

## Capacidades institucionales y gobernanza multinivel: el municipio en el Sistema Nacional de Cambio Climático

### *Institutional capacities and multilevel governance: the municipality in the National Climate Change System*

**Miguel Moreno Plata**

 <https://orcid.org/0000-0001-6653-4089>

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México  
miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx

**Elizabeth Hernández González**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México  
elizabeth.hernandez.gonzalez@estudiante.uacm.edu.mx

#### **Abstract**

*The contemporary environmental problem, demands the reconfiguration of the institutional architecture of federalism, including the exploration of institutional capacities for multilevel governance in this field. This article offers a review of the conceptual framework for the study of climate change governance from the local regime in Mexico. The research is based on a qualitative review and hermeneutic analysis of academic literature and legislative sources. The results signal the main obstacles to achieve a new governance in the framework of the National Climate Change System, starting with the obsolete institutional architecture of municipal government.*

**Keywords:** *multilevel governance; institutional capacities; government; municipality; climate change.*

#### **Resumen**

El problema ambiental contemporáneo demanda la reconfiguración de la arquitectura institucional del federalismo, incluyendo la exploración de las capacidades institucionales para la gobernanza multinivel en este campo. Este artículo ofrece una revisión del marco conceptual para el estudio de la gobernanza sobre el cambio climático desde el régimen local en México. La investigación se sustenta en una revisión cualitativa y un análisis hermenéutico de la literatura académica, así como de fuentes legislativas. Los resultados señalan los principales obstáculos para una nueva gobernanza en el marco del Sistema Nacional del Cambio Climático (SINACC), comenzando por la obsoleta arquitectura institucional del gobierno municipal.

**Palabras clave:** gobernanza multinivel; capacidades institucionales; gobierno; municipio; cambio climático.

*Recibido:* 19 de enero de 2024 / *Aceptado:* 14 de agosto de 2024 / *Publicado:* 29 de octubre de 2024

**CÓMO CITAR:** Moreno Plata, Miguel y Hernández González, Elizabeth (2024), "Capacidades institucionales y gobernanza multinivel: el municipio en el Sistema Nacional de Cambio Climático", *Korpus 21*, 4 (11), e189, <http://dx.doi.org/10.22136/korpus212024189>

## Introducción

En los últimos años, la crisis climática se ha hecho cada vez más evidente y los eventos meteorológicos extremos (inundaciones, sequías, olas de calor, etc.) se han intensificado, lo que ha propiciado una serie de medidas por parte de las instituciones científicas en todos los niveles geográficos.<sup>1</sup> A contrapelo, las respuestas políticas e institucionales en el ámbito global, nacional y local han sido extremadamente lentas e insuficientes, incluyendo los distintos arreglos normativos.<sup>2</sup> Como base para la construcción de nuevas modalidades de gobernanza en este campo, una cuestión fundamental es el grado de articulación entre los diferentes arreglos internacionales, nacionales y subnacionales, porque uno de los principales obstáculos para la nueva gobernanza que demanda la actual crisis ambiental y climática es la fragmentación institucional, tanto en la esfera del Estado como en las demás arenas sociopolíticas, particularmente en sus interacciones con la sociedad (civil y económica).

En el ámbito municipal, estos escollos institucionales están relacionados con estructuras de gobierno obsoletas, que limitan la inclusión de auténticos mecanismos de democracia representativa, participativa y directa como componentes esenciales de la gobernanza ambiental y climática. Esta situación varía según el tipo de municipio, ya que los más pequeños y rurales son los que tienen menos capacidad para enfrentar este problema.

El cambio climático es un caso paradigmático que resalta la necesidad de una gobernanza multinivel (GMN), la cual involucra diversos arreglos institucionales a nivel global, nacional y local. Este artículo se enfoca en el estudio de los principales mecanismos de articulación institucional, con énfasis

---

<sup>1</sup> Éste es el caso del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, 2014) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2019), los cuales han generado una gran cantidad de estudios e informes sobre la evolución y las tendencias de este fenómeno. Hasta la fecha, el IPCC ha publicado el Quinto Informe de Evaluación (2014), en el que destacan los aspectos socioeconómicos del cambio climático y sus consecuencias para el desarrollo sostenible, incluyendo la gestión del riesgo. Por su parte, la OMM presentó el reporte *The Global Climate in 2015-2019*, que pone de manifiesto que se ha observado un incremento continuo de los gases y compuestos de efecto invernadero en dicho periodo.

<sup>2</sup> A nivel internacional, es importante destacar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 1992). En este contexto, el 15 de diciembre de 2015, se realizó la suscripción del Acuerdo de París (2015), cuyo objetivo primordial es mantener una temperatura media global por debajo de los 1.5 grados Celsius.

en el municipio como actor sociopolítico en el marco del federalismo ambiental y el cambio climático. En vista de los compromisos nacionales que buscan contribuir a la meta global de mantener la temperatura promedio por debajo de los 1.5 °C, se pretenden indagar las principales limitaciones en el diseño del SINACC, especialmente en lo que respecta a la construcción de capacidades a nivel municipal. Precisamente, la investigación parte de esta situación como planetamiento del problema.

Según la Ley General de Cambio Climático (LGCC), el andamiaje institucional del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) está integrado por una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), presidida formalmente por el presidente de la república, el titular de la Secretaría de Gobernación (Segob) o el de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Asimismo, cuenta con la participación de los titulares de 14 secretarías de la Administración Pública Federal, incluyendo las dos citadas. El Consejo de Cambio Climático es un órgano permanente de consulta de la CICC, integrado por un mínimo de 15 personas provenientes de los sectores social, privado y académico, designadas por el presidente de la república o por el titular de la Segob o de la Semarnat. También participan el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, los gobiernos de las 32 entidades federativas, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales reconocidas y representantes del Congreso de la Unión.

El SINACC es un mecanismo institucional cuyos fines principales son:

- a) Promover la aplicación transversal de la respectiva política nacional mediante la articulación de acciones con otros sectores de la administración pública federal.
- b) Coordinar los tres órdenes de gobierno, principalmente por medio de los instrumentos destinados a promover la concurrencia, vinculación y congruencia de las políticas, programas, acciones e inversiones en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)<sup>3</sup> y el Programa Especial de Cambio Climático.

---

<sup>3</sup> Ésta es el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazo para enfrentar los efectos del cambio climático y acelerar la transición hacia una economía sostenible. Por ello, su revisión se plantea en un promedio de cada diez años, aunque en su diseño normativo existe la intención de que sea un instrumento de naturaleza transexenal.

Resulta evidente que la concurrencia, coordinación y colaboración previstas en el andamiaje institucional del SINACC están bastante acotadas estructural y funcionalmente en cuanto a las capacidades para la integración de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Esto se debe a que los mecanismos institucionales de articulación tienen como debilidad más evidente la exclusión sistémica del municipio, pues su participación está limitada a asociaciones de corte político.

El alcance real de los mecanismos operativos del SINACC se reduce a la convocatoria para dos reuniones anuales de sus integrantes. Se trata, en el mejor de los casos, de un ente burocrático sin las bases institucionales adecuadas para apuntalar el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, tal como se evidencia con el nulo avance en la integración de los Programas de Acción Climática Municipal (PACMUN).

La misma LGCC remite a un hipotético<sup>4</sup> reglamento destinado al desarrollo de los mecanismos específicos para el funcionamiento y la operación del SINACC, lo que supone una limitación congénita del andamiaje institucional de la incipiente gobernanza pública sobre el cambio climático en México.

La pregunta central de investigación que busca responder este artículo es la siguiente: ¿cuáles son las principales limitaciones institucionales que obstaculizan la participación eficaz de los municipios en el SINACC y cómo inciden en la construcción de capacidades para la GMN en materia de cambio climático?

El objetivo principal de este artículo es revisar, analizar e interpretar los arreglos institucionales en materia de cambio climático, con énfasis en los componentes relativos a la densidad y complejidad institucional, bajo la premisa de que dicha situación dificulta la construcción de la GMN, principalmente a nivel municipal. En función de lo anterior, también se busca comprender las debilidades organizacionales del ayuntamiento y, en esa medida, explicar e interpretar su incidencia en la construcción de capacidades para la GMN ambiental y climática en el ámbito local.

---

<sup>4</sup> Hasta la fecha, el único reglamento publicado es el Reglamento de la LGCC en materia del Registro Nacional de Emisiones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2014, el cual sólo establece la suscripción de convenios de coordinación para la definición de los mecanismos operativos relativos a la transferencia de datos entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, y no propiamente para el funcionamiento del SINACC.

En función de estos objetivos, este trabajo se estructura en los siguientes ejes: el primero establece el marco teórico, el cual aborda: a) la GMN, con énfasis en los modelos jurisdiccionales y sus interrelaciones con el federalismo; y b) el análisis de los elementos institucionales del municipio, incluyendo las limitaciones de su arquitectura institucional, especialmente en relación con la construcción de capacidades institucionales. El segundo eje abarca el estudio del federalismo climático, centrado en el SINACC, enfocándose en los mecanismos de articulación con los gobiernos municipales. Finalmente, el tercer eje examina algunos PACMUN de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), basándose en las categorías analíticas que inciden en el desarrollo de la gobernanza en este ámbito.

Las principales conclusiones destacan la necesidad de una gobernanza ambiental y climática de naturaleza multinivel en el ámbito municipal, la cual requiere estructuras, reglas y procesos institucionales capaces de articular nuevos procesos de participación política, social y comunitaria. Esto implica la incorporación de recursos, visiones e intereses de la ciudadanía y otros actores sociopolíticos, además de un cambio en los respectivos sistemas electorales.

### **Marco conceptual: capacidades institucionales para la gobernanza multinivel en materia de cambio climático**

Esta sección se compone de dos ejes temáticos fundamentales: el primero se centra en la revisión de los componentes de los dos principales modelos de GMN y en la indagación de los mecanismos jurisdiccionales asociados con los sistemas federales. El segundo eje aborda la revisión de la arquitectura institucional del gobierno municipal, con énfasis en aquellos conceptos centrales para el estudio de las respectivas capacidades. Desde esta perspectiva, se exploran las variables que permitirán delimitar, analizar e interpretar la construcción de las capacidades institucionales del municipio desde la GMN, especialmente ante el problema del cambio climático.

