



La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas¹

Israel Felipe Solorio Sandoval* y Carla Miranda**

Recibido: 19 de marzo de 2019

Aceptado: 03 de mayo de 2019

Resumen

Desde hace un par de décadas la integración de políticas se ha vuelto parte central de las discusiones sobre política pública, emergiendo tanto como un concepto clave de la literatura académica como un objetivo de primer orden para políticos y tomadores de decisión. Gracias al impulso brindado por las negociaciones internacionales en la materia, medio ambiente y cambio climático son dos agendas que han destacado como un laboratorio internacional para la integración de políticas. En 1987, la publicación del Informe Brundtland puso en el centro del debate la necesidad de transitar hacia un desarrollo sustentable que integrase las preocupaciones medioambientales a las decisiones económicas y sociales, llevando a políticos y académicos por igual a la necesidad de hablar sobre la Integración de Políticas Ambientales (IPA). En años más recientes, como resultado de la cambiante agenda medioambiental, el interés a nivel internacional por la IPA ha disminuido considerablemente para dar paso a la Integración de Políticas Climáticas (IPC).

Para el caso de México, la aparición de la IPA como objetivo político coincide con la adopción del discurso sobre desarrollo sustentable. De manera similar a la tendencia internacional, más recientemente el énfasis de la integración ha ido inclinándose hacia cambio climático, tal y como quedó demostrado con la adopción en 2012 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC), que incluye los principios de transversalidad e integralidad. Paradójicamente, pese a

1 Este artículo ha sido escrito gracias al financiamiento otorgado por el proyecto PAPIIT-IA303517 “La política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)”.

* Profesor Asociado adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona, realizó su estancia post-doctoral en Environmental Policy Research Centre (FFU) de la Universidad Libre de Berlín. Actualmente es coordinador del proyecto “La política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)” y de la red de investigación sobre política energética de la Asociación de Estudios Europeos Contemporáneos (UACES). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Sus líneas de investigación versan en torno a la gobernanza y políticas públicas para el desarrollo sostenible. Correo electrónico: <isolorio@politicas.unam.mx>.

** Egresada de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública). Becaria ClimaMex.

la creciente importancia de la IPA y la IPC como objetivos políticos a nivel nacional, hasta el momento es escasa la literatura académica que atienda casos empíricos sobre la materia en el contexto nacional. Con este telón de fondo, este artículo tiene el objetivo de sentar las bases para una agenda de investigación sobre la IPA y la IPC en México. Para ello, en las siguientes páginas se presentan los principales debates sobre la IPA y la IPC, vinculándolos con la realidad política y administrativa de México en aras de delinear futuras líneas de investigación sobre la política ambiental mexicana a partir del enfoque de integración de políticas.

Palabras clave:

Integración de políticas; política ambiental; desarrollo sustentable, cambio climático; coordinación interinstitucional.

Abstract

Over the last two decades policy integration has become a main topic in public policy debates, emerging both as a key concept in the academic literature and as a first-order goal for politicians and decision-makers. Due to the strong push given by the international negotiations on the subject, environmental and climate change policies stand as an international laboratory for policy integration. On one hand, the publication of the Brundtland Report in 1987 emphasized the need of moving towards a sustainable development by integrating environmental concerns to economic and social decisions; thus, leading to the need of developing and operationalizing the concept of Environmental Policy Integration (EPI). More recently, as a result of the changing international environmental agenda, the interest on EPI has diminished to give way to the debate on Climate Policy Integration (CPI).

In Mexico, the appearance of EPI as a policy objective came together with the adoption of the sustainable development discourse. But similarly to what happened internationally, more recently the emphasis of integration has been on climate change. Just in 2012, the adoption of the General Climate Change Law included transversality and integrality as principles of this national policy. Despite the growing relevance of EPI and CPI as policy objectives for the Mexican environmental policy, until now is scarce the academic literature tackling empirical cases on this subject. Against this background, this article has the main purpose of setting the basis for a research agenda on EPI/CPI in Mexico. With this purpose in mind, the following pages present the main debates on EPI/CPI, relating them to the Mexican political and administrative reality as a way to delineate future research lines on the national environmental policy based on the EPI/CPI approach.

Keywords:

Policy integration; environmental policy; sustainable development, climate change; interinstitutional coordination.

1. Introducción

Desde hace un par de décadas la integración de políticas se ha vuelto parte central de las discusiones sobre política pública, emergiendo tanto como un concepto clave de la literatura académica como un objetivo de primer orden para políticos y tomadores de decisión. En un

entorno marcado por la creciente complejidad que define los problemas y la acción pública (O'Toole y Meier, 2004; Uvalle, 2009), la integración de políticas ha ido ganando notoriedad al ser presentada como una respuesta frente a la fragmentación funcional de la Administración Pública (Cejudo y Michel, 2017). En el terreno teórico, las discusiones sobre cómo alcanzar una mayor coordinación en la ingeniería institucional se ha convertido ya en un tema clásico de la Ciencia Política y la Administración Pública (Jordan y Schout, 2006:31). En la práctica, el desarrollo y aplicación del concepto de integración de políticas se ha llevado a cabo en áreas que, por su naturaleza, requieren de una acción coordinada entre diferentes sectores y niveles de gobierno (Adelle y Russel, 2013). Cooperación al desarrollo, género, medio ambiente y cambio climático son agendas que han funcionado a nivel internacional como un laboratorio para la integración de políticas (Lenschow, 2002; Habib, 2009; Gupta y Van der Grijp, 2010; Jordan y Lenschow, 2010; Nunan et al., 2012; Brouwer et al, 2013), siendo estas dos últimas las áreas donde mayores resultados se han obtenido dado el impulso generado por las negociaciones internacionales en la materia (Habib, 2009; Gupta y Van der Grijp, 2010; Khan et al., 2018).

A nivel internacional, la publicación del Informe Brundtland en 1987 puso en el centro del debate la necesidad de transitar hacia un desarrollo sustentable que integrase las preocupaciones medioambientales a las decisiones económicas y sociales (Lenschow, 2002; Lafferty y Hovden, 2003). En un esfuerzo por acercar los objetivos de competitividad económica, desarrollo social y protección ambiental en la práctica administrativa, el concepto de Integración de Políticas Ambientales (IPA) fue obteniendo cada vez mayor relevancia hasta convertirse en una importante agenda de investigación para la academia y recibir un considerable respaldo político alrededor del mundo (Lenschow, 2002; Jordan y Lenschow, 2010).

A partir de la década de 1990 es posible encontrar múltiples ejemplos sobre la puesta en marcha de la IPA como mecanismo para incorporar las preocupaciones ambientales en los procedimientos de toma de decisión gubernamental, especialmente en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Jacob y Volkery, 2004; Schout y Jordan, 2006). De hecho, el principal desarrollo de esta agenda se dio en la Unión Europea, donde en su dimensión política la IPA alcanzó un prominente status legal y en la dimensión académica se generó un vasto cuerpo de literatura enfocada en la implementación de la IPA como práctica político-administrativa (ver Lenschow, 2002; Weidner y Janicke, 2002; Jordan y Schout, 2006; Jordan y Lenschow, 2010). En años más recientes, como resultado de la cambiante agenda medioambiental a nivel internacional (Solorio et al., 2013), el interés por la IPA ha disminuido considerablemente para dar paso a la Integración de Políticas Climáticas (IPC). Expertos coinciden en señalar, sin embargo, que esta nueva estrategia de integración

no es más que una continuidad de los esfuerzos previos por impulsar la coordinación de la política ambiental entre niveles y sectores de gobierno (Adelle y Russel, 2013). Incluso hay autores que argumentan que la legislación sobre IPC bien diseñada también puede contribuir al desarrollo sustentable y a los objetivos de la IPA (Rietig, 2013).

