



Fachhochschule Köln
Cologne University of Applied Sciences



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ
FACULTADES DE CIENCIAS QUÍMICAS, INGENIERÍA Y MEDICINA
PROGRAMAS MULTIDISCIPLINARIOS DE POSGRADO EN CIENCIAS AMBIENTALES
AND
COLOGNE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES
INSTITUTE FOR TECHNOLOGY AND RESOURCES MANAGEMENT IN THE TROPICS AND SUBTROPICS

DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL TRANSNACIONAL A SU IMPLEMENTACION LOCAL: EL CASO PACMUN EN MEXICO.

THESIS TO OBTAIN THE DEGREE OF
MAESTRÍA EN CIENCIAS AMBIENTALES
DEGREE AWARDED BY
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ
AND
MASTER OF SCIENCE
“TECHNOLOGY AND RESOURCES MANAGEMENT IN THE TROPICS AND SUBTROPICS
FOCUS AREA “ENVIRONMENTAL AND RESOURCES MANAGEMENT”
DEGREE AWARDED BY COLOGNE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

PRESENTS:

LUISA ALDRETE FLORES DARAN
CO-DIRECTOR OF THESIS PMPCA
DR. MIGUEL AGUILAR ROBLEDO
CO-DIRECTOR OF THESIS ITT:
DR. PROF. JOHANNES HAMHABER
ASSESSOR:
DR. HUMBERTO REYES HERNANDEZ

SAN LUIS POTOSÍ, AUGUST 2015

PROYECTO REALIZADO EN:

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ
PROGRAMA MULTIDISCIPLINARIO DE POSGRADOS EN CIENCIAS AMBIENTALES**

CON EL APOYO DE:

**DEUTSCHER AKADEMISCHER AUSTAUSCH DIENST (DAAD)
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT)**

**LA MAESTRÍA EN CIENCIAS AMBIENTALES RECIBE APOYO A TRAVÉS DEL
PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADOS (PNPC - CONACYT)**

Erklärung / Declaración

Name / Nombre: Luisa Aldrete Flores Darán

Matri.-Nr. / N° de matrícula: 11096444 (CUAS) und 153255 (UASLP)


Ich versichere wahrheitsgemäß, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten und nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, sind als solche kenntlich gemacht.

Aseguro que yo redacté la presente tesis de maestría independientemente y no use referencias ni medios auxiliares a parte de los indicados. Todas las partes, que están referidas a escritos o a textos publicados o no publicados son reconocidas como tales.

Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form noch nicht als Prüfungsarbeit eingereicht worden.


Hasta la fecha, un trabajo como éste o similar no ha sido entregado como trabajo de tesis.

San Luis Potosí, den /el August. 10. 2015

Unterschrift / Firma: 

Ich erkläre mich mit einer späteren Veröffentlichung meiner Masterarbeit sowohl auszugsweise, als auch Gesamtwerk in der Institutsreihe oder zu Darstellungszwecken im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Institutes einverstanden.

Estoy de acuerdo con una publicación posterior de mi tesis de maestría en forma completa o parcial por las instituciones con la intención de exponerlos en el contexto del trabajo investigación de las mismas.

Unterschrift / Firma: 

Agradecimientos

Quisiera extender un fuerte agradecimiento a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), al Instituto para la Tecnología y Administración de Recursos en los Trópicos y Subtropicos (ITT) de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Colonia, Alemania; al Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su apoyo durante estos dos años.

A todos los profesores que estuvieron a nuestro lado en ambas universidades y países. En especial al comité de tesis conformado por el Dr. Hamhaber, Dr. Aguilar y Dr. Reyes por todos sus consejos y tiempo.

A mis compañeros por su gran amistad y, sin duda, a mi familia y Samuel, por acompañarme, apoyarme durante todo este proceso con abrazos y sonrisas.

Contenido

Capítulo 1 Introducción	10
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2 Objetivos de la investigación	11
1.2.1 Objetivo general	11
1.2.2 Objetivos específicos	11
1.3 Límites de la investigación	11
Capítulo 2 Marco conceptual	13
2.1 Régimen del Cambio Climático Global.....	13
2.1.1 Del régimen político-social climático a una gobernanza climática global.....	13
2.1.2 Relaciones transnacionales y la conformación de redes y asociaciones climáticas.....	16
2.2 Gobernanza multinivel y la escala local.....	18
2.2.1 Gobernanza multinivel como marco para una gobernanza transnacional.....	18
2.2.2 Importancia de la escala local en la gobernanza transnacional.....	20
2.3 Redes de ciudades y municipalidades.	22
2.4 Redes Locales Transnacionales.....	24
2.4.1 La participación dentro de la red climática transnacional de localidades.	24
2.4.2 La influencia de la estructura doméstica en las redes transnacionales	25
2.4.3 La evaluación de los planes de acción local	27
2.5 Adaptación teórica.....	29
Capítulo 3 Diseño metodológico para esta investigación	37
3.1 Delimitación temporal: 2012-2015.....	37
3.2 Delimitación espacial.	38
4.4 Definición del instrumento	41
4.4.1 Las entrevistas cualitativas semi-estructuradas.....	41
4.4.2 El diseño de la entrevista.....	42
4.5 Análisis de la información	42
4.6 Tipología de los resultados esperados.....	43
4.7 Síntesis metodológica	44

Capítulo 4. El ICLEI, su programa internacional y PACMUN en México	46
4.1 ICLEI.....	46
4.2 La Campaña de Ciudades por la Protección Climática (CCPC).....	47
4.2.1 Estudio de caso: Australia.....	51
4.2.2 Estudio de caso: Estados Unidos de América.....	52
4.3 Estudio de caso: México, el contexto del PACMUN	53
Capítulo 5. Análisis	64
5.1 Análisis de la estructura de la red de localidades transnacional ICLEI	64
5.1.1 Caracterización de la estructura.....	64
5.1.2 Autoridad.....	66
5.1.3 Marco conceptual.....	69
5.2 Análisis del Proceso de la red de localidades transnacional ICLEI.....	70
5.2.1 Funciones de gobernanza.....	70
5.3 La estructura doméstica mexicana	71
5.4 Análisis del impacto de la red a través del programa PACMUN.....	73
5.4.1 Análisis de la estructura.....	73
5.4.2 Análisis del proceso	82
5.4.3 Análisis del impacto	99
Capítulo 6 Conclusión	108
6.1 Inducciones teóricas a partir del Estudio de Caso PACMUN	108
6.2 Sumario	109
6.3 Incidencias en los casos de EEUU, Australia y México.....	111
6.4 Repercusión de los resultados	113
6.4.1 En las posibilidades de transferencia.	113
6.4.2 En la práctica de la red de localidades transnacional ICLEI.....	113
6.5 Agenda a futuro	114
Referencias	116
Referencias de Información secundaria	120
Anexos	121

Descripción de las entrevistas realizadas.	121
Entrevista base.....	122

Lista de Figuras

Figura 1 Dimensión horizontal y vertical de la red de localidades	30
Figura 2 Descripción de los tres componentes fundamentales de la red.....	31
Figura 3 Descripción de los tres componentes fundamentales del programa.....	32
Figura 4 Síntesis de la delimitación conceptual para esta investigación	36
Figura 5 Actores y escala de participación en PACMUN.....	39
Figura 6 Estructura de entrevista en relación con la tipología de pregunta.....	42
Figura 7: Síntesis metodológica	45
Figura 8 Estudios de caso análogos	50
Figura 9 Estructura normativa propuesta por el gobierno mexicano.....	59
Figura 10: Estructura organizacional y funcional ICLEI, 2015	66
Figura 11: Tipología de Actores dentro de la sub red de localidades PACMUN	67
Figura 12: Modelo lógico del programa PACMUN.....	76
Figura 13: Estructura funcional esquemática de la UIPACMUN	79
Figura 14: Flujo de actividades de la UIPACMUN	81
Figura 15: Participación dentro del modelo lógico del programa PACMUN	84
Figura 16: Flujo de la participación en el programa PACMUN.....	85
Figura 17: Sociograma.....	93
Figura 18 Sumario de Resultados.....	110

Lista de Tablas

Tabla 1 Componentes estructurales y de proceso de la red, sus elementos y descripción.	33
Tabla 2 Elementos que integran la estructura domestica de un Estado y su descripción.....	34
Tabla3: Componentes, subcomponentes, elementos y su descripción del impacto de PACMUN.....	35
Tabla 4 Cronología política climática	54
Tabla 5: Elementos determinantes de la estructura doméstica mexicana.....	72
Tabla 6: Actores y actividades del PACMUN antes y después de aprobada la LGCC.....	88
Tabla 7: Medición cualitativa de la comunicación organizacional.....	90
Tabla 8: Tipología de comunicación interna organizacional del PACMUN	90
Tabla 9: Canales de comunicación de las líneas de comunicación existentes.....	95
Tabla 10: Barreras comunicativas.....	96
Tabla 11: Recursos determinantes de la capacidad institucional municipal.....	98
Tabla 12: Conceptualización del PACMUN a partir de los actores involucrados.....	101
Tabla 13: Atribución de responsabilidad de evaluación de estrategias	104
Tabla 14: Tipología de pregunta propuesta y su relación con el punteo de temas.	122

Capítulo 1 Introducción

1.1 Planteamiento del problema

Los acuerdos reflejados en el Protocolo de Kioto en 1997 por los cuales los Estados se comprometen y determinan objetivos de reducción de gases efecto invernadero son considerados mecanismos de gobernanza ambiental global (Andonova, Betsill, & Bulkeley, 2009). Sin embargo, los pocos objetivos alcanzados por parte de los Estados, propiciaron la presencia de nuevas formas de relaciones transnacionales que pretendían alcanzar los objetivos climáticos definidos transnacionalmente.

Una de estas formas fue consolidada por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), quien a través de su capacidad de crear redes para movilizar valores en direcciones horizontales y verticales, generó una de las redes más grandes de localidades. La red, que trabaja bajo el slogan “Local actions moves the world” cuenta con más de 1000 constituyentes.

Con el fin de expandir su alcance y su impacto en las políticas públicas locales, ICLEI, estableció oficinas nacionales y regionales que tienen la facultad de generar subredes de localidades. Con esta intención, la oficina nacional en México implementó el Programa de Acción Climática Municipal (PACMUN).

El programa que inició en el año 2012 y terminó en el 2015 con una participación de 421 municipios llegó a consolidarse como uno de los programas más importantes implementados por una red transnacional en México.

Aunque la metodología implementada en México ha sido revisada y proviene de la aplicada en el programa más exitoso de la iniciativa: la Campaña de Ciudades por la Protección Climática, entrevistas durante el proceso de implementación del programa con la Unidad de Implementación en México DF (junio 2014) han demostrado una preocupación institucional con respecto a la implementación y resultados del programa.

Esto, sumado a una realidad en donde PACMUN, como herramienta utilizada por la red transnacional para transportar sus objetivos, sólo ha sido analizado con fines promocionales y discursivos por el mismo ICLEI, representa un área de oportunidad para investigación.

1.2 Objetivos de la investigación

1.2.1 Objetivo general

Análisis de la implementación de la gobernanza climática transnacional de la red de localidades ICLEI a través del Programa de Acción Climática Municipal (PACMUN) en México.

1.2.2 Objetivos específicos

- Describir la estructura de la red de localidades transnacional ICLEI
- Analizar el proceso mediante el cual se implementaron las funciones de gobernanza
- Conocer el impacto de la red de localidades transnacional ICLEI a través de su herramienta de implementación PACMUN.

1.3 Límites de la investigación

Los límites de la investigación refieren a los recursos de tiempo, de método, de espacio, financieros, humanos y materiales que determinaron los alcances de este estudio. Las limitantes encontradas fueron las siguientes:

- El programa PACMUN se ha desarrollado, para marzo del 2015, en 421 municipios a lo largo del territorio nacional. Esta expansión del programa hace imposible, por limitantes de recursos financieros y de tiempo, recopilar cada uno de los casos a través de todo su proceso. La investigación propuesta corresponde y refleja un momento social, político y económico en particular y no pretende ser generalizable en otro contexto.
- La investigación a través de su perspectiva constructivista pretende recoger las voces de todos los actores en cada nivel del programa; sin embargo, por limitantes de tiempo y recursos, de la autora de la investigación como de los actores involucrados, se prosiguió a reunir las voces de los directores y coordinadores de trabajo como representantes de su institución u organización.
- Al no contar con una base de datos o indicadores de evaluación, la recolección de información se realizó bajo limitantes financieras, humanas y materiales por lo que la

información recabada sólo corresponde al momento y espacio especificado en el capítulo de metodología.

- La metodología propuesta para esta investigación fue construida a partir de los conceptos y métodos expuestos en el capítulo de marco teórico. Esto no determina que no exista otros factores determinantes en el proceso de una gobernanza transnacional a una implementación local ya que se entiende que la investigación se encuentra ligada a la subjetividad del autor y su realidad.

Capítulo 2 Marco conceptual

Este capítulo refiere a las bases teóricas utilizadas para fundamentar esta investigación. A partir de este apartado se pretende realizar un recorrido teórico para mapear el proceso de gobernanza climática transnacional emprendido por redes transnacionales en direcciones horizontales y verticales y que, por medio del uso programas de acción climática como herramientas de acción, logran impactar en una estructura doméstica. Así mismo, se expone la construcción de la adaptación teórica realizada por el autor para delimitar la investigación.

2.1 Régimen del Cambio Climático Global

2.1.1 Del régimen político-social climático a una gobernanza climática global

Las ideas no flotan libremente (Risse-kappen, 1994), son construidas, portadas y transmitidas por diferentes actores a lo largo de diferentes escalas y momentos. Estas ideas definen la forma en que los Estados conceptualizan problemas e intereses que pueden llegar a ser delimitados y normados por medio de regímenes.

El régimen, como concepto, puede referirse, según la Real Academia Española, para describir un conjunto de normas, sistema político o una variación del caudal de río en diferentes estaciones climáticas. Sin embargo, el régimen durante esta investigación utilizará la definición creada en las ciencias político-sociales donde se ha definido como una institución social formulada por diferentes actores quienes construyen un problema y norman sus interacciones y principios para su solución (Keck & Sikkink, 1998). Es por ello que se utilizará el término de “régimen político social” durante la investigación para referirse a la connotación antes expuesta.

En el caso del régimen político social en el área ambiental del cambio climático, fue el consenso científico sobre los efectos del cambio climático en el planeta el que construyó la necesidad de regular el uso de los llamados bienes comunes; para ello se necesitaba crear una autoridad, por encima del Estado, en la cual se pudiera normar este uso. El régimen político social del cambio climático, por lo tanto, se le nombra a la institución social que regula las interacciones entre los

Actores Públicos¹, específicamente los Estados, sobre los bienes comunes y sus acciones para mantener un equilibrio climático.

En un principio, el régimen político social del cambio climático estaba conformado casi en su totalidad por Estados-Actores que mantenían como institución central el Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) propiciando acuerdos como el Protocolo de Kioto en 1997 como regulador de acciones. Este acuerdo ejemplifica la cooperación entre los Estados como un mecanismo de gobernanza ambiental global (Andonova, Betsill, & Bulkeley, 2009).

Los mecanismos y procesos de gobernanza en la escala internacional habían sido observados y descritos por los estudiosos de las relaciones internacionales, hasta hace algunos años, utilizando la “teoría de régimen” la cual basa su idea central en la capacidad de estas instituciones, generadoras o representantes de regímenes en general, de afectar las decisiones de un Estado. Sin embargo, esta cooperación para la generación de regímenes es, a partir de esta teoría, realizada por los Estados-Actores ya que son los actores considerados con la autoridad para identificar los problemas, proponer soluciones y, con esto, reducir costos de transacción.

No obstante, esta aproximación ha sido criticada en los últimos años por la falta de reconocimiento de la influencia de la estructura doméstica y de la participación de otros actores internacionales, Actores- No públicos, como es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales.

Andonova (2005) refiere a Stokke (1997), quien describe a los Estados-Actores dentro de esta aproximación como “cajas negras” en donde el proceso de conceptualización de la idea, intereses, motivos y formas de transmisión entre los actores no es considerado.

La efectividad del régimen, bajo estos términos, ha sido relacionada con el éxito de la cooperación (Young, 1999) hacia un solo problema ignorando las escalas de éste (Bulkeley, 2005). Esta efectividad se vio cuestionada cuando, en el caso del régimen político social del

¹ Durante esta investigación los gobiernos son percibidos como Actores-Públicos. Dentro de estos Actores-Públicos se encuentra el Estado, Ministros, Secretarías, Instituciones y dependencias de gobierno, así como funcionarios públicos.

cambio climático, el Protocolo de Kioto no logró un compromiso real entre los Estados-Actores y la institución central (CMNUCC); convirtiéndose de este modo, sólo en un símbolo del régimen.

Este régimen, que había sido constituido casi en su totalidad por Estados-Actores, se mantuvo bajo una nueva influencia de Actores no Públicos quienes a través de iniciativas buscaban lograr los objetivos no alcanzados por la institución central (CMNUCC) y los Estados-Actores. El discurso de acción de estas iniciativas nace de la premisa de que los problemas ambientales están relacionados con el sistema e ideales construidos por los Estados-Actores.

El reconocimiento de estos nuevos actores como piezas fundamentales en la formación y mantenimiento del régimen propició, ante los problemas ambientales, la difusión y creación de nuevos núcleos de conocimiento, de definición de problemas y de objetivos. Esta dispersión de discursos re-direccionó la atención científica hacia el grupo de actores generadores del mismo, su tipología, autoridad y las funciones de gobernanza para realizar esta dispersión.

Autores como Asselt y Zelli (2014) observaron la construcción de nuevas visiones por diferentes actores, las cuales podían diferir de la creada por la institución central, como nuevos centros o núcleos de gobernanza y le atribuyeron el término “policéntrico” utilizado por Ostrom en el 2010 para definir una arquitectura de gobernanza fragmentada por la suposición de diferentes instituciones activas en una misma área. Bajo esta línea, nació la teoría del régimen policéntrico, la cual brindó las bases para describir una gobernanza fragmentada por la participación de diferentes actores y sus construcciones discursivas.

No obstante, mientras unos autores se adentran en la teoría policéntrica, Victor y Keohane (2010) mantienen la visión de una fragmentación pero proponen el término “régimen complejo” para referirse a regímenes que coexisten sin una clara jerarquía dentro de un mismo tema pero con diferentes patrones de intereses e ideologías. Para estos autores, las instituciones e iniciativas como las acciones unilaterales, iniciativas bilaterales, clubes, agencias especializadas de la ONU, consejeros expertos, bancos multilaterales de desarrollo, protocolos y regímenes legales de la ONU son foros que no mantienen una jerarquía y ejecutan funciones de gobernanza como es el caso del desarrollo de normas y objetivos comunes. Ante un

problema ambiental con límites diversos, existe una gran diversidad de instituciones e iniciativas para manejarlo.

Sin embargo, sea bajo un régimen policéntrico o régimen complejo, existe un consenso que remarca la gobernanza ambiental global como un proceso generado por Actores Públicos y Actores no Públicos en donde se incluyen organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, actores orientados al mercado y comunidades científicas. Todos ellos con nuevas relaciones de autoridad, donde un Actor no Público puede regular un Actor Público (Auer, 2000).

Este consenso comenzó la transición hacia la idea de estudiar la gobernanza ambiental global “más allá del régimen” en donde la autoridad y legitimidad de los Actores no Públicos para cambiar o influenciar a los Públicos, sobre todo en el nivel local, es definida y formalizada por el mismo discurso y estructura de la iniciativa dentro de una estructura doméstica formal (Betsill & Bulkeley, 2006) (Bulkeley & Schroeder, 2009). Bajo esta perspectiva, todos los actores son reconocidos, existiendo alta cooperación entre ellos para lograr un objetivo común.

La fragmentación cooperativa como una característica estructural de la gobernanza ambiental global hace posible enfocar los estudios a la rama “climática” en donde existen diferentes actores construyendo discursos e implementando mecanismos de gobernanza climática global. El concepto de gobernanza climática global mantiene el término “global” como una categoría causal y no como una espacial (Okereke & Bulkeley, 2007).

Dentro de la gobernanza climática global la cooperación entre los diferentes actores opera a través de la construcción de relaciones transnacionales y la conformación de redes.

2.1.2 Relaciones transnacionales y la conformación de redes y asociaciones climáticas

Los diferentes actores dentro de la gobernanza climática global buscan relacionarse entre sí para ejercer mayor influencia en el proceso de construcción de políticas nacionales. Existen dos formas de conformar esta relación: la participación de Actores Públicos con Actores no Públicos en la búsqueda de lograr un objetivo común o la participación de Actores Públicos buscando un bien común independientemente de su agenda política. Esto ha sido definido por autores como

Risse y Kappen (1995) en donde las relaciones transnacionales son “interacciones regulares a través de las fronteras nacionales cuando al menos un agente es un agente no estatal o no opera en nombre de un gobierno nacional o una organización internacional... O cuando al menos un actor persigue su propia agenda independientemente de las decisiones nacionales” (p. 3).

Las relaciones transnacionales tienen la capacidad de establecer coaliciones a través de redes. La definición de redes realizada por McArdle (2014) Brenner (2004) como un nuevo espacio creado por “*la unión de nodos geográficamente dispersos*” (énfasis añadido, p. 114) describe la visión de una relación y cooperación sin límites político-geográficos o de escala.

Para Rhodes (1997) existen dos características importantes de las redes: que son interorganizacionales y que mantienen un grado de autonomía. Al serlo así, las cooperaciones se ven estabilizadas por las redes, las cuales facilitan la comunicación entre los actores manejando información, creando conocimiento y normando acciones (Betsil & Bulkeley, 2004).

Las redes, al tener esas habilidades de crear, implementar y evaluar políticas públicas, pueden ser descritas como herramientas o manifestaciones de la gobernanza global.

Estas redes, a su vez, pueden ejecutar programas para difundir el conocimiento y normas creadas por los actores que las conforman, en diferentes escalas o niveles, en su búsqueda de un mayor número de constituyentes para legitimizar sus discursos.

Para Betsill y Bulkeley (2004) existen tres tipos de redes transnacionales: comunidades epistémicas, coaliciones transnacionales de defensa, y la sociedad civil global. Las comunidades epistémicas son grupos de expertos que comparten una misma visión promoviendo la difusión de su conocimiento para la toma de decisiones. Las coaliciones transnacionales de defensa son considerados los actores que trabajan por un mismo objetivo en diferentes escalas políticas y en diferentes arenas (doméstica e internacional) en donde los conocimientos pueden ser legitimados en una escala local sin haber pasado por la estatal o nacional. La sociedad civil global es definida como la esfera pública en donde la sociedad es unida por el conocimiento

generado por el proceso de difusión y busca cambiar, al igual que en los otros tipos de redes, e influir en la generación de normas y patrones de conducta.

Mientras la tipología descrita es la más conocida, el mantenimiento de dichas redes está relacionada con la interacción lograda entre los actores y su capacidad de implementación de acciones. Para establecer un mayor compromiso de implementación existen redes que han desarrollado asociaciones las cuales son definidas por Steets (2004) y retomados por Bäckstrand (2008) como *“arreglos voluntarios para la cooperación entre actores públicos, comerciales y de sociedad civil que mantienen un grado mínimo de institucionalización y proceso de toma de decisiones no jerárquicos para atacar problemas de políticas públicas”* (pág. 25; énfasis añadido). Estas asociaciones pueden ser públicas, híbridas o privadas dependiendo de los actores que las conformen y pueden institucionalizarse hasta conformar cuarteles o sedes propiciando una mayor interacción entre los actores para, con esto, aumentar su legitimidad.

Las redes y asociaciones niveles que crean un nuevo espacio o esfera sin delimitaciones territoriales para operar simultáneamente en diferentes arenas (doméstica e internacional) donde la gobernanza tiene lugar. Este nuevo espacio puede mapearse a través del uso del concepto de gobernanza multinivel.

2.2 Gobernanza multinivel y la escala local.

2.2.1 Gobernanza multinivel como marco para una gobernanza transnacional

Siendo las escalas geográficas una construcción político-social (Brenner, 2001) éstas no pueden ser consideradas permanentes y, por lo tanto, debe existir espacio para suponer la generación de nuevos espacios a partir de las redes y asociaciones.

Esta observación creó que diferentes autores enfocaran su trabajo en la definición de estos nuevos espacios y su relación con el concepto geográfico de “escala”. Fue así como el término “nivel” se describió como la unidad de análisis en la que se puede llegar a dividir horizontalmente una escala (Cash, et al., 2006). Una vez definido un término para su estudio, los niveles fueron utilizados dentro de las políticas públicas para otorgar un reconocimiento al espacio construido por las redes. En otras palabras, escala y nivel devinieron conceptos

complementarios para expresar la construcción de nuevos espacios, unos con relación a la generación de una delimitación y otros como espacios de interacción entre diferentes actores.

La aceptación e importancia de todos los niveles y escalas creados socialmente se reconoce dentro del marco de gobernanza multinivel. Como su mismo nombre lo implica, su énfasis en las conexiones entre los niveles brinda un espacio para analizar la forma en que se gobiernan los asuntos ambientales en múltiples niveles.

Hooghe y Marks (2001) investigaron la forma en que se organizaba la gobernanza multinivel y definieron dos visiones que predominaban: la primera en donde el Estado mantiene la autoridad central y mayor jerarquía definiendo la cantidad y ubicación de los demás niveles por debajo de él; y la segunda, en donde se busca abarcar todos los niveles y los actores que actúan en ellos, incluyendo los nuevos espacios construidos por los demás Actores No Públicos reconocidos por el Estado para negociar argumentos y toma de decisiones conjuntas. Esta investigación se focalizará en la segunda visión de organización, ya que en ella se puede describir la importancia del espacio creado por la interacción de diferentes Actores Públicos a través de las redes transnacionales.

El marco de gobernanza multinivel bajo estos términos proporciona las bases para describir las formas de gobernanza en estos nuevos espacios creados por redes transnacionales cuando los roles y responsabilidades van más allá del “lobbying”² de los gobiernos. Para Andonova, Betsill y Bulkeley (2009) se podrá identificar una forma de gobernanza transnacional cuando algunas *“redes operando en la esfera transnacional conduzcan a sus constituyentes hacia un objetivo público”* (p. 56; énfasis añadido). Para estos autores, el término constituyentes lo utilizan para describir las organizaciones y actores que integran una red y que, para formar parte de esta forma de gobernanza, deben reconocer mutuamente su autoridad y definir funciones para establecer la diferencia entre las redes que influyen instituciones gubernamentales y aquellas que gobiernan estableciendo una conducta normada dentro de la red.

² Según Oddone (1999), el término “lobbying” se refiere a la actividad de cabildeo para influir sobre una política pública determinada.

Bajo esta misma dirección y utilizando la aproximación de gobernanza multinivel previamente expuesta se identifican dos dimensiones de acción e impacto: la horizontal y la vertical (Bulkeley & Bersill, 2005) (Corfee-Morlot & Kamal-Chaoui & Donovan & Cochran & Robert & Teasdale, 2009).

La dimensión vertical la establecen las relaciones entre los niveles y escalas previamente determinadas por un contexto específico. Esto implica la necesidad de cooperación entre las escalas jerárquicas sociales-políticas próximas a la escala del nodo de red en donde se busca la implementación de una acción puesto que, en temas sobre el cambio climático, mantienen relaciones normativas e institucionales dentro de su propia estructura que condicionan la efectividad de la acción. (OECD, 2009).

La dimensión horizontal es descrita por redes entre ciudades, regiones o naciones en donde el principal objetivo es la difusión de conocimientos, políticas y normas dentro de una misma escala pero en diferentes lugares geográficos.

Las redes, bajo esta perspectiva, para eliminar las barreras escalares pueden llegar a abarcar una o ambas dimensiones.

Recapitulando, la gobernanza multinivel proporciona las bases para mapear el nivel transnacional y las dimensiones horizontales y verticales construidas y utilizadas por las redes para, de este modo, llevar a cabo procesos de gobernanza transnacional que, a través de sus funciones y mecanismos, pueden impactar localmente.

2.2.2 Importancia de la escala local en la gobernanza transnacional

La importancia del espacio como variable para la formulación e implementación de procesos de gobernanza transnacional nace de la predeterminación de que los procesos sociales, económicos y políticos se desarrollan de desigual forma en las diferentes escalas (González, 2005).