## ***Enfoques y modelos conceptuales de la GMN en la era de la crisis climática***

### *Breve revisión conceptual de la gobernanza multinivel*

La gobernanza se refiere todo un proceso directivo que abarca un conjunto de actividades con determinados objetivos sociales y amplias redes de acción entre gobierno y sociedad. En el corazón de la GMN se encuentran diversas interacciones entre actores, niveles institucionales y ámbitos de acción colectiva de los diferentes sistemas sociopolíticos, lo que da lugar a la configuración de redes de gobernanza en los espacios y procesos interactivos (Alva Rivera, 2016).

La GMN emergió como una crítica a las perspectivas Estado-céntricas en el proceso de construcción de la Unión Europea (UE), cuestionando la centralización de poderes en los gobiernos nacionales. Posteriormente, algunos de los desarrollos teóricos ampliaron el enfoque hacia las redes de gobernanza y el papel de los actores no gubernamentales.

En su estudio pionero, Hooghe y Marks (2001) destacan que, en el contexto de los debates sobre las consecuencias de la entonces naciente arquitectura institucional de la UE, sobresalían dos concepciones: la gobernanza Estado-céntrica y la GMN. La primera afirmaba que el proceso de integración de la UE no amenazaba la soberanía de los Estados nacionales; al contrario, ésta se preservaba y fortalecía, ya que los actores supranacionales existían para apoyar a los Estados miembros. En cambio, el enfoque de la GMN sostenía que la integración europea suponía un proceso en el cual la autoridad y la formulación de las políticas estaba compartida entre múltiples niveles de gobierno -subnacional, nacional y supranacional-, lo que significaba que los Estados nacionales perdían parte de su antigua capacidad de control sobre las personas y territorios. Este segundo enfoque propone dos modelos de gobernanza. La GMN tipo I concibe un sistema organizado en un número limitado de niveles y sus características generales son:

- a) Jurisdicciones multifuncionales. Los centros de toma de decisiones están dispersos entre distintas jurisdicciones territoriales, pero se agrupan en un número reducido de unidades de gobierno. De lo

anterior se deduce una primera característica sistémica: la existencia de un número limitado de niveles jurisdiccionales.

- b) Jurisdicciones exclusivas a nivel territorial. Los ámbitos de poder de las unidades subnacionales se definen por fronteras territoriales duraderas, cuyas jurisdicciones no se superponen en ningún otro nivel. De lo anterior, se desprende una segunda característica sistémica: la existencia de una arquitectura institucional permanente, lo que implica que las jurisdicciones son duraderas. Por eso, cualquier reforma que suponga la creación, la abolición o el ajuste radical de nuevas jurisdicciones es costosa e inusual. Los cambios son graduales y normalmente son reasignaciones de funciones políticas entre los niveles de gobierno. Las instituciones de la gobernanza son rígidas y tienden a sobrevivir por largos periodos (Hooghe and Marks, 2003).
- c) En su núcleo, existe una jurisdicción con funciones generales, por lo que todas las instituciones asociadas están integradas dentro de la arquitectura de la entidad sociopolítica, abarcando todo el sistema. Un ejemplo es el federalismo contemporáneo (Zürn, 2020).

Una piedra angular de la matriz teórica de la GMN tipo I es el federalismo, que se ocupa de la distribución del poder entre el gobierno central y un número limitado de gobiernos subnacionales, los cuales operan en uno o más niveles organizacionales del sistema político. Sin embargo, el estudio del federalismo desde la GMN no puede centrarse únicamente en el análisis de las unidades de gobierno.

En contraste, en la GMN tipo II, el número de jurisdicciones es potencialmente mayor, y éstas no están alineadas en unos pocos niveles, sino que operan en múltiples escalas territoriales. Además, las instituciones tienen tareas específicas y buscan ser flexibles y no permanentes. Las principales características de este modelo son:

- a) Competencias específicas. Las múltiples jurisdicciones son independientes y cumplen distintas funciones de gobierno. A partir de esto, se deduce una primera característica sistémica: la existencia de una estructura organizacional sustentada en múltiples niveles jurisdiccionales y con escasos mecanismos de coordinación dentro del sistema.

- b) Múltiples interacciones jurisdiccionales. Las distintas unidades de la gobernanza no están unidas jerárquicamente; sus fronteras se cruzan y las jurisdicciones se sobreponen, aunque muchas veces parcialmente. De esto deriva una segunda característica sistémica: las instituciones presentan un diseño flexible tanto en términos temporales como espaciales (Hooghe and Marks, 2003; Zürn, 2020).

También es necesario subrayar que la GMN tipo II puede orientarse fundamentalmente hacia la exploración de los sistemas de gobernanza en el ámbito supranacional, con un enfoque particular en temas relacionados con la agenda ambiental y el cambio climático. Además, presenta un gran potencial teórico para revisar los arreglos emergentes en contextos regionales subnacionales, especialmente en aquellas instituciones que no encajan en los sistemas políticos tradicionales.

Siguiendo las ideas centrales de Hooghe y Marks (2003), es importante señalar que la GMN tipo II puede estar incrustada, en diferentes grados, en los marcos institucionales de la GMN tipo I, o viceversa. Esto dependerá de los respectivos arreglos institucionales del Estado nacional, considerando variables como la centralización y la descentralización.

Este énfasis en el papel de los gobiernos subnacionales ha contribuido, paradójicamente, a superar el enfoque parroquial inicial de la GMN, permitiendo la exploración del potencial teórico y empírico de dicho enfoque más allá de la UE, sobre todo en los estudios sobre organizaciones internacionales a nivel regional, federalismo comparado y relaciones intergubernamentales, surgiendo así la denominada vía hacia el gobierno multinivel, lo que ha incrementado notablemente su capacidad analítica y explicativa en este campo de investigación (Börzel, 2020).

El programa de investigación de GMN es específico en varios sentidos:

En primer lugar, está abierto a enfoques interdisciplinarios, partiendo de la ciencia política y extendiéndose a otras ramas de las ciencias sociales, incluidos el derecho y la economía. Esta apertura es clave para comprender su naturaleza paradigmática. El programa también se caracteriza por su doble ambición: comprender y abordar concretamente los retos públicos y contribuir a la investigación sobre la teoría de las instituciones (Charbit, 2020: 810).

En el mundo académico, desde la década de 2000, se ha establecido una importante agenda de investigación sobre la GMN. Una de las principales líneas se ha orientado al estudio de las denominadas *brechas* institucionales, tal como se sintetiza en la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Brechas o lagunas institucionales en la GMN**

<b>Brecha institucional</b>	<b>Descripción</b>	<b>Acciones necesarias</b>
Capacidad	Asimetría en capacidades institucionales de las unidades de gobernanza en las distintas dimensiones (política, administrativa, organizacional, tecnológica, etc.).	Diseño de estrategias e instrumentos para la construcción de capacidades, particularmente en los gobiernos subnacionales.
Sistema político	Limitaciones estructurales y disfuncionalidades en la coordinación y operación de las distintas unidades de gobernanza.	Diseño de mecanismos para mejorar el enfoque multinivel entre las distintas unidades de gobernanza.
Sistema administrativo	Discordancia y traslapes tanto en las estructuras y los procesos de gestión como en las políticas públicas.	Diseños institucionales para procesos transversales.
Objetivos	Incongruencia y contradicción entre los objetivos de los actores en los diversos ámbitos de gobernanza.	Creación de mecanismos institucionales para incentivar el alineamiento de objetivos.

Fuente: elaboración propia a partir de Charbit (2020).

De lo expuesto, destacan las brechas vinculadas con las capacidades institucionales, las cuales constituyen una pieza central de la GMN. Esto resulta de especial interés en el caso mexicano, dado que los gobiernos subnacionales se caracterizan por sus bajos niveles de desarrollo institucional con respecto al gobierno federal. Además, existen asimetrías notables entre las 32 entidades federativas, los 2459 municipios y las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

### *La gobernanza multinivel (GMN) en materia de cambio climático*

En el cambio climático converge una multiplicidad de problemas socioambientales, lo que involucra una diversidad de instituciones, cada una con sus propias lógicas, racionalidades, visiones y posicionamientos. Siguiendo a Charbit (2020), una de las principales líneas de investigación generadas desde la GMN es la identificación de los ámbitos de diseño y ejecución de las políticas, lo que constituye una de las vetas teóricas y empíricas de mayor potencial, especialmente en problemas emergentes de gran complejidad como los asuntos ambientales.

El cambio climático es difícil de resolver debido a que es un problema global, cuya solución no puede lograrse mediante los esfuerzos de un Estado o de un pequeño grupo de Estados. Las acciones y políticas para frenar sus causas o reducir sus efectos adversos requieren modificaciones en las prácticas y en los hábitos de billones de personas y organizaciones (empresas, asociaciones, etc.), lo que, a su vez, demanda la intervención de gobiernos que, en muchos casos, pueden no tener el interés o la capacidad para hacerlo (Keohane y David, 2010).

El enfoque GMN del cambio climático, aplicado a las diversas escalas sociopolíticas y socioinstitucionales, ha ganado relevancia en las primeras décadas del siglo XXI,<sup>5</sup> por lo que también podría incidir en la gestión de la crisis ambiental en la mal llamada civilización del *homo sapiens*.

En una de sus últimas aportaciones sobre el tema, la premio Nobel de Economía (2009), Elinor Ostrom (2009), señalaba que el enfoque de la GMN tenía la ventaja de impulsar acciones en múltiples niveles, incluyendo la organización de redes. Esto podría facilitar procesos de innovación y experimentación en los distintos ámbitos de la gobernanza climática, donde convergen problemas variados y se observan diferentes formas institucionales con acoplamientos sumamente variables y disfuncionales. Por lo tanto, los nuevos mecanismos de coordinación deben buscar superar las barreras a la acción colectiva. Aunque en las primeras fases de construcción de los

---

<sup>5</sup> Entre estas experiencias se puede mencionar a C40, una red supranacional que busca enfrentar la crisis climática, la cual reúne a 96 ciudades en el mundo, cuyo objetivo es que los gobiernos urbanos participen en un plan global de acción climática, así como presionar a los gobiernos nacionales para que adopten medidas más agresivas en la lucha contra el cambio climático. La ciudad de México y Guadalajara forman parte de dicha organización.

respectivos andamiajes se han puesto a prueba muchas instituciones, sólo algunas han alcanzado un grado significativo de consolidación (Keohane and David, 2010).