Para el caso de México, la aparición de la IPA como objetivo político coincide con la adopción del discurso sobre desarrollo sustentable y la búsqueda de arreglos institucionales para mejorar el desempeño gubernamental en materia ambiental. Como una de las primeras referencias a la IPA en México, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 se sustentó en los principios de integralidad y transversalidad; el primero entendido como la necesidad manejar los recursos naturales “de forma conjunta y coordinada” y el segundo como el proceso mediante el cual, dentro de “un esquema organizacional descentralizado”, diversas dependencias gubernamentales participan en la protección medioambiental (Domínguez, 2010:265). Si bien en los años subsecuentes se dio una continuidad a los esfuerzos por integrar el medio ambiente en las políticas públicas de los diferentes niveles y sectores de gobierno (Fernández, 2013), progresivamente – de manera similar a la tendencia internacional – el énfasis de la integración fue inclinándose hacia cambio climático. En 2012 la Ley General de Cambio Climático (LGCC) de México reafirmó los principios de integralidad y transversalidad como medio para procurar un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores público y privado, en la implementación de la política nacional de cambio climático (DOF, 2012).

Paradójicamente, pese a la creciente importancia de la IPA y la IPC como objetivos políticos a nivel nacional, hasta el momento es escasa la literatura académica que atienda casos empíricos sobre la materia en el contexto nacional (como excepción ver, Fernández, 2013). Lo anterior, dificulta que en México se aproveche el potencial analítico y normativo de la literatura sobre integración de políticas para la mejora del desempeño gubernamental. Con este telón de fondo, este artículo tiene el objetivo de sentar las bases para una agenda de investigación sobre la IPA y la IPC en México. Cabe aclarar que este artículo no pretende presentar un detallado estado del arte sobre la literatura en la materia, para ello existen destacados textos como el de Jordan y Lenschow (2010) y Mullaly y Dunphy (2015) sobre la IPA o el de Ahmad (2009) sobre la IPC. El propósito de este artículo es más limitado: consiste en presentar los principales debates sobre la IPA y la IPC, vinculándolos con la realidad política y administrativa de México con miras a delinear futuras líneas de investigación.

Teniendo esto en mente y tomando como base el texto de Jordan y Lenschow (2010), este artículo está estructurado de la siguiente manera. Tras esta parte introductoria, el apartado 2

presenta las diferentes interpretaciones a las que está sujeta la IPA/IPC y su relación con el caso mexicano. A partir de los enfoques de sistemas políticos y de herramientas de política pública (o lógicas de intervención), el apartado 3 profundiza en la IPA/IPC como proceso de gobierno. Por su parte, el apartado 4 explora la IPA/IPC como resultado. En ambos apartados se delimitan algunas de las potenciales agendas de investigación que se abren para el caso mexicano. Finalmente, el apartado 5 reflexiona sobre el estado actual de la política ambiental mexicana y los retos de investigación que se presentan para la IPA/IPC.

2. Las diferentes interpretaciones sobre la IPA/IPC: la flexibilidad de un concepto

Partiendo de la consideración de que el Estado moderno frecuentemente persigue objetivos políticos contradictorios (Jacob y Volkery, 2003:3), el desarrollo de la IPA/IPC se ha basado en la convicción de que ninguna política ambiental efectiva puede ser formulada sin coordinar sus decisiones y acciones con áreas relacionadas (Tosun y Solorio, 2011). En uno de los primeros trabajos sobre integración de políticas, Arild Underdal (1980:159) ya argumentaba que una política integrada implicaba que todos sus elementos constitutivos quedan sujetos a una única y unificadora concepción. Con base en la consideración de que el medio ambiente permea todos los sectores administrativos y niveles de gobierno (Ortiz-Espejel y Vázquez, 2010), la IPA ha sido considerada por políticos y académicos alrededor del mundo como un principio para el desarrollo de políticas públicas sin frecuentemente reflexionar sobre su significado (Jordan y Lenschow, 2010:148).

En respuesta, algunos autores como Cejudo y Michel (2017:4) han manifestado que es necesaria mayor claridad conceptual si la integración de políticas está llamada a hacer una contribución significativa a la comprensión sobre la forma en que los gobiernos lidian con problemas complejos y hacen frente a la fragmentación gubernamental. Para ejemplificar esta problemática, basta retomar las palabras de Nilsson y Nilsson (2005:364), quienes sostienen que mecanismos funcionales de coordinación son elementos necesarios para la IPA (énfasis añadido). Resulta, pues, evidente que la integración de políticas está estrechamente vinculada con conceptos como coordinación de políticas o coherencia entre políticas (Peters, 1998; May et al., 2006; Cejudo y Michel, 2017). Pese a ello, la diferenciación entre estos conceptos se hace difusa debido a la diversidad de interpretaciones que la IPA/IPC ha tenido a lo largo del tiempo. En efecto, la literatura sobre la IPA/IPC ha preferido obviar la claridad conceptual en beneficio de la aplicación práctica en cada contexto particular (Adelle y Russel, 2013:3).

La diferenciación entre IPA fuerte e IPA débil permite entender, a grandes rasgos, la flexibilidad de este concepto, así como la variedad de interpretaciones y aplicaciones a las que ha estado sujeto. A partir de un análisis textual del Reporte Brundtland, William Lafferty y sus colegas argumentaron que, tomando en cuenta que la IPA viene de desarrollo sustentable como concepto madre, ésta atribuía el principio de prioridad a los objetivos medioambientales al momento de balancearlos con las preocupaciones económicas y sociales (Lafferty and Hovden, 2003:9). En su visión, el principal propósito de la IPA es evitar situaciones donde la degradación ambiental se vuelva subsidiaria al desarrollo socioeconómico y hacer de la protección de la naturaleza el principal objetivo de la sociedad. Para ello, Lafferty y Knudsen (2007:25) señalaron que los tomadores de decisión deben de evaluar el impacto de las políticas sectoriales en el medio ambiente antes de que cualquier decisión sea tomada. En relación a la IPC, son varios los autores (ver por ejemplo, Nilsson y Nilsson, 2005; Ahmad, 2009; Mickwitz et al., 2009; Dupont, 2015) que han sugerido que, a partir de la sustitución de la palabra 'ambiente' por la palabra 'clima', es posible definirla también como un proceso que otorga principio de prioridad a los objetivos climáticos sobre los de otras políticas (Adelle y Russel, 2013:3).