La escala dentro de la geografía humana es considerada como un concepto relacional al sólo poder comprenderse en comparación con las demás escalas (Haarstad, 2014). Es así como la

escala local, es mentalmente dimensionada siempre y cuando exista una relación con la escala estatal y nacional.

Dado que se trata de construcciones sociales espaciales, al no estar delimitadas ambientalmente para su conformación, en un estudio de escala no se pueden asumir ciertas características o arreglos escalares como un hecho ya que se encuentran en constante movimiento y dependen de las facultades que hayan sido acordadas en sus agendas particulares y por las que fueron creadas (Born & Purcell, 2006). Sin embargo, la presión de contestar la pregunta de ¿a qué escala se deben gobernar los recursos naturales? Inició la búsqueda para analizar las escalas en relación con su posibilidad de lograr objetivos específicos ambientales.

Existen dos visiones sobre la valoración de la escala local como nivel de representación y posibilidad de intervención en las relaciones internacionales. La primera radica en la visión del cambio climático como un problema global que puede ser resuelto en un nivel local (Kern, 2010) ya que es a esta escala donde existe una relación directa entre los individuos y en donde los actores locales tienen la capacidad de adaptarse a los variantes flujos globales (Castells, 2003). La segunda visión la mantienen los autores inconformes ante la tendencia de asumir inherentemente lo local como la mejor opción para lograr la formulación de políticas públicas alternativas (Kern, 2010; Harvey, 2006).

Aunque existe una creciente preocupación de caer en la llamada “trampa local”, la tendencia de recurrir a lo local como política de aproximación de las diferentes iniciativas ha sido más fuerte. Al relacionar lo global con lo local, los gobiernos locales aumentan su influencia al estar capacitados directa y flexiblemente para actuar sobre los problemas ciudadanos (López, 2010), con lo cual se convierten en actores fundamentales del proceso de gobernanza.

La escala local está normalmente relacionada con las ciudades y metrópolis bajo la premisa de que son los sitios en donde la energía y la basura se producen y administran. Diferentes autores argumentan que las ciudades son las generadoras de cerca del 80% de las emisiones de CO₂ globales y que, a través de sus autoridades locales pueden lograr cambios políticos que se trasladen a la escala nacional e internacional; esto, al generar acciones y estrategias en

conjunto con la ciudadanía y los tomadores de decisiones locales para reducir hasta 75% de estas emisiones (Bestill & Bulkeley, 2004; Hakelberg, 2014). Los autores que trabajan bajo esta premisa declaran que *“las ciudades no sólo son parte del problema, también de la solución”* (Marzano & Choliboi, 2015, pág. 5, énfasis añadido).

Las iniciativas o asociaciones transnacionales buscan la aceptación y unión de actores influyentes en la escala local a través de redes de ciudades o municipalidades. Vanessa Marx refiere a Brugué para describir esta nueva etapa de las relaciones transnacionales: *“Se trata de liderar la red a través de la influencia, de crear marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella”* (Marx, 2010, p. 30; énfasis añadido).

Dentro del régimen complejo, fragmentado por las diferentes instituciones o iniciativas, la acción puede ser implementada y el consenso establecido a través de redes transnacionales municipales o de ciudades en donde impactan.

La importancia de este tipo de redes se centra en el estudio realizado por Lee (2013) en donde sus resultados sugieren que las ciudades globales, por sus interacciones económicas y políticas, buscan la inmersión dentro de este tipo de redes para el intercambio y difusión de ideas que en un momento no fueron atendidas por sus Estados. La unión de las ciudades que buscan influenciar los resultados de políticas, dentro de un contexto climático, determina la dirección de la gobernanza climática transnacional.

2.3 Redes de ciudades y municipalidades.

Las redes, bajo la temática ambiental ante el cambio climático, legitimizan su discurso y generan un ambiente de cooperación e intercambio de información y experiencias sobre estrategias, programas y fondos para reducir las emisiones de CO₂ y la vulnerabilidad local ante el cambio climático.

Existen dos necesidades básicas para la creación de redes municipales o de ciudades: por un lado, se encuentra la necesidad de la iniciativa transnacional de atraer constituyentes e

implementar las acciones propuestas; y por el otro, la necesidad de los actores locales de operar en un contexto transnacional y expresar sus intereses. Ambas necesidades se unen, para multiplicar su impacto, al relacionar las dimensiones horizontales y verticales de gobernanza multinivel.

Diferentes autores han creado tipologías de redes para comprender los alcances y limitaciones de las redes de conformar dicha relación dimensional. Por un lado, Borja y Castells (2000) definen a estas redes como “redes globales de nodos urbanos” y los categorizan de acuerdo las capacidades de influenciar su dimensión vertical a través de su función: de cabildeo, de generadores de economía local, de intercambio de información y experiencias, de funciones y responsabilidades y de re escalamiento al utilizar estrategias para alterar la jerarquía de estructura escalar predispuesta. Por el otro, Le Galès (2003) clasifica las redes solo con respecto a su dimensión horizontal en tres: de cooperación en un interés particular, de lobby para la defensa de ciertos recursos y de intercambio de información. Sin embargo, la tipología puede variar ampliamente de autor en autor ya que el funcionamiento que la red mantiene depende de los objetivos que pretenda lograr y de las dimensiones que logra integrar (Tejado, 2010).

Las redes, al contextualizarse dentro de la gobernanza multinivel, buscan eliminar las barreras escalares gubernamentales por medio de herramientas que promuevan la cooperación entre las dimensiones horizontales y verticales (OECD, 2009). Una de las herramientas más utilizadas son los planes de acción local (Kern, 2010) utilizados para educar, esparcir y demostrar ante otras escalas las estrategias de acciones contra el cambio climático emprendidas localmente a través de sus constituyentes y, de este modo, presionar para incorporar la temática del cambio climático en marcos normativos estatales y nacionales.

Para Rozenblat (2012) tanto los componentes internos de las ciudades como los externos están conectados a través de las redes que los constituyen. De este modo, la red transnacional se desenvuelve bajo una dualidad en donde es conformada y legitimizada por ciudades que la estructuran pero, a su vez, es la misma red la que transforma las ciudades.

Así, las redes proporcionan un espacio de interacción entre diferentes actores en diferentes niveles en las dimensiones horizontales y verticales en las que se desenvuelve y que, a través de

las herramientas de los planes de acción climática, busca impulsar la cooperación entre ambas dimensiones.

2.4 Redes Locales Transnacionales

2.4.1 La participación dentro de la red climática transnacional de localidades.

La participación, según Ferney (2011), debe poseer las siguientes características: debe ser un proceso, debe ser un acto voluntario, consensual, organizado y debe promover la transparencia, igualdad e integración.

Una red climática transnacional de localidades, al ser horizontal, está constituida por actores de un nivel espacial local que buscan obtener resultados globales con esfuerzos locales. Sin embargo esto no puede ser logrado sin una interacción escalar por medio de la participación de los actores dentro de la dimensión horizontal conformada por la red y de la dimensión vertical conformada por las escalas geográfico-políticas determinadas por la estructura doméstica.

Aunque la participación abierta y directa dentro de la acción colectiva es, casi siempre, uno de los criterios definidos en un nivel estructural por las organizaciones o iniciativas transnacionales dentro de sus redes, para lograr una participación genuina, cada uno de los actores debe encontrarse inmerso en el proceso participativo y poseer un verdadero poder sobre él (Arnstein, 1969). Esta inmersión participativa de cada uno de los constituyentes es un factor necesario dentro de la red ya que proporciona legitimidad a la red y al discurso bajo el cual fue creada.

Es así como la participación horizontal y vertical para la creación de alianzas entre los constituyentes requiere, además de una congruencia discursiva entre los actores, ciertos costos y riesgos que son determinados por la dispersión geográfica de los nodos que conforman la red; en este caso, los nodos son representados por las localidades a través de ciudades y municipalidades. Los costos y los riesgos generados han sido determinados por autores como Smith y Wiest (2005) como factores determinantes en los procesos participativos dentro de la red y de la capacidad de ésta para atraer nuevos miembros.

La tipología de los actores que constituyen y participan dentro de una red de este tipo está relacionada con la autoridad con la cual proponen estrategias e impactos en las políticas públicas de una estructura doméstica específica. Aunque existen autores como Bruch y Czebiniak (2002) que afirman que los problemas ambientales deben comprometer a cada sector de la sociedad, no todas las redes son conformadas a partir de una visión “híbrida”, que involucra Actores Públicos y Privados, sino que puede llegar a constituirse a partir de una sola tipología de actores en donde se traslada la autoridad de cada actor hacia la red y viceversa.

Sin embargo, la participación puede medirse independientemente de su tipología. Existen diferentes niveles de participación que puede mantener un actor dentro de una red transnacional; desde su utilización como informante, consultor o hasta el uso de este espacio para su propio empoderamiento. Esto último se ha logrado cuando los autores locales a través de la red utilizan la dimensión vertical en la que se encuentran suscritos y son relacionados con un nivel participativo alto. Al relacionar ambas dimensiones, pueden llegar a formular estrategias de abajo hacia arriba que, a partir de un “*efecto boomerang*”, pueden revertir el flujo jerárquico y llevar sus inquietudes y problemas locales a la escala transnacional.

La participación dentro de los procesos de toma de decisiones, cuando es asumida por la red, desarrolla un aprendizaje social a partir de una solidaridad grupal sobre las diferentes visiones y necesidades de los actores involucrados, los cuales pueden modificar comportamientos y estructuras de trabajo (Ran, 2012).

Al aumentar la participación dentro de una red, aumenta la influencia de la red geográficamente y discursivamente lo cual le permite construir programas y proyectos que son legitimizados ante dicha participación para impactar en ambas dimensiones.

2.4.2 La influencia de la estructura doméstica en las redes transnacionales

Los países responden de forma diferente a la inmersión de redes transnacionales dentro de sus contextos nacionales. Unos de los primeros autores en observar esta diferencia fue Risse-Kappen (1995) quien, después de definir las relaciones transnacionales, describió las características por las cuales una relación transnacional en forma de red podía influir en las políticas públicas de una determinada nación. Para este autor, la estructura doméstica y la

institucionalización de organizaciones sociales internacionales dentro de esta estructura son los principales factores que crean una variación de la influencia política de los actores transnacionales que funcionan a través de redes.

Bajo esta perspectiva, la estructura doméstica y las instituciones internacionales conformadas que trabajan oficialmente dentro de dichas estructuras pueden llegar a posibilitar el acceso a la red. Mientras que, por un lado, la importancia de las instituciones internacionales en esta visión radica en que su presencia implica la superación de barreras estructurales escalares a partir del fortalecimiento de la relación creando redes de políticas públicas como conexiones entre las necesidades sociales y las acciones políticas; por el otro, la estructura doméstica es definida por las condiciones locales de cada nación y se encuentra descrita por la estructura administrativa de las instituciones políticas del Estado; la estructura social definida por la unión ideológica y capacidad de politizarla; y por último, la red de políticas creadas nacionalmente que fungen como nexo entre estas dos estructuras (Risse & Kappen, 2005).

Los conceptos de institucionalismo y estructura doméstica han sido muy utilizados dentro de las teorías de relaciones internacionales en donde se encontró que la estructura doméstica definía la capacidad de cada Estado de relacionarse en una arena transnacional. Estos estudios permitieron a autores como Andanova, Hale y Roger (2014) proponer una relación entre la estructura doméstica y la gobernanza transnacional. En sus hallazgos, encontraron que gobiernos descentralizados, personal gubernamental competente, libertades sociales y políticas ambientales influían en un alto impacto en la gobernanza transnacional climática.

Ante este reconocimiento, la tipología institucional generada por Andanova, Betsill y Bulkeley (2009) para determinar el proceso de gobernanza utilizado por la red y la autoridad con la que basan su participación debe ser descrita para comprender bajo qué condiciones opera esta red. Para estos autores, por un lado, el tipo de autoridad ejercida por los actores se pueden distinguir en tres tipos: pública, híbrida y privada, dependiendo de su procedencia; el proceso de gobernanza, por otro lado, se define de acuerdo a la función implementada: intercambio de información y conocimientos, construcción de capacidades y configuración de normas.

De este modo, se puede comprender que los factores internos descritos en la estructura doméstica así como la capacidad de la red para estructurarse horizontal y verticalmente mantienen una relación con el desempeño de la red.

Esta influencia determinada por estos factores puede ser evaluada a través de la herramienta utilizada para transportar los objetivos, estructura y procesos de la red en una estructura doméstica en particular. La herramienta normalmente utilizada por dichas redes son los planes de acción local que fueron creados por la red y, a la vez, proporcionan información de cómo los procesos estructurados por la red fueron influenciados por la estructura doméstica para lograr una implementación exitosa.

2.4.3 La evaluación de los planes de acción local

Las redes utilizan los planes de acción local como herramienta para llevar a cabo procesos de gobernanza y difusión de ideologías. Estos planes de acción local buscan la incorporación de nuevos actores en la red y el impacto en las políticas públicas a través de estrategias de reducción de vulnerabilidad y emisiones de gases de efecto invernadero. Los planes pueden evaluarse y monitorearse para determinar el impacto de esta herramienta dentro de una estructura doméstica específica.

La necesidad de los diferentes actores de medir su éxito en la participación de proyectos o programas ha creado que los sistemas de monitoreo y evaluación se conviertan en componentes primordiales de las estructuras de gobernanza (Görgens & Kusek, 2010). El diseño de estos sistemas permite analizar el proceso del programa o proyecto en todas sus etapas, escalas y actores involucrados y explorar los obstáculos gubernamentales a los que se enfrentan.

La Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCED) distingue el concepto de monitoreo con el de evaluación. Para la OCED, el monitoreo se basa en la medición continua de progreso hacia un determinado objetivo; mientras que evaluación es definida como la valoración de un programa durante su proceso o completado para determinar su eficiencia, impacto y sustentabilidad (DAC, 2015).

Diferentes metodologías apuntan hacia la necesidad de evaluar un programa o proyecto desde sus comienzos hasta sus resultados. El enfoque del marco lógico de análisis es uno de los más reconocidos como una herramienta de gestión en donde se estructura el programa o proyecto en una forma sistemática. Para autores como Jensen (2010) este tipo de herramienta genera una relación entre aportaciones, actividades y resultados que propicia la participación al comprender los actores involucrados en cada momento del proyecto.

Aunque existen diferentes variantes de este enfoque, éstas mantienen en común poder propiciar la participación de los diferentes actores dentro del programa, lo que puede ayudar a expresar la transparencia, responsabilidades y roles de una manera sistemática.

Una de las variantes o subenfoces es la herramienta de *sistemas de retroalimentación* en donde se recogen las ideas y necesidades de los coordinadores y beneficiarios. Este tipo de herramienta de aprendizaje promueve la responsabilidad social de las organizaciones al capturar la voz de la experiencia de los más marginados durante el ciclo del programa (Jacobs, Barnett, & Ponsford, 2010).

Una vez recogidas las voces de los actores involucrados y los beneficiarios del proyecto es más difícil que la organización o iniciativa pueda hacer caso omiso de sus experiencias y necesidades.

Estas herramientas permitirán generar flujos de comunicación entre los actores independientemente de la escala en que se encuentren. La comunicación honesta y abierta debe ser considerada como una responsabilidad compartida (Fernandez Collado, 2005).

La evaluación de la herramienta, de creación de planes de acción climática utilizada por la red, será analizada para conocer el impacto de dicha red en el contexto mexicano.

2.5 Adaptación teórica

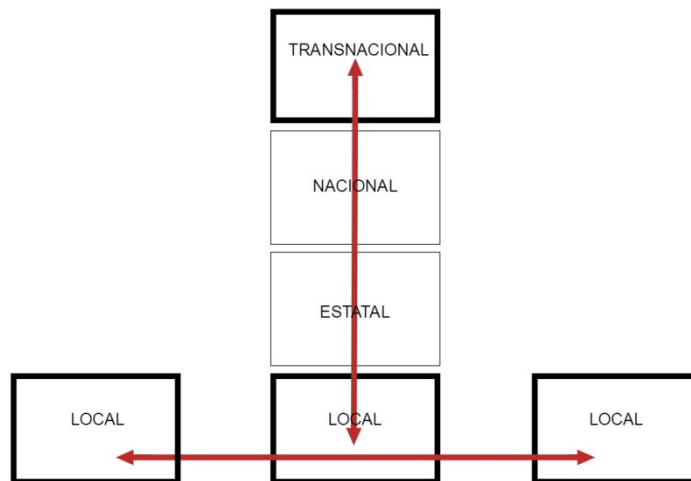
Este apartado tiene como propósito exponer la construcción del modelo conceptual metodológico a partir de la adaptación de los conceptos y fundamentos teóricos antes expuestos.

El régimen político social del cambio climático se encuentra compuesto de nodos de gobernanza transnacional los cuales pueden estar constituidos por iniciativas que, a través del uso de las redes de localidades, buscan atraer nuevos constituyentes para lograr objetivos públicos específicos.

Dentro de la aproximación de gobernanza multinivel, se puede mapear a las redes de localidades dentro de una escala transnacional y determinar las relaciones en las dimensiones horizontales y verticales que mantienen las localidades al ser considerados constituyentes de dicha red.

En la figura 1 se describen las dimensiones horizontales y verticales definidas por las redes de localidades transnacionales. La dimensión horizontal, dentro de esta aproximación, se compone por la unión de localidades que buscan objetivos climáticos comunes sin importar su localización geográfica y que, por medio de esta unión, logran la difusión de información, conocimiento y normas. La dimensión vertical la define las relaciones escalares determinadas por la red transnacional al crear una ligar discursiva y de conformación Transnacional-Local.

Figura 1 Dimensión horizontal y vertical de la red de localidades



Fuente: Elaboración propia, 2015

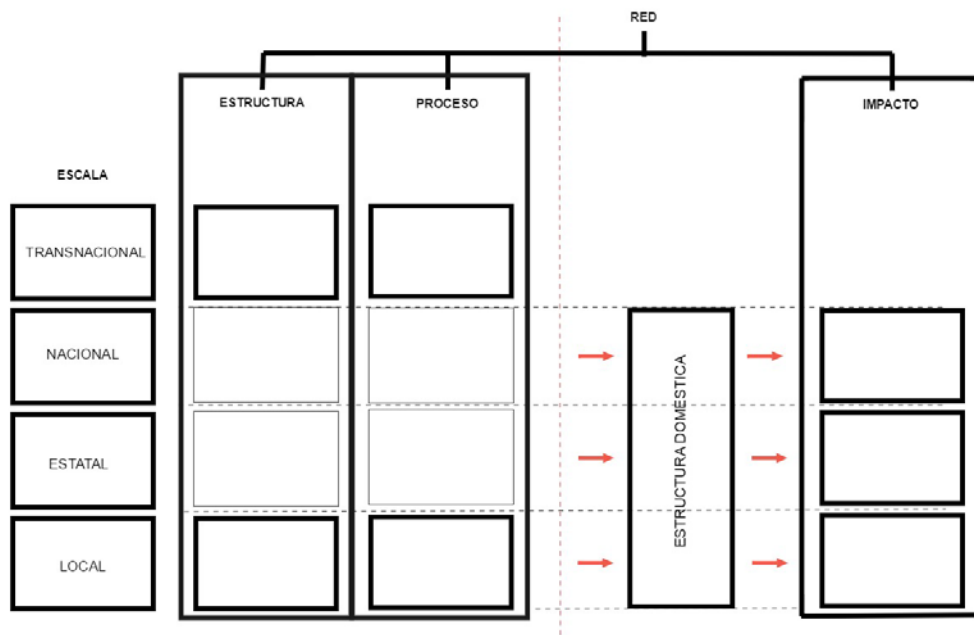
Ambas dimensiones son utilizadas por las localidades para aumentar su influencia. Sin embargo, para lograrlo, la red debe de crear relaciones escalares entre las localidades y entre la escala transnacional y la local. Estas relaciones escalares pueden ser creadas y fortalecidas a través de herramientas que fomenten la cooperación escalar. Una de las herramientas más utilizadas para fortalecer la dimensión vertical son los programas de acción climática local.

Es por medio de esta herramienta que la red construye relaciones escalares con las escalas nacionales y estatales (representadas de color más claro en la figura 1). Esta cooperación le permite a la iniciativa conducir su discurso y proceso de gobernanza para lograr sus objetivos de atracción de constituyentes y, a su vez, le otorga a las localidades autoridad y legitimidad para lograr implementar sus estrategias locales y con esto, impactar en las políticas públicas locales, estatales y nacionales.

La dimensión vertical relacionada desde lo transnacional hasta lo local a partir del programa, contiene los tres componentes fundamentales de la red: estructura, proceso e impacto. Estos componentes se determinan en diferentes arenas ya que mientras la estructura y proceso es definido por la iniciativa, el impacto se encuentra relacionado con la implementación e impacto propio del programa y su capacidad de conducir los objetivos y procesos de gobernanza a través de una estructura domestica específica.

En la figura 2 se muestra gráficamente la dimensión vertical construida por la red y los tres componentes fundamentales: estructura, proceso e impacto. Se puede observar como la estructura y proceso se encuentran separados del impacto por la estructura domestica del lugar, ya que los elementos estructurales y de proceso definidos por la iniciativa en su arena transnacional deben de transportarse a través de la estructura domestica para ser utilizados dentro de la estructuración misma del programa y de este modo, lograr los objetivos de la red. Así mismo, la figura 2 muestra como la estructura y proceso deben de utilizar las relaciones que ha generado el programa para unir lo Transnacional con lo Local a través de la cooperación escalar.

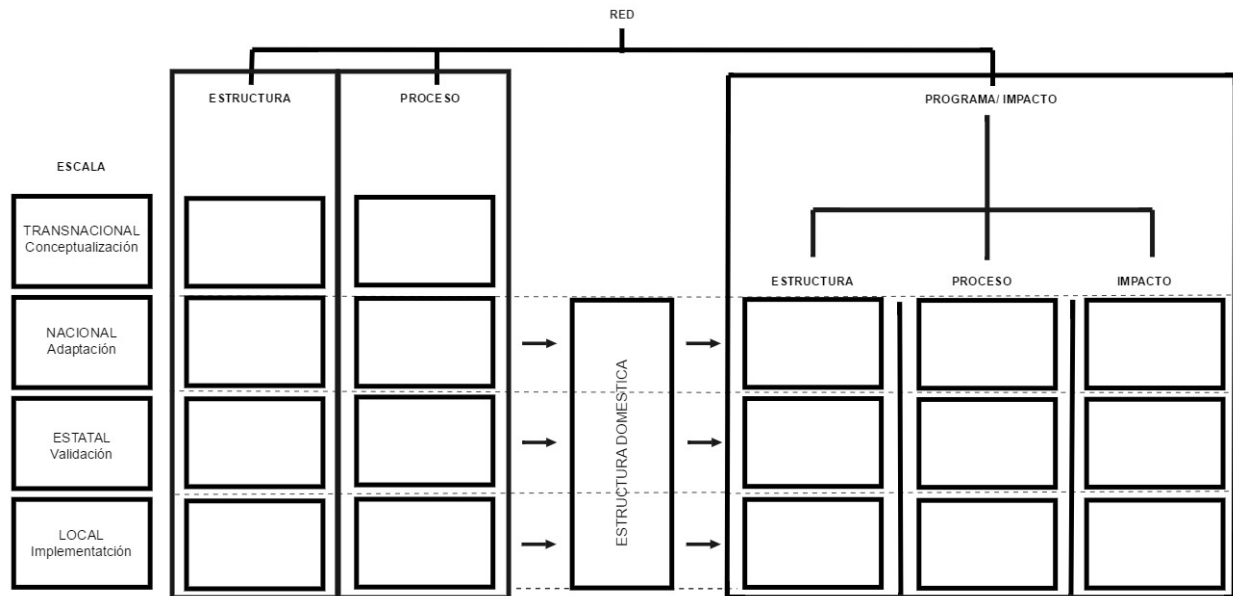
Figura 2 Descripción de los tres componentes fundamentales de la red



Fuente: Elaboración propia, 2015

Siendo el programa la herramienta por la cual la red busca crear un impacto, el impacto de la red solo puede ser definido por el impacto propio del programa. Para conocer este impacto, el programa debe de analizarse a partir de sus tres componentes fundamentales en cada una de las escalas en donde operó

Figura 3 Descripción de los tres componentes fundamentales del programa



Fuente: Elaboración propia, 2015

Este arreglo, permite al autor conocer las relaciones escalares construidas y el impacto de la red en cada una de las escalas a través de su herramienta de programa de acción climática local.

Cada uno de los componentes se puede analizar a través de sus elementos. Estos elementos mantienen las cualidades teóricas para representar cada uno de estos componentes.

El componente *estructural* de la red se encuentra descrito por los siguientes elementos: la caracterización de la estructura, su marco conceptual y su autoridad. El elemento de caracterización de la estructura define la organización interna de la red, tipo de representación y de relación con los constituyentes; el marco conceptual, identifica y delimita la problemática y la solución, creando objetivos y visión de la iniciativa que rigen sus actividades y toma de decisiones; y por último, la autoridad por la cual es conducida las funciones de gobernanza.

El elemento que detalla el *proceso* de la red son las funciones de gobernanza. Las funciones de gobernanza exponen la forma en que opera la red para captar nuevos miembros y lograr impactar en las políticas públicas. Para efectos de esta investigación se utilizarán las categorías

propuestas por Andonova, Betsill y Bulkeley (2009) para observar el fenómeno de gobernanza dentro de las redes transnacionales.

La Tabla 1 muestra los elementos de los componentes estructurales y de proceso, así como la descripción por la cual se analizarán.

Tabla 1 Componentes estructurales y de proceso de la red, sus elementos y descripción.

Componente	Elemento	Descripción
Estructura	Caracterización	Tipología de estructura
	Marco conceptual	Delimitación consciente del problema para inspirar y lograr legitimización de la acción.
	Autoridad	Tipología de los actores en el proceso de toma de decisión.
Proceso	Función de gobernanza	Función de gobernanza lograda (compartir información, construcción de capacidades, configuración de normas)

Fuente: Elaboración propia, 2015

Bajo el término de *estructura doméstica* se utilizara los elementos de oportunidad de acceso a redes determinados por Risse-Kappen (1994). Se analiza la estructura organizacional del Estado mexicano como determinador de toma de decisión, recursos y procesos de comunicación; la red de políticas, como estructuras exógenas a la estructura formal del Estado que pueden facilitar las relaciones entre los diferentes actores y; por último, la estructura social como definidor de la capacidad de la sociedad de incorporar nuevos conceptos y modificar su conducta.

Tabla 2 Elementos que integran la estructura domestica de un Estado y su descripción

Componente	Elemento	Descripción
Estructura domestica	Red de políticas	Grado en que las organizaciones intermediaras entre sociedad y servidores públicos se relacionan. Decisión consensuada vs polarizada.
	Estructura del Estado	Estructura de las instituciones públicas. Decisiones bajo un modelo centralizado vs fragmentado.
	Estructura social	Grado de polarización social con respecto a sus ideologías. Débil vs fuerte.

Fuente: Elaboración propia, 2015

El componente de *impacto* de la red está relacionado con el programa, por lo tanto, es determinado por los sub-componentes de estructura, proceso e impacto del propio programa en cada uno de los niveles.

El sub-componente de estructura es definido por su *caracterización* en donde se determina los criterios fundamentales por los que el programa fue estructurado; la *metodología*, que proporciona dirección al programa; el *modelo lógico*, el cual expresa de manera sistemática el proceso oficial del programa; y, por último, la *distribución de responsabilidades* la cual determina la atribución formal o informal construida dentro del programa y la acción que propició en cada actor. Cada uno de estos subcomponentes será descrito y analizado en el capítulo de análisis.

El sub-componente de proceso es expresado a través de los elementos de comunicación, capacidad y voluntad política. El elemento de *comunicación* es expresado por las relaciones y canales de comunicación construidos por los actores en sus diferentes niveles; la *capacidad* refiere a la posibilidad institucional de implementar la estructura diseñada y la *voluntad política* es determinada por el interés de los actores para llevar a cabo el programa.

El impacto es definido por los resultados generados a partir de los componentes antes descritos en una estructura doméstica determinada.