Los aspectos centrales en la construcción de las capacidades institucionales desde la GMN incluyen la configuración de redes ubicadas en dos o más niveles de la organización sociopolítica: primero, estas redes se construyen al interior de la matriz jurisdiccional configurada por los Estados nacionales, ya sea que tengan una organización unitaria, federativa o de naturaleza mixta. Segundo, también implica la construcción de redes más allá de los espacios institucionales correspondientes a los Estados, lo que incluye las interacciones con diversas instituciones supranacionales, regionales o globales.

El razonamiento y la propuesta de Ostrom (2009) se sustenta en la lógica de que el problema del cambio climático, cuyas causas y efectos son de naturaleza multinivel, requiere mecanismos institucionales que reconozcan múltiples centros de toma de decisiones (niveles de gobernanza) en las arenas sociopolíticas correspondientes al Estado, la sociedad civil y la economía, así como los respectivos espacios intersticiales. En esta perspectiva, cabe señalar que la GMN se sustenta en una doble lógica:

- a) Lógica de orden funcional: concibe a la gobernanza como un instrumento eficiente para la entrega de bienes públicos. El supuesto fundamental es que dicha provisión debe realizarse en una escala óptima, dependiendo de los costos y beneficios, ya sea a nivel local, regional, nacional o global (Hooghe *et al.*, 2020). Una de las 'ventajas' emergentes en la lucha contra el cambio climático radica en que sus efectos negativos son cada vez más evidentes en diversas escalas sociales y geográficas, particularmente debido a los eventos catastróficos registrados en los últimos años (incendios forestales, olas de calor, sequías, inundaciones, etc.), los cuales han afectado a todos los grupos sociales. En este sentido, parece claro que en el diseño y funcionamiento de los sistemas de gobernanza se deben considerar las variables asociadas con las fronteras de los distintos ámbitos de gobierno, por lo que un aspecto crucial podría ser el grado de anidamiento de los marcos institucionales dentro de los Estados nacionales, tanto federales como unitarios.

b) Lógica de orden estructural: se centra en la autonomía y el autogobierno de las comunidades, destacando la identidad social y la capacidad de tomar decisiones en relación con la demanda y provisión de bienes públicos en función de las identidades socioculturales (Hooghe *et al.*, 2020). El grado de acoplamiento o coincidencia con la organización sociopolítica de los Estados puede ser mucho menor, ya que, si bien muchas comunidades pueden estar asociadas con fronteras territoriales, otras podrían no encontrarse en ese supuesto, como aquellas ubicadas en distintas jurisdicciones subnacionales o supranacionales (por ejemplo, las comunidades migrantes).

Mediante el *mapeo institucional* (véase tabla 1) se pretende identificar solapamientos entre los roles de los actores o la excesiva dependencia de unos respecto a las decisiones de otros. El traslape *per se* no es preocupante siempre y cuando la coordinación dentro de los sistemas de gobernanza sea eficaz. En caso contrario, estas *lagunas*, *vacíos* o *brechas* institucionales pueden explicar algunas fallas en la eficacia, eficiencia y efectividad de la gobernanza pública (Charbit, 2020).

### *La gobernanza multinivel en el ámbito local en México*

La GMN forma parte de un campo interdisciplinario que permite el abordaje científico de la actuación pública por medio de las interacciones entre distintos niveles y sectores, incluyendo procesos donde concurren una multiplicidad de actores y proyectos interactivos entre gobiernos y organizaciones socioeconómicas (Libert *et al.*, 2018; Alva Rivera, 2016).

En México, el desarrollo de la GMN comienza a perfilarse en las primeras décadas de este siglo y se relaciona con la institucionalización y el reconocimiento del ámbito social de los gobiernos subnacionales mediante la adopción de nuevas formas en el ejercicio del poder público, involucrando una red multiactoral en las políticas públicas, que incluye tanto agencias estatales como actores sociopolíticos (organizaciones comunitarias, grupos e individuos). Los principales obstáculos provienen de distintas inercias burocráticas y de una cultura política clientelar, especialmente en la ejecución de programas, donde aún prevalecen prácticas, intereses y visiones facciosas,

particularmente en zonas rurales y municipios marginados, donde persisten barreras significativas que impiden una adecuada coordinación entre diferentes niveles y sectores, lo que limita la implementación exitosa de las agendas públicas, incluidas las relacionadas con la política ambiental y el cambio climático (Mendoza Ruiz y Mendoza Gómez, 2022; Trench *et al.*, 2018).

Algunas investigaciones revelan que la GMN tiene el potencial para impulsar un desarrollo sostenible y alternativo en las comunidades, porque uno de sus postulados centrales es la construcción de capacidades institucionales en los municipios, anteriormente ausentes en la toma de decisiones en las políticas de desarrollo social y comunitario, a pesar de que poseen ejidos, áreas forestales y comunidades agrarias. La agenda de la gobernanza ambiental requiere proyectos adaptados a la realidad regional: experiencias como las de Chiapas, Yucatán y Oaxaca lo demuestran. El impulso a la gobernanza tipo REDD+ para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero es un buen punto de partida para la gobernanza local, aunque la literatura señala que la GMN en las localidades mexicanas muestra un desarrollo poco robusto. Sin embargo, también se encuentran experiencias innovadoras con nuevos aprendizajes y procesos de experimentación, especialmente en el sector comunitario, agrícola y ambiental de distintas regiones del país (Trench *et al.*, 2018).

### ***Federalismo y GMN: explorando las capacidades institucionales en el municipio mexicano***

Cabrero Mendoza (2007) distingue tres modelos explicativos de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: a) federalismo jerárquico, el cual es muy parecido en su estructura y funcionamiento a un sistema político centralista y unitario, en el que los gobiernos estatales y municipales están estructuralmente subordinados al gobierno federal; b) federalismo dual, cuyo énfasis es la relación entre el orden federal y el estatal, donde el municipio se encuentra dentro de la jurisdicción de las entidades federativas, y c) federalismo tripartito, en el que los principales mecanismos entre los tres componentes del sistema son la negociación, la cooperación y la concertación. Bajo el primer modelo existe un férreo control desde el gobierno federal; en el segundo, las relaciones

federativas se presentan en dos sentidos (estados-federación y municipios-estados); en tanto en el tercer esquema, se privilegia la autonomía de los órdenes de gobierno, lo que implica que los mayores riesgos radican en la falta de eficacia de los mecanismos de coordinación del sistema federativo.

A partir de este análisis, Cabrero Mendoza (2007) sostenía que el federalismo mexicano ha evolucionado gradualmente desde un federalismo jerárquico (centralizado) hacia el tipo dual, y, posteriormente, a uno más tripartito, sobre todo después de la alternancia presidencial en el año 2000. No obstante, esta tendencia se ha modificado sustancialmente con la recentralización iniciada en 2014.

Si bien el objetivo de este artículo no es un análisis exhaustivo del concepto de *capacidades institucionales*, es importante señalar que su estudio se realiza desde la dimensión correspondiente al nivel macro de los arreglos institucionales del sistema político-administrativo (Rosas Huerta, 2008), dado que la finalidad principal es revisar el grado de integración del andamiaje institucional del municipio en el federalismo climático, particularmente desde el SINACC.

La capacidad institucional, desde la dimensión política, se refiere a los procesos interactivos que los actores del Estado establecen con el mercado, la sociedad civil y la comunidad. Estos procesos están delimitados en los respectivos marcos institucionales (reglas, normas y costumbres) que condicionan, limitan y regulan dichos mecanismos de interacción, incluyendo los instrumentos de democracia representativa, participativa o directa. Las interacciones pueden desarrollarse dentro de las arenas del Estado, ya sea entre las diversas agencias gubernamentales o bien entre los distintos ámbitos de gobierno, o allende la esfera estatal. En razón de la naturaleza multidimensional de la gobernanza ambiental y el cambio climático, las reglas, los actores, las estructuras y los procesos interactivos abarcan, en mayor o menor medida, las mencionadas esferas sociopolíticas.

### *El municipio en el sistema federal: tensiones entre centralización y descentralización*

Un elemento central en la evolución del sistema federal mexicano es el municipio, el cual no termina de insertarse de manera funcional en la estructura

federativa debido a diversos fenómenos asociados con el desarrollo de la mencionada institución sociopolítica local. En el discurso, el federalismo mexicano promueve que los poderes públicos de los distintos órdenes de gobierno ejerzan sus funciones con legitimidad y gobernabilidad democrática. No obstante, dicho sistema afronta serias contradicciones que entorpecen la solución a los grandes problemas nacionales, por lo que la construcción de capacidades es esencial para el desarrollo político municipal (López, 2019). La organización federal continúa sin reconocer al municipio como un actor fundamental dentro de la federación, lo que obstaculiza la intervención efectiva de nuevos actores sociales ante las crisis coyunturales y estructurales, incluyendo los problemas ambientales.

El municipio mexicano es parte de un proceso sociopolítico aún en construcción. Dicha institución sigue desatendida. Si bien la descentralización del Estado federado reconoce las facultades constitucionales del municipio para desempeñar las funciones asignadas formalmente; a la vez, existen dificultades en el ejercicio de las respectivas atribuciones. Además de no establecerse claramente las facultades normativas, ejecutivas y jurisdiccionales del municipio, las políticas descentralizadoras han evolucionado con gran lentitud, circunstancia que limita las capacidades institucionales, particularmente en la coordinación y cooperación intergubernamentales.

Si bien es cierto que, en México, se reconocen formalmente los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), también lo es que los dos primeros ámbitos jurisdiccionales son los que integran estructuralmente el poder público federado. En cambio, el último representa el primer encuentro con la comunidad, por lo que es un actor gubernamental que podría fungir como el interlocutor natural con la sociedad local. Asimismo, ha sido el destinatario principal de los procesos de descentralización, sobre todo en las últimas dos décadas del siglo XX. No obstante, de manera constante y estructural, es excluido y subordinado a los poderes federales y estatales. La democratización del poder incluye la modificación de los procesos de decisión a nivel municipal, en donde la convivencia civil y comunitaria podría imprimir a la acción gubernamental un alto grado de receptividad social, con una mayor eficacia para la solución de problemas sociales (López, 2019).