Contrario a este optimismo, Jordan y Lenschow apuntan (2010:148) que las lecturas normativas respecto a una visión fuerte y pro-ambiental de la IPA/IPC han sido frecuentemente contrastadas y hasta desplazadas por otros entendimientos mucho más débiles que han aparecido en la literatura. Por ejemplo, Collier se refirió a la IPA como la búsqueda de efectos de soluciones 'ganar-ganar' en el desarrollo de las políticas sectoriales (Collier, 1994:36), mientras que para Liberatore esta representa la noción de 'reciprocidad' entre partes y objetivos iguales (Liberatore, 1997:119). En el mismo tenor, Persson argumenta que la idea básica de la IPA es conducir al desarrollo sustentable al poner los objetivos ambientales a la par con los económicos y sociales (Persson, 2007:28). La IPA débil, por tanto, ocurre cuando las políticas sectoriales simplemente toman en cuenta las consideraciones medioambientales, sin darles el principio de prioridad (Jordan y Lenschow, 2009:11). Cabe señalar que tanto la mayoría de autores sobre la IPA/IPC como de actores políticos que la han ejecutado se han inclinado por el pragmatismo de las visiones débiles en aras de la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en el actuar institucional y el alcance (aunque sea parcial) de los objetivos medioambientales (Adelle, y Russel, 2013:3).

Como sea, es importante distinguir entre las interpretaciones normativas de la IPA/IPC y su aplicación práctica (o positiva). La literatura ha demostrado que existe una brecha entre la adopción normativa y la aplicación positiva de la IPA/IPC, donde frecuentemente la práctica precede, modifica o incluso contradice la visión del deber ser (Jordan y Lenschow, 2009:325). Consecuentemente, para entender a detalle la práctica de la IPA/IPC resulta ineludible ir

más allá del nivel de pronunciamientos explícitos y poner mayor atención a la operación de los instrumentos de integración en su contexto político-administrativo (Jordan y Lenschow, 2010:149). Por ejemplo, a nivel internacional la Agenda 21 reintrodujo cierta ambigüedad con respecto al significado normativo de la IPA con relación al Reporte Brundtland al declarar que es apropiado y legítimo que los países adopten diferentes concepciones sobre la IPA (Jordan y Lenschow, 2010:149). Otro ejemplo se da en la Unión Europea, donde el énfasis de la integración entre las políticas energéticas y climáticas ha cambiado constantemente a partir de 2007 a través de los diversos documentos estratégicos inter e intra-institucionales (Tosun y Solorio, 2011; Dupont, 2015).

Para el caso de México, desde la reforma de 1999, el artículo 25 de la Constitución Política obliga al Estado mexicano a “garantizar que el desarrollo nacional sea sustentable” (Fernández, 2014:473); es decir, establece las bases legales para la instrumentación de la IPA en México. De hecho, los Planes Nacionales de Desarrollo y las Estrategias Nacionales Medioambientales que surgieron tras esta reforma asumieron el compromiso de la IPA (Fernández, 2014; Alfie, 2016). Pese a ello, Domínguez (2010:276) encontró que “en esta evolución de la política ambiental podemos ver un tránsito del enfoque sectorial hacia uno de integralidad de la gestión en el nivel discursivo, pero queda por superar las ‘actuaciones poder’ de cada secretaría en función del paso que han tenido en otras épocas”. Considerando que “[l]as medidas contra el cambio climático están siendo el eje articulador para la transversalidad” en México (Domínguez, 2010:275), se vuelve necesario el desarrollo de estudios empíricos que profundicen en esta brecha normativa-positiva entre el deber ser y el hacer cotidiano sobre la IPA/IPC.

Para lo anterior, resulta crucial detectar los diferentes significados positivos observados en los textos y documentos estratégicos de los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados, analizando su coherencia tanto interna como externa (Jordan y Lenschow, 2010:150). De igual forma, resulta imprescindible explorar la evolución sobre las concepciones de la IPA/IPC a través del tiempo en los diversos documentos estratégicos de la política ambiental mexicana. En términos metodológicos, el análisis del contenido y el análisis del discurso aparecen como herramientas fundamentales para que los investigadores arrojen luz sobre este problema de investigación.

3. La IPA/IPC como proceso de gobierno

Contrario a los debates conceptuales donde se dibuja un ideal integrador, la observación empírica de que las interpretaciones normativas sobre la IPA/IPC han sido difícilmente adoptadas

en las prácticas político-administrativas ha sido un duro aterrizaje a la realidad para los defensores de posiciones pro-ambientales (Jordan y Lenschow, 2010:150). Dada su naturaleza como asuntos transversales, ni medio ambiente ni cambio climático caben dentro de los departamentos ministeriales en que gobiernos y analistas tienden a poner las políticas (Peters, 1998:296). Por consiguiente, la atención de esta agenda de investigación ha volteado a analizar los procesos de gobierno que tienen lugar dentro de los sistemas políticos para intentar implementar la IPA/IPC. En este sentido, una importante parte de la literatura se ha dedicado a describir las estructuras organizativas y procedimentales que dan vida a la integración (Adelle y Russel, 2013:5). Aunque este proceso de la IPA/IPC se puede analizar desde múltiples perspectivas analíticas (ver Schout y Jordan, 2008), este artículo se centra exclusivamente en el enfoque de sistemas políticos y el enfoque de instrumentos de política pública dado su mayor encaje con el caso mexicano.

3.1 Enfoque del sistema político

Como explican Jordan y Lenschow (2010:150), una forma de entender la integración 'en acción' es a través del análisis del sistema político en que está anclado, entendiéndose que la IPA/IPC se desarrolla dentro de una estructura institucional y un contexto político. El resto de esta sección está dedicado a presentar, de manera concisa, los principales debates de la literatura sobre la IPA/IPC al respecto y su vinculación con el caso mexicano. Con miras a tener mayor claridad explicativa, esta sección se centra solamente en la aproximación institucional y la aproximación política como 'lentes teóricos' a partir de las cuales entender el funcionamiento de la IPA/IPC dentro de los sistemas políticos.

Una forma de aproximarse a la práctica cotidiana de la IPA/IPC es a partir de una *aproximación institucional*, donde la integración es entendida como un reto de gobernanza y coordinación multi-nivel y multi-sectorial (Lenschow, 2000). En este marco, son dos las tendencias en el funcionamiento de la Administración Pública que afectan su capacidad de coordinación administrativa y, por tanto, de responder a los problemas medioambientales. Por un lado, está su orientación hacia la desagregación y especialización de las estructuras administrativas (Jacob y Volkery, 2003; Cejudo y Michel, 2017). Por el otro, está su inclinación hacia la descentralización administrativa que implica la devolución de competencias a autoridades sub-nacionales y locales (Peters, 1998:2). Considerando que problemas públicos como el medio ambiente o el cambio climático requieren de una intervención transversal y multinivel, el reto es lograr que la IPA/IPC sea parte de la rutina organizacional de todos los niveles y sectores administrativos (Jordan y Lenschow, 2010:150).