Tabla3: Componentes, subcomponentes, elementos y su descripción del impacto de PACMUN

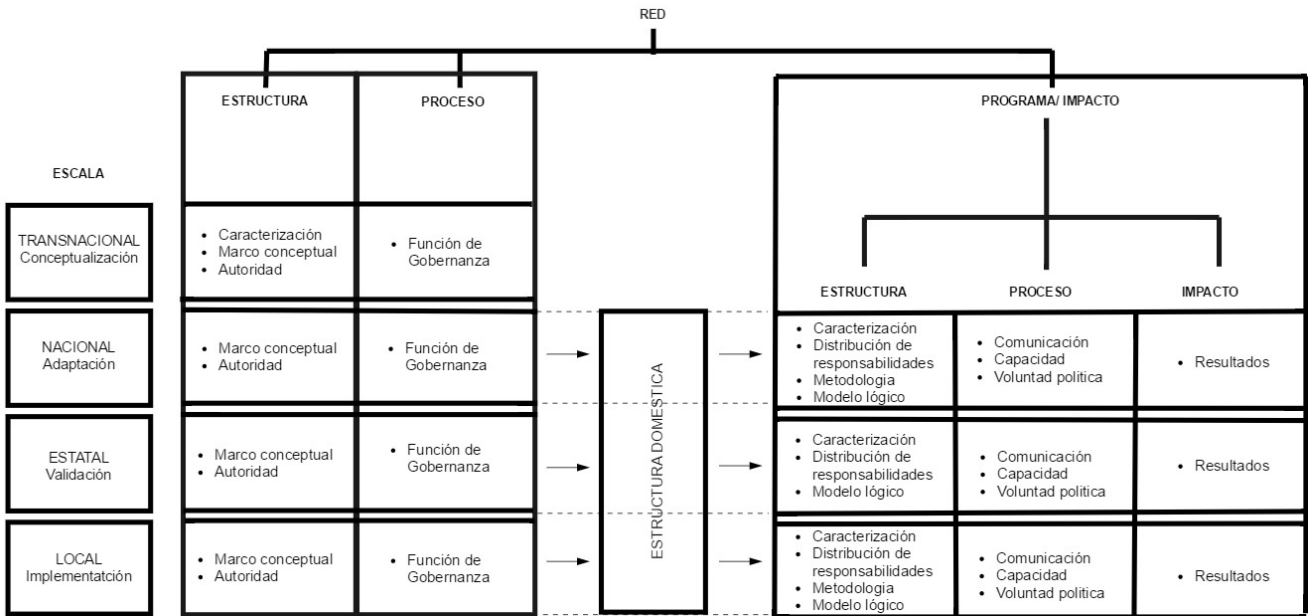
Componente	Subcomponente	Elemento	Descripción
Impacto	Estructura	Caracterización	Características esenciales del programa
		Metodología	Alcances y limitaciones metodológicos.
		Modelo lógico	Revisión sistemática del proceso del programa
		Distribución de responsabilidades	Competencia de cada actor en el programa
	Proceso	Comunicación	Relaciones entre los actores en todos los niveles del programa
		Capacidad	Determinación de la apropiación, o no, de los recursos necesarios para la implementación del programa.
		Voluntad política	Interés político para realizar el programa.
Impacto	Resultados	Producto final de la estructura y proceso de la red y del programa	

Fuente: Elaboración propia, 2015

Estos elementos que definen a los componentes fundamentales en la investigación son mapeados en cada una de la escalas y, de este modo, determinar la delimitación conceptual de la investigación.

La figura 4 expresa la síntesis de la delimitación conceptual realizada en esta investigación. Esta delimitación conceptual definirá el orden metodológico y de análisis de los componentes de la red.

Figura 4 Síntesis de la delimitación conceptual para esta investigación



Fuente: Elaboración propia, 2015

Capítulo 3 Diseño metodológico para esta investigación

La cobertura de la investigación es descrita bajo los tres tipos de delimitaciones metodológicas: conceptual, temporal y espacial. La delimitación conceptual ha sido descrita previamente en el capítulo 2.5 al responder las acotaciones y direcciones teóricas de la investigación; la delimitación temporal enmarca el periodo correspondiente a la investigación y la delimitación espacial responde a las escalas en donde la investigación toma lugar. La delimitación temporal-espacial será expuesta a continuación.

3.1 Delimitación temporal: 2012-2015.

La temporalidad de la investigación es determinada a partir de la herramienta utilizada por la red para generar un impacto en la estructura doméstica mexicana. En este caso, el programa PACMUN, estudio de caso de esta investigación, define a través de su periodo de ejecución la delimitación temporal y espacial.

El Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) comenzó como un programa piloto de 30 municipios en el mes de marzo del 2012. El inicio específico en dicho mes tiene como relación el ciclo fiscal en el país de origen del patrocinador del programa.

El programa piloto es considerado como la primera etapa con una duración de un año fiscal hasta el mes de marzo del 2013. Entre los años 2013 al 2015 el programa se consolida y expande hasta una participación de 421 municipios, reconocidos por la asociación internacional, correspondiente al 17.21% de los municipios en el país.

El primer acercamiento con la asociación internacional se realizó en enero del 2014 mediante una entrevista a la unidad de implementación (UIPACMUN), en México Distrito Federal, la cual tuvo como objetivo el conocimiento del programa y su equipo de trabajo. La investigación teórica e intercambio de información con la asociación se realizó durante el año 2014 hasta marzo del 2015.

Por motivos temporales del programa académico inscrito, el trabajo de campo se ejecutó en los meses de febrero, marzo y abril del 2015 los cuales también están relacionados con el término

del financiamiento del programa PACMUN, llevando consigo la desaparición de la unidad de implementación, al cierre del ciclo fiscal en marzo del 2015.

3.2 Delimitación espacial.

El proceso de ejecución del programa por parte de la organización ICLEI, sus múltiples escalas y actores fueron definidos por medio del análisis de información secundaria. En este caso, esta información fue obtenida a partir de artículos de prensa escrita, normativa federal y del segundo acercamiento formal con la unidad de implementación en junio del 2014, en donde se proporcionaron documentos metodológicos como fue el caso de la guía de implementación PACMUN, cuestionarios y tablas.

La información se organizó de la siguiente forma:

- **Escalas:** Trasnacional, nacional, estatal y local.
- **Proceso de ejecución del programa con respecto al nivel:** Conceptualización, adaptación, validación e implementación.
- **Determinación de los actores:** Asociación internacional (ICLEI) escalas global y nacional, actores gubernamentales (dividido por niveles de gobierno: secretaría federal, dependencias a nivel estatal y direcciones a nivel local), unidad de implementación (UIPACMUN), sector privado, sociedad civil, actor económico o patrocinador (Embajada Británica) e institución de investigación ambiental (INECC).

La Figura 4 expresa la relación que existe entre las escalas del programa, determinadas por la dimensión vertical y su herramienta representada por el programa PACMUN, el proceso de ejecución llevado a cabo en dicha escala y los actores que son encontrados. Así mismo, se hace relación con el nombre de la campaña de la cual el programa proviene para establecer la relación fundamental con la esfera trasnacional.

Figura 5 Actores y escala de participación en PACMUN.

Escala	Programa	Actores
Transnacional <i>Conceptualización</i>	Green Climate Cities Program	ICLEI-Global
Nacional <i>Adaptación</i>	Plan de Acción Climática Municipal	SEMARNAT Embajada Británica INECC ICLEI UIPACMUN
Estatad <i>Validación</i>	Plan de Acción Climática Municipal	Dependencia Estatal en cuestión ambiental
Local <i>Implementación</i>	Plan de Acción Climática Municipal <i>Unidades de Análisis</i>	Población civil Direcciones municipales (no implementadoras) Iniciativa privada Dirección municipal (implementadora)

Fuente: Elaboración propia (2014)

Desde este momento, en la figura, se observa como el nivel Transnacional y Estatal son mantenidos mediante la participación de un sólo actor, del cual depende la unión y uso de dichas escalas. El mayor número de actores se encuentran dentro de la escala nacional, en donde se realizó la adaptación del programa PACMUN; y dentro de la escala municipal, donde se implementa el programa.

Para la obtención de una delimitación espacial que representara el nivel Estatal y Local se utilizó la selección de dos unidades de análisis que proporcionara un mayor entendimiento de la escala a investigar. El proceso de selección de dichas unidades de análisis se realizó bajo el siguiente procedimiento:

El Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales locales (ICLEI), escala nacional, reconoce en marzo del 2015, la participación de 421 municipios dentro del programa PACMUN, de los cuales 63 planes municipales se encuentran terminados y 19 (4.5% de los municipios participantes) han sido presentados y aprobados por sus cabildos (ICLEI, 2015).

La metodología conceptualizada en su escala transnacional y adaptada nacionalmente impulsó la creación de una guía de implementación que es utilizada en cada uno de los municipios participantes. Sin embargo, analizando la información secundaria, se observó que 6 de los 19

municipios que terminaron su PACMUN se habían convertido en socios de la asociación dentro del proceso de generación o implementación del programa obteniendo beneficios extras a la metodología expuesta en la guía de implementación; con esto se crearon dos realidades nuevas en el programa: la del socio y la del no socio.

Existieron cuatro criterios de inclusión que determinaron la selección de dos municipios con sus respectivos Estados para representar la realidad Estatal y local³ dentro del programa PACMUN:

- Que fueran parte de los 19 municipios que completaron el programa y que estuvieran trabajando en la implementación del de las estrategias construidas a través del programa.
- Que los dos municipios no pertenecieran al mismo Estado o territorio metropolitano
- Que fuera posible contactar al equipo o persona encargada de crear e implementar el programa ya que el continuo cambio de administraciones y de personal en instancias públicas dificulta el trabajo de campo.
- Que uno de los municipios fuera miembro de la asociación internacional considerándose caso de éxito PACMUN y otro no.

Por aspectos éticos de la investigación, la identidad de los dos municipios y sus estados correspondientes se mantendrán en reserva ya que la finalidad de esta investigación no es la evaluación del desempeño municipal de dichos casos, sino la utilización de estos casos como referentes de la realidad local y estatal en el programa. Así mismo, se respeta la confidencialidad de las personas entrevistadas que han pedido explícitamente mantenerse en el anonimato ya que para objetivos de la investigación sólo la tipología de los actores es necesaria.

Los municipios, por lo tanto, serán descritos por ciertas características con el propósito de brindarle al lector la diferencia de los contextos en donde se realizó la investigación y respetar el anonimato de los actores.

³ El término local en esta investigación se refiere a una escala política, administrativa y geográfica municipal determinada por la estructura doméstica mexicana, la cual mantiene en una relación estructural vertical, una jerarquía menor a la Estatal

El municipio “A” se encuentra ubicado en la zona centro-norte de México con alrededor de 500,000 habitantes y una predominante industria manufacturera que ha impulsado el crecimiento del municipio en los últimos años.

El municipio “B”, cabecera de su Estado y definido como caso de éxito PACMUN, se convirtió en socio de la asociación, mantiene alrededor de 1, 500,000 habitantes y es reconocido como importante centro industrial de distribución.

4.4 Definición del instrumento

Enfocada a un método cualitativo, la metodología captura el planteamiento del programa en sus múltiples escalas. Al no contar con mucha información oficial, este enfoque le permite recoger, desde una perspectiva constructivista, referida por su capacidad de apreciar múltiples realidades y verdades, las realidades del proyecto socialmente construidas desde una escala transnacional hasta una local a través de conceptualizaciones, percepciones y experiencias de los actores involucrados en cada uno de sus componentes y elementos que lo constituyen.

Una vez determinados los actores involucrados, se determinó recoger las voces de cada actor nacional y estatal y, con respecto a la escala municipal, se recogerán las voces de la dirección implementadora del programa y de las cuatro direcciones que aunque no implementaron el programa, aparecen en los programas locales como contribuidores. Esto crea un total de 16 actores que a través de esta metodología, expusieron su realidad ante el programa⁴.

4.4.1 Las entrevistas cualitativas semi-estructuradas

Es por medio de la entrevista cualitativa semi-estructurada que autores como Janesick (1998) afirman que se logra una comunicación y construcción conjunta de significados en donde, con base en modelos constructivistas, se democratiza el proceso de investigación abriendo las posibilidades de adquisición de conocimientos al incluir las voces que en un principio estuvieron excluidas. Para lograr esta inclusión, la flexibilidad otorgada por la entrevista semiestructurada para adicionar preguntas a la guía previamente establecida crea la posibilidad de profundizar en la información y detallar conceptos (Hernandez Sampieri, 2014).

⁴ En el apartado de anexo se encuentra la una tabla síntesis de las entrevistas realizadas a lo largo de esta investigación.

4.4.2 El diseño de la entrevista

Le entrevista semi-estructurada se aplica a todos los actores involucrados en sus múltiples escalas de jurisdicción política bajo el punteo o lista de temas a tratar que ha sido previamente establecidos a partir de adaptación teórica realizada en el apartado 2.4. La diversidad de actores y escalas amplia y enriquece la investigación.

Por aspectos prácticos, la entrevista mantiene una extensión aproximada de 30 minutos con un orden de formulación comenzando con preguntas generales, preguntas clarificadoras, preguntas complejas y sensibles y preguntas de cierre. Las preguntas generales fueron relacionadas con el comienzo de la relación formal con la asociación y la estructura de la red, las preguntas clarificadoras con las preguntas de estructura del proyecto, las preguntas complejas y sensibles con las de proceso e impacto y las de cierre con recomendaciones de parte de los entrevistados hacia el programa.

Figura 6 Estructura de entrevista en relación con la tipología de pregunta.



Fuente: Elaboración propia, 2015

Así mismo, se construyó una entrevista base⁵ en donde se utilizaron las clasificaciones de preguntas realizadas por Mertens (2010) y Janesick (1998) para direccionar el tipo de respuesta esperado y mantener un rango menor de posibilidades de respuesta por parte del entrevistado. La cualidad de semi-estructurada proporciona la posibilidad de cambiar el orden, omitir o agregar preguntas durante la entrevista.

4.5 Análisis de la información

Durante esta investigación se utilizan tres diferentes métodos para recolectar información: fuentes secundarias, casos análogos y entrevistas semi estructuradas. Esto le permite al autor,

⁵ En el apartado de anexos se encuentra la entrevista base con su clasificación de preguntas.

desde una perspectiva cualitativa, reducir la distancia por medio del razonamiento inductivo y crear un profundo entendimiento dentro de su investigación.

Para realizar un proceso de análisis de la información recabada a partir de las 16 entrevistas semi-estructuradas se utilizó, para uso propio del autor, el software “Atlas Ti” en donde las entrevistas fueron registradas como documentos primarios en una unidad hermenéutica. Este software proporciona la posibilidad de asignar códigos a fragmentos de la entrevista y, de este modo, trabajar grandes masas de información ordenadas en códigos, familias de códigos y, posteriormente, redes.

Este proceso de comprensión e interpretación se realizara utilizando la adaptación metodológica expuesta en el apartado 2.4. Autores como Knowlton y Phillips (2013) afirman que este tipo de modelos metodológicos son flexibles ya que se construyen a través de las percepciones de sus actores y pueden ayudar a clarificar programas complejos. Esta clarificación puede ser observada a través de los capítulos de Análisis y Discusión

4.6 Tipología de los resultados esperados

La investigación no tiene como objetivo crear generalizaciones estadísticas o leyes universales a partir del programa PACMUN, ya que se entiende que la realidad expresada en el análisis del programa bajo las limitantes antes expuestas no se encuentra libre temporalmente o contextualmente.

Sin embargo, el profundo entendimiento del caso PACMUN puede abrir las puertas para una “transferibilidad” de la información, concepto propuesto por Lincoln and Guba (1985), en donde el lector, a través de su experiencia y gracias a la profunda descripción del caso de estudio, puede familiarizarse y utilizar los resultados de la investigación en una situación similar.

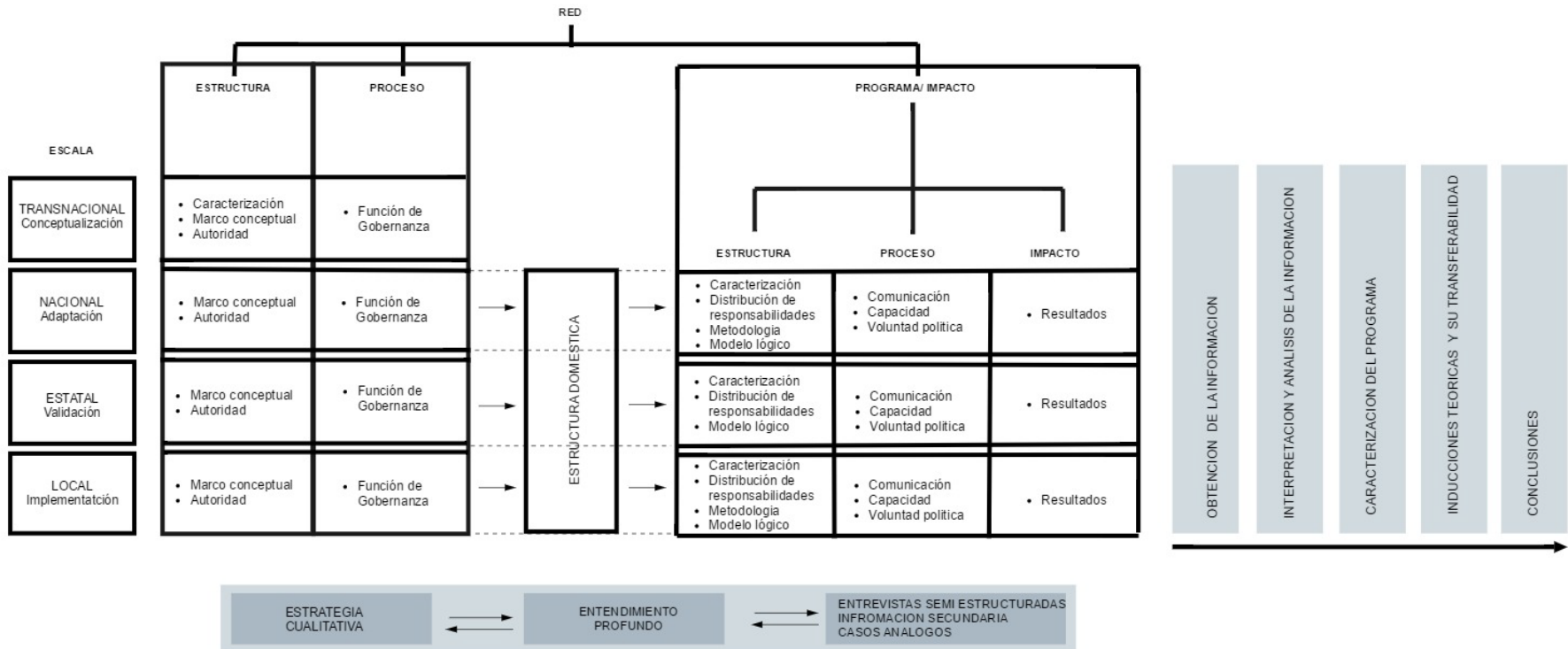
Pinto, Luiz y Salati (2013) reafirman que el estudio de caso puede ofrecer a una organización, como es el caso de las organizaciones transnacionales, *“importantes mecanismos para organizar e interpretar la experiencia para poder construir un entendimiento compartido de ello”* (p. 366; énfasis añadido).

4.7 Síntesis metodológica

La adaptación teórica realizada en el apartado 2.4 en donde se expresan las dimensiones horizontales y verticales que conforman cada uno de los componentes de esta investigación es retomada para expresar, en ella, el proceso metodológico propuesto.

La figura 9 expresa gráficamente una síntesis metodológica que incluye: la delimitación conceptual, los enfoques utilizados, el diseño para el análisis de la información y la tipología de los resultados esperados. Es por ello que la figura mantiene dos tonalidades que expresan diferentes cuestiones metodológicas. De color claro se expresa la adaptación conceptual realizada para esta investigación y de color oscuro se representan los métodos utilizados para lograrlo.

Figura 7: Síntesis metodológica



Fuente: Elaboración propia, 2015

Capítulo 4. El ICLEI, su programa internacional y PACMUN en México

4.1 ICLEI

El Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), fundado en 1990, se define a sí mismo como una asociación internacional de localidades comprometidas para construir un futuro sustentable (ICLEI, 2015). La asociación es considerada una organización observadora en el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) después de haber sido establecida por la Unión de Autoridades Locales y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas para representar las preocupaciones de los gobiernos locales internacionalmente.

El ICLEI delimita su discurso bajo una visión de política verde representada bajo el slogan *“Acciones locales mueven el mundo”* (ICLEI, 1995) asumiendo la escala local como área de enfoque para realizar impactos significantes y que, al juntarse, pueden lograr mejoras globales.

El ICLEI utiliza los nuevos espacios construidos para, a través de relaciones transnacionales, fortalecer su asociación formada a partir de redes de localidades expresadas en ciudades, municipalidades, metrópolis o pueblos. Actualmente, su conformación por más de 1000 localidades ha creado que esta organización se convierta rápidamente en un actor importante dentro del proceso de gobernanza climática global.

Para ganar constituyentes en su red y movilizar acciones horizontalmente y verticalmente, el ICLEI trabaja a través de campañas y programas de acciones climáticas locales. Para lograr sus objetivos éstas deben encontrarse bajo una de las ocho direcciones temáticas del ICLEI: ciudades sustentables, ciudades biodiversas, ciudades bajas en emisiones de CO₂, ciudades resilientes, ciudades con eficiencia en recursos, infraestructura urbana inteligente, economía urbana verde y, por último, comunidad feliz y sana (ICLEI, 2015).

De acuerdo a su procedencia, existen dos tipos de campañas o programas implementados por el ICLEI: los provenientes y formulados a partir de su Secretaría Global y los programas descentralizados generadores de sub-redes que se especializan en ciertos espacios y áreas de estudio.

Al aumentar su número de constituyentes por medio de los programas o compañías, las redes extienden su autoridad en diferentes territorios y legitimizan su discurso. El ICLEI, a través de este proceso y de funciones de gobernanza, busca impactar en la estructura doméstica de cada nación, sobre todo en patrones de conducta y en el desarrollo de políticas públicas, para incorporar el discurso del cambio climático.

Para lograrlo, es necesaria la participación de Actores Públicos, funcionarios públicos que representan cada localidad, creando una relación directa en un nuevo espacio construido en donde lo local y lo global se encuentran.

4.2 La Campaña de Ciudades por la Protección Climática (CCPC)

El ICLEI, bajo la dirección de su agenda de ciudades bajas en emisiones, ha producido el Programa de Ciudades Verdes para el Clima (PCVC) del cual se desprende el programa de Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) en México.

El programa de PCVC, del cual proviene PACMUN, fue creado como sucesor de la Campaña de Ciudades por la Protección Climática (CCPC) utilizando la experiencia ganada a través de los años en más de 1000 ciudades (ICLEI,2008). El programa PCVC, al provenir de la Campaña CCPC, mantiene el mismo diseño metodológico para su implementación.

Actualmente no existen estudios sobre el Programa de Ciudades Verdes para el Clima o el propio PACMUN; sin embargo, existen algunos estudios realizados sobre la campaña CCPC la cual fungió como base metodológica y estructural del programa PACMUN. Alrededor del 50% de las investigaciones con respecto a CCPC se han realizado dentro de las ciencias ambientales (Scopus, 2014), y aunque es poca la evidencia sobre estudios de la campaña que no sean parte de un documento promocional de la misma o informes de datos sobre las campañas regionales, se describirá a continuación las investigaciones realizadas sobre la campaña y dos casos análogos al estudio de caso PACMUN analizadas bajo la perspectiva de cuatro autores que han estudiado su implementación y resultados.

La Campaña de Ciudades por la Protección Climática (CCPC) es considerada, desde un punto constructivista, como la primera red transnacional formulada por la iniciativa para promover la

construcción de capacidades y difusión de la necesidad de acción a través de estrategias locales ante un cambio climático.

La CCPC, iniciada por ICLEI en 1993, desarrolló un marco en el que, en conjunto con los gobiernos locales, mantiene el objetivo de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en cada una de las ciudades miembro a través de una metodología compuesta de cinco pasos, una red de ciudades para el intercambio de información y una defensa de las voces locales en una escala internacional.

La metodología antes descrita se estructura en cinco pasos: construir un inventario y pronóstico de las fuentes y emisiones de GHG, definir un objetivo o meta de reducción, conformar un plan de trabajo, implementar políticas y monitorear los resultados. La metodología implementada en más de 1000 gobiernos locales (ICLEI, 2008) ha creado una de las redes más grandes dentro de la temática ambiental y uno de los éxitos más importantes de la organización no gubernamental.

Aunque es considerada un éxito por la iniciativa, la campaña ha sido analizada y criticada desde otras perspectivas externas que, en su conjunto, puede ayudar a conformar una imagen más analítica del programa.

Para autores como Bulkeley (2005), el caso de la CCPC ilustra un nuevo modelo donde se crean nuevas esferas de autoridad y los mecanismos de gobernanza toman diferentes formas ante el re-escalamiento de lo local en relación con lo estatal, nacional e internacional en donde los gobiernos locales no deben depender de las acciones gubernamentales de otra escala. Dentro de esta perspectiva, la red funge como una autoridad que no está territorialmente o escalaramente delimitada al establecer una metodología y objetivos a cumplir. El re-escalamiento permite a las ciudades moverse dentro de un nuevo espacio político ejerciendo la autoridad brindada por la red en términos escalares y sociales.

Para autores como Lindseth (2004) un programa como la CCPC inmersa en dicho contexto se debilita al sumergirse en un sistema de gobernanza multi-escalar con una deficiencia en la delimitación y conceptualización del programa así como en su estrategia de difusión. A través

de su estudio, la delimitación y conceptualización del programa son vistas como una estrategia discursiva en donde se define no sólo el problema sino los actores participantes. La red busca fortalecerse a través de la campaña con la participación de diferentes actores; sin embargo, la falta de una conceptualización bien estructurada y el poco control de grandes cantidades de actores puede moldear el discurso para adaptarse a las necesidades propias de cada contexto.

Para esta autora, la débil estrategia de delimitación discursiva de la CCPC a través de la suposición del incremento de los efectos del cambio climático y de que los problemas globales y locales estaban unidos a través de la participación de las ciudades como parte del problema y la solución, no son claros y no incluyen los aspectos éticos y morales que pretende utilizar para lograr esta unión, transformando la estrategia de conceptualización de una campaña de acciones ante el cambio climático en una que promueve los co-beneficios económicos y políticos de la toma de estas acciones para las ciudades participantes.

Estos hallazgos se relacionan con los encontrados por Bestill y Bulkeley (2006) los cuales afirman que existe una variación en el compromiso de los participantes ya que éstos son movilizados por razones políticas y financieras de cada ciudad y no a partir de un discurso. Una de las razones políticas que retoman estos autores es el proceso de legitimización de discursos, el cual puede ser utilizado en contextos locales para justificar acciones o posiciones políticas.

La utilización de la Campaña como poder político y su conceptualización como promotor y facilitador de co-beneficios, así como la utilización de la escala local como contribuidor a la solución sin cambios estructurales y políticos a escalas estatales y nacionales pone en duda, para los diferentes autores, la implementación exitosa de la Campaña.

Ante las críticas realizadas, el impacto de la campaña en diferentes estructuras domésticas ha llamado la atención de los investigadores de relaciones políticas, es por ello que diferentes autores han realizado estudios sobre el desarrollo e impacto de la campaña en contextos específicos.

Existen dos estudios de caso realizados dentro de la campaña CCPC llevados a cabo por investigadores externos a la iniciativa y que serán utilizados como referentes al estudio de caso

PACMUN. La referencia será definida por los atributos inductivos de dichos casos que serán expuestos una vez descritos dentro de las conclusiones al final del capítulo.

Los dos estudios de caso son: Australia y Estados Unidos de América. Los estudios fueron analizados por diferentes autores, bajo contextualizaciones teóricas y dentro de estructuras domésticas diferentes pero con hallazgos y conclusiones similares. En la Figura 2 se representan los estudios de caso de Australia y Estados Unidos de América y su relación escalar con el programa PACMUN en México.

Figura 8 Estudios de caso análogos

Su relación escalar con el caso mexicano: Australia y Estados Unidos de América.