La descentralización política y administrativa ha surgido en las últimas décadas como una herramienta para mejorar el uso y redistribución de los

presupuestos públicos; revertir la antiquísima burocracia centralista, clientelar y autoritaria; contrarrestar las tendencias homogeneizadoras del gobierno central en los proyectos de desarrollo, y producir formas específicas de interacción entre sociedad política y sociedad civil (Massolo, 2019). Sin embargo, ese municipio ha sido superado por el dinamismo social que desencadena múltiples problemas por factores como el insuficiente avance en la creación de nuevas instancias de coordinación intergubernamental acordes a la diversidad de problemas nacionales, regionales y locales. El municipio presenta desajustes y contradicciones a causa de una ausencia de correspondencia entre los arreglos institucionales formales y la compleja realidad sociopolítica, cuyos límites y relaciones no son claros ni coincidentes, lo cual resulta evidente cuando los mecanismos de distribución de competencias en el sistema federativo no responden a las múltiples demandas sociales (Arellano Gault *et al.*, 2011).

El centralismo político, administrativo y financiero que se mantiene más allá del discurso formal crea gobiernos municipales frágiles y con rezagos en sus capacidades de gobierno en territorios cualitativamente diferenciados. La tarea radica en que estados y municipios construyan redes de políticas entre autoridades locales para la construcción de mayores capacidades institucionales, principalmente con base en las dinámicas de articulación basadas en la colaboración y cooperación entre gobiernos municipales, condición *sine qua non* para que éstos dejen de funcionar únicamente como receptores y procesadores de las decisiones de los poderes centrales, construyendo, en su lugar, nuevos canales de interacción gubernamental y, por ende, espacios emergentes para la GMN.

La articulación de una acción pública sustentada en principios como la cooperación, colaboración y organización puede potenciar desde dentro el desarrollo de las comunidades locales, de tal manera que las políticas y programas sean orientados a la solución de los problemas públicos más apremiantes (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2011). Los gobiernos municipales pueden detonar la construcción de nuevas capacidades institucionales centradas en diversas estrategias de corresponsabilidad entre autoridades locales y sociedad civil, así como la profesionalización de funcionarios públicos. Así, la colaboración horizontal y la participación ciudadana en los espacios públicos para la toma de decisiones podría ser un

factor esencial para una nueva gobernanza. La mejora en las capacidades institucionales en el ámbito municipal requiere la participación social y ciudadana como factores centrales de la gobernabilidad y la gobernanza ante las demandas sociales, especialmente por la persistencia de gobiernos locales con altos niveles de centralización en la toma de decisiones, así como la existencia de administraciones públicas ineficaces que sólo en contadas ocasiones están a la altura de los graves problemas, incluyendo el desarrollo insostenible y el cambio climático.

En la política sobre el cambio climático, como en otras áreas, persisten vicios gubernamentales, así como poca voluntad política y asimetrías en el ejercicio del poder público. En un intento por subsanar esta situación, han surgido dinámicas recentralizadoras<sup>6</sup> que buscan revertir las políticas descentralizadoras detonadas en las décadas de 1980 y 1990 en los países de América Latina, incluido México. Este proceso busca recuperar el poder antes transferido, pues estas políticas “suponen una vuelta al *statu quo* previo a la descentralización (...) ya sea en forma de recursos, autoridad o autonomía en la toma de decisiones, o bien como una modificación en el balance de poder en favor del centro en un escenario de postdescentralización” (Olmeda y Armesto, 2017: 113).

En términos políticos, la recentralización pretende restringir el espacio de maniobra de los gobiernos locales, producir cambios en la distribución del poder, como con la extensa agenda reformista impulsada durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), con una marcada continuidad y profundización en el periodo de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). La recentralización administrativa afectó esencialmente la educación, la cual se mantuvo con la nueva reforma educativa de 2019. En el ámbito político, el proceso recentralizador más explícito recayó en la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que reemplazó al Instituto Federal Electoral (Olmeda y Armesto, 2017). El proceso de recentralización se ha ido extendiendo a otros rubros como el registro civil, el registro público de la propiedad, catastro,

---

<sup>6</sup> La recentralización, tendencia iniciada en 2014 desde el gobierno federal, consiste en “una serie de cambios designados para revertir reformas que anteriormente expandieron la autonomía subnacional y por lo tanto limitaron las prerrogativas del gobierno nacional” (Eaton y Dickovick, 2004: 94, citado por Olmeda y Armesto, 2017: 113).

movilidad, entre otras funciones que anteriormente eran exclusivas de los gobiernos estatales. Esta tendencia también alcanzó el acceso a la información pública mediante la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con lo que se buscó garantizar este derecho humano de nuevo cuño, incluyendo políticas y programas sobre cambio climático (SEDEMA, 2018).

Más recientemente, en el sexenio 2018-2024, dicho proceso ha incidido en materias como la salud pública (mediante el fallido Instituto de Salud para el Bienestar y el IMSS-Bienestar), así como en las políticas de desarrollo social, por medio de los denominados programas para el bienestar. Estas reformas suponen profundos cambios normativos, políticos e institucionales que afectaron de manera diferenciada la gobernanza pública, incluyendo la agenda ambiental y del cambio climático.

### *Los límites del diseño institucional del ayuntamiento y las capacidades para la GMN*

La GMN encarna una alternativa consistente en un modelo de dirección sociopolítica muy distinto al enfoque jerárquico y excesivamente burocrático. Este modelo supone, entre otras cosas, la actuación conjunta de diversos actores y arenas sociopolíticas ante los problemas socioambientales. Así, la participación pública se convierte en el sello de la gobernanza que exige superar los viejos y arraigados vicios del ejercicio del poder toda vez que se pretende que las decisiones sean consecuencia del diálogo, la colaboración y la concertación social. La construcción de capacidades institucionales desde la GMN en el ámbito local implica la transformación del papel del gobierno municipal, que deja de ser el actor central y da paso a los demás actores (Pemán y Jiménez, 2013).

Bajo esta premisa, la centralización política, que existe en el entramado institucional de los tres ámbitos de gobierno, se convierte en un elemento *sine qua non* para el análisis de la GMN. Cabe advertir que, en el sistema político mexicano, no sólo los poderes federales concentran una gran cantidad de facultades en detrimento de las demás jurisdicciones, sino que dicho fenómeno está presente en la distribución horizontal del poder: a nivel federal, en la presidencia de la república; en las entidades federativas, en las gubernaturas; y

en la ciudad de México, en la jefatura de gobierno. Los municipios no son la excepción. En términos del modelo constitucional vigente, los ayuntamientos son los órganos de gobierno en donde se toman las decisiones fundamentales en dicho ámbito sociopolítico. Sin embargo, según los arreglos formales secundarios (constituciones y legislaciones locales), existe un alto grado de centralización política, financiera y administrativa en los presidentes municipales.

El gobierno municipal está limitado por su propio diseño institucional, incluyendo el sistema electoral, porque dicho arreglo produce diversos efectos tanto en la formación como en el ejercicio del poder político (Pérez Durán, 2008). Desde la estructura política, el municipio “es una organización vecinal de carácter universal” (Fernández, 2010: 12), es una forma de ordenación social que materializa un juego de interrelaciones de la acción pública, primero por razones de vecindad y luego por la formación del poder, que establece un entramado de mecanismos, órganos, rutinas y procedimientos electorales para designar a los integrantes del ayuntamiento. Esto arroja luz sobre la envergadura de los procesos electorales en relación con el desarrollo democrático. El modelo constitucional establece que el poder local se deposita en los ayuntamientos, pero la evidencia histórica registra sistemas verticales en el ejercicio del poder centralizado en la figura del presidente municipal o alcalde (Fernández, 2010).

La obviedad indica que se necesita transitar de la verticalidad a la horizontalidad en los gobiernos municipales para avanzar hacia verdaderas unidades de gobernanza y no asumirlos como simples interlocutores entre los órdenes de gobierno. La gobernanza local no se puede sostener en un cuerpo colegiado bajo el control centralizado del alcalde. Es pertinente subrayar que durante la transición política mexicana se han implementado algunas medidas paliativas mediante diferentes reformas institucionales, claramente insuficientes, que incluyen un sistema de representación proporcional sustentado en candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de regidores y síndicos municipales (Pérez Durán, 2008). Esta situación genera consecuencias no sólo durante la integración del poder, sino principalmente en su ejercicio, lo que trasciende a la toma de decisiones en las políticas públicas, incluyendo la materia ambiental y el cambio climático.

El marco normativo del gobierno municipal establece que el número de miembros de los ayuntamientos (regidores y síndicos) será variable en proporción a la población de la respectiva municipalidad. Los presidentes municipales son electos por mayoría relativa, mientras que los síndicos y los regidores se eligen tanto por dicho principio como por representación proporcional. Este sistema electoral presenta ciertos defectos, ya que, por ejemplo, el principio de mayoría relativa introduce una débil y distorsionada representatividad (Fernández, 2010). Esto produce niveles diferenciados de representación política y favorece la persistencia de diversos vicios del sistema político local, vinculados con la sobrerrepresentación de las opciones políticas ganadoras y en una marcada subrepresentación de las alternativas que no hayan obtenido esa mayoría relativa.

La formación y ejercicio del poder municipal están limitados por el reducido horizonte temporal,<sup>7</sup> lo que se agrava ante la ausencia –en el régimen municipal de algunos estados– de la no reelección consecutiva de los integrantes del ayuntamiento, lo que disminuye la posibilidad de lograr cierta continuidad. El actual diseño institucional añade otro inconveniente: cuando se elige al candidato a presidente municipal, automáticamente se vota por el bloque del respectivo partido político o grupo de candidaturas independientes, a quienes se les asignan la mayoría de los síndicos y regidores. Con ello, persiste un ejercicio del poder acotado democráticamente, sustentado en una mayoría artificial de carácter partidista o de grupo construida mediante fórmulas electorales bastante obsoletas, lo que combinado con los poderes centralizados en el alcalde tiende a favorecer intereses facciosos en detrimento de la democratización y profesionalización del servicio público (Pérez Durán, 2008).