La literatura ha definido dos dimensiones a partir de las cuales es posible analizar con mayor precisión el funcionamiento de la IPA/IPC dentro del entramado institucional. La IPA/IPC horizontal explora el grado en que la gobernanza sectorial incorpora los objetivos ambientales como parte de su misión institucional (Lafferty y Hovden, 2003:12). En este sentido, la literatura típicamente se ha concentrado en estudiar la forma en que los sectores con fuerte incidencia en el medio ambiente (o clima) como la energía, el transporte y la agricultura integran las preocupaciones ambientales (Nilsson y Persson, 2003; Tosun y Solorio, 2011; Dupont, 2015). Por su parte, la IPA/IPC vertical se refiere al imperativo de integrar las políticas ambientales a través de diferentes niveles de gobierno (Mickwitz et al., 2009:22); por ejemplo, incluyendo al gobierno nacional, al sub-nacional o regional y al local o municipal en un contexto multinivel.

Si bien la IPA y la IPC presentan retos similares de coordinación (Adelle y Russel, 2013:5), en una perspectiva comparativa es posible dividir las jurisdicciones (o casos de estudio) entre aquellas que son más o menos proclives a la fragmentación institucional (Jordan y Lenschow, 2010:151). Respecto a la dimensión horizontal, incluso en países que cargan con la etiqueta de líderes ambientales como Alemania o Suecia se ha encontrado un 'pensamiento sectorial' que poco abona a la IPA/IPC (Jacob and Volkery, 2004). En cuanto a la dimensión vertical, la literatura ha hallado obstáculos significativos para la implementación de la IPA/IPC en sistemas federales como Alemania, Estados Unidos y Australia (Jordan y Lenschow, 2008). Por la parte positiva, no obstante, el mayor margen de actuación dado a las autoridades sub-nacionales ha abierto la puerta a esfuerzos innovadores relacionados con la IPA/IPC desarrollados de una manera descentralizada (Jordan y Lenschow, 2010:151). Ejemplo de ello es el desarrollo de energía renovable a nivel sub-nacional en países de la Unión Europea (Solorio y Jörgens, 2017) o el desarrollo de iniciativas climáticas por parte de las autoridades sub-nacionales en Estados Unidos (Solorio, 2018).

Respecto a México, hasta la década de 1970, el tema ambiental no constituyó un elemento de relevancia política (Guevara Sanginés, 2005; Alfie, 2016). Para muestra, basta observar que no fue sino hasta 1971 que se adoptó la primera ley nacional ambiental de carácter general, siendo la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental el primer esfuerzo gubernamental por modificar el comportamiento de la industria (Domínguez, 2010: 259; Guevara Sanginés, 2005:167). A partir de la década de 1980, la política ambiental empezó a ser tomada con mayor seriedad por el gobierno mexicano y en la década de 1990 vivió un proceso de institucionalización (Mumme y Lybecker, 2002; Guevara Sanginés, 2005; Domínguez, 2010; Alfie, 2016). Pese a ello, lo cierto es que la transversalización sigue siendo uno de los retos pendientes de la política ambiental mexicana (Mejía y Rebolledo, 2016); es decir, la IPA/IPC horizontal.

Por otra parte, dada las características del sistema federal mexicano, muchas de las atribuciones en materia ambiental y climática recaen no sólo en la Federación (autoridad nacional) sino también en autoridades de los estados (sub-nacionales) y municipios (locales). A pesar de que la falta de capacidades institucionales de gobiernos estatales y locales ha sido señalada como uno de los principales obstáculos que enfrenta la implementación de la política ambiental mexicana (Mumme y Lybecker, 2002), el funcionamiento de la IPA/IPC en su dimensión vertical ha recibido escasa atención por parte de académicos mexicanos. En definitiva, es requerido el desarrollo de casos de estudio que profundicen en los retos de coordinación vertical y horizontal que existen para integrar los diferentes objetivos de la política ambiental mexicana entre niveles y entre sectores. De igual forma, resta por observar si el sistema federal mexicano abre la puerta a esfuerzos innovadores sobre la IPA/IPC generados de manera descentralizada, como sucede en Europa o Estados Unidos.

La *aproximación política* representa una manera alternativa de acercarse a la práctica de la IPA/IPC. Contrario al énfasis institucional arriba presentado, este enfoque se centra en el rol de liderazgo y voluntad política por parte de los diversos actores involucrados en los procesos de integración (Jordan and Schout, 2006). Estudios provenientes de Europa han demostrado que la atención política dada a la IPA depende, en gran medida, de la composición del gobierno: administraciones encabezadas por líderes ideológicamente inclinados hacia la izquierda han tendido a impulsar la IPA/IPC; mientras que aquellas de centro-derecha han echado atrás o incluso desmantelando los marcos de integración (Jordan y Lenschow, 2010:151).

En contraste, en México administraciones de centro-derecha como la de Felipe Calderón Hinojosa fueron reconocidas por su liderazgo ambiental y climático (Edwards y Roberts, 2013), mientras que administraciones de izquierda como la de Andrés Manuel López Obrador han sido señaladas por su débil política ambiental y nulo compromiso con el cambio climático. Algunas de las principales preguntas que surgen son: ¿cuáles son los factores (ideológicos, políticos y económicos) que explican el comportamiento de los líderes políticos mexicanos respecto al tema ambiental y climático? ¿De qué manera impactan estos comportamientos en el desarrollo de la política ambiental de México y en la implementación de la IPA/IPC? ¿Cómo afecta el liderazgo político a los diferentes niveles y sectores administrativos responsables de la implementación de la IPA/IPC? Para ilustrar la importancia de estas preguntas, cabe señalar que el caso europeo ha demostrado que el inconsistente nivel de liderazgo y voluntad política ha sido clave para el fracaso de la IPA; en contraste, el apoyo político brindado a la IPC ha sido fundamental para su mayor desarrollo (Adelle y Russel, 2013: 8).

3.2 Varias Lógicas de Intervención

Además de ser vista a partir de la gobernanza institucional y las dinámicas políticas propias de cada contexto, la IPA/IPC también puede ser analizada como un ejercicio de coordinación administrativa (Jordan y Lenschow, 2010:153). Esta vertiente de la literatura sobre la IPA/IPC se ha centrado en explorar las diferentes lógicas o instrumentos de coordinación a partir de las cuales la integración se pone en práctica (Schout y Jordan, 2008:49). Cabe señalar que los debates sobre integración de políticas vía la coordinación administrativa no dejan de estar relacionados con las preocupaciones sobre la gobernanza y, al ser frecuentemente un asunto contencioso, requieren de liderazgo político para su adecuada implementación (Jordan y Lenschow, 2010:153). El resto de esta sección está dedicado a presentar, de manera general, las principales propuestas que desde la literatura han emanado para hacer frente al reto de coordinación administrativa, las experiencias prácticas más destacadas a nivel internacional y algunos de los caminos de investigación que se abren para el caso mexicano.

Como no podía ser de otra manera, la literatura ha dedicado una considerable atención al problema sobre cómo integrar las preocupaciones medioambientales en los procesos administrativos y de toma de decisión a nivel cotidiano. Existen, por tanto, diversas categorizaciones sobre la 'caja de herramientas' con las que se pone en marcha la IPA/IPC (ver por ejemplo, Jacob y Volkery, 2003, 2004; Jordan y Schout; 2006). Debido a su carácter comprensivo y su nivel de agregación, la propuesta institucionalista de Jacob, Volkery y Lenschow (2008) es la que más lejos ha llegado en la explicación acerca de las varias lógicas de intervención para implementar la IPA/IPC. Según Jacob et al. (2008), los instrumentos administrativos de la IPA/IPC pueden caer dentro de tres categorías: (1) instrumentos comunicacionales, (2) instrumentos organizacionales y (3) instrumentos procedimentales.