			
INTERNACIONAL	CCPC	GCCP	CCPC
NATIONAL	A-CCPC	PACMUN	US-CCPC
ESTATAL	A-CCPC	PACMUN	US-CCPC
LOCAL	X	PACMUN	X

Fuente: Elaboración propia, 2014

La figura demuestra la relación existente entre la Campaña CCPC y el programa GCCP los cuales, como se había descrito previamente son programas con el mismo diseño metodológico ya que el programa GCCP proviene de la experiencia ganada en la Campaña CCPC. En ambos casos, los investigadores observaron la adaptación del programa dentro de sus estructuras domésticas y determinaron el impacto de dichos programas en el nivel local. Es por ello que a través de los siguientes apartados se describirán sus resultados pero sobre todo las metodologías y

conceptos utilizados para determinar el impacto local de la red a través de su agenda de Ciudades Bajas en Emisiones de CO₂.

4.2.1 Estudio de caso: Australia

El estudio de caso de Australia es considerado como el programa nacional más exitoso de la campaña (ICLEI, 2003) con una duración de 12 años (1997-2009). El programa que representa una colaboración entre el ICLEI-Oceanía, la Oficina Australiana de Gases Efecto Invernadero y sus gobiernos locales inició por medio de un programa piloto con la participación de 29 consejos; sin embargo, en los siguientes años se lograron incluir hasta 238 consejos; esta suma corresponde a una cobertura del 84% de la población de Australia (ICLEI, 2009).

Para Wescott (2003) y Strengers (2004) la metodología y la aproximación del programa impulsaron el cambio cultural ambiental ya que su aproximación basada en el rendimiento contribuye al proceso de aceptación del programa. Sin embargo, el éxito del programa en reducción de emisiones se ha puesto en duda ante la crítica de autores como Lindseth (2004), quien afirma, ante las tablas de inventarios de emisiones, que las reducciones de emisiones en Australia a partir del programa han sido mínimas. Es por ello que el profesor Hoff (2010) de la Universidad de Copenhague propuso una investigación sobre los resultados y dilemas encontrados durante la campaña en Australia y Nueva Zelanda. Los resultados obtenidos del proceso de entrevistas y cuestionarios expuestos en la investigación se estructuraron para motivos de esta investigación en cuatro secciones: conceptualización del programa, estructura o soporte político para el programa, participación de los diferentes actores e impacto del programa.

Dentro de la conceptualización del programa se encontró que 2/3 de los consejos optaron por utilizar el programa por sus co-beneficios económicos lo cual se reflejó en un enfoque del 76% de los consejos hacia la reducción de emisiones y que se descuidaran las medidas de adaptación. La estructura o soporte político se vio descrita por un dilema en la diferencia de contextos, limitación y políticas de los tres niveles de gobierno en donde no existía una regulación nacional; para reducir la diferencia de capacidades, 45% de los consejos realizaron cambios organizacionales y administrativos al involucrarse en el programa, siendo el cambio

más significativo la adquisición de nuevo recurso humano especializado. La participación se encontró relacionada con la dimensión y capacidad del consejo para involucrar diferentes sectores de la sociedad; sin embargo, 1/3 de los consejos categorizados dentro del modelo representativo describieron una alta interacción con la ciudadanía como peligrosa al crear altas expectativas. Sobre los resultados e impacto del programa se encontró que 47% de los consejos crearon un plan de acción climática en donde los objetivos y estrategias variaron ampliamente y se concentraron en la conservación energética, reducción de basura y transporte sustentable siendo los consejos grandes los más ambiciosos y en donde la mayoría (82%) utiliza recursos y programas existentes para llevar a cabo sus acciones primordialmente dirigidas a la industria pues sólo el 53% de los consejos generaron acciones dentro de la comunidad.

Como resultado de la investigación se puede observar que la propuesta del programa de impulsar los co-beneficios financieros y políticos como una de las principales aportaciones generó una desvalorización de los beneficios sociales y ambientales, esto reflejado en la participación social, las acciones propuestas y en su proceso de implementación.

4.2.2 Estudio de caso: Estados Unidos de América

El caso estadounidense es uno de los más estudiados dentro de las ciencias políticas-sociales y se utiliza como referente de redes ambientales transnacionales. Para el 2005, el programa contaba con la participación de 159 ciudades representando el 20% de la población de Estados Unidos de América (ICLEI, 2005).

En el 2001, el programa había abarcado más de 75 gobiernos locales llamando la atención de investigadores en las ciencias políticas. Betsill (2001) comenzó a describir el programa como el medio por el cual se estaba legitimando el problema climático en Estados Unidos al no existir alguna ley o norma nacional al respecto; sin embargo, el autor afirma que este proceso se realizó ante una consideración de parte del mismo ICLEI hacia los co-beneficios como el principal objetivo del programa considerando la protección climática un factor secundario. Dado que el control de emisiones fue la actividad más realizada por los co-beneficios obtenidos, el autor detectó dos obstáculos para realizarlo: la relación de lo local en el concepto del cambio climático y las barreras institucionales. Sobre los impactos obtenidos en la campaña, el autor

citado afirma que los datos reportados son de proyectos que ya existían antes del programa pues se considera un gasto de lujo implementar una medida de este tipo con la adquisición de recurso humano capacitado para ello. Los proyectos que resultaron de la combinación de proyectos existentes y nuevos fueron a corto plazo en donde los implementadores identificaron el fruto más cercano y fácil de obtener. El autor de esta investigación concluye que debe pensarse localmente y actuar localmente y que el programa trabaja bajo la suposición de que *“no importa si el cambio climático es creíble ya que el énfasis de reducir las emisiones de GEI puede ayudar a direccionar a la ciudad hacia otros problemas más importantes”* (Betsill, 2001, p.3; énfasis añadido).

Slocum (2004) retoma el problema de la dirección neoliberal del programa en donde expone a los ciudadanos como consumidores al vender la protección climática como la contabilización de emisiones y las acciones como procesos para lograr la eficiencia energética sin generar otro tipo de cambios estructurales o de valores.

En 2013, Bestill y Berkeley unen esfuerzos y producen una investigación sobre el programa con seis estudios de caso y concluyen que la falta de información, la cual es utilizada como premisa del programa para la falta de acción local, no es verdadera. Dentro de la investigación, los autores afirman que las ciudades que participaron eran porque ya tenían de algún modo cierta información y sólo buscaban el reconocimiento de su trabajo. Dentro de los seis estudios de caso, existe poca evidencia de que haya ocurrido un proceso de aprendizaje ya que la responsabilidad recaía sobre una persona que podía no ser una autoridad local por mucho tiempo.

4.3 Estudio de caso: México, el contexto del PACMUN

El poder ejecutivo, dentro del contexto mexicano, administra los intereses de la sociedad (Lares, 1978); para hacerlo, mantiene una organización administrativa que le permite la realización de dicha actividad. En México, el Estado utiliza la centralización como forma de organización administrativa. Este tipo de organización está definida en el Artículo 90 constitucional en donde el poder ejecutivo es la máxima autoridad y *“los negocios de orden administrativo de la federación están a cargo de las secretarías de Estado y departamentos*

administrativos". El ámbito ambiental, por lo tanto, está encabezado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Tabla 4 Cronología política climática

Sin embargo, ante una crisis institucional, se comenzó un proceso de descentralización de actividades para eficientar los procesos administrativos al "aliviar" la carga de trabajo del Estado y promover la participación de nuevos actores. Para autores como Prado (2003) esta crisis es caracterizada por la primera fase de descentralización (a finales de los 80's) en donde la autoridad se mantiene y sólo se comparten ciertas atribuciones. La visión internacional de descentralización como proceso de modernización administrativa se mantuvo en los años siguientes con la promulgación de diferentes leyes generales para reforzar el federalismo y las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno; sin embargo, la autoridad central se mantuvo.

Año	Suceso
Finales de 1980	Primera fase de descentralización pública institucional
1992	Creación del Instituto Nacional de Ecología INE
1995	Primer inventario de Gases Efecto Invernadero (GEI)
2000	Ratificación de México en el Protocolo de Kioto.
2001	Reestructuración INE
2004	Creación e implementación de metodologías voluntarias para reducir GEI en escalas Estatales
2004	Publicación Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil
2010	Reiteración de la voluntad nacional de reducir 30% GEI
2010	Apertura para programas climáticos impulsados por Actores no Públicos
2012	Programa Piloto PACMUN
2012	Publicación Ley General de Cambio Climático y creación del Sistema Nacional de Cambio Climático
2012	Creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático INECC
2012	Proceso de reestructuración institucional: centralización de programas en SEMARNAT
2013	Ampliación del programa PACMUN
2015	Termino del programa PACMUN

Dentro del área ambiental, la influencia de los movimientos internacionales a través de regímenes climáticos ha posibilitado la adopción de nuevos discursos impactando en la organización administrativa de los recursos naturales. La adopción del discurso de acción ante el cambio climático tiene sus inicios cuando la voluntad mexicana de reducir emisiones fue

declarada (sin compromisos cuantificables) después de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC).

Para lograrlo, el ejecutivo estableció el Programa Nacional Científico sobre Cambio Climático Global con el apoyo económico de Estados Unidos de América bajo el Programa de “Estudio de País” (CSP) el cual brindó las bases para el primer inventario nacional de gases efecto invernadero en 1995 (Pulver, 2007). Sin embargo, fue hasta la decisión sobre la posible ratificación del Protocolo de Kioto cuando el proceso de descentralización de toma de decisión tuvo lugar al incorporar nuevos actores a la toma de decisiones. Esta apertura es considerada uno de los factores que impulsaron el intercambio de opiniones que influyó en la ratificación de México dentro del Protocolo de Kioto en el año 2000.

El proceso de descentralización de toma de decisiones y atribuciones no fue constante, ya que no fue sino hasta cuatro años después, por problemas de priorización política, cuando se puso en práctica esta decisión estableciendo la Oficina Nacional sobre el Cambio Climático impulsando los programas con énfasis en este tema. Uno de los programas fue el Programa Estatal de Acción ante Cambio Climático (PEACC).

Fue a partir del 2004 cuando se comenzaron a desarrollar e implementar metodologías para que, de manera voluntaria, se pudiera cuantificar las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), generar posibles escenarios, indicadores y crear mapas de riesgo a nivel Estatal. Sin embargo, la implementación de dicha metodología mantenía un costo de aproximadamente tres millones de pesos, factor que, en conjunto con una dependencia a la voluntad política del Estado, determinó el lento avance del programa y las pocas acciones emprendidas (INE, 2008).

En el año 2010, con una alza del 17% en el total de emisiones nacionales en 10 años (INE, 2010), México reiteró en foros internacionales su voluntad de reducir nacionalmente 30% las emisiones GEI, siempre y cuando, tuviera el apoyo financiero y tecnológico para lograrlo (UNFCCC, 2010).

Al definir el apoyo como factor de éxito en sus políticas públicas, el Estado, a través de su órgano desconcentrado (INE después INECC) permitió la participación de actores sociales y

privados. La apertura se encontraba avalada y respaldada por la garantía individual de libre asociación declarada en el Artículo noveno constitucional y la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil publicada en el 2004 y reformada en el 2012.

Aunque la búsqueda de este apoyo se fundamentó en la legislación que fomenta la participación civil, diferentes autores como Terrazas (2009) argumentan que no es la falta de legislación sino la ambigüedad y contradicción generadas en los diferentes niveles de legislación lo que obstaculiza la conformación y participación de organizaciones civiles en México.

El Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (2009) determinó escasez de organizaciones civiles formales y describió que un gran porcentaje de las formalizadas mantenían características de poca visibilidad, baja profesionalización y ciclos de vida cortos. Estos factores se relacionan con los encontrados por la encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil en donde se encontró que sólo el 0.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) mantiene algún tipo de participación en una organización o asociación, comparado con el promedio de 1.9% en países en vías de desarrollo; alrededor del 74% de las personas no confían en las organizaciones civiles lo que determina que el 85% de los ingresos de estas organizaciones y asociaciones sea por medio de cuotas (ITAM, 2013).

Fue dentro de este contexto que la organización, definida a sí misma, como no Gubernamental, no Lucrativa que funciona como una asociación de localidades "ICLEI" (ICLEI, 2008) se desarrolló. La organización que había estado trabajando en diferentes proyectos ambientales con oficinas en Cd. De México desde 1998 estructuró el programa PACMUN tomando como antecedente el programa de Ciudades por la Protección Climática (CCP) del año 2002 el cual mantiene como principal objetivo *orientar las políticas públicas municipales en cuestión en materia de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático* (ICLEI, 2011, p.24).

El ICLEI encontró apoyo técnico para la implementación del programa en la misma institución que llevaba la coordinación y evaluación del PEACC, el Instituto Nacional de Ecología, creado en 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y que en el año 2001 había sido reestructurado en sus funciones hasta crear un instituto más apegado a la

investigación que fungía como un nexo entre el conocimiento científico y la toma de decisiones en el interior de SEMARNAT (INE, 2007). El INE, como instituto de investigación nacional, brindó su apoyo técnico para crear la Unidad de Implementación PACMUN, unidad alojada dentro del INE y compuesta por representantes del ICLEI y del INE que conformarían el primer equipo de trabajo para generar una guía básica para la creación del PACMUN. La guía sería entregada a funcionarios previamente capacitados de nueve municipios seleccionados como propuesta de un programa piloto.

El ICLEI, que es una organización no gubernamental en el contexto mexicano antes expuesto, buscó el recurso financiero para el programa piloto en la embajada Británica en México por medio del Fondo para la Prosperidad el cual proviene a su vez del Fondo de Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA) desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La OCDE se encuentra constituida por 34 países, entre ellos México, con el objetivo de promover políticas, fijar estándares, analizar flujos y tendencias de inversión para mejorar el bienestar económico y social alrededor del mundo (OCDE, 2015). México, al ser parte de la lista de recipientes ODA como país con un mediano-alto ingreso per cápita, puede ser seleccionado para recibir ayuda por parte de países como Gran Bretaña.

El Fondo para la Prosperidad, creado para apoyar el desarrollo de una economía sustentable en México, tiene el propósito de fomentar la relación comercial entre los dos países a través de oportunidades en formato de proyectos a fondo perdido (Embajada Británica, 2014). Para ser seleccionado, el proyecto debe cumplir alguno de los cuatro criterios: transparencia, reputación, sustentabilidad y oportunidad. En el caso del proyecto PACMUN, el programa promovía la transparencia al organizar una red de municipios que compartirían la información y estrategias; reputación en el país británico al promover proyectos de impacto local en las políticas públicas en México; sustentabilidad al generar estrategias de mitigación y adaptación que fomentarían el uso de energías renovables y; por último, oportunidad, al ofrecer los servicios de la industria británica para la implementación de estrategias que impliquen el uso de nueva tecnología.

El programa PACMUN, como proyecto a fondo perdido, fue aprobado y comenzó a trabajar en marzo del 2012 en los últimos meses del ciclo de una administración federal. Sin embargo, fue después de 3 meses de trabajo y un mes antes de las elecciones presidenciales que se publicó la Ley General de Cambio Climático. Esta ley reestructura las funciones y responsabilidades del Instituto Nacional de Ecología y SEMARNAT centralizando los programas con relación al cambio climático, crea nuevas instancias y atribuye nuevas responsabilidades en las escalas estatales y municipales. Aunque la ley fue aprobada hasta marzo del 2015, el proceso de aprobación comenzado en el 2012 trajo consigo un momento de ajuste en donde los actores definieron su institución, sus funciones y responsabilidades.

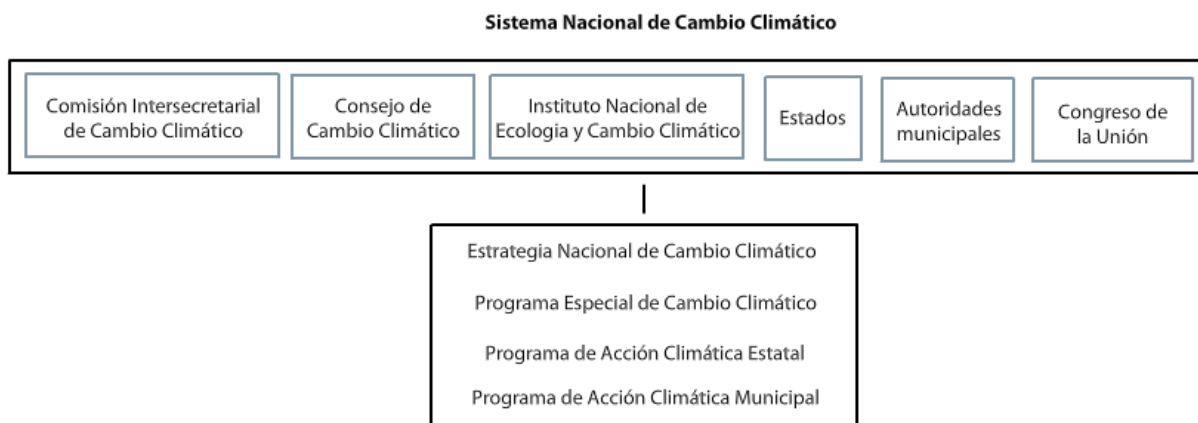
Mientras el programa PACMUN se consolidaba con la creación de una guía de implementación a partir de la experiencia que se ganaba en el programa piloto, el movimiento institucional comenzó. El INE respondió según lo dispuesto en la Ley General, absorbiendo las nuevas necesidades de estudio, las cuales se vieron reflejadas en la creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, instituto reformado el cual pasó de ser un órgano desconcentrado a un órgano descentralizado de la administración pública federal. La reforma era vista por ex directores del instituto como una estructura que ganaría credibilidad con la sociedad pero distancia por sentimientos de desconfianza con SEMARNAT (Bremauntz, 2007). La descentralización de la institución también se expresó en términos de centralización de funciones y responsabilidades ya que las atribuciones relativas a la Ley General serían ejercidas por el ejecutivo federal y sus dependencias y no por el instituto (Congreso de la Unión, 2012). Por consiguiente, durante el periodo entre la publicación y la aprobación de la ley, los Programas de Acción Climática Estatal pasaron de ser una atribución del INECC a SEMARNAT.

La Ley General no sólo reestructuró funciones de las instituciones ya establecidas, sino también creó nuevas instancias e instrumentos bajo el criterio de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. Se formuló el Sistema Nacional de Cambio Climático el cual mantiene la principal responsabilidad de aplicar la ley; se encuentra compuesto por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático con la función principal de coordinar las dependencias, el Consejo de Cambio Climático como órgano de consulta de la Comisión, el INECC antes descrito,

los Estados, autoridades municipales y el Congreso de la Unión. Los instrumentos de planeación propuestos son la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) con objetivos a largo plazo, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) alineado a la ENCC y al Plan de Desarrollo Nacional con un plazo de 6 años, Programas Estatales y Municipales alineados al ENCC y PECC. Todos ellos utilizarán el inventario creado bajo el nombre de Registro Nacional de Emisiones para evaluar las acciones implementadas.

Figura 9 Estructura normativa propuesta por el gobierno mexicano.

Prevista en la Ley General de Cambio Climático y aprobada por el Congreso Mexicano en 2015



Fuente: Elaboración propia, 2015

Los programas estatales y municipales y su representación en el Sistema Nacional de Cambio Climático toman un carácter oficial a partir de la publicación de la ley. Este hecho generó un interés de los Estados y municipios para acatar la ley a través de la formulación de sus programas estatales y municipales. El PEACC para el 2014 obtuvo un avance de 43% de los planes estatales concluidos y 50% en desarrollo (INECC, 2014); sin embargo, la participación municipal se vio reducida a través de los Planes de Acción Climática Municipal ya que no se contaba con la estructura y guía metodológica previa.

El programa PACMUN, financiado externamente y que se encontraba construyendo su propia guía metodológica, se convirtió rápidamente en una opción viable para aquellos municipios enfocados en cumplir la ley; no obstante, el momento de transición histórico normativo y social

tuvo implicaciones en los criterios, comunicación y relación del programa con las dependencias relativas al cambio climático. Implicaciones que pueden ser observadas desde la implementación del programa piloto PACMUN hasta la conclusión del programa oficial.

El programa piloto no se encuentra analizado en ningún tipo de documentación oficial de la iniciativa o por los diferentes autores que promovieron el programa o financiaron su implementación. Sin embargo, fue a partir de las entrevistas realizadas a los actores involucrados que se logró conformar la descripción de su implementación y los resultados obtenidos hasta Junio del 2015.

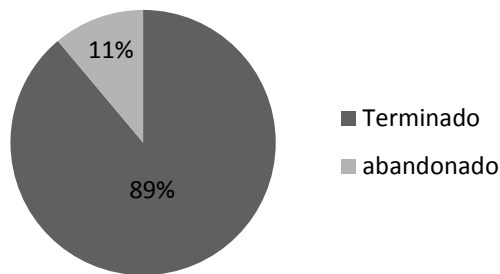
El programa piloto a cargo de la Unidad de Implementación PACMUN e iniciado en el año 2012 fue estructurado en dos módulos: el primero, correspondiente a nueve municipios seleccionados a partir de las propuestas de participación extendidas por los mismos municipios; y el segundo módulo en donde se extendía el proyecto a 24 municipios más.

El primer módulo de participantes estaba constituido por municipios en diferentes circunstancias ambientales y de localización con el propósito de observar la capacidad de obtención de resultados en cada tipo de contexto y poder formular cambios metodológicos para mayor eficiencia en su implementación.

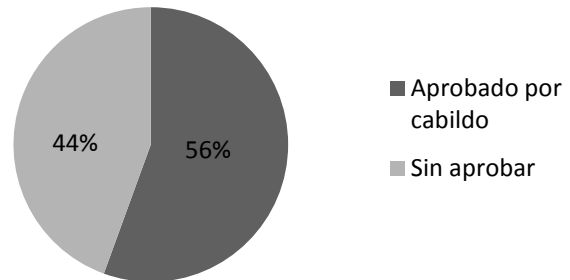
El comienzo dentro del primer módulo o grupo de municipios no se realizó de manera simultánea; iniciaron dos municipios en marzo del 2012 seguidos por un grupo de cinco municipios en el mes de mayo y; por último, dos municipios más en el mes de agosto del 2012. La interacción con los municipios se logró a través de capacitaciones regionales en diferentes momentos del programa; sin embargo, para octubre de ese año el avance de ninguno de los municipios era mayor al 20% en ninguno de los rubros: inventarios, mitigación, vulnerabilidad y adaptación (ICLEI, 2012).

Para junio del 2015, tres años después de su comienzo, se encuentran los siguientes resultados del primer grupo de municipios donde se expone el momento en el que se encuentran los documentos PACMUN y cuantos han sido aprobados por sus cabildos para comenzar a implementarlo y utilizarlo como eje rector de acciones ante el cambio climático.

Status del documento PACMUN



Status legal del documento PACMUN



Fuente: Elaboración propia, 2015

Se puede observar como existe un alto porcentaje, dentro del primer grupo de municipios, de documentos PACMUN completados y avalados por ICLEI; sin embargo, al mismo tiempo se observa como el porcentaje de documentos terminados disminuye al no haber sido aprobados por el cabildo tres años después de comenzar a trabajar en sus estrategias locales lo que propicia que sólo el 56% de los documentos, del primer bloque de municipios, sean aprobados para su implementación. Sin embargo, esto no asegura que las estrategias hayan sido correctamente construidas e implementadas.

Según reportes (ICLEI, 2012) y entrevistas realizadas en 2015, se encontraron diferentes características en la estructura y proceso de implementación de la primera etapa del programa piloto PACMUN que reflejan deficiencias y retos observados en los primeros acercamientos.

- La vinculación con el Estado fue considerada un posible factor de éxito.
- Los municipios inclinaron la metodología hacia el área de inventarios y su relación con el sector energético.
- Se encontró ambigüedad y confusión por parte de los implementadores en el apartado de formulación de estrategias de adaptación.
- Se determinó que las diferentes realidades municipales mantenían diferentes capacidades de gestión.
- Se observó una gran dificultad en el acceso a la información para cuantificar emisiones.

- Se estimó una capacidad para mitigar del 15% de las emisiones en los municipios.
- El seguimiento se consideró factor de éxito.
- Se encontró dificultad para obtener recursos para implementar las estrategias propuestas.

El impacto de las estrategias no fue analizado durante el programa piloto ya que la realización del documento fue considerado la tarea final del programa. El seguimiento propuesto en el programa es considerado a partir de la formulación del acuerdo municipio-ICLEI hasta la presentación del documento a cabildo. El monitoreo de las estrategias propuestas no está incluido dentro del programa financiado por la Embajada Británica.

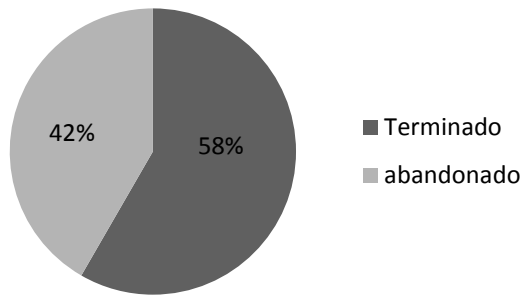
Para el segundo módulo de 24 municipios se comenzaron a realizar cambios estructurales como fue la vinculación con las diferentes escalas a través de aliados estratégicos, la ampliación metodológica del apartado de adaptación, las capacitaciones por medio de ejemplos en lo que respecta a inventarios y la propuesta de búsqueda de patrocinadores para la implementación de estrategias. Sin embargo, el poco recurso humano para dar seguimiento personalizado a cada municipio hizo imposible lograr un programa más fortalecido con nuevas propuestas metodológicas o nuevas estrategias para su correcta aplicación.

“No... eso es muy ambicioso porque de 8 se pasó como a 30 y luego la embajada pidió como 200... entonces imagínate con personal reducido y hubo mucho cambio en ese personal” (EN02, 2015)⁶

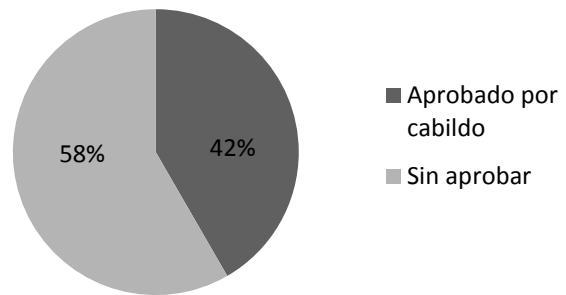
Para Junio del 2015 los resultados del segundo grupo de municipios con respecto a su porcentaje de programas terminados y aprobados son los siguientes:

⁶ Extracto de entrevista realizada. La codificación de la entrevista así como la entrevista completa se encuentra en el apartado de anexos.

Status del documento PACMUN



Status legal del documento PACMUN



Fuente: Elaboración propia, 2015

La segunda etapa del programa piloto representa la baja en los índices de eficiencia terminal del programa al expandir su presencia y visibilidad sin tener los recursos de tiempo, materiales, humanos y financieros para lograrlo. La expansión tan rápida del programa limitó la capacidad del equipo de hacer frente a los retos encontrados en la primera fase, así como buscar relaciones más allá de las de localización del municipio como posibles determinantes del bajo porcentaje de efectividad.

La preocupación institucional expresada durante las entrevistas no tuvo los fundamentos para detener el programa. No obstante, la experiencia del equipo de la UIPACMUN y sus hipótesis formuladas sobre los posibles factores determinantes en el programa fueron utilizadas en la conformación metodológica de la investigación.

Capítulo 5. Análisis

Por medio de este apartado se analizará la forma en que la red transnacional de localidades ICLEI construye un proceso de gobernanza climática transnacional utilizando como herramienta el programa PACMUN y su implementación en México.

El análisis seguirá el mismo orden propuesto dentro del capítulo metodológico. Esta organización define el análisis de acuerdo a los componentes fundamentales de la red. Primero, se enfocará en la estructura que ha definido la red a partir de su caracterización, marco conceptual y autoridad construida; después, se examinará el proceso determinado por las funciones de gobernanza utilizadas por la iniciativa para lograr sus objetivos; en este momento, se definirá la estructura doméstica mexicana como el escenario en donde dicha estructura y proceso determinado por la red debe de impactar a través del programa. El impacto; por lo tanto, será analizado en el siguiente capítulo, a través del programa PACMUN, ya que es por medio de él que las funciones de gobernanza son aplicadas y los objetivos son direccionados en una estructura doméstica específica.

5.1 Análisis de la estructura de la red de localidades transnacional ICLEI

5.1.1 Caracterización de la estructura

El ICLEI define su estructura multi-actoral como una democracia representativa al involucrar a los miembros de la asociación en su conformación. El consejo global del ICLEI es la máxima autoridad de la red y se encuentra conformado por representantes del comité regional. Este Consejo se reúne cada tres años para direccionar a la asociación a través de la creación de un marco de acción llamado Plan de Estrategia ICLEI (ICLEI, 2015).