Lo descrito influye directamente en el ejercicio del poder, lo cual limita la capacidad del gobierno municipal, ya que sus integrantes, en su calidad de actores políticos, responden más a intereses partidistas que a la ciudadanía, lo que reduce la probabilidad de gobiernos con responsabilidad y resultados

---

<sup>7</sup> El periodo de gobierno con duración de tres o cuatro años, aun con la posibilidad de la reelección inmediata o consecutiva, incentiva la improvisación de políticas y no permite la continuidad de las acciones de gobiernos anteriores –aunque sean exitosos–, lo que interrumpe la gestión institucional y no logra consolidar las políticas de largo alcance. No obstante, los partidos y sus integrantes son creativos para acaparar el poder, incluyendo la rotación constante de líderes y caciques políticos en el gobierno municipal.

efectivos. En la actualidad, predomina una actuación basada en la lógica de las mayorías partidistas, así como un ejercicio centralizado en el presidente municipal, especialmente en los municipios que no cuentan con una administración pública profesionalizada. Esto acota la capacidad del ayuntamiento para incidir en las políticas públicas orientadas al desarrollo local. Los ayuntamientos presentan limitadas capacidades institucionales para desempeñar adecuadamente sus funciones, particularmente en lo que respecta a la calidad democrática en la toma de decisiones. Esta debilidad estructural impide que el municipio pueda promover el desarrollo sostenible, a pesar de representar los intereses de la comunidad local. Por lo tanto, el reto es construir el *buen gobierno* o un *gobierno que gobierne en gobernanza*.

#### *Centralización política municipal y construcción de capacidades institucionales para la GMN*

Pese a la compleja red de intervenciones estatales centralistas, desde hace algún tiempo, el municipio en México es proactivo hacia una sociedad más abierta y democratizada, revalorizando los espacios locales como ámbitos de acción y concertación sociopolítica (Ferreira, 2005). El mayor desafío para las municipalidades radica en superar sus limitaciones estructurales dentro de un contexto bastante heterogéneo, ya que “se presenta una correlación fuerte entre el tamaño del municipio, con el modelo de gestión y el resultado de los gobiernos locales” (Herrera Torres y Colín, 2014: 123). Las diferencias territoriales y socioeconómicas también se reflejan en las respectivas capacidades institucionales para la gobernanza multinivel. Si los gobiernos municipales logran superar la concentración del poder político, tanto al interior como al exterior del órgano de gobierno, podrían favorecer la reconstrucción de los espacios públicos desde los gobiernos locales. Esto dependería de un enfoque sustentado en la descentralización y la democratización del poder para incidir en la mejora de las capacidades y avanzar hacia sociedades más sostenibles (Fiszbein, 1997). Con mayores capacidades institucionales, los municipios tendrían más oportunidades no sólo de contar con gobiernos eficaces, transparentes y democráticos, sino también de constituirse como actores centrales en la gobernanza local, particularmente en lo que respecta a las políticas ambientales.

Sin embargo, los gobiernos municipales están limitados por la debilidad estructural que los condiciona significativamente: existe una falta de correspondencia entre las políticas y las realidades cada vez más complejas y diversas debido a la fuerte centralización por parte de los poderes federales y estatales, además de la ausencia de marcos normativos adecuados que reconozcan la pluralidad sociopolítica y la carencia de capacidades institucionales en sus dimensiones política, administrativa y organizacional que permitan políticas de desarrollo sostenible. La solución a este problema requiere respuestas directas y concretas, con acuerdos políticos estratégicos y redes de colaboración sustentadas en “la emergencia de mecanismos más cooperativos; consensuales y democráticos” más allá de “las formas tradicionales (jerárquicas) de relación entre el Estado y sociedad” (Morata y Noferini, 2014: 4).

A pesar de diversas reformas legislativas para la democratización del poder público, este proceso ha sido obstaculizado por intereses políticos, clientelismos, paternalismos, cacicazgos y la persistencia de vicios, como la corrupción, en los espacios de interacción entre gobierno y ciudadanía. Estos problemas se deben, en gran parte, a la débil cultura democrática y a las asimetrías estructurales entre los tres niveles de gobierno (Massolo, 2019; Arroyo Alejandro y Guzmán Flores, 2008).

La situación de las entidades sociopolíticas locales en México presenta grandes contrastes, principalmente entre los municipios metropolitanos-urbanos, con dinamismo y capacidad administrativa, y los municipios pequeños-rurales, con poca o nula capacidad institucional en la dimensión política y administrativa, condición que dificulta su fortalecimiento, a pesar de tratarse de la institución más identificable e inmediata para la ciudadanía, incluyendo las interacciones con su entorno sociopolítico, pieza central de la GMN (Cabrero Mendoza, 2004; Cejudo, 2007). Las capacidades institucionales en la dimensión política incluyen la habilidad para generar cierto nivel de cohesión y cooperación al interior del ayuntamiento, canalizando demandas y proponiendo soluciones, además de representar los intereses sociales (Herrera Torres y Colín, 2014: 124). Al mismo tiempo, es oportuno señalar que dicho concepto también abarca el ejercicio eficaz y democrático del gobierno local, con énfasis en la inclusión de procesos participativos y en la democracia directa

para la toma de decisiones, especialmente en asuntos de suma urgencia y complejidad, como la crisis climática y ambiental.

En el contexto del federalismo mexicano y de la debilidad institucional de los municipios, se puede avanzar gradualmente hacia la transformación de las unidades de gobierno en auténticos espacios de gobernanza. Esto supone, entre otros factores, que la ciudadanía recupere protagonismo en la esfera pública, es decir, se debe ampliar y profundizar la participación individual y colectiva de la ciudadanía, así como de otros actores en el espacio local (Arroyo Alejandro y Guzmán Flores, 2008). La participación se vislumbra como uno de los mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el ámbito municipal tomando en cuenta los nuevos instrumentos de participación ciudadana y comunitaria, especialmente en las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

## **Metodología**

En atención al objeto de estudio, en esta investigación se utilizó una metodología cuantitativa-cualitativa, aunque se emplearon de manera predominante las técnicas relacionadas con la segunda categoría.

El proceso teórico-metodológico consistió en una revisión de la gobernanza local para identificar las brechas políticas e institucionales en el contexto de los problemas ambientales. Para este fin, se abordó teóricamente la GMN, con énfasis en el estudio de las capacidades institucionales del municipio en el marco del federalismo mexicano.

Con el objetivo de analizar las peculiaridades, características y complejidad de la GMN en relación con el problema del cambio climático, la revisión teórica se centró en recuperar información para estudiar y explicar los marcos institucionales que demanda la gobernanza local en esta materia. La principal técnica metodológica fue el análisis documental que sirvió para registrar información y realizar observaciones, valoraciones, evaluaciones y conclusiones sobre el problema de investigación, además de producir nuevo conocimiento, acotaciones, interacciones y generalizaciones sobre el objeto de estudio. Este proceso metodológico incluyó la búsqueda, lectura, análisis e interpretación de datos para generar posicionamientos, enfocar el problema y buscar respuestas

(Taylor and Bogdan, 2000). Algunas de las principales categorías de análisis fueron: gobernanza multinivel, capacidades institucionales y cambio climático.

En esta perspectiva, para la construcción del marco teórico-conceptual, se adoptó una metodología de corte cualitativo. Para ello, se llevó a cabo un exhaustivo rastreo de la literatura académica sobre este campo, particularmente con el objeto de explorar las variables fundamentales de la GMN, lo que facilitó la revisión de las capacidades institucionales en materia ambiental y cambio climático, sobre todo en el ámbito municipal.

Para la exploración teórica-metodológica, se realizó un análisis bibliométrico sobre la construcción de capacidades para la GMN, enfocándose principalmente en el cambio climático a nivel local. La búsqueda, selección y sistematización de la producción investigativa sobre el tema permitió contextualizar el problema, comprender su multidimensionalidad y justificar su relevancia social en la agenda de investigación. Las fuentes de mayor recurrencia en este campo fueron las revistas de investigación (impresas y digitales), que representaron 76% de las publicaciones revisadas, seguidas por reservorios como Scielo y Redalyc, capítulos de libros, libros completos y páginas web institucionales.

Desde la metodología cualitativa, se utilizaron matrices para el análisis y registro de la información, lo que facilitó el proceso de recopilación, sistematización e interpretación del objeto de estudio con base en los conceptos, categorías y variables centrales de la investigación. La parte documental se basó en la exploración de diversas bases de datos en internet, tales como Server. Después, se pasó a la fase de revisión de contenidos del material seleccionado de acuerdo con los intereses y objetivos de la investigación. Esta técnica permitió indagar en libros, documentos, revistas, páginas web, tanto de instituciones nacionales como internacionales, así como en fuentes legislativas y documentación gubernamental (principalmente los PACMUN), lo que ayudó a identificar los aspectos significativos del objeto de estudio.

También se utilizó el método hermenéutico para el análisis e interpretación de los contenidos, lo que hizo posible identificar aquellos componentes institucionales que inciden en el proceso de construcción de capacidades desde la GMN. En este proceso concurren diversos actores sociales que se organizan e interactúan mediante diferentes mecanismos del sistema federal,

en especial el SINACC, y su articulación con los elementos constitutivos del gobierno municipal.

El rastreo bibliográfico propició observar y analizar algunos elementos esenciales de la arquitectura política y administrativa de las municipalidades mexicanas, las cuales resultaron esenciales para comprender las dinámicas y relaciones interinstitucionales que se gestan al interior de esta unidad sociopolítica. La aplicación de esta estrategia metodológica apoyó la configuración de los elementos más importantes de la investigación. Para el registro, estudio e interpretación de la información, se diseñaron matrices de análisis cualitativo, las cuales facilitaron la identificación de las principales relaciones e interacciones entre los diferentes elementos teóricos e institucionales relacionados con las capacidades institucionales para la GMN, particularmente desde el ámbito ambiental y de cambio climático. Estos instrumentos fueron de utilidad para la determinación, procesamiento y sistematización de las principales categorías y variables de investigación, así como para el análisis crítico sobre el grado de integración del municipio en el SINACC. A partir de este análisis, se identificaron e interpretaron las principales brechas y los obstáculos institucionales que dificultan la construcción de una gobernanza climática efectiva en el ámbito municipal.

## **Resultados y discusión**

### ***Los arreglos institucionales de la GMN tipo I en el federalismo mexicano: el Sistema Nacional de Cambio Climático***

La columna vertebral del federalismo mexicano en materia de gobernanza climática *stricto sensu* está constituida por el SINACC, sustentado, a su vez, en la LGCC y el régimen constitucional correspondiente a la protección ambiental y los recursos naturales.