Los *instrumentos comunicacionales* ponen el énfasis en transmitir las visiones, objetivos y estrategias que enmarcarán los esfuerzos de reforma, al tiempo que dejan un considerable margen de actuación a los niveles y sectores de gobierno involucrados para operar la integración (Jacob et al., 2008:27, ver también Jacob y Volkery, 2003, 2004). Los *instrumentos organizacionales*, por su parte, apuestan por modificar el diseño institucional y administrativo como solución a los problemas de integración (Jacob et al., 2008: 27, ver también Jacob y Volkery, 2003, 2004). La última lógica de intervención está marcada por los *instrumentos procedimentales*, los cuales tienen la intención de modificar la sustancia de las decisiones políticas y alterar los procedimientos de toma de decisión para incorporar la variable ambiental o climática (Jacob et al., 2008:28).

En la práctica, los instrumentos comunicacionales han sido, por mucho, los de uso más prominente (Jordan y Lenschow, 2010:153). Los ejemplos más comunes de este tipo de intervención son la inclusión de disposiciones ambientales en la constitución, los planes o estrategias nacionales ambientales o climáticas, el desarrollo de estrategias nacionales de desarrollo sustentable, obligaciones para desarrollar estrategias sectoriales medioambientales y los reportes o revisiones (internos o independientes) de actuación medioambiental. Son muchos los países, México incluido, que han adoptado provisiones constitucionales para la protección al medio ambiente, siendo la Unión Europea el caso más destacable al formular explícitamente dentro de los tratados la necesidad de integrar el medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas en aras del desarrollo sustentable (Jacob y Volkery, 2003:8). A nivel nacional, Noruega destaca por darle un status constitucional a la IPA (Lafferty, et al., 2008), pese a que en la práctica el compromiso político se ha ido desvaneciendo progresivamente (Jordan y Lenschow, 2010:149).

Las estrategias ambientales fueron primero implementadas en Holanda, Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Noruega hacia finales de la década de 1980. De hecho, en la siguiente década pudo observarse una rápida difusión de la adopción de esta práctica alrededor del mundo (Busch y Jörgens, 2005). Recientemente, con el énfasis dado en las negociaciones internacionales a los objetivos climáticos, los instrumentos de planeación han tendido más a apuntalar las capacidades nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático (Ahmad, 2009). En este contexto, el desarrollo de estrategias sectoriales y los reportes o revisiones sectoriales (internos o independientes) de actuación medioambiental o climática han puesto cada vez mayor énfasis a los objetivos de decarbonización y transición energética (Solorio y Jörgens, 2017).

Pese a que la adopción de instrumentos organizacionales también ha sido una práctica recurrente a nivel internacional, esta no ha alcanzado el grado de popularidad que los comunicacionales (Jordan y Lenschow, 2010:153). En una muestra de 30 países de la OCDE, sólo cuatro probaron con la fusión entre los departamentos de medio ambiente y los de energía, transporte o agricultura (Jacob et al., 2008:34). Por si esta fuera poco, esta forma de poner en práctica la IPA/IPC ha estado sujeta a los tiempos políticos. Por ejemplo, en 2008 el gobierno británico unió las unidades responsables de medio ambiente y energía en el Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC). No obstante, en 2014 este experimento institucional fue abolido y las funciones del DECC se integraron al Departamento de Negocio e Innovación.

También ha habido muchos esfuerzos por fortalecer la IPA/IPC a partir de la creación de comités de coordinación interinstitucional y la institucionalización de grupos de trabajo tanto a nivel

de gabinete (gabinetes 'verdes') como a nivel departamental (Schout y Jordan, 2008). Hasta 2010, solo Alemania, Hungría, Noruega y Reino Unido presentaban el desarrollo de gabinetes 'verdes' como experimento de coordinación interinstitucional para la IPA (Jacob y Volkery, 2003, 2004). Sin embargo, la relevancia adquirida por cambio climático hace suponer una mayor difusión de este tipo de intervención a partir de un mayor énfasis en la IPC.

El establecimiento de unidades ambientales en departamentos sectoriales es otro instrumento bien conocido para la coordinación interinstitucional (Jacob et al., 2008:35). Típicamente, estos 'oficiales de enlace' monitorean los desarrollos en otros sectores para identificar el choque de intereses y recordar la importancia de la IPA/IPC (Schout y Jordan, 2008:59). Contrario a esta expectativa, numerosos estudios han revelado la inhabilidad de los 'oficiales de enlace' para influenciar la orientación política de sus respectivos departamentos (Jacob et al., 2008:35).

Aunque existe poca evidencia respecto a la efectividad en la IPA/IPC de los instrumentos procedimentales, lo cierto es que su uso es cada vez más frecuente entre actores políticos alrededor del mundo (Jordan y Lenschow, 2010:155). Los ejemplos más destacados de este tipo de instrumentos son: los presupuestos verdes, la evaluación ambiental estratégica (EAE), y la inclusión de aspectos ambientales en la evaluación de nuevas políticas y regulaciones. En los presupuestos verdes, los gobiernos reflejan en su planeación presupuestal las prioridades de sus objetivos políticos más allá de declaraciones (Jacob y Volkery, 2003:12). La integración de las preocupaciones ambientales en los ciclos fiscales gubernamentales puede incluir un amplio rango de actividades que involucran diversos actores, instituciones e instrumentos (por ejemplo, planeación multianual de perspectivas financieras o planeación estratégica de prioridades de gasto) (Wilkinson et al., 2008). Pese a ello, la investigación existente hasta el momento revela que su impacto, incluso en países pioneros como Alemania, Suecia y Reino Unido, es bastante limitado (Russel y Benson, 2014).

La EAE fue concebida como instrumento procedimental para evaluar los probables impactos ambientales de un programa o política gubernamental en todas las etapas del proceso político (Bina 2008; Jacob et al., 2008; Lobos, 2015). Pese a que su uso se ha extendido considerablemente en países de la OCDE, su implementación real ha encontrado muchas dificultades en la práctica dada la falta de planeación estratégica y la falta de transparencia en la planeación y toma de decisión gubernamental (Bina, 2008). En consecuencia, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) *ex-ante* ha tenido una mayor difusión a nivel internacional, siendo un instrumento frecuentemente aplicado para la evaluación de nuevas políticas y planes de gobierno como son las relacionadas a iniciativas climáticas (Jacob et al., 2008:37).

Son varios los caminos de investigación que se abren para México a partir de las varias lógicas de intervención de la IPA/IPC. Hasta el momento, existen diversos estudios que describen la adopción de instrumentos comunicacionales para el caso mexicano, incluyendo las disposiciones ambientales en la constitución y las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo sustentable (ver Domínguez, 2010; Fernández, 2014; Alfie, 2016). Sin embargo, existe un análisis limitado sobre el alcance de este tipo de instrumentos para integrar las preocupaciones ambientales en los distintos niveles y sectores de gobierno involucrados. Lo mismo sucede para los instrumentos comunicacionales emanados de la Ley General de Cambio Climático, donde el estudio sobre la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, los Planes Estatales de Cambio Climático y los planes y estrategias sectoriales debe ir más allá de explorar su adopción formal y comenzar a analizar la forma en que este tipo de mecanismos han transformado el entendimiento de los diferentes niveles y sectores de gobierno respecto a su responsabilidad climática.