Existen, aparte del Consejo Global, tres comités en donde se delegan las funciones de ejecución y coordinación: el Comité Ejecutivo tiene la capacidad de convocar al consejo y decidir políticas de la asociación; el Comité Regional es una representación de los miembros dentro de una delimitación geográfica y el Comité de Gestión representado por la Secretaría e integrado por un presidente como máxima autoridad para resolución de conflictos y propuesta de programas.

Al ser una asociación de localidades, todos estos miembros de comités representan a su vez una localidad públicamente. Al ser representantes de las localidades, los actores pueden hacer

uso de sus influencias políticas y sociales sobre otras localidades para promover su incorporación hacia la red, convirtiendo de este modo, a su localidad en una localidad altamente activa en la generación de conexiones.

La Secretaría Global, ubicada en Bonn-Alemania, como coordinadora, mantiene las direcciones de cada una de las campañas, la generación de nuevas propuestas y funge como mediadora ante las empresas afiliadas a la asociación (ICLEI, 2015). La Secretaría mantiene, a su vez, una constante relación con sus trece secretarías regionales y oficinas; sin embargo, éstas trabajan de forma descentralizada a la Secretaría global sin relación económica pero en una dirección en conjunto.

Las Secretarías regionales pueden proyectar programas nacionales y regionales para generar sub-redes de localidades en una temática en específico o territorio delimitado. Ayudando, en términos globales, a la atracción de constituyentes a la red ICLEI.

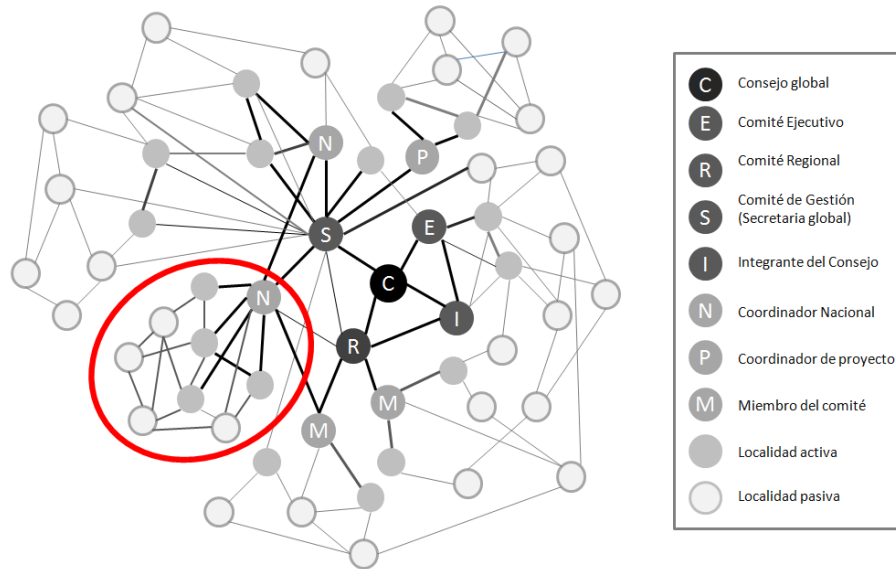
El PACMUN, bajo esta temática, fue creado a partir de un programa coordinado por la Secretaría de ICLEI-México con fondos y dirección propia definiendo una sub-red de localidades (en este caso municipalidades) delimitadas por el territorio mexicano pero a su vez, conectadas con la red transnacional construida por la asociación.

“PACMUN es un esfuerzo de abajo hacia arriba de la oficina mexicana, pero claramente es parte del programa de ciudades climáticas del ICLEI en donde recomendamos a nuestros miembros seguir paso a paso una aproximación y construcción de capacidades, entonces en ese sentido, sigue la aproximación sistemática de ICLEI pero diseñado de acuerdo al contexto mexicano (ET01)”

En la Figura 10 se expresa gráficamente la estructura de la red ICLEI y su conformación a través de las funciones de los diferentes miembros representantes de la asociación y sus funciones. Se resalta la forma de construcción de sub-redes a partir de coordinadores nacionales para de este modo mapear dentro de la estructura de la red transnacional de localidades un programa como lo es PACMUN.

Figura 10: Estructura organizacional y funcional ICLEI, 2015

La sub-red creada a partir de la Secretaria Global utiliza este nexo para conectarse en una escala transnacional



Fuente: Creación propia a partir de las estructuras conformadas por Kern y Bulkeley (2009)

Las sub-redes mantienen el mismo principio de conformación que las redes transnacionales, ya que el coordinador nacional utiliza la autoridad definida en la escala transnacional para implementar funciones de gobernanza nacionalmente.

5.1.2 Autoridad

Los actores, dentro de las redes, deben buscar direccionar sus líneas de trabajo hacia objetivos públicos, independientemente de los nacionales, para constituir una forma de gobernanza transnacional (Andonova, 2009). La asociación de localidades ICLEI, por su estructura, es caracterizada por su conformación a partir de representantes de localidades, quienes determinan el proceso de gobernanza transnacional. Los actores, como se ha descrito en el apartado de marco teórico, pueden ser categorizados con respecto a su procedencia. En este caso se utilizará la tipología utilizada previamente de Actor-Público y Actor-Privado.

Los coordinadores nacionales para transmitir las funciones de gobernanza, lograr sus objetivos y alentar la unión de nuevos constituyentes a la red pueden utilizar los programas voluntarios de acción local ante el cambio climático como herramienta. En el caso de PACMUN, la coordinación nacional con oficinas en México DF, propuso este programa para lograr los objetivos antes descritos.

Los Actores Públicos, funcionarios públicos representantes de Secretarías y Dependencias en el caso mexicano, al unirse a la asociación que promueve una unión horizontal, asumen un discurso como línea de trabajo en donde dependen de los otros constituyentes para lograr los objetivos propuestos. La dimensión horizontal les permite a los Actores Públicos llegar a tomar decisiones independientes o cuasi independiente de sus direcciones nacionales previamente establecidas proporcionándole al actor prestigio por el grado de legitimidad de la asociación a la que pertenece. La dimensión vertical es utilizada por la iniciativa como estrategia escalar para atraer constituyentes y para utilizar la autoridad pública de sus constituyentes para transportar objetivos en las diferentes escalas jerárquicas.

El programa multinivel PACMUN busca crear esa cooperación entre ambas dimensiones y reconoce la participación oficial de actores en la dimensión vertical que define el programa. En la figura 11 se expresan los actores descritos dentro de la información secundaria. En rojo se representan los Actores-No Públicos como la población civil y la iniciativa privada que intervinieron oficialmente a través de diferentes actividades en el programa, mientras que en negro los Actores Públicos.

Figura 11: Tipología de Actores dentro de la sub red de localidades PACMUN

Nivel	Programa	Actores
Transnacional <i>Conceptualización</i>	Green Climate Cities Program	ICLEI-Global
Nacional <i>Adaptación</i>	Plan de Acción Climática Municipal	SEMARNAT Embajada Británica INECC ICLEI UIPACMUN
Estatad <i>Validación</i>	Plan de Acción Climática Municipal	Dependencia Estatal en cuestión ambiental
Local <i>Implementación</i>	Plan de Acción Climática Municipal <i>Unidades de Análisis</i>	Población civil Direcciones municipales (no implementadoras) Iniciativa privada Dirección municipal (implementadora)

Fuente: Elaboración propia, 2015

En una escala Nacional, la asociación involucró solamente Actores Públicos de las dos arenas: internacionales, como la Embajada Británica en México; y nacionales con la participación del

INECC y SEMARNAT y el nuevo actor, la UIPACMUN. El nuevo actor, fue construido por la iniciativa con el objetivo de fortalecer esa relación escalar vertical por medio de una asociación con el Estado Mexicano. Este nuevo actor es considerado, al provenir de dos Actores Públicos, un Actor Publico más en el programa.

La escala Estatal, aunque no es expresada dentro del discurso en el que trabaja la iniciativa, fue añadido al momento de la publicación de la Ley General de Cambio Climático al atribuírsele nuevas responsabilidades para y con sus municipios. En esta escala participó un Actor- Público representado por una Dependencia, normalmente la que maneja las cuestiones ambientales, llamada para propósitos de la investigación: Dependencia Estatal en Cuestión Ambiental.

En su escala Municipal, el programa incluyó la participación de las direcciones municipales del ayuntamiento, sin embargo, el grado de participación varió a tal grado que generó la necesidad de diferenciar a las direcciones por su tipo de participación. La dirección que absorbe la tarea de construcción e implementación del documento PACMUN es reconocida como *Dirección Implementadora*, mientras que las direcciones que proporcionaron información a la Dirección implementadora son definidas como *Direcciones no implementadoras*. Ambas direcciones, sean consideradas como implementadoras o no, fungieron un rol al realizar un actividad dentro del programa y son reconocidas como Actores Públicos.

Dentro de la escala municipal aparecen los dos actores que promueven la capacidad inclusiva del programa. La población civil y la iniciativa privada son Actores Privados considerados dentro de la estructura metodológica del programa como participes de talleres y generadores de propuestas en una aproximación de abajo hacia arriba, sin embargo, en ninguno de los casos estudiados se encontró ningún tipo de convocatoria para estos actores o una participación directa para considerarlos actores dentro del programa. La información que proveyeron no fue directamente hacia el programa PACMUN sino como parte de la información generada a través de censos y diversos programas del gobierno municipal.

Los talleres de “Percepción social” o de “Evaluación” aunque su nombre implica la inclusión participativa de dicho actores, no incluyeron a ninguno de ellos. Los actores sociales y privados fueron canalizados a través de canales oficiales de comunicación con las direcciones

municipales quienes proporcionaban información sobre emisiones y estrategias emprendidas por estos actores. Por lo que se puede argumentar que en el caso del programa PACMUN, sólo los Actores Públicos, dentro de una dimensión vertical, son considerados participantes activos del programa.

El programa, bajo este análisis, es considerado un programa estructurado por Actores Públicos que generan, utilizando la autoridad otorgada por la asociación, mecanismos de gobernanza pública transnacional.

5.1.3 Marco conceptual

La Secretaría promueve a través de su agenda “Ciudades Bajas en Emisiones de CO₂” el programa de “Ciudades Climáticas Verdes” como un reemplazo de la Campaña de Ciudades para la Protección Climática. Esta agenda promueve la responsabilidad de actuar localmente, a través de una aproximación metodológica creada por la misma iniciativa, en donde la acción de los líderes políticos locales es la base para dar respuesta a la problemática global (unión transnacional-local).

“Nosotros (Secretaría Global) tenemos un programa global, la agenda de ciudades bajas en emisiones de CO₂, el cual nos da la oportunidad de dar nuestra visión del por qué queremos actuar en sociedades de bajas emisiones, esto es brindando una aproximación sistemática: teniendo una información de base, un compromiso de los líderes políticos los cuales son los primeros en actuar, continuar desarrollando un equipo y hacer consultas a los diferentes actores para poder desarrollar un plan de acción que se pueda implementar y reportar... pero esto es nuestra básica metodología que impulsamos en el programa de Ciudades Climáticas Verdes, la cual se promueve en nuestras oficinas regionales y nacionales, y, como en el caso de México, se ajustan a su contexto nacional” (ETO).

El programa de Ciudades Climáticas Verdes ofrece oportunidades como lo son la construcción de capacidades a través de sus guías y herramientas así como una plataforma llamada “Registro para las Ciudades Climáticas bajas en Carbón” la cual funge como foro para la distribución de información y estrategias generadas por las localidades.

Los programas como PACMUN, como parte del programa de Ciudades Climáticas Verdes (CCV) y de la agenda de Ciudades bajas en emisiones de CO₂, pretenden trasladar a la escala nacional los mismos criterios y conceptos que normaron la creación de la agenda por parte de la Secretaría. Criterios que fueron definidos en la Secretaría Global del siguiente modo:

“Nuestra agenda dice que debe tener: compromiso político, análisis técnico, construcción de capacidades, participación de tomadores de decisiones, soporte de inversión y transparencia en el reporte global” (ET01).

Dichos criterios debe definir la metodología presentada por los programas impulsados por las oficinas regionales y nacionales con el respaldo de la Secretaría Global bajo su agenda y programa de génesis CCV. La contextualización nacional de cada proyecto aunque no fue delimitada por la Secretaría, supone una congruencia con su programa y agenda de génesis.

Recapitulando, estructuralmente, la red de localidades transnacional ICLEI conforma una sub red a través del programa PACMUN en donde la adaptación conceptual es realizada por la coordinación nacional la cual mantiene una autoridad y legitimidad atribuida a su procedencia. La adaptación realizada debe de seguir, teóricamente hablando, la conceptualización definida transnacionalmente como base de la agenda de Ciudades Bajas en Emisiones de CO₂.

5.2 Análisis del Proceso de la red de localidades transnacional ICLEI

5.2.1 Funciones de gobernanza

Diferentes autores han incursionado en la revisión de los procesos de gobernanza realizados por las redes transnacionales; sin embargo, para efectos de esta investigación, se utilizarán las funciones de gobernanza reconocidas por Andonova, Betill y Bulkeley (2009).

Para lograr una gobernanza transnacional, las redes deben de realizar ciertas funciones de gobernanza las cuales les permitan lograr su objetivo de convocar constituyentes para impactar en la estructura doméstica bajo un propósito público. Estos autores reconocen tres categorías funcionales que definen el modo en que pueden lograr dicho objetivo: intercambio de información, construcción de capacidades e implementación y establecimiento de normas. Cada una de estas categorías, depende de los recursos administrados por la red y de su capacidad de representatividad, difusión, conocimiento e impacto.

La red puede utilizar cualquiera de estas funciones para implementar su proceso de gobernanza. El ICLEI se representa a sí mismo bajo la función de construcción de capacidades e implementación. En ella, los recursos provistos por la iniciativa son relacionados con el apoyo técnico provisto en forma de herramientas de detección, control y disminución de emisiones y vulnerabilidades.

La función de construcción de capacidades e implementación definida por la iniciativa se implementó en el programa PACMUN, en donde a través de una guía de implementación, talleres y recursos materiales el actor público local puede establecer objetivos y estrategias.

Al construir capacidades dentro de un marco conceptual establecido, la iniciativa tiene la posibilidad de transportar su visión, conocimiento y solución a diferentes actores, que en el caso del programa PACMUN, son los funcionarios públicos de las localidades. La iniciativa busca que una vez capacitados los funcionarios públicos locales, este conocimiento adquirido (acorde al de la iniciativa) pueda impactar en la estructura doméstica mexicana.

La función de gobernanza determinada por la red y promovida dentro del programa PACMUN, define la estructura y proceso del programa. El impacto del programa está relacionado con la capacidad del programa de trasladar e implementar dichas funciones dentro de la estructura doméstica mexicana la cual va a ser descrita a continuación.

5.3 La estructura doméstica mexicana

La tipología de estructuración doméstica construida por Risse kappen (1995) será referida para expresar las características institucionales del Estado, la sociedad y las relaciones establecidas a través de organizaciones entre el Estado y la Sociedad.

La contextualización nacional que enfrentó la red para constituir el programa PACMUN ha sido descrita en el capítulo 4 dentro del contexto en el que se desarrolló el PACMUN y será utilizada para determinar cada una de las características institucionales mexicanas previamente señaladas, que en su conjunto, establecen la estructura doméstica del país.

El programa, desde sus comienzos, se encontró inmerso en una estructura doméstica caracterizada por los siguientes factores:

- Una organización administrativa oficialmente centralizada en constante y no continua reestructuración administrativa en los diferentes órdenes de gobierno.
- Una sociedad civil con pocas divisiones ideológicas representadas con pocas divisiones religiosas y políticas.
- Un Estado con una red de políticas débil, caracterizada por una desconfianza en cualquier tipo de organización social o política y, por lo tanto, una nula participación en cualquier programa proveniente de ellas y poca aceptación para su inclusión en los procesos gubernamentales.

Estas características refieren a tres de los componentes que definen la estructura doméstica en las tres dimensiones institucionales. La tabla 5 refleja el resumen de la estructura doméstica mexicana.

Tabla 5: Elementos determinantes de la estructura doméstica mexicana

Estructura del Estado	Centralizado
Estructura social	Fuerte
Red de políticas	polarizada

Fuente: Elaboración propia, 2015

Estas características dentro de una estructura doméstica han sido definidas por Risse Kappen (1995) como una estructura llamada de *estancamiento*. Para este autor, esto representa una dificultad de la red para acceder a dicha estructura debido a la centralización institucional y las pocas organizaciones e instituciones que pueden fungir como nexo entre la sociedad y el Estado. Así mismo, el autor argumenta que una red que ha logrado acceder a una estructura doméstica de estancamiento su impacto a través de ella será limitada debido a la disfuncionalidad estructural que rige este contexto.

Es en la estructura doméstica mexicana definida como de estancamiento en la cual la red de asociaciones transnacional de localidades ICLEI debe impactar utilizando su estructura y proceso. El impacto de la red está relacionado con la capacidad de la red de utilizar la dimensión vertical a través del programa PACMUN como en caminador de sus objetivos,

estructura y procesos para impactar en una estructura doméstica mexicana caracterizada por estos factores.

El análisis del impacto de la red expuesto a continuación debe de ser entendido bajo las características de la estructura antes descritas.

5.4 Análisis del impacto de la red a través del programa PACMUN

Una vez que fue establecida por la iniciativa en un nivel transnacional la delimitación del problema, la dirección del programa para su posible solución, la autoridad y las funciones de gobernanza necesarios para lograr sus objetivos, el análisis del impacto se realizará bajo la evaluación propia del programa en sus mismos componentes: estructura, proceso e impacto; ya que se entiende que los procesos y objetivos propuestos por la red son conducidos a través del programa PACMUN dentro de una estructura doméstica delimitada.

La estructura del programa refleja la organización de los componentes utilizados por la iniciativa a través del programa para lograr su objetivo dentro de la estructura doméstica mexicana; el proceso del programa responde a la implementación de dicha estructura y; por último, el impacto del programa expone los resultados de la ejecución de los procesos de gobernanza de la red a través del programa y el impacto de los objetivos propuestos por la red y el programa.

Es así como el programa PACMUN brinda las bases para analizar el impacto de la red transnacional en un nivel local.

5.4.1 Análisis de la estructura

La estructura del programa PACMUN, a través de este apartado, es analizada a través de la herramienta del modelo lógico para determinar y exponer sus componentes de una forma sistemática. Una vez definidos los componentes se caracteriza el programa bajo los criterios que definen su dirección en la toma de decisiones en cada uno de los niveles del programa. Determinando los componentes y criterios en cada uno de sus niveles se presenta la metodología utilizada por el programa y la distribución de responsabilidades que determina la participación de los actores y la secuencia de actividades propuesta formalmente por la iniciativa.

El programa mantiene una estructura multinivel en donde los componentes del proceso formal son definidos en diferentes niveles y por diferentes actores. Es a través de la herramienta del modelo lógico que se expondrán sistemática y sintéticamente los diferentes componentes estructurales del programa.

El modelo lógico propicia por su capacidad conceptual el análisis de la estructura oficial de un programa al brindar información sobre el objetivo del programa o proyecto y la intensidad de las intervenciones al describir los resultados e impactos esperados.

Existen diferentes versiones sobre el modelo lógico. Las diferencias en las versiones radican en el número de componentes del modelo así como la definición de cada uno de ellos. Durante esta investigación se pretende mantener la versión basada en el glosario el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) con la inmersión del componente de *identificación del problema*.

La necesidad de ampliar el modelo lógico reside en que al incluir la *identificación del problema* como componente dentro del modelo se expresa la importancia que mantuvo la conceptualización del problema realizada por la iniciativa en un nivel transnacional de un programa cuyo impacto es local. La importancia de la identificación del problema, la misión y la visión de la iniciativa fue descrita por autores como Blanco (2013) quien determinó una correlación con las salidas y resultados de cualquier programa o proyecto.

La adaptación del modelo lógico para esta investigación se expresa en seis componentes: *identificación del problema*, donde se describen los objetivos de la iniciativa en una escala transnacional; *entradas*, dígase de lo invertido para llevar a cabo el programa; *actividades*, eventos o campañas que direccionan los insumos suministrados; *salidas*, productos tangibles producidos por el programa o proyecto; *resultados*, cambios a corto plazo generados por las salidas y; por último, *impactos*, definidos como los cambios a largo plazo provocados por el programa o proyecto.

Los componentes de *salidas* y *resultados*, aunque no son el objetivo final del programa, han sido utilizados por las organizaciones e iniciativas para medir la efectividad de su programa en corto plazo. En el caso PACMUN, no se ha realizado oficialmente una evaluación del programa,

provocando que el componente de *salidas* sea el utilizado por la iniciativa y sus diferentes actores como el indicador de efectividad del proyecto sobre todo con propósitos de difusión del programa y promoción del mismo.

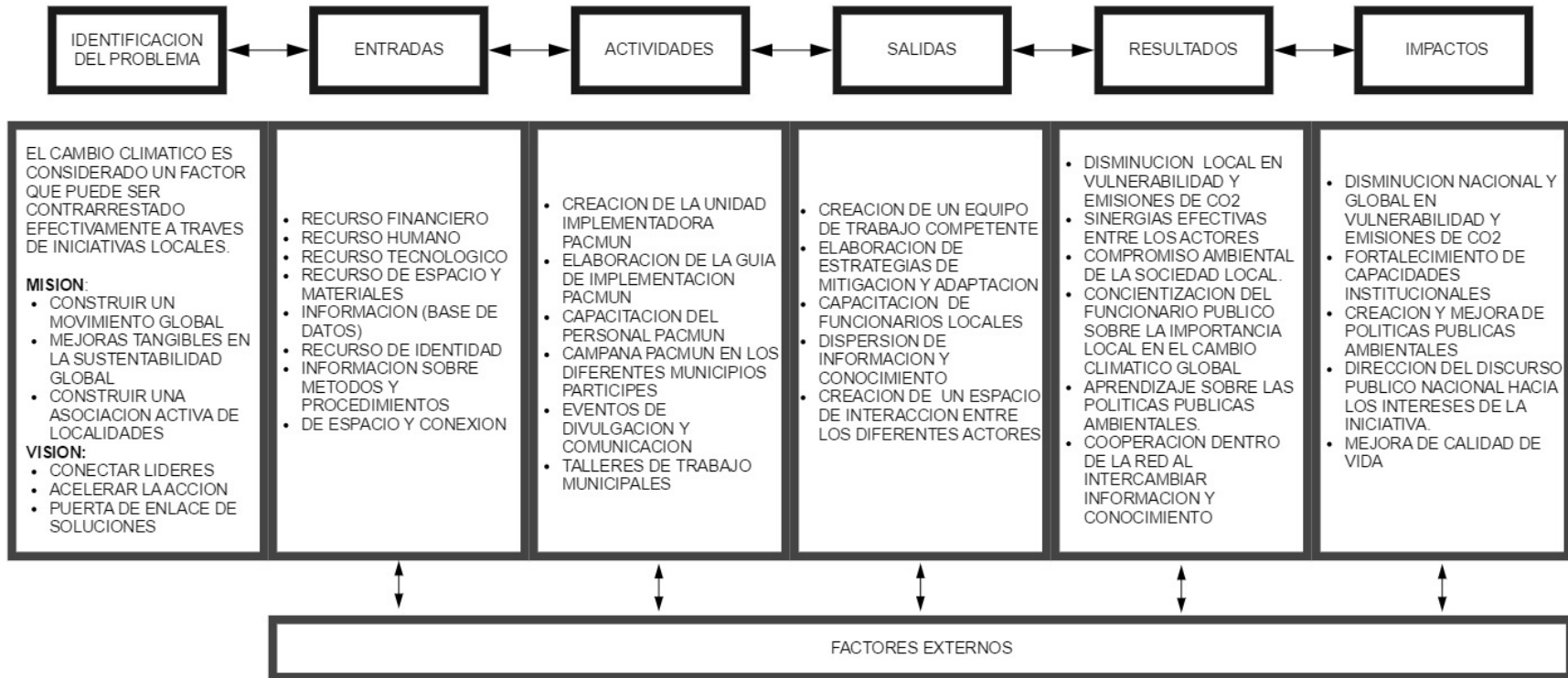
Al no haber sido construido un modelo de evaluación por ninguna institución u organización, se propone la siguiente adaptación del modelo lógico como herramienta gráfica para representar y analizar los componentes del programa PACMUN en México.

La Figura 12 bajo el formato de un modelo lógico expresado gráficamente pretende clarificar la estructura de trabajo del programa así como la correlación sistemática entre sus componentes. Así mismo, se expone un sistema en donde los factores externos tienen incidencia desde su componente de *Entrada* pues en el caso de un programa voluntario, la capacidad de cada actor de brindar algún tipo de recurso se encuentra relacionada con factores políticos, sociales y económicos que determinan una institución, dependencia o dirección en cada momento; esto, sumado a la estructura doméstica antes descrita que determina la posibilidad de la red de llevar a cabo el programa.

A través de la figura se puede observar como los resultados e impactos del programa también corresponden a los impactos propuestos de la red transnacional y la relación existente entre sus componentes previos para el logro del impacto de una forma exitosa.

En estos momentos el programa, al encontrarse en su proceso de implementación, se puede observar las primeras evidencias de alcance de los resultados propuestos y los actores, ante esta evidencia, pueden ofrecer sus percepciones con base a su experiencia sobre el posible impacto del programa.

Figura 12: Modelo lógico del programa PACMUN



Fuente: Elaboración propia, 2015

La misión y visión de un programa proporcionan las directrices por las cuales un programa debe direccionarse al normar el juicio por el cual debe tomarse una decisión. Estas directrices que estructuran un programa pueden ser descritas a través de las características esenciales del programa.

En un programa multi actoral y multi nivel, como es el caso PACMUN, en donde diferentes actores participan en el programa en diferentes escalas y momentos de éste, la determinación de estas directrices estructura y traza una línea de trabajo común. Sin embargo, la ausencia de directrices fuertemente conceptualizadas puede propiciar una débil o nula planeación estratégica del programa.

La conceptualización adaptada en la escala nacional por actores públicos sumergidos dentro de una estructura doméstica determinada, creó que en el caso PACMUN, la misión y visión del programa no estuvieron publicadas ni expresadas en ningún momento o escala, propiciando que el programa fuera concebido y direccionado por las necesidades y visiones institucionales de cada actor en cada una de las escalas.

Tres años de trabajo después, los hallazgos de la investigación de campo encontraron una ausencia de directriz común en las escalas del programa. ICLEI global caracterizó el programa bajo los mismos criterios conformados por su agenda de reducción en emisiones: compromiso político, análisis técnico, construcción de capacidades, participación de actores, soporte de inversión y transparencia global. ICLEI México definió las características de programa bajo los mismos conceptos metodológicos: identificar, capacitar, implementar, estimar y diagnosticar; mientras que la UIPACMUN respondió con una visión acorde con los objetivos del programa: participativa, incluyente, flexible, transversal y formativa.

Los actores antes expuestos reconocieron no poseer algún tipo de directriz y conformar la antes expuesta en el momento de la entrevista.

...La guía PACMUN empezó siendo un documento sencillo y se fue ampliando a una cosa horrible muy burocrática convirtiéndose en el monstruo que se temía se convirtiera, como que se quería algo sistemático con directrices comunes... yo ahí pienso que sí faltó capacidad técnica de gestión... (ENE02)

Al no poseer una directriz la cual poder comunicar, los demás actores entrevistados en los diferentes escalas nacionales, estatales y municipales reconocieron no conocer la línea de dirección propuesta y direccionar el programa con la ayuda de los objetivos descritos por la guía de implementación PACMUN y bajo su propio criterio.

La UIPACMUN constituida por representantes del ICLEI y el INE fueron los encargados de ejecutar el programa en los diferentes municipios. Para lograrlo utilizaron la experiencia ganada en el programa piloto para estructurar la UIPACMUN y su herramienta de trabajo “guía de implementación PACMUN” para facilitar a los funcionarios municipales la creación del documento PACMUN y en donde se definían cuatro áreas de atención: marco legal, planeación, inventarios y vulnerabilidad (ICLEI, 2014). Cada una de estas áreas, representadas físicamente por un coordinador dentro de la UIPACMUN, mantendría la interacción con el municipio brindando soporte e información.