#### *Tendencias y contradicciones en el modelo constitucional federativo en materia ambiental y cambio climático*

El objetivo central de este apartado es analizar los componentes esenciales del andamiaje institucional del federalismo mexicano, específicamente aquellos

elementos formales contemplados en la Constitución, los cuales, en teoría, también permean gran parte del entramado político-administrativo de los tres ámbitos de gobierno con énfasis en la protección ambiental y el cambio climático.

El diseño constitucional del federalismo mexicano asume, en diferentes grados, tres principales modelos organizacionales: jerárquico, dual y cooperativo, cada uno con distintos niveles de centralización, descentralización y recentralización, según la materia. En esa misma medida, existen diversos mecanismos institucionales formales que conectan las entidades federativas con los municipios. De manera general, se puede argumentar que predominan los primeros dos diseños constitucionales, provocando la marginación sistémica del denominado *tercer orden de gobierno* dentro de la estructura organizacional y funcional del federalismo. Este fenómeno se analizará con mayor detalle y matices en las siguientes páginas.

El primer modelo, el jerárquico, se sustenta en un orden jurídico y político organizado de manera vertical: federación, estado y municipio. Los principales elementos de este modelo se encuentran en un orden normativo inferior a la Constitución, pues ésta prevé un orden jurídico-político dual (poderes federales-poderes estatales) según el principio federativo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, la legislación secundaria ha modificado estos arreglos constitucionales. Éste sería el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece un sistema nacional a través de convenios de coordinación con las entidades federativas, cuyo régimen resultó eficaz para la centralización política y financiera en el gobierno federal, particularmente en la presidencia de la república.

El modelo dual de distribución de poderes constitucionales se sustenta en dos grandes órdenes político-constitucionales, lo que da lugar a la configuración de dos jurisdicciones *stricto sensu*, cuyos componentes centrales están plasmados en el reparto de facultades entre la federación y las entidades federativas, según lo dictado originalmente en el artículo 124 de la Constitución.

En cambio, el modelo cooperativo encuentra sustento en el artículo 73 y otros preceptos constitucionales, cuya evidencia se observa particularmente en materia electoral y en el acceso a la información pública.

En el primer caso, el artículo 41 constitucional señala las facultades del INE en elecciones locales, así como sus atribuciones exclusivas respecto a los procesos electorales federales, precisando la posibilidad de que el citado organismo nacional asuma las funciones electorales, de consulta popular o revocación de mandato, que corresponde a los organismos públicos locales (OPLES) mediante los convenios respectivos. Este artículo también establece los mecanismos de coordinación entre ambas instituciones, incluyendo la delegación de funciones como capacitación electoral o fiscalización de partidos políticos o candidatos, así como la atracción de atribuciones propias de los OPLES por parte del Instituto Nacional Electoral.

En materia del derecho de acceso a la información pública, el artículo 6 de la CPEUM señala la competencia del INAI como una instancia de revisión de los recursos administrativos que interpongan los particulares en contra de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas. También tiene competencia en recursos de revisión de asuntos locales de trascendencia a petición de los mismos organismos.

Desde el federalismo ambiental destacan las siguientes brechas estructurales y funcionales:

- a) Los múltiples arreglos institucionales en materia de recursos naturales presentan diversas fórmulas de distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno, con distintos grados de acoplamiento, incluyendo la coordinación y colaboración intergubernamental. Por ejemplo, existe un gran contraste entre los diseños institucionales previstos en la Ley de Aguas Nacionales y la legislación correspondiente a otra clase de bienes ambientales como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).

En el primer caso, si bien la administración *stricto sensu* de las aguas nacionales corresponde al ejecutivo federal, desde la gestión integral de los recursos hídricos (cuyos componentes clave están articulados con la sostenibilidad de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios ambientales de las cuencas hidrológicas), se prevé la creación de los consejos de cuenca, en cuya integración participan los gobiernos estatales y municipales, así como representantes de usuarios de agua y organizaciones de la sociedad civil. Estos órganos colegiados no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua y en su integración

se considera una participación de 50% de representantes de organizaciones ciudadanas y no gubernamentales, y 35% de gobiernos estatales y municipales.

En cuanto a la LGDFS, bajo el principio constitucional de concurrencia, se distribuyen las competencias de la federación, entidades federativas y municipios (incluyendo las demarcaciones territoriales de la ciudad de México) para la gestión sustentable de los territorios forestales y el manejo de los respectivos ecosistemas. Destaca la posibilidad de ampliar la esfera de actuación de los gobiernos estatales, con la eventual participación de los municipios y pueblos originarios, en los programas para la prevención de incendios forestales o el manejo integrado de plagas y enfermedades que afectan los recursos forestales, en cuyo caso en la suscripción de los convenios de coordinación intergubernamental se incluye el criterio de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales.

- b) En los distintos marcos institucionales correspondientes a la materia ambiental, una de cuyas piezas centrales es la fórmula federativa de competencias concurrentes, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la CPEUM, distribuye las atribuciones de la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. La citada legislación carece de un enfoque sistémico, ya que éste se limita al sistema en materia de información ambiental. En los demás casos, la distribución de competencias es con base en distintas reglas relativas al nivel de riesgo de las actividades y residuos, o bien, de materias cuya regulación no está expresamente reservada a la federación. El artículo 11 de la LGEEPA señala la posibilidad de que el ejecutivo federal suscriba convenios de coordinación con los estados, para que éstos y sus respectivos municipios puedan ampliar su esfera jurisdiccional para la protección y la preservación de suelo, flora, fauna silvestre y recursos forestales.
- c) El andamiaje institucional correspondiente a las políticas y acciones sobre el cambio climático se sustenta formalmente en el SINACC, en el

que se prevé la concurrencia de facultades entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

En el primer caso, destaca el predominio de arreglos institucionales más identificados con un federalismo de corte jerárquico y vertical, mientras que en los otros se percibe un carácter dual. Éstos reflejan aproximaciones hacia un federalismo más cooperativo o tripartito, cuya tendencia resulta más evidente en materia de cambio climático, sustentada formalmente en el SINACC. En cada uno de estos casos, las diferentes fórmulas de asignación de competencias, así como los mecanismos de coordinación intergubernamental, configuran grados diferenciados de articulación institucional entre los tres ámbitos de gobierno, particularmente en relación con el municipio. En otras palabras, estas áreas estratégicas para el desarrollo sostenible presentan tres grandes arreglos institucionales de carácter federativo: recursos naturales, protección ambiental y cambio climático.

Una de las principales consecuencias de estos arreglos es la fragmentación de los marcos institucionales, lo que deriva en un déficit estructural y funcional del federalismo ambiental. Este déficit representa un obstáculo para la configuración y construcción de las capacidades de la GMN en materia de cambio climático, lo que genera disfuncionalidades asociadas con la superposición jurisdiccional entre dos o tres niveles de gobierno.

Las fórmulas de asignación de facultades se traducen en brechas institucionales, las cuales, a su vez, se convierten en obstáculos para una eficaz coordinación intergubernamental en el marco del SINACC, cuyos principales componentes son: a) el desarrollo de capacidades para la adaptación y mitigación del cambio climático a nivel estatal y municipal; b) la integración de programas gubernamentales (incluidos los PACMUN); c) el Sistema de Información sobre el Cambio Climático a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; d) el Inventario Nacional de Emisiones, operado por el INECC, junto con los inventarios estatales, el Registro Nacional de Emisiones (RENAE) y los registros estatales.

El actual andamiaje institucional del SINACC presenta diversas brechas institucionales en áreas clave para la gobernanza ambiental y climática, cuya implementación es fundamental para lograr la meta de mantener una temperatura promedio global inferior a 1.5 °C. La construcción de capacidades

institucionales en los municipios se torna aún más crítica, dado que históricamente tienen el mayor déficit en aspectos organizacionales, financieros y tecnológicos.

### ***La construcción de capacidades institucionales para la GMN local: los PACM en municipios y alcaldías de la ZMVM***

Con la finalidad de aportar evidencia inicial acerca del proceso de construcción de capacidades institucionales para la GMN en el ámbito municipal, se revisaron los PACMUN de algunos municipios de la ZMVM, localizándose dos en el estado de México (Naucalpan y Tlalnepantla) y cinco más en la Ciudad de México (Cuajimalpa, Milpa Alta, Benito Juárez, Tláhuac y Xochimilco). En este apartado se analizaron los tres instrumentos aprobados en los últimos cinco años, ya que son los que aportan mayor evidencia para esta investigación.

#### *Programa de Acción Climática del Municipio de Naucalpan de Juárez 2013-2023 (PACMUNA)*

Una particularidad de este programa es su temporalidad de una década, además de ser un instrumento pionero en el ámbito local, aprobado tan sólo un año después de la entrada en vigor de la LGCC (2012). En cuanto a los componentes relativos a las brechas institucionales en el marco del SINACC, destacan:

- Construcción de capacidades. El PACMUNA refiere dos clases de capacidades: la *dimensión programática* y la *dimensión jurídica-normativa*. La primera se refiere a los instrumentos que contemplan acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, tales como el plan municipal de desarrollo, el programa de desarrollo urbano municipal, el de ordenamiento ecológico del territorio, los atlas de riesgo y los programas de desarrollo económico local. La segunda dimensión se refiere al grado de integración de los factores relacionados con el cambio climático en los reglamentos, bandos de gobierno y otros instrumentos normativos municipales. El PACMUNA también incluye las respectivas áreas responsables de las distintas

estrategias y acciones de mitigación y adaptación, así como las posibles fuentes de financiamiento. Sin embargo, no se encontraron componentes vinculados con la participación social y ciudadana, ni mecanismos de colaboración con el sector privado o con organizaciones de la sociedad civil.

- Alineamiento de objetivos institucionales. Éstos se alinean con los de varios niveles de gobierno: a) nivel federal: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Pacto por México y ENCC; b) ámbito regional: Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020, Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán, Texcoco y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (2012); c) Estado de México: Plan de Desarrollo 2011-2017, Plan Estatal de Desarrollo Urbano (2008) y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (2009).
- Enfoque multidimensional y transversalidad. El PACMUNA reconoce la necesidad de la transversalidad de gestión del cambio climático al incorporar estrategias y acciones para los distintos sectores de la administración pública municipal.
- Coordinación intergubernamental. Aunque existe un reconocimiento declarativo, no se contemplan mecanismos específicos para la coordinación con el gobierno del Estado de México o con otros municipios.