Los investigadores interesados en la política ambiental mexicana también deben de someter a escrutinio el funcionamiento de los instrumentos organizacionales puestos en marcha. Por ejemplo, Alfie (2016:215) recogió la manera en que la conformación actual de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se llevó a cabo mediante la transferencia de “la responsabilidad del sector pesquero de vuelta al agrícola y ganadero”. Sin embargo, hasta ahora no se ha explorado la forma en que el actual diseño institucional de la SEMARNAT influye en la puesta en marcha de la IPA/IPC. Por otra parte, la instalación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático –dispuesta por la ley nacional en la materia– abrió la puerta a la experimentación con gabinetes ‘verdes’ en México. Pese a que la “limitada transversalidad” ha sido reconocida como uno de los principales obstáculos para la implementación de la política mexicana de cambio climático (Mejía y Rebolledo, 2016:196), el funcionamiento de este instrumento organizacional ha sido obviado por la literatura especializada.

México también ha incursionado en los instrumentos procedimentales como fórmula para alcanzar la IPA/IPC, donde la evaluación de impacto ambiental (EIA) ha sido la herramienta más socorrida para promover la coordinación interinstitucional. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que, cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas para el medio ambiente, deberá de desarrollarse un proceso de evaluación de impacto ambiental mediante la presentación de una manifestación de impacto (DOF, 1988). Lo cierto, sin embargo, es que éste ha sido concebido meramente como un procedimiento burocrático. Para Ahumada, Espejel, Arámburo (2011:8), “[e]n México, la práctica de la EIA como un instrumento netamente preventivo, después de casi 30 años de aplicación, no ha logrado frenar las tendencias de degradación del ambiente”. Resta por observar, a partir de casos de

estudio donde la viabilidad de los proyectos haya sido cuestionada, las causas específicas detrás de la poca efectividad de este instrumento para promover la IPA/IPC.

Ante las limitaciones de la EIA, algunos actores han puesto sobre la mesa la necesidad de impulsar la EAE en México. De hecho, son varias las secretarías que han elaborado EAE *ad-hoc* a proyectos sectoriales, entre ellas la SEMARNAT, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Desarrollo social (Ahumada et al, 2011). En aras de integrar formalmente la EAE al catálogo de instrumentos procedimentales implementados en México, resulta necesario estudiar la forma en que estos experimentos han funcionado y los obstáculos que han encontrado en la promoción de la IPA/IPC. Por último, cabe señalar que la Ley General de Cambio Climático da a la federación la atribución de “[e]laborar y proponer las previsiones presupuestales para la adaptación y mitigación con el fin de reducir la vulnerabilidad del país ante los efectos adversos del cambio climático” (DOF, 2012:8). No obstante, la discusión sobre los diversos mecanismos para implementar los presupuestos verdes aún no ha despertado suficiente interés en la academia mexicana como para convertirse en un tema central de investigación.

4. La IPA/IPC como resultado

Como Jordan y Lenschow (2010:54) señalan, muchos ambientalistas podrán argumentar que los principios y los procesos son importantes, pero lo verdaderamente fundamental respecto a la política ambiental son los resultados (entendidos como la influencia de la actividad relacionada con la IPA/IPC en el estado del medio ambiente/clima). El problema, sin embargo, es que medir la efectividad de los procesos de integración en términos de resultados es extremadamente difícil; de ahí la escasez de literatura al respecto (Jordan y Lenschow, 2010:154; Adelle y Russel, 2013:7). En el caso de la IPA, el estado general que guarda el medio ambiente es un asunto sumamente complejo y multifactorial, por lo que es complicado la obtención de datos fiables para su análisis (Jordan y Lenschow, 2010:154). En este contexto, determinar la causalidad en los procesos de sustentabilidad es un reto central aún por resolver por parte de la literatura. En cambio, presumiblemente estudiar los resultados de la IPC es mucho más fácil (Adelle y Russel; 2013:7). Por ejemplo, existen destacados estudios que exploran los resultados obtenidos en términos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o difusión de energías renovables (Dupont, 2015; Solorio y Jörgens, 2017).

Inspirado por el enfoque de ciclo de políticas públicas, en el que las estrategias políticas se transforman de forma lineal en resultados de política pública, esta vertiente de la literatura trata a los procesos e instrumentos de la IPA/IPC –analizados en el apartado

anterior– como variable independiente en el estudio sobre el estado que guarda el medio ambiente y el clima. La evaluación de los resultados de la IPA/IPC ha sido adoptada de diversas formas en la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE y, para ello, se han puesto en marcha grandes maquinarias institucionales (Jordan y Lenschow, 2010; Jacob y Volkery, 2004). Sin embargo, alrededor del mundo los resultados suelen ser presentados de modo muy general, por ejemplo, exponer la supervisión del desarrollo sustentable o la promoción de IPA/IPC (Jacob et al., 2008). Además, las evaluaciones dependen, en gran medida, de factores contingentes como los recursos disponibles y la importancia política que se le dé. Dado lo anterior, la calidad de la evaluación de los resultados de la IPA/IPC varía considerablemente de acuerdo con el contexto donde se realice.

En el caso mexicano, el conjunto de resultados de la IPA/IPC han sido raramente expuestos. En un intento por subsanar este vacío, recientemente la SEMARNAT (2008) ha tratado de impulsar el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA). Parte central de este esfuerzo consiste en desarrollar los Indicadores Básicos de Desempeño Ambiental, los cuales se enfocan en las áreas objetivo de la política ambiental: atmosfera, suelo, agua, residuos sólidos, residuos peligrosos, biodiversidad, recursos forestales, y recursos pesqueros. Aunque el propósito último de este conjunto de indicadores es evaluar los avances o retrocesos en la materia y la efectividad de los programas implementados, lo cierto es que el SNIA aún necesita sortear diversos retos políticos y metodológicos para “producir productos de calidad con información confiable y accesible” que sirvan para mejorar la toma de decisión en materia ambiental (Rodríguez y Flores, 2009:25).

Entre los principales retos que el SNIA enfrenta está, sin duda, el de integrar los esfuerzos de las diversas dependencias del ejecutivo federal, entidades federativas, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales y demás grupos sociales interesados en hacer más comprensiva la información ambiental disponible. Por otra parte, la presentación de los logros del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 es una muestra del mayor interés político dado a los resultados de la IPC, comprendiendo los resultados de 14 Secretarías de Estado en la materia. Como sea, lo cierto es que la investigación mexicana en materia de política ambiental aún tiene mucho que avanzar respecto a los resultados de la IPA/IPC.

