagnósticos, México, PINCC-UNAM, pp. 75-92.
- Sosa-Rodríguez, Fabiola (2015), “Política del cambio climático en México: avances, obstáculos y retos”, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 6 (2), pp. 4-23. Disponible en línea:

- <https://www.inegi.org.mx/rde/2015/05/10/politica-del-cambio-climatico-en-mexico-avances-obstaculos-y-retos/> (fecha de consulta: 10 de junio, 2019).
- Tosun, J. y A. Lang (2017), "Policy Integration: Mapping the Different Concepts", *Policy Studies*, 38:6, pp. 553-570. DOI: 10.1080/01442872.2017.1339239
- Tosun, Jale e I. Solorio (2011), "Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis", en Jale Tosun and Israel Solorio (eds.), *Energy and Environment in Europe: Assessing a Complex Relationship*, European Integration online Papers (EIoP), Special Mini-Issue 1, vol. 15, Article 7, en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-007a.htm>
- Trein, P.; I. Meyer & M. Maggetti (2019), "The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21: 4, pp. 332-349. DOI: 10.1080/13876988.2018.1496667
- Vance, E. (2012), "Mexico Passes Climate-change Law", *Nature*. Disponible en línea: <https://www.nature.com/news/mexico-passes-climate-change-law-1.10496> [fecha de consulta: 10 de junio, 2019].
- von Lüpke, Heiner y Mareike Well (2019), "Analyzing Climate Andenergy Policy Integration. The Case of the Mexican Energy Transition", *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2019.1648236
- Villamizar, A. (2016), "Gobernanza e instituciones para el cambio climático en México", en J. Rueda, C. Gay y F. Quintana (coords.), *21 Visiones de la COP21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, México, PINCC-UNAM, pp. 135-146.

ANEXO 1. Lista de minutas revisadas

- Acta de la I Sesión Ordinaria 2013, de la CICC, 26 de febrero.
- Acta de la I Sesión Extraordinaria 2013, de la CICC, 29 de mayo.
- Acta de la I Sesión Ordinaria 2014, de la CICC, 13 de febrero.
- Acta de la II Sesión Ordinaria 2014, de la CICC, 18 de diciembre.
- Acta de la I Sesión Ordinaria 2015, de la CICC, 28 de mayo.
- Acta de la II Sesión Ordinaria 2015, de la CICC, 2 de octubre.
- Acta de la I Sesión Ordinaria 2016, de la CICC, 8 de abril.
- Acta de la II Sesión Ordinaria 2016, de la CICC, 8 de diciembre.
- Acta de la I Sesión Ordinaria 2017, de la CICC, 15 de agosto.
- Orden del día de la Primera Reunión del SINACC, 18 de diciembre.
- Minuta de la Primera Reunión 2015, del SINACC, 2 de octubre.
- Minuta de la Primera Reunión 2016, del SINACC, 8 de diciembre.
- Minuta de la Primera Reunión 2017, del SINACC, 15 de agosto.
- Minuta de la Primera Reunión 2018, del SINACC, 26 de enero.