#### *El PACMUN de Tlalnepantla de Baz*

La elaboración del primer PACMUN fue una iniciativa de ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad y el entonces Instituto Nacional de Ecología. En este proceso, además del ayuntamiento, también participaron el Consejo Municipal de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible (CMPBDD), la Facultad de Estudios Superiores Iztacala de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) diversas organizaciones empresariales y la sociedad civil.

Mediante el acuerdo publicado en la Gaceta Oficial Municipal del 27 de enero de 2023, el Ayuntamiento aprobó el segundo Plan de Acción Climática (PACMT, 2023), cuyos componentes clave son:

- Construcción de capacidades institucionales. Señala de manera genérica la legislación relacionada sin detallar cómo se articula con las acciones y estrategias. No obstante, en el componente organizacional, destaca la creación del Consejo Municipal de Cambio Climático (CMCC) como el órgano responsable de la coordinación de las políticas públicas con las distintas dependencias de la administración local. El programa también hace una referencia escueta a la participación social, pero sin mayores niveles de articulación con las políticas públicas. Lo más destacable es la participación de sectores productivos y académicos en órganos colegiados como el CMPBDD y el CMCC.
- Alineamiento de objetivos institucionales. Establece una articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 y con el Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024.
- Coordinación intergubernamental. Contempla el fortalecimiento de la gobernanza mediante políticas transversales desde tres dimensiones: 1) la coordinación con el gobierno estatal, particularmente con el Instituto Estatal de Energía y Cambio Climático, la Protectora de Bosques y la Secretaría de Medio Ambiente; 2) la gestión intersectorial entre distintas agencias y dependencias del gobierno municipal, en cuyo proceso juegan un rol fundamental el CMCC, el Instituto Municipal de Educación, el área de gestión de riesgos y el organismo operador de agua potable; 3) la incorporación del enfoque multinivel trasnacional al prever la participación de la Embajada Británica en la implementación del Plan de Manejo para la Zona de Baja Emisión del municipio.

#### *Programa de Acción Climática de la Delegación Cuajimalpa de Morelos (PACDCM)*

El PACDCM (2015-2018) fue publicado el 21 de noviembre de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Este programa establece una alineación general con el marco jurídico conformado por la LGCC y la Ley de Mitigación y

Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del Distrito Federal, así como con la ENCC. En el apartado de acciones de adaptación, destaca el programa de separación de residuos sólidos y erradicación de tiraderos clandestinos, el cual prevé la vinculación con empresas recicladoras, así como la inclusión de la participación social, principalmente a través de comités vecinales. En este mismo rubro, se contempla la operación de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, que cuenta con la participación de la Secretaría de Gestión de Riesgos y Protección Civil y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.

#### *Programa de Acción Climática de Milpa Alta (2021-2024)*

Milpa Alta fue una demarcación pionera en la elaboración del primer PACMUN en la ciudad de México al aprobar el primer instrumento programático, que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de octubre de 2015. A pesar de que la alcaldía aprobó un nuevo PACC (2021-2024), su contenido denota una pobreza teórica-metodológica y lo único que deja claro es que se trata de un instrumento elaborado sólo para cumplir una exigencia formal y mostrar una ‘voluntad política’, pues no desarrolla programas, acciones ni estrategias específicas. Quizá lo más rescatable sea la identificación de las unidades encargadas de su ‘implementación’ (Dirección General de Planeación del Desarrollo y Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad), así como de las áreas operativas responsables de su ejecución (cuatro jefaturas de unidad departamental y un líder coordinador de proyectos).

Por lo demás, en el citado programa, no existe ninguna referencia a la coordinación con otras agencias gubernamentales ni a los procesos de participación social, ciudadana y comunitaria en las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático.

#### *Programa de Adaptación al Cambio Climático de Tláhuac 2021-2024 (PACCT)*

El PACCT incorpora estrategias vinculadas con la GMN, especialmente mediante la implementación de la planificación estratégica conocida como

Modelo de Incidencia para la Elaboración de Programas Municipales de Adaptación al Cambio Climático (PMACC), que incluyó la participación de los siguientes actores: grupos de trabajo técnico (integrado por la alcaldía, comisariados ejidales y la red de mujeres rurales), grupos de colonos de las zonas urbanas de la demarcación, Pronatura México A. C., Grupo México y grupos de agricultores y ganaderos de la demarcación.

También se articula con la Agenda 2030 de la ONU, destacando la importancia de la gobernanza en los PACC para fomentar la transformación de los procesos sociales y las estructuras institucionales con la finalidad de construir comunidades más resilientes, y se refiere al Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020 únicamente para señalar las diferencias metodológicas entre ambos instrumentos.

En relación con la construcción de las capacidades institucionales para la gobernanza, destaca la incorporación de la participación social en las políticas y acciones de adaptación. Dentro de las estrategias de implementación, se considera la participación del Consejo de Adaptación al Cambio Climático en la planificación y presupuestación de la alcaldía; la suscripción de convenios de colaboración con las organizaciones participantes; la asesoría de Pronatura México A. C., principalmente para el programa de revegetación urbana; así como la participación de Grupo México, fundamentalmente en la donación de plantas para el programa de revegetación urbana.

El PMACC contempla los siguientes indicadores de capacidad institucional:

- Coordinación intergubernamental e interinstitucional. Incluye un índice de gobernanza policéntrica conformada por un consejo local de adaptación, un grupo de expertos y grupos de trabajo; también están presentes los acuerdos multinivel y una multiplicidad de actores, así como iniciativas para la articulación de agendas a nivel local, estatal y nacional, y espacios para incrementar la participación social. Sus principales líneas de acción son la participación de autoridades con alto nivel de incidencia en la toma de decisiones; la intervención de actores centrales; los recursos compartidos y complementarios; y la innovación en el diseño de las políticas.
- Transversalización de la agenda de adaptación. Prevé el índice de desempeño institucional en áreas administrativas con incidencia en la agenda de adaptación; la asignación de recursos en acciones de

adaptación; y la inclusión de acciones de adaptación en el atlas de riesgo de la demarcación. Sus principales líneas de acción son los presupuestos destinados a las políticas y acciones de adaptación, así como las acciones transversales para la adaptación.

La revisión de los PACMUN de algunos de municipios y alcaldías de la ZMVM revela que el SINACC no ha contribuido al desarrollo de las capacidades institucionales a nivel local, ya que las pocas municipalidades donde este programa existe ha sido posible con apoyo de instituciones que no se encuentran articuladas en dicho sistema. Esto supone una falta de anidamiento básico para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, generando un vacío en la capacidad de gobernanza climática municipal.

Además, a pesar de que desde 2021 la Secretaría de Medio Ambiente inició un proceso de apoyo técnico para que las 16 demarcaciones elaboraran sus respectivos PACMUN, en el caso de la ciudad de México, las evidencias revisadas apuntan que, hasta mediados de 2024, únicamente Milpa Alta había elaborado un nuevo instrumento. El PACC de Cuajimalpa sigue siendo el de 2017, mientras que Tláhuac y Xochimilco elaboraron un programa específico en materia de adaptación al cambio climático.

## **Conclusiones**

El enfoque de la GMN presenta aportaciones relevantes para el estudio de las capacidades institucionales en las distintas arenas sociopolíticas al considerar diversas categorías de análisis en las escalas y los niveles institucionales, principalmente en los procesos interactivos entre lo global, nacional, regional y local, los cuales constituyen las nuevas coordenadas analíticas para los asuntos complejos, sobre todo para la crisis ambiental y climática.

Desde esta perspectiva, la GMN supone la democratización en la atención de los problemas sociales. Dicho enfoque implica, entre otras cosas, la reconfiguración de los distintos centros de poder en las diferentes arenas sociopolíticas (Estado, sociedad civil o sociedad económica).

Respecto al diseño institucional, en el federalismo ambiental mexicano destacan las siguientes tendencias:

- a) En materia de recursos naturales existen diferentes y contradictorios arreglos institucionales: mientras algunos son más próximos a un federalismo mixto, como es el caso de aguas nacionales (de corte jerárquico en el ejercicio de funciones de autoridad hídrica y de tipo más cooperativo en la gestión integral de recursos hídricos); en otros, se pueden identificar algunas tendencias asociadas con un federalismo dual, tal como sucede en la conservación y aprovechamiento de ecosistemas forestales. Esto significa que no existe un régimen jurídico integral que favorezca la construcción de capacidades institucionales para la GMN de bienes y recursos ambientales, mucho menos para la integración transversal de la política ambiental y climática.
- b) En el campo de la protección ambiental, la actual configuración institucional, sustentada en una fórmula de concurrencia general entre los tres ámbitos de gobierno, así como de los respectivos mecanismos de coordinación intergubernamental, con sus tradicionales instrumentos basados en convenios o acuerdos, favorece poco la construcción de capacidades locales para la gobernanza multinivel.
- c) En cuanto a la política climática, si bien la concurrencia y la coordinación intergubernamentales se articulan en torno del SINACC, que presenta un andamiaje más acorde a la naturaleza compleja del citado fenómeno, también es cierto que exhibe limitaciones congénitas al no establecer mecanismos institucionales que garanticen una colaboración y una cooperación sistémica entre las distintas jurisdicciones, especialmente entre el municipio y los otros dos ámbitos de gobierno, tal como se evidencia con la revisión de los PACMUN en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Lo anterior se traduce en diversos obstáculos en la configuración de una nueva arquitectura institucional para la gobernanza ambiental y climática, principalmente en el ámbito local:

- a) La integración del municipio en el SINACC tiene una limitación estructural, ya que no se le incluye como unidad de gobierno y su participación se limita a la intervención de asociaciones de gobiernos municipales según las distintas filiaciones políticas y partidistas. Una

alternativa sería la inclusión de los municipios según su volumen de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional o regional, o bien, una representación rotativa entre las principales municipalidades de una entidad federativa. El desarrollo de mayores capacidades para la GMN también demanda nuevas fórmulas institucionales, como el grado y los tipos de riesgo frente a los principales efectos de la crisis climática, o los criterios sustentados en ecorregiones o cuencas hidrológicas, principalmente de aquellos ecosistemas de gran valor para la lucha contra el problema del cambio climático.