5. Conclusiones

Durante las últimas dos décadas, la política ambiental mexicana ha avanzado considerablemente en el camino de su institucionalización y transversalización. Como este artículo ha demostrado, la IPA y la IPC, en sus diferentes acepciones, son parte integral de la agenda ambiental en México. Pese a ello, hasta el momento es escasa la literatura académica que atienda casos empíricos sobre la materia en el contexto nacional, dificultando que en México se aproveche el potencial analítico y normativo de la literatura sobre integración de políticas para la mejora del desempeño gubernamental. En este sentido, la principal lección que la literatura sobre la IPA/IPC aporta a la academia mexicana es la necesidad de repensar la propia definición de política ambiental. Tradicionalmente, esta ha sido entendida como las acciones que el gobierno toma, como resultado de la interacción de los intereses políticos económicos y sociales, para conservar las bases naturales de la vida humana y conseguir un desarrollo sustentable (Gil, 2007:370-371). Sin embargo, como bien apuntan Tosun y Solorio (2011), la agenda sobre la IPA/IPC genera la necesidad de tener una definición más compleja sobre política ambiental, entendiendo que para que esta sea efectiva debe ser formulada a partir de la coordinación de decisiones y acciones de todas las áreas y niveles de gobierno involucrados.

Tomando esto en cuenta, son varios los frentes que se abren para la investigación sobre política ambiental mexicana con relación a la literatura sobre integración de políticas. Entendiendo la IPA/IPC como objetivo político, se vuelve necesario el desarrollo de estudios empíricos que profundicen en esta brecha normativa-positiva entre el deber ser y el hacer cotidiano en la política ambiental y climática de México. Con respecto a la IPA/IPC como proceso de gobierno, resulta evidente que el contexto multinivel del sistema político mexicano abre importantes interrogantes sobre la coordinación institucional (tanto en su dimensión horizontal como vertical) que deben de ser atendidas por la academia mexicana. En este contexto, tanto el enfoque de sistemas políticos (con su variedad de aproximaciones) como el de instrumentos de política pública tienen mucho que aportar para entender los obstáculos político-administrativos que enfrenta la práctica cotidiana de la IPA/IPC en México.

Ante los persistentes problemas de transversalidad horizontal y vertical que presenta la política ambiental mexicana, entender la forma en que el contexto institucional y político afectan la implementación de políticas se vuelve, sin duda, un asunto urgente de atender por parte de los investigadores interesados en la materia. También resulta apremiante darle mayor ímpetu al estudio sobre la efectividad de los diversos instrumentos de política pública implementados para promover la IPA/IPC en la práctica administrativa cotidiana. De igual forma, resulta necesario mejorar los diseños de investigación en aras

de incrementar la efectividad de los mecanismos de evaluación sobre los resultados de la IPA/IPC.

En definitiva, este artículo ha demostrado que la literatura sobre la IPA/IPC abre múltiples agendas de investigación para la academia mexicana; todas necesarias para mejorar el desempeño ambiental de la Administración Pública en México. Como afirma Alfie (2016:221), “[s]i bien en los distintos sexenios desde Miguel de la Madrid Hurtado hasta Enrique Peña Nieto existe una preocupación por la gestión ambiental y la innovación de políticas e instrumentos, lo cierto es que en nuestro país la gobernanza se encuentra en papel, pero no en hechos concretos”. En este tenor, en las páginas precedentes se ha hecho un recuento no exhaustivo sobre los vacíos de investigación que necesitan llenarse si es que se busca aprovechar el potencial analítico y normativo de la literatura sobre integración de políticas para mejorar la gobernanza ambiental y climática en México. Sin duda, la investigación sobre la integración de políticas ambientales y climáticas representa un largo camino por andar para las ciencias político-administrativas en México. No obstante, debido a su potencial aporte para el entendimiento del medio ambiente como problema público y su adecuado tratamiento institucional, la investigación sobre la IPA/IPC es una agenda que no puede esperar mucho más para desarrollarse; sobre todo considerando la urgencia de reducir la brecha normativa-positiva entre el deber ser y el hacer de la política ambiental mexicana. La agenda de investigación sobre la IPA/IPC presenta, así, un camino para acercar los intereses ambientales, sociales y económicos en la gestión pública mexicana.

6. Fuentes de información

Adelle, Camilla y Russel, Duncan, (2013) "Climate Policy Integration: a Case of Déja Vu?", *Environmental Policy and Governance*, número 23 (1), enero-febrero, 1-12. <https://doi.org/10.1002/eet.1601> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)

Ahmad, Imran Habib, (2009) *Climate Policy Integration: Towards Operationalization*, DESA working paper, número 73, USA: Department Economic and Social Affairs. Extraído de: http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp73_2009.pdf (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)

Ahumada, Brenda, Espejel, Martha y Arámburo, Guillermo (2011) "Beneficios potenciales de la evaluación ambiental estratégica en la planeación del desarrollo en México, caso de estudio el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012", *Investigación Ambiental*, 3(2), 5-17.

Alfie, Miriam (2016) "Política ambiental mexicana. Montañas de papel, ríos de tinta y pocos cambios en cuarenta años", *El Cotidiano*, núm. 200, 209-22.

Bina, Olivia (2008) "Strategic Environmental Assessment", en: Jordan, Andrew y Lenschow Andrea (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK: Edward Elgar, 134-156.

Brouwer, Stijn; Rayner, Tim; y Huitema, Dave (2013) "Mainstreaming Climate Policy: The Case of Climate Adaptation and the Implementation of EU Water Policy", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(1), 134–153. <https://doi.org/10.1068/c11134> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)

Busch, Per-Olof y Jörgens, Helge (2005) "The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations", *Journal of European Public Policy*, 12:5, 860-884. 10.1080/13501760500161514 (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)

Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2017) "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration", *Society of Policy Sciences*, vol. 50(4), 745-767.

Collier, Ute (1994), *Energy and environment in the European Union: the Challenge of Integration*, Aldershot, USA: Avebury.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2012), Ley general de cambio climático, México. Extraído de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1988), *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*, México. Extraído de: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/148.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Domínguez, Judith (2010) "Integralidad y transversalidad de la política ambiental", en: Lezama, José Luis y Graizbord, Boris (coord.), *Medio Ambiente*, México: El Colegio de México, 257-293.
- Dupont, Claire (2015), *Climate Policy Integration into EU Energy Policy: Progress and prospects*, UK: Routledge.
- Edwards, Guy y Roberts, J. (2013), *A Fragmented Continent. Latin America and the Global Politics of Climate Change*, Cambridge: MIT Press.
- Fernández, Eugenio (2014), "Integración de la Política ambiental en México: El caso de la Política Agropecuaria", *Gestión y Política Pública*, Vol. 23, 465-505. Extraído de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n2/v23n2a6.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Guevara Sanginés, Alejandro (2005), "Política Ambiental en México: Génesis, Desarrollo y Perspectivas", *ICE: Revista de Economía*, No. 821, 163-175.
- Gil, Miguel (2007), *Crónica ambiental: gestión pública de políticas ambientales en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gupta, Joyeeta y Van Der Grijp, Nicolien (2010), *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation. Theory, Practice and Implications for the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacob, Klaus y Volkery, Axel (2003) *Instruments for Policy Integration*. Intermediate report RIW Project POINT, Environmental Policy Research Centre. Berlín: Freie Universität Berlin. Extraído de: <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/19946?locale-attribute=en> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Jacob, Klaus y Volkery, Axel, (2004) "Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 6:3, 291-309. <https://doi.org/10.1080/1387698042000305211> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Jacob, Klaus, Volkery, Axel, y Lenschow Andrea (2008), "Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries", en: Jordan, Andrew y Lenschow Andrea (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK: Edward Elgar, 24-46.