Estas áreas, para sus creadores, logran conducir a través de sus diferentes actividades los dos enfoques básicos del PACMUN: diagnóstico y establecimiento de acciones (UIPACMUN, 2014). Dentro de su enfoque de diagnóstico, la guía de implementación PACMUN, brinda la metodología y ayuda técnica a partir de tablas y modelos para organizar información y proyectarla dentro de las áreas de inventarios y vulnerabilidad para producir, a partir de ellas, las estrategias de mitigación y adaptación.

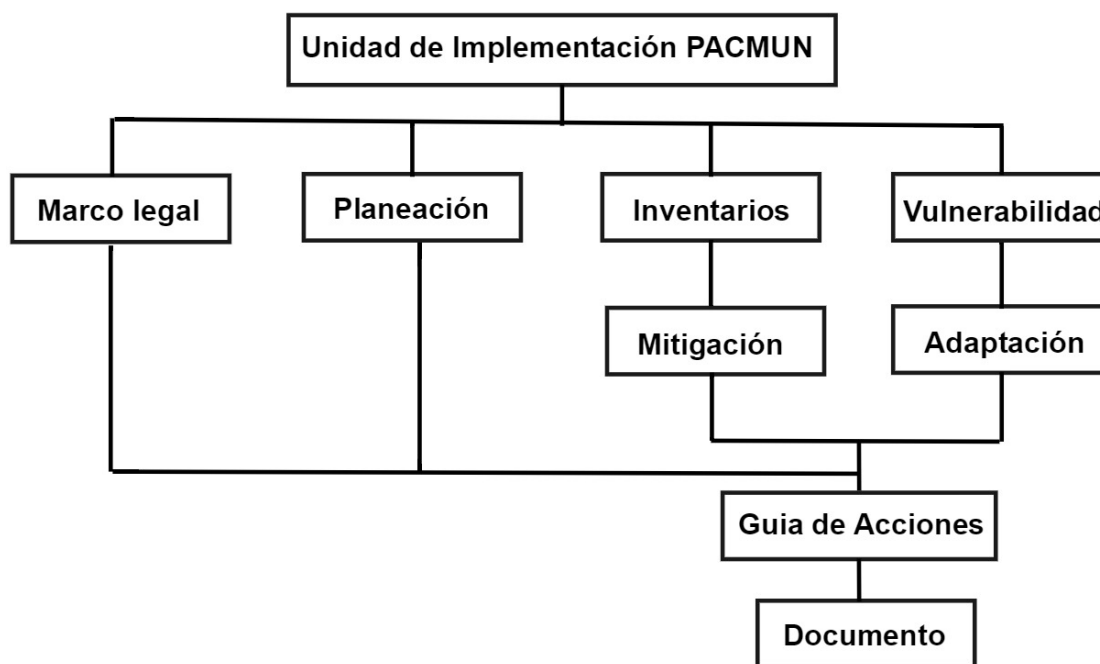
Las áreas de marco legal y planeación fungieron como áreas de inspección de las acciones y estrategias construidas en las áreas de inventarios y vulnerabilidad para propiciar una mayor cooperación con su dimensión vertical; esto quiere decir que, una vez generadas las acciones de mitigación en el área de inventarios y de adaptación en el área de vulnerabilidad, éstas deben pasar un filtro legal y de planeación. Por un lado, el filtro legal consiste en mapear el programa dentro de las necesidades legales del municipio, Estado y país; mientras que por el

otro lado, el filtro de planeación consiste en homologar las visiones ambientales de los planes estatales y municipales con el programa PACMUN.

Una vez aprobadas las estrategias y acciones por las áreas de marco legal y planeación se procede a realizar un estudio de factibilidad y una audiencia social; si es aceptado, se procede a publicar el documento PACMUN en cada municipio para buscar la posible aceptación del documento en su cabildo como documento oficial.

La figura 13 expresa la estructura de la UIPACMUN en sus áreas de trabajo y su relación con la generación de acciones de mitigación y adaptación.

Figura 13: Estructura funcional esquemática de la UIPACMUN



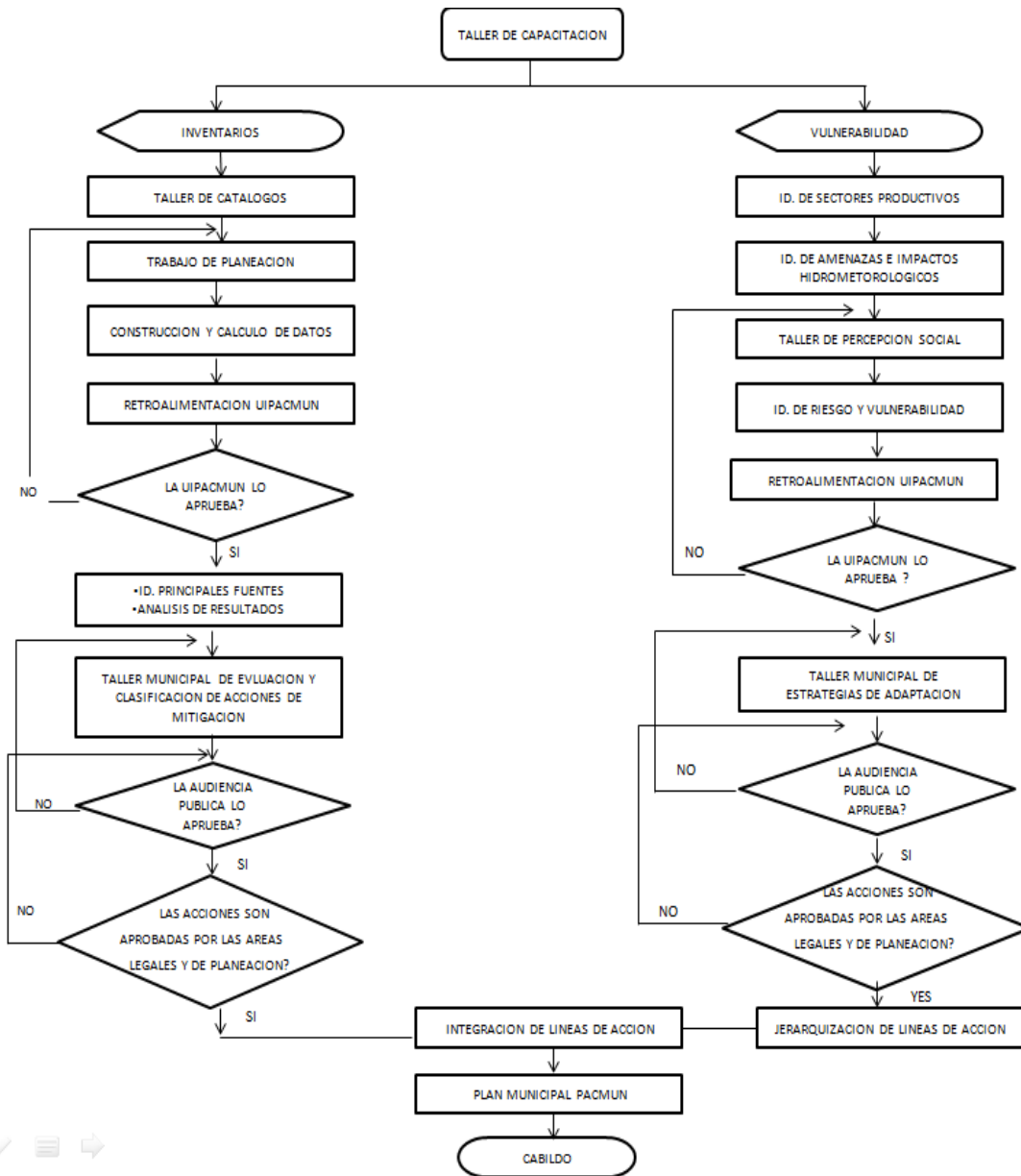
Fuente: Elaboración propia, 2015

Analizando la figura, se puede observar como las áreas de marco legal y planeación funcionan como áreas de revisión y consejo mientras que las áreas de inventarios y vulnerabilidad propician la adquisición de información y construcción de acciones estratégicas. Las áreas de marco legal y planeación no interfieren en otro momento del proceso de generación del documento considerándose así como filtros de las áreas de inventarios y vulnerabilidad.

El estudio de factibilidad y la audiencia social expresada en la metodología no son expuestas dentro de la figura ya que no se cuenta con una determinación sobre el momento en que deben de realizarse. La guía de implementación PACMUN define esta actividad más no su temporalidad con relación al proceso del programa lo que generó, durante las entrevistas, discrepancia con respecto a si se debía realizar la audiencia social antes o después de los filtros legales y de planeación. Esto pudo haberse resuelto con un diagrama de flujo de las actividades de cada área dentro de la guía de implementación y no sólo con la descripción de dichas actividades. Durante esta investigación se propuso (ver Figura 14), para comprender su organización, en conjunto con IUPACMUN la construcción del diagrama de flujo oficial a partir del primer acercamiento de la unidad implementadora con el municipio.

Figura 14: Flujo de actividades de la UIPACMUN

Expresión gráfica del diagrama de flujo de las actividades realizadas en un orden metodológico para llegar al objetivo de la creación del documento PACMUN.



Fuente: Elaboración propia a partir del intercambio de información con UIPACMUN, 2014

Las actividades, eventos o acciones necesarias antes expuestas para realizar el documento PACMUN son determinados por motivos de la presente investigación, como momentos fundamentales en la estructura metodológica para la realización del documento PACMUN en cada municipio.

La acción formal participativa dentro de la estructura metodológica fomentada por la iniciativa puede reconocerse en dos diferentes momentos: en la convocatoria hacia los municipios para ser parte del programa y una vez que el municipio debe construir su documento PACMUN.

El primer tipo de participación se promueve a través de canales de comunicación formales contruidos por ICLEI México y la UIPACMUN como es el caso de los eventos de difusión y de la página oficial del programa PACMUN en donde se describen los objetivos del programa, sus co-beneficios políticos y se proporciona la información de afiliación al programa por medio de diferentes medios de comunicación: teléfono, conversación en línea, skype o vía mail.

El segundo tipo de participación se refiere a la promoción de la intervención de los diferentes actores públicos locales en el proceso de conformación del documento PACMUN. La metodología desarrollada y actualizada por la UIPACMUN promueve formalmente la participación de todos los actores como parte de la inmersión multi actoral del programa. Los talleres son las herramientas metodológicas utilizadas por la iniciativa para promover la participación de los diferentes actores locales, sin embargo, la tarea de convocatoria para participar en dicho taller es cedida a cada uno de los municipios.

Dentro de la distribución formal de responsabilidades, la guía de implementación PACMUN, reconoce la necesidad de nombrar responsables municipalmente para trabajar en conjunto con la UIPACMUN a través de un organigrama para cada una de las áreas de trabajo: marco legal, planeación, inventarios y vulnerabilidad; sin embargo, no existe evidencia de la distribución formal de responsabilidades a los diferentes actores públicos en las escalas transnacionales, nacionales, estatales y municipales. Factor que condiciona su correcta implementación.

5.4.2 Análisis del proceso

En esta apartado se examinarán cómo se llevaron a cabo los diferentes procesos organizacionales dentro del programa PACMUN bajo la estructura conformada por la iniciativa. Dentro de este proceso también se analizará la organización informal dentro del programa a partir de las experiencias reportadas por los actores en sus diferentes niveles.

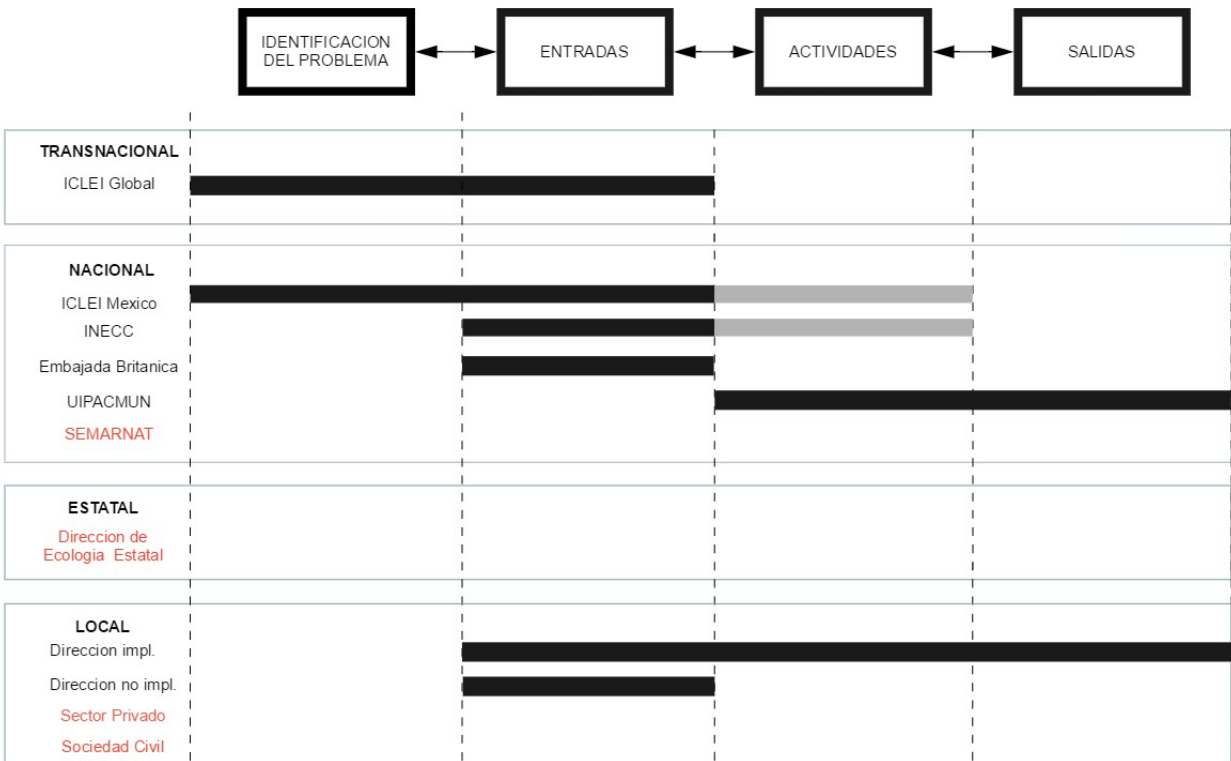
En un programa multinivel y multi actoral, las interacciones y participaciones de los diferentes actores traspasan los límites escalares construidos política y geográficamente. En el caso del programa PACMUN, los actores públicos participan en diferentes momentos y escalas. La organización de los diferentes actores proporciona herramientas para comprender la relación entre los actores y la creación de nuevos espacios para su interacción.

Para analizar la participación formal e informal de los diferentes actores se recurrirá a la herramienta del *modelo lógico* utilizado para estructurar el programa. La descripción del programa, bajo estos términos, promueve la posibilidad de relacionar los actores en sus diferentes niveles con las actividades y elementos que componen el sistema del programa.

El manejo del modelo lógico hasta su componente de *salida* radica en que los componentes de resultados e impacto se entienden como un producto compuesto a partir de los cuatro primeros componentes y no se podría atribuir a ningún actor en particular.

La figura 15 expresa gráficamente la participación de los actores oficiales relacionada con los componentes del programa PACMUN. Marcados de color rojo se exponen los cuatro actores que, aunque están reconocidos por la iniciativa en diferentes documentos oficiales, no se encontró evidencia de participación en ninguno de los cuatro componentes del programa.

Figura 15: Participación dentro del modelo lógico del programa PACMUN



Fuente: Elaboración propia, 2015

El componente con mayor representación dentro del modelo lógico fue el definido como *entrada* en donde los actores proveyeron de algún tipo de recurso para la construcción y producción del programa. En tres casos, la participación de los actores dentro del programa fue ejercida solamente a través del otorgamiento de recursos sin mayor involucramiento en las actividades o salidas propuestas estructuralmente.

Mediante la herramienta de la entrevista a los diferentes actores se encontró que los actores ubicados en la escala nacional no participaron más allá de los recursos por falta de capacidad institucional mientras que los ubicados en las escalas locales no participaron por falta de conocimiento como se muestra a continuación:

“L: ¿Usted conoce lo que es PACMUN? LAE02: más o menos... no tengo exactamente idea...”

El modelo también expone cómo la iniciativa en su escala transnacional y nacional fue la responsable de identificar el problema y definir una línea de acción, mientras que ningún otro actor mantuvo una relación con la conceptualización y delimitación del problema.

Así mismo, utilizando la misma herramienta, se observa como dentro del componente de *actividades* se determinó la participación de cuatro actores, tres de ellos en la escala nacional. No obstante, dos de los actores aparecen de color gris debido a que la relación con este componente fue sólo ante la creación de la Unidad de Implementación PACMUN. Unidad que fue, en conjunto con la dirección implementadora, los responsables de las *actividades y salidas* del programa PACMUN.

Es por ello que a partir del análisis de la participación de los actores en los componentes del programa se entiende que la Unidad de Implementación y la Dirección implementadora en el nivel local son los actores con participación activa en el programa PACMUN mientras que los demás actores participan brindando algún tipo de recurso a alguno de estos dos actores.

En la figura 16 se expresan la participación activa de la UIPACMUN y la Dirección implementadora, así mismo, se detallan los actores que brindan algún tipo de recurso a cada uno de estos actores para llevar a cabo las *actividades y salidas* definidas por el programa.

Figura 16: Flujo de la participación en el programa PACMUN



Fuente: Elaboración propia, 2015

La Unidad Implementadora aparece como el espacio construido por la iniciativa con la autoridad otorgada a través de la red y del mismo sistema doméstico mexicano a través de su dependencia nacional en asuntos ecológicos INECC.

En ambos diagramas se observa la ausencia de actores como lo son SEMARNAT, la Dirección Estatal en cuestión Ambiental, la iniciativa privada y la población civil. Ausencia participativa que se explicara a continuación:

SEMARNAT no fue convocado por la iniciativa en un principio porque no tenía atribución alguna en la construcción de planes municipales; sin embargo, una vez publicada la Ley General de Cambio Climático, tomó la responsabilidad de construcción y promotor de Planes Municipales en Materia de Cambio Climático anteriormente otorgada al INECC. No obstante, una vez asumida, no se involucró como parte de la Unidad de Implementación argumentando la invalidez oficial del programa al provenir de una iniciativa ajena al gobierno central mexicano.

“Nosotros no caracterizamos un PACMUN como un instrumento de planeación” (NE01)

Esto generó que la Unidad de Implementación careciera del apoyo de alguna de las dos instituciones federales (INECC y SEMARNAT) reduciendo su autoridad ante los Estados y municipios. Esta reducción se reflejó en la participación de las Dependencias Estatales dentro del programa. En un comienzo, la Dirección Estatal de Ecología tampoco fue convocada por la iniciativa al no tener injerencia alguna en la metodología propuesta por el programa, sin embargo, una vez publicada la ley y en la búsqueda de un mayor impacto, se prosiguió al proceso de convocatoria de participación, no obstante, al no ser considerado instrumento de planeación en un nivel federal y sólo una herramienta voluntaria, el Estado no participó con ningún tipo de recurso al no ser considerado un requisito de ley y no contar con un recurso para su realización.

“El PACMUN se trabajó directamente con ICLEI... y no es considerado porque salió antes de la ley” (EBE01)

Como se había descrito en el apartado de autoridad, dentro de la sub-red de localidades, la ausencia de la participación de la iniciativa privada y de la población civil se debió a que fue canalizada a través de canales formales en las direcciones municipales correspondientes.

L: ¿Nunca participación social?

ELB04: No, pero protección civil en adaptación tenía el atlas de riesgos y tienen mucho contacto con la ciudadanía y ya nos dieron digerida esa parte con el atlas de riesgo y todo esto.... Particularmente, teníamos poco tiempo y pues no podíamos darnos el lujo de hacer programas participativos

La participación de los actores, en cualquier tipo de programa, no puede ser analizada independientemente de las responsabilidades formales o informales (construidas por el actor) que mantuvieron durante el proceso de implementación ya que determinan el grado de apropiación de alguna actividad por el actor y, por lo tanto, puede comprenderse su nivel y forma de participación.

Aunque una distribución de responsabilidades formal no fue conformada por la estructura del programa, esta puede llevarse a cabo a través de una manera espontánea e informal en donde los actores definen su responsabilidad dentro de la estructura en la que trabajan y en muchos casos, sus interacciones y expectativas, ayudan a conformar la responsabilidad informal de los otros actores dentro de la estructura del programa.

El conocimiento de las responsabilidades construidas proporciona la base para comprender las tareas atribuidas y ayuda a clarificar las relaciones emprendidas por los actores durante el proceso de implementación del programa.

En el caso del programa PACMUN, se debe de resaltar que al invalidarse como instrumento de planeación, ningún actor público mantenía una responsabilidad oficial ya que no fungían como funciones o atribuciones designadas a su cargo.

“Pero es que su trabajo es uno y hacer un plan de acción climática municipal no está dentro de sus funciones” (ENE03)

No obstante, existieron dos momentos en los que los actores construyeron voluntariamente su responsabilidad con el programa sin haber sido explícitamente señalada por el mismo: al inicio de éste y una vez que la Ley General de Cambio Climático entró en vigor.

A partir de la información recopilada en las entrevistas se puede definir la responsabilidad de cada actor a través de la actividad que llevo a cabo durante estos momentos. La Tabla 6 expresa los tipos de actividades realizados por cada actor y se resaltan con rojo los actores que cambiaron su actividad una vez publicada la ley General.

Tabla 6: Actores y actividades del PACMUN antes y después de aprobada la LGCC

ACTOR	ACTIVIDAD ANTES DE LA LEY	ACTIVIDAD DESPUES DE LA LEY
Global ICLEI	Promotor	Promotor
México ICLEI	Planeador	Planeador
SEMARNAT	Nulo	Nulo
INECC	Asesor	Nulo
Embajada Británica	Patrocinador	Patrocinador
UIMPACMUN	Capacitador	Capacitador
Dirección Estatal	Nulo	Impulsor o Nulo (diferida)
Dirección implementadora	Director/ Ejecutor	Director/Ejecutor
Direcciones no implem.	Proveedor de información	Proveedor de información
Población civil	Nulo	Nulo
Iniciativa privada	Nulo	Nulo

Fuente: Elaboración propia, 2015

Mediante esta representación se observa la importancia de la dirección implementadora municipal quien se define y es definida por los demás actores como el ejecutor del programa.

“Los municipios [son] tal cual los que arrastran el lápiz a más no poder” (EAE01)

Dentro de la figura también se observa la ausencia de participación, a través de actividades, de SEMARNAT, iniciativa privada y de la población civil antes y después de la ley así como la decisión diferida de las direcciones estatales en la inmersión como promotor en un programa invalidado como instrumento de planeación.

Las responsabilidades adquiridas y construidas informalmente por cada uno de los actores pueden formalizarse al ser aceptada por los demás actores. Sin embargo, las líneas y canales de comunicación son necesarios para informar la actividad que ha llevado a cabo informalmente cada actor y caer en una ineficiencia.

Los procesos de comunicación contruidos durante la interacción de los actores en el programa PACMUN serán analizados a partir del tipo de comunicación que lograron construir, los canales o medios de comunicación utilizados para concretar dicha comunicación y las barreras que se generaron a lo largo de este proceso.

La estructura de la sub-red mantiene una cualidad comunicativa para influenciar el mayor número de actores dentro de una estructura doméstica y por lo tanto, de acciones. Cualidad de la sub- red que debe estar presente en la conformación propia del programa, ya que se entiende que cualquier tipo de organización depende de la herramienta comunicativa para transportar información, coordinar su proceso y encontrar los resultados esperados.

Aunque es reconocida su importancia; el programa, a través de su estructura, no define a un responsable de la comunicación interna por lo que no se posee información sobre ninguno de los elementos que definen la comunicación dentro de la organización.

Es por ello que los tipos, formas, objetivos, y ruidos de la comunicación en el programa PACMUN son analizados a partir de las experiencias y formulaciones realizadas por los actores en sus diferentes niveles de acción.

Para comprender los tipos de comunicación entre los diferentes actores se prosiguió a realizar, a través de la entrevista semi-estructurada, una medición cualitativa de sus respuestas sobre su comunicación exclusivamente referente al programa PACMUN. Las respuestas fueron catalogadas definiendo tres parámetros: alta, cuando existía comunicación constante y directa entre ambos actores; intermitente, para describir una comunicación discontinua; y sin comunicación, para expresar la ausencia de comunicación entre dos actores. En la Tabla 7 se expresan los parámetros con una referencia de las formulaciones realizadas por los actores.

Tabla 7: Medición cualitativa de la comunicación organizacional

Parámetro	Referencia
Alta	ENE03: Sí muy directa, constante
Intermitente	ENE01: Sí, no es una reunión que hagamos consecuentemente
Sin comunicación	ENE01: No, a nosotros no nos hablaron.

Fuente: Elaboración propia, 2015

El parámetro anteriormente descrito se utilizó en cada una de las posibles relaciones entre los actores del programa PACMUN con el propósito de conocer la red de comunicación construida.

En la Tabla 8 se representa el tipo de comunicación a partir del parámetro delimitado cualitativamente entre un actor y otro dentro de la estructura interna del programa. Se mantuvo el uso del color para resaltar la falta de comunicación organizacional entre los diferentes actores y niveles.

Tabla 8: Tipología de comunicación interna organizacional del PACMUN

ACTOR	COMUNICACIÓN	ACTOR
ICLEI global	Intermitente	ICLEI mexico
	Sin comunicación	Embajada
	Sin comunicación	SEMARNAT
	Sin comunicación	INECC
	Sin comunicación	UIPACMUN
	Sin comunicación	Dirección Estatal
	Sin comunicación	Dirección Implementadora
	Sin comunicación	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

ICLEI Mexico	Alta	Embajada
	Sin comunicación	SEMARNAT
	Intermitente	INECC
	Alta	UIPACMUN
	Sin comunicación	Dirección Estatal
	Intermitente	Dirección Implementadora
	Sin comunicación	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

Embajada Britanica	Sin comunicación	SEMARNAT
	Sin comunicación	INECC
	Sin comunicación	UIPACMUN
	Sin comunicación	Dirección Estatal
	Sin comunicación	Dirección Implementadora
	Sin comunicación	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

SEMARNAT	Intermitente	INECC
	Sin comunicación	UIPACMUN
	Sin comunicación	Dirección Estatal
	Sin comunicación	Dirección Implementadora
	Sin comunicación	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

UIPACMUN	Sin comunicación	Dirección Estatal
	Alta	Dirección Implementadora
	Sin comunicación	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

Dirección Estatal	Sin comunicación	Dirección Implementadora
	Sin comunicación	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

Dirección Implementadora	Intermitente	Dirección no Implementadora
	Sin comunicación	Iniciativa Privada
	Sin comunicación	Población Civil

Dirección no Implementadora	Sin comunicación	Iniciativa privada
	Sin comunicación	Población civil
Iniciativa Privada	Sin comunicación	Población civil

Fuente: Elaboración propia, 2015

La tabla 8 expone la ausencia de más del 80% de posibles líneas de comunicación entre los actores. A esta ausencia, se le suma la ausencia de juntas o reuniones de más de dos actores para estructurar el programa, distribuir responsabilidad, platicar experiencias etc. La falta de interacción entre los actores impide generar una red de comunicación organizacional para mantener un flujo de información que coordine actividades, clarifique tareas y provoque una retroalimentación.

L: ¿Ustedes cada cuánto se juntan entre dependencias?

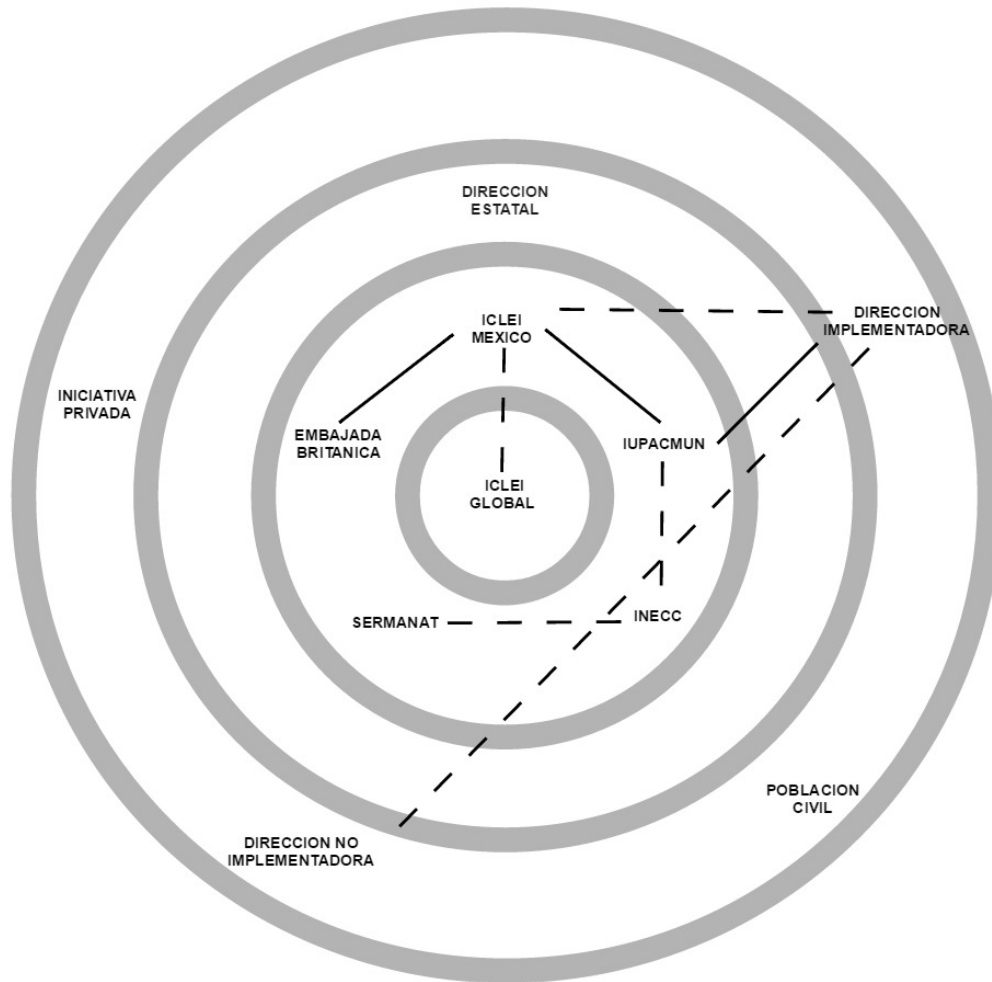
LAE02: no... no hay esa vinculación, no la hay.

Una vez obtenidos la información sobre las líneas de información existente; el mapeo de la comunicación organizacional a través de un sociograma, como herramienta de representación, permite analizar las líneas invisibles para explicar el comportamiento de comunicación del individuo y de la organización actuales y la efectividad por la cual están siendo construidas. La efectividad de la comunicación en una organización siempre puede verse mejorada ante herramientas de mapeo las cuales permiten la exposición de oportunidades de comunicación dentro de la organización.

En la Figura 17 se representa el mapeo, a través de un sociograma, de las líneas de comunicación existentes en el programa multinivel PACMUN.

Figura 17: Sociograma

Representación gráfica de la comunicación interna organizacional del programa PACMUN



Fuente: Elaboración propia, 2015

Mediante la figura 17 se observa la red de comunicación en la cual se organiza el programa a través de un sociograma. Las pocas líneas de comunicación entre los diferentes niveles que el programa pretende abarcar provocan una dependencia en dichas conexiones. La dependencia en una sola línea de comunicación intermitente como enlace entre diferentes niveles genera desconfianza en la organización interna del programa.

A lo largo de la investigación, se encontraron dos factores que determinan la comunicación de la dirección implementadora en la escala local con el ICLEI México. El primero es el continuo cambio de administraciones y de personal dentro de las direcciones municipales en donde se

rompen relaciones entre ambos actores; y el segundo es el estatus de afiliación del municipio con la iniciativa.

Dentro de los municipios estudiados, uno afiliado y otro no, se encontró que aunque ninguno de los dos mantuvo una comunicación constante con ICLEI México, el municipio afiliado poseía la posibilidad de la comunicación directa, comunicación que fue expresada por el mismo municipio como un privilegio otorgado a los socios de la iniciativa.

***ELB03**...te fortalece mucho porque te privilegia la comunicación que no se da con los no socios porque no se tiene el contacto adecuado pero yo ahora viendo desde socio a no socio, hay una diferencia entre vínculos, redes... lo que te invita y la información que te facilita porque hasta que eres socio y te empiezan a vincular con la plataforma y nivel personal con el equipo...*

Estos actores, independientemente de su situación de afiliación con la iniciativa, se encuentran en diferentes niveles y deben de interactuar para implementar el programa. En este caso, los canales o medios de comunicación son una herramienta esencial en un programa multinivel como es el caso PACMUN.

Las líneas de comunicación desarrolladas por la organización utilizan diferentes canales de comunicación para lograr sus objetivos comunicativos que pueden definirse por ser de índole: informativos, reguladores, persuasivos e integradores.

Los canales de comunicación son los medios por los cuales se realiza el flujo de información. Sin embargo, su selección es parte importante de la comunicación organizacional ya que influyen en la intensidad, sustancia y resultado del mensaje enviado entre dos o más actores (Dobkin & Pace, 2007).

Dentro del programa PACMUN existieron diferentes canales de comunicación empleados entre los actores pero, para propósitos de la investigación, se analizaran los canales descritos por los actores como los más utilizados para transmitir los mensajes y el objetivo de los mensajes enviados.

La tabla 9 expresa la comunicación entre dos actores (intermitente en el caso del color amarillo y alta en el caso el color verde), el objetivo de la comunicación entre los actores y el tipo de canal utilizado cotidianamente.

Tabla 9: Canales de comunicación de las líneas de comunicación existentes.

ACTORES INVOLUCRADOS	OBJETIVO DE LA COMUNICACIÓN	CANAL DE COMUNICACIÓN
ICLEI global – ICLEI México	regulativo	Oral – visible/cara a cara/eventos
ICLEI México - Embajada	informativo	Oral-invisible/teléfono Escrita/informes electrónicos
ICLEI México - INECC	informativo	Oral visible/cara a cara/reuniones
ICLEI México - UIPACMUN	regulativo	Oral visible/cara a cara/reuniones Escrita/informes
ICLEI México- Dirección Implementadora	regulativo	Oral /teléfono
SEMARNAT – INECC	regulativo	Oral visible/cara a cara/reuniones
UIPACMUN-dirección Implementadora	regulativo y persuasivo	Oral visible/ cara a cara/talleres Oral/teléfono
Dirección implementadora- Dirección no Implementadora	informativo	Oral/teléfono

Fuente: Elaboración propia, 2015

A través de la tabla 9 se puede observar el uso de la presencia física como el canal de comunicación más utilizado dentro de la organización. Este tipo de canal es aprobado por su interactividad y alta riqueza⁷. Sin embargo, la falta de organización, y coordinación en la programación de reuniones crea discontinuidad en el proceso de comunicación

Los objetivos de regulación e información durante el programa responden a las necesidades de implementación metodológica (regulativo) y de recopilación de información para la creación de estrategias locales (informativo). En el caso de la relación entre la UIPACMUN y la dirección implementadora se agregó el objetivo de persuasión al buscar a través de los co-beneficios del programa la participación del municipio a través de esta dirección.

⁷ Se entiende como riqueza a la capacidad de utilizar el lenguaje verbal y no verbal de comunicación

Existen, en cualquier programa o proyecto, razones por las cuales no se logra una comunicación directa y clara entre dos o más actores. Para propósitos de esta investigación, llamaremos barrera a los factores que impidieron la comunicación, mientras que ruido se referirá para expresar interferencias en la comunicación.

Los actores, a través de las entrevistas, reflejaron los tipos de barreras que impidieron lograr una comunicación eficaz con los otros actores. Barreras que pudieron ser superadas en ciertos casos y que se mantuvieron como ruido. La figura X expone el tipo de barrera comunicativa que percibió cada actor durante su participación en el programa PACMUN.

Tabla 10: Barreras comunicativas

Actor	Barrera
ICLEI Global	Estructura organizacional PACMUN / política interna de la iniciativa
ICLEI México	Estructura organizacional PACMUN / política externa
Embajada Británica	Capacidad institucional
SEMARNAT	Política externa
NECC	Política externa
IUPACMUN	Capacidad institucional
Dependencia Estatal	Política externa
Dirección implementadora	Capacidad institucional / política externa
Dirección no implementadora	Capacidad institucional/ política externa
Iniciativa privada	Circunstancia Social/ política externa
Población civil	Circunstancia Social / política externa

Fuente: Elaboración propia, 2015

El concepto de política externa descrito en la Tabla 10 refiere el término “externo” para describir los procesos políticos ocurridos en la estructura doméstica del país, en este caso, México; mientras que el término “interno” hace referencia a los procesos políticos dentro de la estructura institucional del actor.

La tabla 10, a través de sus conceptos de política externa, capacidad institucional y circunstancia social refleja el impacto de la estructura doméstica como generador de barreras de comunicación en un programa representado por una red transnacional.

El programa, aunque promueve la construcción de capacidades locales para la generación de estrategias, se vio obstaculizado por la misma falta de capacidad institucional para lograr una comunicación eficiente entre los actores. Problemática institucional que será descrita a continuación.

La capacidad institucional y la voluntad política son consideradas, para propósitos de este análisis, factores (estructurales domésticos) determinantes en la implementación de cualquier programa y proyecto.

Ambos conceptos determinaron la implementación de los programas análogos en Australia y EEUU en diferente medida y momento. En el caso del programa PACMUN y, a través de las entrevistas realizadas, se definió el tipo de capacidad institucional ausente en ciertos actores para la implementación exitosa del programa y la voluntad política percibida en los diferentes niveles del programa.

La voluntad política es considerada un concepto ambiguo, sin embargo, es relacionado por varios autores⁸ con el compromiso político para realizar una actividad. Dentro de la política, este compromiso puede otorgar cierta preferencia a un tema o actividad en particular.

Al ser un programa voluntario, durante el proceso de implementación del programa PACMUN, la voluntad de los actores públicos en diferentes niveles es determinante para lograr su participación y compromiso con el programa.

La información recabada sobre la percepción de la voluntad política hacia el programa en cada uno de los actores distribuidos en diferentes niveles dio como resultado la aprobación de dicha voluntad por todos los entrevistados, los cuales, al hacer esa observación argumentaban la falla dentro de las capacidades institucionales municipales y no de compromiso por parte de las instituciones.

L: ¿Usted cree que si existía esa voluntad política en los municipios?

ENE02: Si, si... me consta que si... el problema es con la estructura municipal

⁸ Brinkerhoff (2000), Anderson (2005), Rose & Greeley (2006)

Así mismo, cuando se le preguntaba a las diferentes direcciones municipales sobre la voluntad política, la respuesta desligaba el compromiso de las autoridades como factor de éxito y adicionaban la falta de capacidad institucional en forma de recursos.

*L: Hablando de que usted está inmerso en estas políticas en el municipio "X" ¿Considera que existe esa voluntad política para llevar a cabo el proyecto?
LAE01: Pues mira, yo creo que la voluntad política si existe, pero los municipios estamos sujetos amuchas cuestiones... este... económica de los estados y de la federación.*

De esa forma, la capacidad institucional en los niveles estatales y municipales fue, para los actores entrevistados, el factor condicionante de la participación y proceso del programa.

En el caso el programa PACMUN, se encontraron diferentes determinantes que caracterizaron la incapacidad institucional de los actores. En el nivel municipal mexicano, en donde la realidad y contexto varían de forma dramática, se pudieron observar diferencias esperadas pero también similitudes en las capacidades institucionales de ambos municipios analizados.

La tabla 11 expone los dos municipios⁹, el tipo de ausencia de recurso que obstaculizo el proceso del programa y el grado en que impacto a cada una de sus realidades.

Tabla 11: Recursos determinantes de la capacidad institucional municipal.

Recurso	Municipio A	Municipio B
Recurso material	Información no existente	Información existente más no procesada.
Recurso humano especializado	Existente mas no destinado específicamente para el programa PACMUN	Existente y destinado (problemática para traducir textos en idioma inglés)
Recurso financiero	Recurso limitado/nulo para la conformación de un equipo de trabajo e implementación de estrategias generadas por el PACMUN	Recurso limitado/nulo para la implementación de estrategias generadas por el PACMUN

Fuente: Elaboración propia, 2015

⁹ La caracterización de los municipios se encuentra en el apartado 3.2

En ambos municipios, la iniciativa encontró la infraestructura institucional para delegar el programa, sin embargo, durante las entrevistas con los responsables de la Unidad de Implementación PACMUN se argumentó la problemática de ausencia de dirección de ecología o planeación en varios casos, en donde la capacitación para la construcción del documento PACMUN se realizaba en cualquier otra dirección independientemente de sus funciones.

La ausencia del recurso financiero por parte del programa fue catalogado como el máximo factor condicionante de la implementación del programa. El PACMUN, al ser un programa voluntario, no estaba considerado dentro del gasto corriente otorgado por la federación a cada municipio, imposibilitándolo al municipio de contratar un recurso humano especializado que llevara a cabo el programa, la construcción de información y la difusión del programa dentro del sector público, privado y social del municipio. Es por ello, que los municipios que no contaban con esos recursos a priori del programa, defendían su voluntad política ante un problema de financiamiento.

ELB01: sí pues, si el programa quiere disminuir emisiones 50% pero nosotros no tenemos recurso, y sólo con lo que yo pavimente puedes reducir emisiones al 10%, no es que no lo quiera hacer o el programa, sino el recurso es limitado.

Los problemas estructurales e institucionales mostrados que establecen la capacidad del municipio para hacer frente a cualquier programa externo determinan el proceso de implementación del programa PACMUN en el nivel local y con ello los objetivos e impactos esperados por la red de localidades transnacional.

5.4.3 Análisis del impacto

La red de localidades transnacional ICLEI utiliza el programa PACMUN dentro de su sub-red en México para transportar los siguientes objetivos:

- Delimitar de la problemática ambiental y su solución
- Impactar en los procesos de gobernanza locales y nacionales
- Reducir la vulnerabilidad y emisiones de CO₂
- Atraer a nuevos constituyentes

Es a través del impacto del programa, que se puede analizar si los objetivos de la red antes expuestos pudieron ser completados a través del programa PACMUN el cual se encontraba inmerso en la estructura doméstica mexicana.

En este apartado se analizará cada uno de estos objetivos en el orden en que fueron expuestos previamente para poder concluir el impacto de la gobernanza climática transnacional en las localidades Mexicanas.

La delimitación de la problemática ambiental construida transnacionalmente por la iniciativa fue transportada hacia los diferentes actores en las escalas nacionales, estatales y municipales a través del programa PACMUN.

La conceptualización propuesta sobre la problemática ambiental junto con la responsabilidad local para combatirla fue aceptada en cada uno de los niveles político-administrativos mexicanos. En ningún momento durante el trabajo de campo se encontró con algún actor que no se suscribiera a dicha idea, aun cuando no estuvieron involucrados en el programa.

La conceptualización sobre la problemática ambiental y su solución estuvieron apoyadas por el movimiento político y social que culminó con la creación de la Ley General de Cambio Climático brindándole legitimización a la conceptualización y con este, al discurso por el cual trabaja la iniciativa ICLEI.

No obstante; el programa PACMUN, el cual transportaba dicho discurso por medio de su estructura, no logro una conceptualización fuerte en las escalas nacionales y estatales influyendo que el discurso se modificara dependiendo del contexto de cada actor y fuera imposible encontrar el trazo de una misma línea conceptual en las entrevistas con los diferentes actores del programa, quienes se refirieron a éste a partir de su experiencia con dicho programa y no bajo los principios y conceptualización que fueron construidos en su estructura.

La conceptualización realizada por los actores responde a la visión con la cual relacionan al programa. La tabla 12 expone las conceptualizaciones del programa PACMUN realizadas por los actores en sus diferentes escalas.

Tabla 12: Conceptualización del PACMUN a partir de los actores involucrados

Actor	Tipología de conceptualización	Conceptualización
ICLEI Global	Con base a un objetivo particular	“Es la oportunidad de dar nuestra visión”
ICLEI México	Con base al objetivo del programa	“Programa para brindar soluciones innovadoras ante el cambio climático a nivel municipal”
SEMARNAT	Con base a su procedencia	“Es una marca”
Embajada Británica	Con base a un objetivo particular	“Oportunidad de construir emprendimientos mixtos”
INECC	Con base a su procedencia	“Programa proveniente de una ONG”
UIPACMUN	Con base al objetivo del programa	“Herramienta de planeación”
Dependencia Estatal	Con base a su procedencia	“Un plan de desarrollo no considerado legal”
Dirección municipal no implementadora	Con base a la experiencia	“Un programa muy ambicioso/sofisticado” “con buena intención”
Dirección municipal implementadora	Con base a un objetivo particular	“Oportunidad política”

Fuente: Elaboración propia, 2015

La conceptualización transnacional de la problemática brindó una base legítima para la estructuración del programa PACMUN, sin embargo, al dejar la tarea en manos de actores públicos locales su conceptualización está relacionada con las necesidades y expectativas propias de los actores involucrados que son expresadas para definir el punto con el cual interactúan con el programa.

Los problemas estructurales domésticos en relación a las redes de políticas públicas, creadas por iniciativas sociales como nexos entre el gobierno y la sociedad, son observadas al analizar la tipología de conceptualización llamada “de procedencia” en donde los actores invalidan la autoridad de la organización para realizar este programa y llevar a cabo sus funciones de gobernanza.

La función de gobernanza utilizada por la iniciativa a través del programa PACMUN fue de construcción de capacidades. Para lograr el objetivo, el programa utilizó la herramienta de capacitación en forma de talleres en donde se difundía el conocimiento sobre el cambio climático y la responsabilidad local, la guía de implementación PACMUN como documento clave para la conformación de estrategias de mitigación y reducción de vulnerabilidad, varios tabulados y datos estadísticos para crear inventarios locales, difusión de la información recolectada y de su posible uso político, así como la retroalimentación de su proceso dentro del programa PACMUN.

Aunque el Estado podía contar con mucha información al respecto, la construcción de capacidades fue destinada solamente para los funcionarios públicos locales, quienes al aceptar se parte del programa recibían la capacitación por parte de la UIPACMUN.

(EBE01)...de hecho cuando yo solicité que se me diera capacitación me dijeron que no, que solamente era para municipios...

El resultado sobre la construcción de capacidades generada por la UIPACMUN en 421 municipios fue evidenciado como positivo por todos los actores involucrados. El gobierno a través del INECC y SEMARNAT (después de la publicación de la Ley General de Cambio Climático) quienes mantenían la responsabilidad oficial de construcción de capacidades locales reconocieron la labor realizada por la iniciativa al llevar en tan poco tiempo la concientización del problema ambiental bajo los criterios de cambio climático al nivel local.

ENE03...igual no terminamos un documento pero al menos si ya entendemos algo del cambio climático, cosas que no sabía ya entendemos, ya sabemos que son las emisiones, sabemos que si algún día queremos hacerlo, cómo hacerlo y dónde encontrarlo...

Esta tarea de construcción de capacidades por parte del programa y reconocida por los actores, es también, motivo de incertidumbre por parte de los municipios y estados ya que argumentan que, la capacitación “no se socializó” (LAE04) por lo que el aprendizaje se mantiene en pocos funcionarios públicos que pueden cambiar de puesto en el cambio de gobierno llevándose consigo la capacitación efectiva; así mismo, la limitación de personal capacitado limita la posibilidad de generar efectivas estrategias locales de mitigación y adaptación, así como cambios en las políticas públicas locales

Actualmente, 421 municipios mexicanos se encuentran en algún momento del proceso para la conformación de su documento PACMUN y con él, de acciones estratégicas formuladas localmente para mitigar y reducir la vulnerabilidad local ante el cambio climático. Aunque sólo 19 municipios han terminado su documento y este ha sido aprobado por su cabildo, no existe algún tipo de análisis sobre las estrategias expuestas por dichos municipios.

A través de las entrevistas realizadas a las direcciones implementadoras se encontró que, ante la ausencia del recurso financiero, la dirección se encontraba imposibilitada para desarrollar nuevas estrategias de mitigación y reducción de vulnerabilidad que luego tendría problemas para financiar al ser un programa voluntario sin ningún tipo de recurso que lo acompañara. Al encontrarse en este paradigma, ambas direcciones entrevistadas reconocieron acomodar las estrategias previamente aprobadas con recurso de otros planes, dentro del programa PACMUN.

L: Pero bueno, está el programa y si entiendo bien es independiente al trabajo diario de esta dirección, entonces ustedes reportan cuánto pavimentaron y ya ¿ellos ven cómo lo meten para decir que fue con base al programa?

ELB01: lo alinean, lo encajan en el programa

L: Pero entonces el programa no crea acciones

ELB01: no, porque te digo, cual es la cuestión, ellos tendrían que tener ya un recurso propio para decir, tenemos esto y tú vas a hacer esto.

Las direcciones pretendían, que al reciclar las estrategias, se fortalecieran al ser parte de un nuevo documento de acción y poder utilizar el recurso para la estrategia previamente aprobada

para ampliar su impacto a partir de incrementar su impacto (ejem. de 5km pavimentados a 8km) o añadir una estrategia complementaria generada a partir del PACMUN.

La evaluación y monitoreo de las estrategias incluidas en el programa sin importar su procedencia, es considerada como la tercera fase dentro de la metodología propuesta por la agenda de “Ciudades bajas en emisiones de CO₂”. No obstante, el programa PACMUN desarrollado durante tres años (2012 al 2015) reporta no haber comenzado la tercera fase y haber concluido antes de lograrlo.

La evaluación de las estrategias, por lo tanto, es delegada en la plataforma creada por ICLEI para compartir información sobre inventarios de emisiones y estrategias emprendidas. Sin embargo, la plataforma no ha sido aceptada en los diferentes municipios por razones de falta de personal especializado que actualice la base de datos, información actualizada o debido a que no pueden publicar un programa que no ha sido aceptado por su cabildo.

Mientras la plataforma funge como único medio de evaluación, la responsabilidad del monitoreo y evaluación de forma oficial no se encuentran señaladas explícitamente en ningún documento del programa.

Ante este panorama y, a través de la entrevistas, se preguntó a cada actor sobre su responsabilidad formal o informal de evaluación y, si ellos no consideraban poseer de ninguna de estas formas la responsabilidad, se les cuestionaba sobre el actor dentro del programa al que le delegaban esta función. La tabla 13 presenta la respuesta de cada uno de los actores a ambas preguntas.

Tabla 13: Atribución de responsabilidad de evaluación de estrategias

ACTOR	ACTUAL RSPONSABILIDAD DE EVALUACION Y MONITOREO	DELEGACION DE LA FUNCION
Global ICLEI	No	No
Mexico ICLEI	No	D. Estatal o posible responsabilidad
SEMARNAT	No	ICLEI
INECC	No	No
Embajada Británica	No	ICLEI

UIMPACMUN	No	Dependencia Estatal
Dependencia Estatal	No	Asumió posible responsabilidad
Dirección ecología	No	Dependencia Estatal
Direcciones	No	Dirección ecología
Sociedad civil	No	No
Sector privado	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2015

Como se observa en la tabla 13, ninguno de los actores han realizado alguna actividad de evaluación de monitoreo o evaluación de las acciones emprendidas y la mayor parte de los actores se encontraron confundidos al determinar de quien debía de ser esta responsabilidad.

Sobre los actores con posible responsabilidad, la dependencia Estatal es relacionada por los actores debido a las nuevas responsabilidades delegadas por medio de la Ley General de Cambio Climático pero, legalmente, el programa PACMUN queda fuera de estas responsabilidades al no considerarse un instrumento de planeación. El ICLEI, el segundo actor al que se delega esta tarea, comenzó un proceso de seguimiento al enviar un cuestionario a cada municipio, sin embargo; al ser una ONG, depende financieramente de sus constituyentes lo que implica una inestabilidad financiera para llevar a cabo dicho proceso que tendrá que mantenerse durante varios años. De este modo, entra un conflicto de funciones en una estructura política que no ha generado una red de políticas públicas que absorba los programas impulsados externamente.

Sin un actor responsable de la evaluación de estrategias ni indicadores oficiales para lograrlo, se utilizó la percepción de los actores involucrados para medir la implementación de estrategias y su impacto localmente.

Los resultados de la percepción de los resultados del programa en el contexto mexicano diferían de la percepción reflejada por la Secretaria Global ICLEI. Mientras que ICLEI global, como red transnacional, consideraba el programa PACMUN como *“una de sus historias de*

éxito" (ET01) dentro del contexto mexicano la percepción sobre los resultados del programa reflejan otra realidad.

En un nivel nacional mientras que ICLEI México argumenta no poder conocer los resultados ya que los programas siguen en proceso de implementación, el gobierno mexicano se encuentra escéptico con respecto a los resultados que pueden lograr los municipios.

***NE01** yo estoy segura que muy poco porque no están asociadas a un instrumento de planeación; o sea como vas a poner en marcha una estrategia de mitigación si no tienes ni presupuesto, ni responsable, ni unidades de monitoreo, reporte y verificación y encima... no lo vinculas transversalmente... o sea ¿cómo lo haces? ¿Esperas que te caiga el dinero del cielo? Ése es el error.*

Las dependencias Estatales y las direcciones municipales no implementadoras afirman que se han implementado algunas de las acciones a nivel municipal, no obstante, reconocieron no conocer alguna evaluación o el impacto de dichas acciones localmente.

Las direcciones implementadoras a nivel municipal reconocen su trabajo y esfuerzo para de generación del documento y de implementación de ciertas estrategias, pero reconocían, no haber realizado la implementación como se marcaba dentro del programa al no tener un seguimiento y recurso para lograrlo. Recurso económico que determinó aparte de la construcción e implementación de las estrategias, la capacidad de convocatoria de la red en México

La red transnacional de localidades utiliza los programas, como es el caso del PACMUN, para atraer nuevos constituyentes que, al trabajar dentro del programa, compartan la visión climática ambiental y busquen involucrarse activamente en la iniciativa para apoyarla y fortalecerla al extender su autoridad.

El programa PACMUN al ser subsidiado por la Embajada Británica, posibilitaba la participación del municipio en el programa sin ser parte de la asociación y sin la necesidad de pagar algún tipo de cuota por los servicios brindados.

Dentro de un país en vías de desarrollo, la posibilidad de participar en el programa y obtener los co-beneficios que esto implica sin la necesidad de pagar una cuota, generó que el interés creciera dentro de los municipios y que su respuesta positiva se expandiera hasta la participación de 421 municipios en el programa.

La alta participación de municipios fortaleció al programa otorgándole mayor legitimidad y creando un foro de visualización política para la iniciativa. Sin embargo, una vez concluido el programa sólo 19 documentos han sido terminados y aprobados por el cabildo y menos de un tercio de ellos (6) se han convertido en socios. Esto representa el 1.42% de los municipios participes.

La poca afiliación a la red fue consultada a través de las entrevistas realizadas a los diferentes actores. Durante esta investigación, se encontró que existían dos fuertes factores que determinaron la afiliación: el recurso económico (el municipio debe de pagar una cuota que depende, entre otras cosas, de su PIB y su población) y la visión política del municipio (la búsqueda de re escalamiento político a través de los beneficios del programa) la cual estaba relacionada con la necesidad política del máximo representante municipal, el cual dentro de un ciclo administrativo de tres años, podía encontrarse a su término y no tener necesidad de realizar ese gasto que no sería reflejado en co-beneficios políticos para su administración.

De este modo, se encuentra poca evidencia del beneficio y ventajas observadas por lo actores locales de utilizar el co-beneficio político como impulsador para la unión de constituyentes.

Recapitulando, el programa PACMUN, logró apoyar la delimitación ambiental y posicionar el concepto de cambio climático dentro de las agendas municipales; sin embargo, su delimitación no fue lo suficientemente fuerte para estructurar las escalas nacional y estatal que se encuentran dentro de una estructura domestica determinada. Esta incapacidad de trasladar la estructuración conceptual y de proceso en dichas escalas impacta en los posibles resultados del programa en donde se encuentra poca evidencia sobre el impacto de la construcción de capacidades locales en los procesos de políticas públicas locales, la atracción de nuevos

constituyentes y la construcción de estrategias de reducción de vulnerabilidad y emisiones locales eficientes.

Capítulo 6 Conclusión

6.1 Inducciones teóricas a partir del Estudio de Caso PACMUN

El proceso de inducción teórica a partir del programa PACMUN debe de entenderse bajo las mismas limitantes de investigación expuestas en el capítulo 1.3.

Es a través de este estudio que se observa un régimen político-social del cambio climático caracterizado por la composición de diferentes núcleos de gobernanza. Para efectos de esta investigación, la iniciativa activa ICLEI conforma uno de estos núcleos de gobernanza que busca cumplir ciertos objetivos climáticos dentro de un discurso normado por el régimen.

Este núcleo de gobernanza, como muchos otros, se fortalece al suscribirse a un modelo de gobernanza multi-actoral, lo que resulta en formas de autoridad y legitimización.

La fragmentación de la gobernanza climática global en diferentes núcleos de gobernanza activa es caracterizada por varios autores por una alta cooperación. Sin embargo, la cooperación emprendida por los núcleos de gobernanza no jerárquicos que integran un régimen se expresó, en el caso mexicano, como una cooperación de esfuerzos en una visión discursiva más no en una implementadora. Los núcleos de gobernanza que conforman un régimen pueden llegar a crear redes y competir entre ellos para impactar en una estructura determinada para así, lograr sus objetivos y co-beneficios como lo son: la visualización política, legitimización de políticas y la atracción de constituyentes.

La red de localidades ICLEI, para aumentar su impacto, debe coordinar ambas dimensiones reconocidas por la aproximación de gobernanza multinivel: la horizontal y la vertical. La horizontal es ejercida mediante la adhesión de nuevos constituyentes o localidades y la vertical es determinada por las relaciones escalares definidas por la red.

Mientras que la dimensión horizontal de la red se encuentra fuertemente definida, para fortalecer la delimitación vertical entre las escalas transnacional-local se utilizó el PACMUN

como herramienta. El PACMUN al estructurarse a partir de la asociación del ICLEI con una institución gubernamental INECC promueve una cooperación entre las escalas Nacional-Estatal-Local en una arena doméstica. Esta asociación le proporciona a la red legitimidad para la utilización y construcción de las relaciones escalares domésticas.

El impacto, por lo tanto se encuentra relacionado con la capacidad de la iniciativa de transportar su estructura y proceso a través del programa PACMUN que se encuentra inmerso en la estructura doméstica mexicana.

6.2 Sumario

Durante este apartado se sintetizarán los resultados encontrados durante el análisis del impacto de la red de localidades transnacional ICLEI a través de su herramienta PACMUN. Esto, siguiendo la misma estructura definida por los componentes fundamentales de la red: estructura, proceso e impacto.

Durante el análisis estructural se encontró que la iniciativa definió fuertemente, mediante el uso de agendas de acción, un discurso que liga la escala transnacional con la local y que proporciona autoridad para llevar a cabo funciones de gobernanza. No obstante, esta liga fue creada a partir de un fuerte discurso que fomenta la cooperación horizontal pero no incluye una relación discursiva vertical fuerte que contenga en ella las escalas nacionales y estatales.

La red, trasladó dicha tarea a la UIPACMUN y a su capacidad para crear las relaciones escalares pendientes, sin embargo, debe de entenderse que una vez delegadas esas actividades, la estructura y proceso definidos por la red fueron transportados de una arena transnacional a una doméstica en donde existen diferentes factores que la caracterizan.

Por lo tanto, el impacto de la red a través del programa estuvo altamente influenciado por la estructura doméstica mexicana y de la legitimidad otorgada a la UIPACMUN.

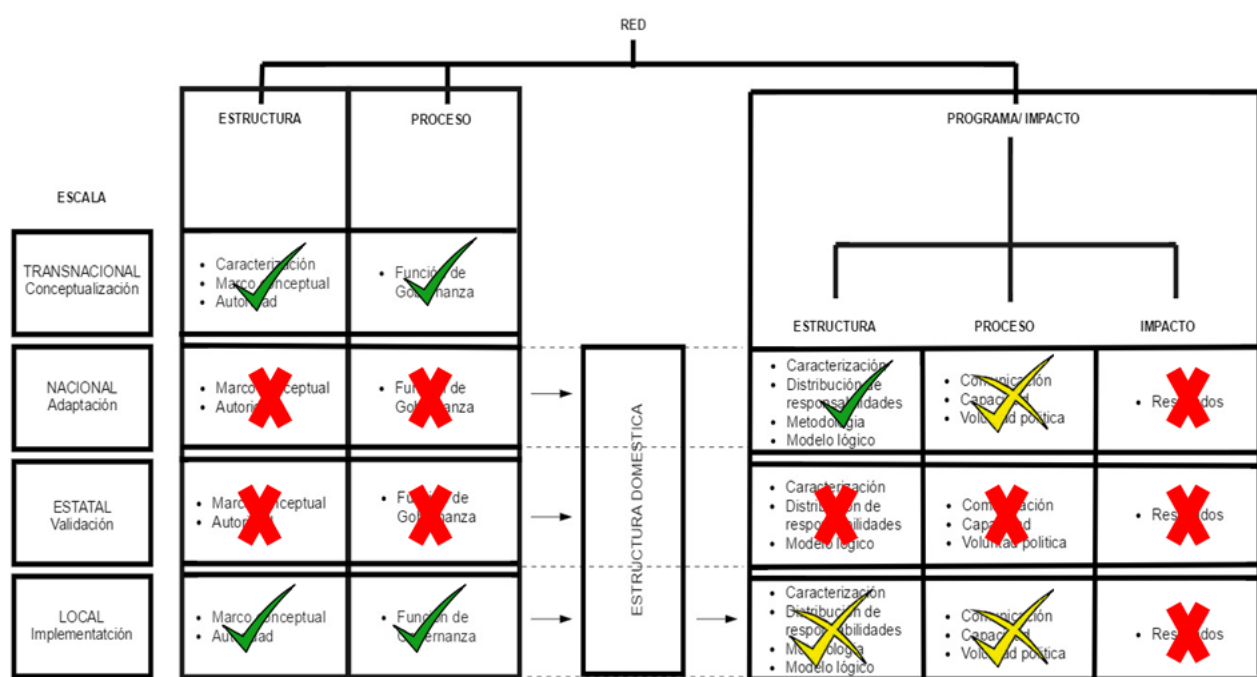
La estructura doméstica, considerada de estancamiento, influyó en la capacidad de acceso de la red a dicho contexto y a su vez, en la capacidad de los actores, en cada una de las escalas, de comprender, implementar y promover el programa sin una fuerte estructura previamente conceptualizada. La legitimidad, por otro lado, influyó en el programa al verse comprometida

desde el primer año de implementación del programa PACMUN con la publicación de la Ley General de Cambio Climático donde se reestructuraron responsabilidades de las instituciones públicas. Esta reestructuración significó la pérdida del apoyo gubernamental hacia la iniciativa y la legitimidad que esto representaba.

El análisis del impacto reflejó a una UIPACMUN que perdió, junto con la asociación con el Estado mexicano, la relación escalar Estatal. Amabas pérdidas crearon problemas de cooperación que pueden ser observados en la ausencia de una distribución de responsabilidades, líneas de comunicación y del recurso económico y material para construir e implementar estrategias y capacidades. Estos problemas durante el proceso de implementación, se superpusieron a la voluntad política expresada por todos los actores de implementar el programa y son determinantes de la poca evidencia, en las diferentes escalas de acción, de la capacidad del programa para lograr los objetivos definidos por la red.

Es a través de la siguiente figura que se puede observar la realidad expresada por los actores dentro del programa.

Figura 18 Sumario de Resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos en el proceso de análisis, 2015

La figura 18 representa con una paloma el componente que se logró implementar efectivamente, con una paloma partida el componente que mantuvo problemas de implementación y por último, la tacha para determinar los componentes que no se lograron implementar.

6.3 Incidencias en los casos de EEUU, Australia y México.

Si bien los resultados obtenidos durante esta investigación reflejan el impacto de la red transnacional a través de una herramienta y estructura doméstica determinada, existieron ciertos rasgos reincidentes con los programas implementados en EEUU y Australia así como diferencias definidas por las estructura domestica mexicana.

La red de localidades transnacional, en los tres casos, utilizó la creación de una asociación Estado-ICLEI mediante la conformación de algún tipo de unidad implementadora para desarrollar un programa de acción climática y fortalecer su dimensión vertical al crear relaciones escalares desde una escala transnacional hasta una local y, con esto, poder duplicar su impacto. Este fortalecimiento vertical se tradujo en legitimización local para crear acciones y estrategias climáticas locales. Sin embargo, tanto en el caso estadounidense, australiano y mexicano, con diferentes estructuras políticas y sociales, la estructura discursiva no logró utilizar esa relación escalar para direccionar la creación e implementación de las estrategias de mitigación y reducción de vulnerabilidad así como la adhesión de nuevos constituyentes a la red.

Mientras que en el caso estadounidense y australiano, al ser los elementos estructurales contruidos por las red muy débiles entre sus relaciones escalares para ser transportados a través de una estructura domestica específica, la campaña fue estructurada a partir de las necesidades propias de los actores domésticos transformándola así, en una campaña de utilización y promoción de co-beneficios económicos y políticos. En el caso mexicano, el discurso como elemento estructural de la red fue reconocido y legitimizado por los actores, sin embargo, al perder la red la asociación creada con el Estado, la legitimidad de la red para crear una cooperación escalar es perdida, propiciando el rechazo del discurso con base a su

procedencia y con esto, el rechazo del programa localmente o su utilización para la búsqueda de co-beneficios económicos y políticos.

La función de gobernanza transnacional (Construcción de capacidades) definida por la red para transportar su discurso y lograr sus objetivos fue implementada dentro del programa PACMUN. Esta función fue utilizada en EEUU, Australia y México utilizando la misma metodología. En los casos de EEUU y México no se encontró evidencia de que la construcción de capacidades impactara a través de su programa para producir cambios estructurales y de valores locales o en algún otro nivel. Esto puede deberse a que, aunque en las tres escalas del programa se reconociera la labor de enseñanza por parte de la iniciativa, en ninguno de los tres casos el aprendizaje se logró socializar recayendo en un bajo número de personas poniendo en duda la función de gobernanza utilizada por la red para lograr un impacto.

Dentro del proceso de implementación metodológica también se encontraron incidencias entre los tres casos. Al ser un programa voluntario, en los tres casos, la necesidad de recurso económico para construir las estrategias e implementarlas constituyó un factor de éxito del programa. Mientras que en los programas realizados en EEUU y Australia el recurso era necesario para adquisición de recurso humano especializado que llevara dicha tarea y para la implementación de las estrategias; en el caso México, el recurso era necesario desde la construcción de información hasta la implementación de las estrategias.

La faltante de recurso para la obtención de información y posibilidad de construcción de nuevas estrategias resultó en un factor de disculpa creado por los actores locales mexicanos; sin embargo, dentro de los tres casos de estudio, con estructuras domésticas diferentes, el recurso fungió como determinante en la definición de las estrategias de mitigación y adaptación. En los tres casos se utilizó el reciclaje de estrategias ya determinadas con recursos existentes para la construcción de los programas locales. Estrategias, que en ninguno de los tres casos fueron monitoreadas o evaluadas más allá de la utilización de la plataforma de Carbón propuesta por la iniciativa. Al no tener ningún tipo de evaluación formal, la iniciativa utiliza su componente de salidas y su autoridad y legitimidad otorgada a través de la dimensión horizontal de la red.

Aunque los resultados encontrados durante el análisis del impacto de la red de localidades ICLEI a través de su programa PACMUN en México representan un momento y contexto específico, las incidencias descritas previamente demuestran patrones dentro de la configuración de la dimensión vertical de la red que propician la creación de ciudades pasivas que no han logrado los objetivos propuestos por la red.

6.4 Repercusión de los resultados

6.4.1 En las posibilidades de transferencia.

Esta investigación al estar caracterizada por ser un estudio de profundidad, existen ciertos factores que puede ser utilizados con fines de transferencia.

- El marco conceptual, utilizado para la conformación del marco metodológico de esta investigación, fue diseñado a partir de un análisis teórico profundo. La representación de las relaciones escalares de la red de localidad y del programa pueden servir de base para comprender el funcionamiento y las dimensiones verticales y horizontales de una red de este tipo.
- La profundidad con que se encuentran expresado el análisis del proceso del programa: sus componentes, actores y organización interna pueden brindar al lector un nivel alto de entendimiento que le permita utilizar la información expuesta en contextos similares.
- Las incidencias encontradas entre los casos México, EEUU y Australia pueden ser analizadas y utilizadas como hipótesis de trabajo en otros programas que mantengan las mismas condiciones.

6.4.2 En la práctica de la red de localidades transnacional ICLEI

Durante el proceso de esta investigación, no se encontró evidencia sobre informes o investigaciones internas o externas a la organización transnacional ICLEI en los cuales se evaluara el impacto de la red a través de su herramienta, el programa PACMUN, implementada a lo largo de tres años en 421 municipios de México.

Aunque los resultados de esta investigación son limitados por la incapacidad de representar las realidades de los 421 municipios, la investigación proporciona una visión sobre la estructura,

proceso e impactos observados a partir de la experiencia y realidades expresadas por los actores en cada uno de los niveles: transnacional, nacional, estatal y municipal.

Este análisis construido, a partir de las diferentes realidades, le proporciona a la red un marco metodológico con el cual determinar sus relaciones escalares y un punto de partida para crear modificaciones que le permitan a la red impactar con mayor efectividad.

A partir de los resultados encontrados se proponen las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda establecer una planeación estratégica (misión y visión con la herramienta FODA) que incluya todas las partes en las escalas transnacional, nacional, estatal y local para hacer pública la razón principal del programa y, de este modo, poderlo compartir y lograr un compromiso de todas las partes.
- Se invita a establecer controles preventivos de corto y mediano plazo que mantengan el monitoreo y la evaluación de la ejecución del programa para que, en caso de desviación del mismo o que no se haya comprendido plenamente el objetivo en alguna escala, se vuelva a replantear el plan o la forma en la que fue comunicado. Estos controles deberán de tener un periodo regular y periódico establecido por todas las partes.
- Se plantea que desde la estructuración misma del programa se consideren las posibles fuentes de recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros. Los cuales son reconocidos como básicos para la consecución de un fin.
- Se recomienda establecer desde los fundamentos del programa líneas de comunicación inter escalares que permitan la retroalimentación en todo momento para que todos los actores, independientemente de su escala, conozcan el canal de comunicación para resolver dudas, solicitar ayuda y proponer mejoras.
- Se propone que en todos los programas, independientemente si los actores y ejecutores del mismo han percibido una desviación que condicione los objetivos, se evalúe en un tiempo determinado para determinar las causas del éxito o fracaso del programa.

6.5 Agenda a futuro

Por motivos de las limitantes expuestas en el capítulo 1.3, la investigación no pudo ampliarse a un mayor número de municipios para conocer las realidades de los actores involucrados en

cada uno de los contextos, así mismo, existió la limitante de recolectar todas las voces de los actores de cada institución involucrada en cada uno de las escalas. La recolección de todas las voces de los actores involucrados crearía una base de información más fuerte para definir el proceso e impacto de la red localmente.

La información recolectada y analizada a través de esta primera investigación sobre el impacto de una red transnacional en las localidades mexicanas pretende impulsar investigaciones que respondan con mayor profundidad las siguientes cuestiones:

- Dentro de la organización interna de la red: Evaluación del modelo multi-actoral de gobernanza. Comparación del impacto de los diferentes programas del ICLEI.
- Sobre la estructura domestica mexicana: La influencia de la estructura doméstica mexicana en el acceso de las redes transnacionales. Las oportunidades estructurales y los elementos que impiden o reducen el acceso de diferentes tipos de redes.
- Dentro de la organización interna del programa: Establecer redes de comunicación que permitan la retroalimentación para la mejora de este programa o de nuevas propuestas. Propuestas para superar las berraras institucionales mexicanas.

Referencias

- Andanova, L., Hale, T., & Roger, C. (2014). HOW DO DOMESTIC POLITICS CONDITION PARTICIPATION IN TRANSNATIONAL CLIMATE GOVERNANCE? *Political Economy of International Organizations conference* .
- Andonova, L. B., Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2009). Transnational Climate Governance. *Global Environmental Politics* , 52-69.
- Andonova, L. (2005). Multi-Level Governance: The Case of Climate Change. *Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change* .
- Arnstein. (1969). A ladder of citizen participation. *Aip journal* , 216-224.
- Atlas TI. 7 Scientific Software Development GmbH
- Auer, M. (2000). Who participates in global environmental governance? Partial answers from international relations theory. *Policy Sciences* , 155-180.
- Bäckstrand, K. (2008). Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships. *Global Environmental Politics* .
- Betsill, & Bulkeley. (2005). *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Psychology Press.
- Betsill, & Bulkeley. (2006). Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance* , 141-159.
- Betsill, M., & Bulkeley, H. (2004). Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program. *International Studies Quarterly* , 471–493.
- Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance* , 137–164.
- Born, B., & Purcell, M. (2006). Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. *Journal of Planning Education and Research* , 195-207.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography* , 591-614.
- Bruch, C. E., & Czebiniak, R. (2002). Globalizing Environmental Governance: Making the Leap From Regional Initiatives on Transparency, Participation, and Accountability in Environmental Matters. *Environmental Law Institute* .

Cash, D., Adger, N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., et al. (2006). Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society* , 11(2): 8.

Congreso de la Union, c. d. (2012). *Ley general de Cambio Climatico*. Mexico: Diario oficial de la nacion.

Corfee-Morlot, Kamal-Chaoui, Donovan, Cochran, Robert, & Teasdale. (2009). Cities, Climate Change and Multilevel Governance. *OECD* .

Dmitrijeva, J. (2014). *Transnational Municipal Networks: Local action on climate change through global networks*. Lund: Lund University.

Dobkin, B. A., & Pace, R. (2007). *Comunicacion en un mundo cambiante*. Michigan: Mc. Graw Hill.

Embajada Britanica, C. M. (2014, Noviembre 06). *Pagina del gobierno Britanico*. Retrieved Junio 04, 2015, from Gov.Uk: <https://www.gov.uk/government/world-location-news/prosperity-fund-mexico-20152016-call-for-bids>

Fernandez Collado, C. (2005). *La comunicacion en las organizaciones*. Mexico, D.F.: Trillas.

Ferney, H. (2011). *Gestión participativa de cuencas hidrográficas: el caso de la cuenca del río valles, oriente de México*. San Luis Potosi: UASLP.

González, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *revista electrónica de geografía y ciencias sociales* .

Haarstad, H. (2014). Climate Change, Environmental Governance and the Scale Problem. *Geography Compass* , 87-97.

Hakelberg, L. (2014). Governance by Diffusion: Transnational Municipal Networks and the Spread of Local Climate Strategies in Europe. *Global Environmental Politics* , 107-129.

Hernandez Sampieri, R. (2014). *Metodologia de la investigacion*. Mexico D.F.: Mc Graw Hill.

Hoff, J. (2010). *Local climate protection programmes in australia and new zealand results, dilemmas and relevance for future actions*. copenhagen: university of copenhagen.

Homsy, G. C., & Warner, M. E. (2014). Cities and Sustainability: Polycentric Action and Multilevel Governance. *SAGE* , 1-28.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of Multi-level Governance. *European Integration online Papers* .

- ICLEI. (2015, marzo 04). Estadísticas PACMUN. (L. Aldrete, Interviewer)
- ICLEI. (2014). *Guía para la elaboración de planes de acción climática municipal PACMUN*. Cd. de Mexico.
- ICLEI. (n.d.). *ICLEI Global*. Retrieved Junio 23, 2015, from <http://www.iclei.org/es/home.html>
- ICLEI. (1995-2008). *ICLEI Global*. Retrieved Junio 15, 2015, from Archivo ICLEI: <http://archive.iclei.org/index.php?id=10829>
- ICLEI. (2014). *Plantillas de calculo y de informacion PACMUN*. Cd. Mexico.
- INE. (2010). *Inventario Nacioanl de emisiones*. Mexico: INE.
- INECC. (2008). *Guia para la elaboracion de Programas Estatales de Accion ante el Cambio Climatico*. Cd. de Mexico: UNAM.
- Jacobs, A., Barnett, C., & Ponsford, R. (2010). Three Approaches to Monitoring: Feedback Systems, Participatory Monitoring and Evaluation and Logical Frameworks. *IDS Bulletin*, 36-44.
- Janesick, V. J. (1998). *Stretching" exercises for qualitative researchers*. California: SAGE.
- Jense, G. (2010). *The logical framework approach: how to guide*. bond.
- Keohane, R., & Victor, D. (2010). The Regime Complex for Climate Change. *Harvad Kennedy School working papper*.
- Kern, K. (2010). Climate Governance in the EU Multi-level System: The Role of Cities. *Paper prepared for presentation at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics*.
- Kern, & Bulkeley. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 309–332.
- Lee, T. (2013). Global Cities and Transnational Climate Change Networks. *Global Environmental Politics*, 108-127.
- Lindseth, G. (2004). The Cities for Climate Protection Campaign (CCPC) and the Framing of Local Climate Policy. *Local Environment*, 325–336.
- MARIOTTO, LUIZ, F., ZANNI, P., & M, S. (2014). What is the use of a single-case study in management research? *Revista de Administração de Empresas*, 358-369.
- Martín López, M. Á., & Nahuel Oddone, C. (2010). Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas.

- Marzano, K., & Cholibois, T. (2015). *Gobernanza climatica de ciudades: la experiencia de America Latina*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- McArdle, A. (2014). Lessons for new york: comparative urban governance and the challenge of climate change. *ordham Urban Law Journal* , 91-122.
- Medir Tejado, L. (2010). *“Las redes horizontales de autoridades locales. Un estudio de caso comparado España-Francia*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Okereke, C., & Bulkeley, H. (2007). Conceptualizing climate change governance beyond the international regime: a review of four theoretical approaches. *Tyndall Centre Working Paper* .
- Pulver, S. (2007). Climate politics in Mexico in a North American perspective. *The encyclopedia of earth* .
- Ran, B. (2012). Evaluating Public Participation in Environmental Policy Making. *Journal of US-China Public Administration* , 407-423.
- Real Academia Española (2015). Diccionario de la lengua española.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, GB, Philadelphia, US, Open University Press, 252pp.
- Risse-Kapepn. (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse-Kappen, T. (1994). Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. *International Organization* , 185-214.
- Rosenau, J. (2000). Change, Complexity and Governance in Globalizing Space. In J. Pierre, *Debating governance*. New York: Oxford University Press.
- SEGOB. (2014). *Programa Especial de Cambio Climatico*. Cd. de Mexico.
- SEMARNAT. (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climatico*. Cd. de Mexico.
- Sikkink, K., & Keck, M. E. (1999). Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *UNESCO* .
- Smith, J., & Wiest, D. (2005). he Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association. *Social Forces* , 621-652.
- Terrazas, I. A. (2009). *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislacion mexicana*. washington : USAID.

Toly, N. (2008). Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics. *Globalizations* .

UNFCCC. (2010). *Acuerdo Mexico*.

Union, C. d. (2012). *Ley General de Cambio Climatico*. Cd. de Mexico: Secretaria de Gobernacion.

Warner, M. E., & Homsy, G. C. (2014). Cities and Sustainability: Polycentric Action and multilevel governance. *SAGE* , 1-28.

Wescott, W. (2004). *ICLEI A/NZ members and participant services*. Melburne: ICLEI.

Referencias de Información secundaria

ICLEI. (2014). *Guía para la elaboración de planes de acción climática municipal PACMUN* . Cd. de Mexico.

ICLEI. (2014). *Plantillas de calculo y de informacion PACMUN*. Cd. Mexico.

INECC. (2008). *Guía para la elaboracion de Programas Estatales de Accion ante el Cambio Climatico*. Cd. de Mexico: UNAM.

SEGOB. (2014). *Programa Especial de Cambio Climatico*. Cd. de Mexico.

SEMARNAT. (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climatico*. Cd. de Mexico.

Union, C. d. (2012). *Ley General de Cambio Climatico*. Cd. de Mexico: Secretaria de Gobernacion.

Anexos

Descripción de las entrevistas realizadas.

Código	Escala	Institución	Entrevistado	Fecha y hora
ET01	Transnacional	ICLEI Global	Coordinador de proyectos	27-Febrero-2015 9:00 am
EN01	Nacional	SEMARNAT	Sub director de área	14-Abril-2015 9:30am
EN02	Nacional	INECC	Coordinador	14-Abril-2015 11:30am
EN03	Nacional	Embajada Británica	Oficial de proyectos	15-Abril-2015 9:00am
EN04	Nacional	ICLEI México	Coordinador de proyectos	15-Abril-2015 13:00pm
NE05	Nacional	UIPACMUN	Equipo del programa	15-Nov-2013 10am 21-Enero-2014 11:00am 10-Julio-2014 13:00pm 13-Agosto-2014 10:00am 17-Nov-2014 10:00am
EEA01	Estatad	Dependencia Estatal en cuestión ambiental	Coordinador de proyectos	8-Abril-2015 11:00 am
EE02	Estatad	Dependencia Estatal en cuestión ambiental	Oficial de proyectos	15-Abril-2015 16:00pm
ELA01	Local	Dependencia no implementadora	Director	7-Abril-2015 9:00 am
ELA02	Local	Dependencia no implementadora	Sub director	7-Abril-2015 11:00 am
ELA03	Local	Dependencia no implementadora	Coordinador	7-Abril-2015 12:30 pm
ELA04	Local	Dependencia implementadora	Director	7-Abril-2015 13:40 pm
ELB01	Local	Dependencia no implementadora	Coordinador	16-Abril-2015 10:00 am
ELB02	Local	Dependencia no implementadora	Oficial de proyectos	16-Abril-2015 11:30 am
ELB03	Local	Dependencia no implementadora	Director	16-Abril-2015 16:00pm
EIB04	Local	Dependencia implementadora	Coordinador del programa	16-Abril-2015 13:00pm

Nota. El anonimato de los informantes y de su dependencia en las escalas Estatal y Locales se mantendrá en anonimato debido a la petición de los actores involucrados.

La transcripción de las entrevistas podrá ser brindando por medio de una petición formal al autor.

Entrevista base

Tabla 14: Tipología de pregunta propuesta y su relación con el punteo de temas.

Punteo	Tipología de pregunta	Ejemplo
Marco conceptual	De conocimiento	¿Qué es PACMUN?
	De experiencia	Después de la implementación del programa, ¿Cómo redefiniría PACMUN?
Red de políticas	De conocimiento	¿Estuvo alguna organización civil involucrada?
	De opinión	¿Por qué cree que no se involucraron organizaciones civiles? / ¿Qué factor fue determinante para que las organizaciones civiles se involucraran?
Autoridad	De conocimiento	¿Quiénes estuvieron involucrados?
Estructura del Estado	De conocimiento	¿Cuáles actividades y decisiones se encuentran descentralizadas?
	De antecedentes	¿Observó un cambio en la centralización o descentralización de decisiones?
Estructura Social	De conocimiento	¿Se obtuvo el apoyo de los diferentes partidos políticos para el programa?
	De experiencia	¿Bajo cuales factores ha observado una unión social?
Función de gobernanza	De experiencia	¿La localidad comparte la información con alguna otra localidad? ¿Quiénes fueron capacitados para llevar a cabo la implementación? ¿El taller de capacitación le brindo información nueva? ¿El programa ha detonado un cambio en la regulación municipal?
Distribución de responsabilidades	De conocimiento	¿Cuál es su responsabilidad dentro del programa?
Caracterización	De conocimiento	¿Cuáles son las características esenciales del programa?
	De opinión	¿Cree que el criterio en el que se trabajo fue el adecuado?
Metodología	De comparación	¿Cree que la metodología se puede implementar en otras realidades locales?
	De opinión	¿Cree que la metodología fue adecuada para su implementación local?
Modelo lógico	De conocimiento	¿Qué ha invertido en el programa? ¿Cuáles resultados espera del programa?
Capacidad	De simulación	Suponga que usted puede proporcionar un recurso a su institución para lograr la implementación. ¿Cuál sería?

	De conocimiento	¿Cuenta con los recursos necesarios para aplicar la metodología propuesta?
Voluntad política	De experiencia	¿Existió el interés político por el programa?
Resultados	De conocimiento	¿Cuántas líneas de acción se implementaron?
	De opinión	¿Cómo calificaría los resultados obtenidos?
	De comparación	¿Cree que sus resultados difieren con los de otras localidades?

Fuente: Elaboración propia, 2015