- b) La otra limitación del municipio para la configuración de la nueva arquitectura de la GMN en el campo ambiental y el cambio climático apunta básicamente hacia dos ámbitos institucionales:
- Los cambios en el modelo electoral para la integración de los ayuntamientos, sobre todo en relación con el sistema de mayoría en la elección de regidores, cuya fórmula de planillas propicia graves problemas de sub o sobrerrepresentación de las distintas fuerzas políticas, excluye la participación de pueblos y comunidades y propicia la persistencia de una especie de cláusula de gobernabilidad de baja o nula calidad democrática, lo que favorece la concentración del poder en facciones políticas y limita estructuralmente la construcción de mecanismos para la participación social, comunitaria y ciudadana.
  - La arquitectura institucional del gobierno y la administración pública centradas en el presidente municipal o alcalde exacerbaban la toma centralizada de las decisiones gubernamentales en detrimento de los procesos colegiados y democráticos que deberían prevalecer en este órgano de gobierno. Lo anterior representa un obstáculo para el diseño y puesta en marcha de la GMN tanto en el campo ambiental como en las demás áreas de la agenda pública local.
  - La persistencia de una arquitectura institucional que privilegia la centralización política y administrativa en el presidente municipal más que en el ayuntamiento dificulta la configuración de una nueva GMN. Por lo tanto, son necesarios algunos cambios institucionales para su configuración: primero, una reforma del modelo constitucional para la elección de los integrantes del ayuntamiento, incorporando fórmulas electorales que eviten o reduzcan la centralización del poder político;

segundo, la institucionalización de mecanismos de democracia directa y participativa, con énfasis en los procesos deliberativos sobre los asuntos públicos, cuya condición es *sine qua non* para la existencia de gobiernos locales que incorporen de una manera amplia la participación social y el empoderamiento ciudadano en las políticas públicas sobre la mitigación y adaptación al cambio climático.

## Fuentes consultadas

- Alcaldía de Milpa Alta (2021), “Plan de Acción Climática Milpa Alta, 2021-2024”, Ciudad de México, <<https://miniurl.cl/x1hant>>, 21 de junio de 2024.
- Alva Rivera, Miguel Eduardo (2016), “Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas”, *Espacios Públicos*, 19 (47), Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51-76.
- Arellano Gault, David; Cabrero Mendoza, Enrique; Montiel Cuatlayol, María José y Aguilar Márquez, Israel (2011), “Gobierno y administración pública: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 29-103.
- Arroyo Alejandro, Jesús y Guzmán Flores, Julieta (2008), “Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local”, *Carta Económica REGIONAL*, 20 (100), Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 7-30.
- Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez (2014), “Programa de Acción Climática del municipio de Naucalpan de Juárez 2013-2023”, noviembre, Naucalpan de Juárez, Dirección General de Medio Ambiente-Centro Mario Molina-Conacyt, <<https://miniurl.cl/kood0l>>, 20 de junio de 2024.

- Börzel, Tanja A. (2020), "Multilevel governance or multilevel government?", *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4), Londres, Political Studies Association, pp. 776-783.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007), *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, 13 (3), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 753-784.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Zabaleta Solís, Dionisio (2011), "Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos", en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 350-399.
- Cejudo, Guillermo M. (2007), *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- Charbit, Claire (2020), "From 'de jure' to 'de facto' decentralised public policies: The multi-level governance approach", *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4), Londres, Political Studies Association, pp. 809-819.
- Eaton, K. y Dickovick, T. (2004). "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, 39 (1), Crambidge, Crambidge University Press, pp. 90-122.
- Fernández Ruiz, Jorge (2010), *Las elecciones municipales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Fiszbein, Ariel (1997), "The Emergence of local capacity: Lessons from Colombia", *World Development*, 25 (7), Amsterdam, Elsevier, pp. 1029-1043, <<http://surl.li/pmchk>>, 26 de agosto de 2023.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2018), "Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable", 5 de junio de 2018, México, Segob, última reforma publicada el 28 de abril de 2022.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2014), “Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones”, 14 de octubre de 2014, México, Segob.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2012), “Ley General de Cambio Climático”, 6 de junio de 2012, México, Segob, última reforma publicada el 11 de mayo de 2022.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1992), “Ley de Aguas Nacionales”, 1 de diciembre de 1992, México, Segob, última reforma publicada el 8 de mayo de 2023.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1988), “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, 28 de enero de 1988, México, Segob, última reforma publicada el 1 de abril de 2024.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 5 de febrero, México, Segob.

Ferreira, Héctor (2005), *Construir las regiones: por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, México, Integración Editorial.

*Gaceta Municipal* (2023), “Plan de Acción Climática Municipal de Tlalnepantla de Baz”, 27 de enero de 2023, Tlalnepantla, Ayuntamiento de Tlalnepantla, <<https://miniurl.cl/zonris>>, 21 de junio de 2024.

*Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2017), “Aviso por el que se da a conocer el Programa de Acción Climática de la Delegación de Cuajimalpa de Morelos”, 21 de noviembre de 2017, Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México.

Herrera Torres, Hugo Amador y Colín, René (2014), “Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3 (1), Guanajuato, Universidad de Guanajuato, pp. 121-146.

- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary and Schakel, Arjan (2020), "Multilvel governance", en Caramani, Daniele (ed.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 193-210.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97 (2), Cambridge, American Political Science Association, pp. 233-243.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- IPCC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático) (2014), *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPC, <<https://miniurl.cl/9mapcf>>, 10 de septiembre de 2023.
- Keohane, Roberto O. and Victor, David G. (2010), "The Regime Complex for Climate Change, The Harvard Project on International Climate Agreements", Discussion Paper 2010-33 Cambridge, Harvard Project on International Climate Agreements, <<https://miniurl.cl/z3ymyk>>, 17 de septiembre de 2024.
- Libert Amico, Antoine; Trench, Tim; Rodríguez, Abelardo y Martínez-Morales, María del Pilar (2018), "Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres", *Madera y Bosques*, 24 (4), Xalapa, Instituto de Ecología, doi: <https://doi.org/10.21829/myb.2018.2401909>
- Massolo, Alejandra (2019), "La corriente hacia abajo: Descentralización y municipio", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 33 (128), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 101-128, <<https://miniurl.cl/o4imog>>, 20 de junio de 2024.
- Mendoza Ruiz, Joel y Mendoza Gómez, Joel (2022), "La gobernanza multinivel en México: El estado de nuestras aportaciones", *Espacios Públicos*, 23 (57), Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 69-86, <<https://miniurl.cl/o74ofw>>, 20 de junio de 2024.

- Morata, Francesc y Noferini, Andrea (2014), "Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica", *Working Papers*, núm. 326, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, <<https://miniurl.cl/vdwmkx>>, 20 de junio de 2024.
- Olmeda, Juan. C. y Armesto, Alejandra (2017), "La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", *Foro Internacional*, 57 (1), Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 109-148.
- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2019), "El clima mundial: entre 2015 y 2019 se ha acelerado el cambio climático", Ginebra, OMM, <<https://miniurl.cl/colsjo>>, 10 de septiembre de 2023.
- Ostrom, Elinor (2009), "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change", *Policy Research Working Paper*, núm. 5095, Washington, D.C., World Bank Group, <<https://cutt.ly/2eQtm3uj>>, 17 de septiembre de 2024.
- Pemán, Ignacio y Jiménez, Germán (2013), "La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión de desarrollo del medio rural", memoria de investigación, Zaragoza, Diputación de Zaragoza, <<http://surl.li/pmckz>>, 5 de septiembre de 2023.
- Pérez Durán, Ixchel (2008), "Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México", *Gestión y Política Pública*, 17 (2), Ciudad de México, CIDE, pp. 381-423.
- Pronatura México A.C. (2011), "Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC). Tláhuac, Ciudad de México 2011-2024", México, Proyecto Articulando Agendas Globales desde lo Local. EUROCLIMA+Componente Bosques, Biodiversidad y Ecosistemas.
- Rosas Huerta, Angélica (2008), "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", *Política y Cultura*, núm. 30, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 119-134.
- SEDEMA (Secretaría del Medio Ambiente) (2018), "Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2018-2024", Ciudad de México, Gobierno

de la Ciudad de México, <<https://miniurl.cl/66zdkn>>, 20 de septiembre de 2023.

Taylor, S. J. and Bogdan, R. (2000), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Barcelona, Ediciones Paidós.

Trench Tim; Larson, Anne M.; Libert Amico, Antoine y Ravikumar, Ashwin (2018), “Análisis de la gobernanza multinivel en México. Lecciones para REDD+ de un estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Chiapas y Yucatán”, *Documentos de trabajo 243*, Bogor, Indonesia, Centro para la Investigación Forestal Internacional.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2015), “Acuerdo de París”, París, UNFCCC, <<http://surl.li/pmclm>>, 17 de septiembre de 2023.

Zürn, Michael (2020), “Unraveling multi-level governance systems”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4), Londres, Political Studies Association, pp. 784-791.

## Reseñas curriculares

**Miguel Moreno Plata.** Doctor en derecho ambiental por la Universidad de Alicante, España. Actualmente es profesor-investigador en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), específicamente en las academias de Ciencias Ambientales y en la de Ciencia Política y Administración Urbana, así como en el posgrado en Estudios de la Ciudad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel II. Sus líneas actuales de investigación son: gobernanza ambiental; política pública y legislación sobre cambio climático; e instituciones y administración pública para el desarrollo sostenible. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Gobernanza, Estado y administración pública. Perfilando la nueva arquitectura institucional para la transición sostenible en el mundo en desarrollo*, Ciudad de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (2023); “En búsqueda de la gobernanza ambiental multinivel: elementos conceptuales para el debate contemporáneo”, *Revista Estudios Regionales Nueva Época*, 1 (2), Hidalgo, El Colegio del Estado

de Hidalgo, pp. 162-183 (2023); *Gobernanza y política pública intersticial. Ensayo sobre el cambio institucional en la era de la crisis ambiental*, Ciudad de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Gedisa Editorial (2022).

**Elizabeth Hernández González.** Maestra en estudios de la ciudad y licenciada en ciencia política y administración urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Actualmente es estudiante del doctorado en estudios de la ciudad de la UACM. Ha formado parte del Programa Paisano en la Unidad de Relaciones Internacionales y Ciudades Hermanas del municipio de Tlalnepantla. En el ámbito académico ha sido profesora de asignatura de la Academia de Derecho y del Programa de Educación Superior para Centros de Readaptación Social (PESCER) de la UACM en el Centro Escolar Francisco I. Madero del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente. Sus líneas de investigación son: capacidades institucionales; gobernanza; ciudadanía y participación ciudadana.