- Jordan, Andrew y Lenschow Andrea (2008), *Innovation in Environmental Policy? Integration the Enviroment for Sustaintability*, UK: Edward Elgar.
- Jordan, Andrew y Lenschow Andrea (2010), "Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of the Art Review", *Environmental Policy and Governance*, Vol. 20, 147-158, <https://doi.org/10.1002/eet.539> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Jordan, Andrew y Schout, Adriaan (2006), *The Coordination of the European Union, Exploring the Capacities of Networked Governance*, New York: Oxford University Press.
- Khan Mizan; Roberts, Timmons; Huq, Saleemul; y Hoffmeister, Victoria, (eds.) (2018) *The Paris Framework for Climate Change Capacity Building*, New York: Routledge
- Lafferty, William y Hovden Eivind (2003), "Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework", *Environmental Politics*, 12:3, 1-22.
- Laffery William y Knudsen, Jorgen (2007) *The issue of balance and trade-offs in EPI*, EPIGOV, Berlin: Ecologic.
- Lenschow, Andrea, (2002) "Greening the European Union: An Introduction", en: Lenschow, Andrea (ed.), *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, Londres: Earthscan Publications Ltd, 1-19.
- Liberatore, A (1997) "The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: Barriers and prospects", en: Baker, S, Kousis, M, Richardson, D. (eds) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, London: Routledge.
- Lobos, Victor (2015), *La evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica*, México: IIJ - UNAM. Extraído de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/12.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- May, Peter, Sapotichne, Joshua y Workman, Samuel (2006), "Policy Coherence and Policy Domains", *The Policy Studies Journal*, 34:3, 381-403. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Mejía Ponce de León, A. y Rebolledo Vieyra, L. (2016), "El acuerdo de parís. Barreras para la implementación de la política nacional de cambio climático en el ámbito subnacional mexicano", en Rueda Abad, J.; Gay García, C; Quintana Solorzano, F (coords.), *21 visiones de la COP21, El acuerdo de París: retos y áreas de oportunidades para su implementación en México*, México: PINCC-UNAM.

- Mumme, Stephen y Lybecker, Donna (2002), "Environmental Capacity in Mexico: an Assessment", en: Weidner H. y Jänicke M. (Eds.) *Capacity Building in National Environmental Policy*, Berlin: Springer, 311-327.
- Mullally, G. and Dunphy, N. P. (2015), *State of play review of environmental policy integration literature*, Research series paper No. 7, Dublin: National Economic and Social Council.
- Mickwitz P., Aix, F., Beck, S., Carss, D., Ferrand, N., Görg, C., Jensen, A., Kivimaa, P., Kuhlicke, C., Kuindersma, W., Máñez, M., Melanen, M., Monni, S., Pedersen, A.B., Reinert, H., Bommel, S. van Source Helsinki, (2009) *Climate Policy Integration, Coherence and Governance*, PEER Report No. 2, Helsinki. Extraído de: <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/3987> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Nilsson, Mans y Nilsson, Lars J. (2005), "Towards climate policy integration in the EU: evolving dilemmas and opportunities" *Journal Climate Policy*, 5:3, 363-376.
- Nilsson, Mans y Persson Asa (2003), "Framework for analysing environmental policy integration", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5:4, 333-359. <https://doi.org/10.1080/1523908032000171648> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Nunan, Fiona, Campbell, Adrian y Foster, Emma, (2012) "Environmental Mainstreaming: the Organisational Challenges of Policy Integration", *Public Administration and Development*, 32:3, 262-277. <https://doi.org/10.1002/pad.1624> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019)
- Ortiz Espejel, Benjamin y Vázquez Aguirre, Jorge Luis, (2010), "Parte I. Gestión Pública transversal ante el cambio climático", Realidad, Datos y Espacio, en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 1:1, 26-39. Extraído de: http://www.inegi.org.mx/rde/rde_01/doctos/rde_01_opt.pdf (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)
- O'Toole Jr., Laurence J. y Meier Kenneth J. (2004) "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:4, 469-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh032> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)
- Persson, A. (2007) "Different Perspectives on EPI", en Nilsson, M., Eckberg, K. (eds.), *Environmental Policy Integration in Practice. Shaping Institutions for Learning*, UK: Earthscan, 25-47.
- Peters, B. Guy, (1998) "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination", *Public Administration*, 76:2, 295-311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)

- Rietig, Katharina (2013), "Sustainable Climate Policy Integration in the European Union", *Environmental Policy and Governance*, Vol. 23, 297-310. <https://doi.org/10.1002/eet.1616> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)
- Rodríguez-Ortega, C y Flores-Martínez, A (2009), "El Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA)", en López Blanco, J. y Rodríguez Gamiño, M. (coords.), *Desarrollo de indicadores ambientales y de sustentabilidad en México*, Instituto de geografía, México: UNAM.
- Russel, Duncan y Benson, David (2014) "Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective", *Environmental Politics*, Vol. 23, 243-262. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.775727> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)
- Schout, Adriaan y Jordan, Andrew (2008) "Administrative instruments", en: Jordan, Andrew y Lenschow Andrea (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK: Edward Elgar, 49-69.
- SEMARNAT (2008), Sistema Nacional de Indicadores Ambientales, Repositorio Digital especializado. Extraído de: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales/snia?De=SNIARN> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)
- Solorio, Israel (2018), "El desmantelamiento de promoción a la energía renovable en Estados Unidos: Explorando el cambio en preferencias políticas de Obama a Trump", en Rueda Abad, J.; Vázquez García, V.; Lucatello, S. (coords.), *Del oasis al desierto: La política anti-climática de Donald Trump*, México: PINCC-UNAM, 199-209.
- Solorio, Israel, Popartan, Lucia y Bechberger, Mischa (2013) "The European energy policy and its green dimension: discursive hegemony and policy variations in the greening of energy policy", en Barnes, Pamela y Hoerber, Thomas (eds.), *Sustainable Development and Governance in Europe: The Evolution of Discourse*, USA: Routledge, 91-105.
- Solorio, Israel y Jörgens Helge (2017), *A Guide to EU Renewable Energy Policy. Comparing Europeanization and Domestic Policy Change in EU Members States*, UK: Edward Elgar.
- Tosun, Jale y Solorio, Israel (2011) "Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis", *European Integration online Papers*, 15:7. <https://dx.doi.org/10.1695/2011007> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2019)
- Underdal, Arild (1980) "Integrated marine policy: What? Why? How?", *Marine Policy*, Vol. 4, 159-169.
- Uvalle, Berrones Ricardo, (2009) "Gestión de Redes Institucionales", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, 41-72.

Weidner H. y Jänicke M. (Eds.) *Capacity Building in National Environmental Policy*, Berlin: Springer.

Wilkinson, David, Benson, David, Jordan, Andrew (2008) "Green budgeting", en Jordan, Andrew y Lenschow Andrea (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK: Edward Elgar, 70-91.



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

32° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.32, mayo-abril 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 10 de mayo de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación