

Consejo de Cambio Climático: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Consejo de Cambio Climático: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana



Consejo de Cambio Climático: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440
Col. Lomas de Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo
C.P. 11000, Ciudad de México
www.mx.undp.org

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados total o parcialmente siempre que se cite la fuente.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en cerca de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Coordinadores: Jorge Carbajal Hernández y Alberto Rojas Rueda.

Colaboradores: Sandra Guzmán Luna, Ana Díaz Aldret, Carlos Ham Ramírez, Elvia Rodríguez Rodríguez y Carla Covarrubias Vallín.

Cita recomendada:

PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Consejo de Cambio Climático: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana. Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” 71 pp. Carbajal, J. y Rojas A.: PNUD

Diseño editorial: Ana Patricia Reyes, Janín Muñoz

Corrección de estilo: Jorge Sánchez Casas

Primera edición: diciembre 2018.

Editado en Ciudad de México.

Este trabajo se realizó con recursos del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019) provenientes del gobierno mexicano a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en el marco del Resultado 2 “Diálogo e interlocución del sector ambiental con la ciudadanía mejorados mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación” establecido en el Documento de Proyecto (Prodoc).

Agradecemos el apoyo y colaboración de la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Semarnat, así como de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).



DIRECTORIO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Antonio Molpeceres

*Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y
Representante Residente del PNUD en México*

Katyna Argueta

Directora de País del PNUD en México

Gerardo Arroyo

Oficial Nacional del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Alberto Rojas

Coordinador General del Proyecto 89477

Jorge Carbajal

Especialista en procesos participativos y esquemas de gobernanza Proyecto 89477



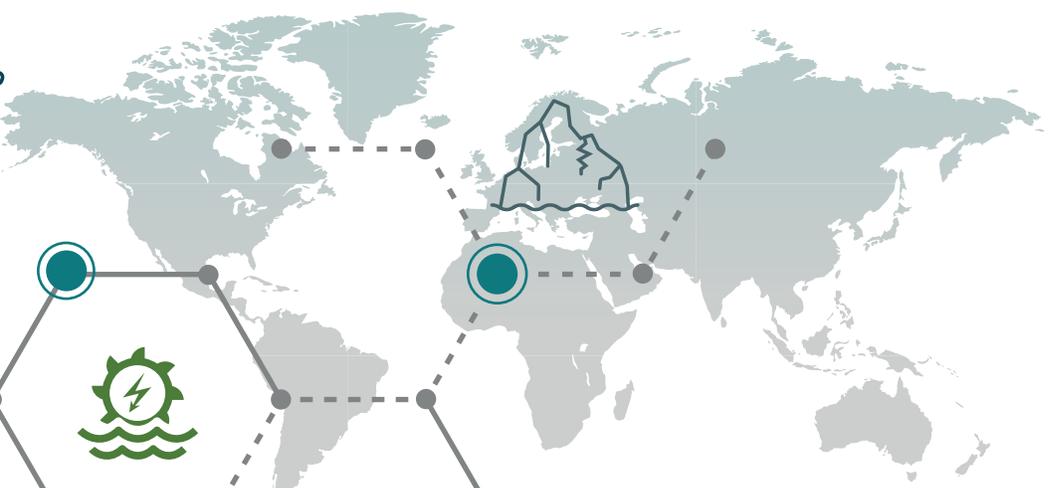
Contenido

Directorio.....	3
Siglas y acrónimos.....	7
Presentación Semarnat.....	9
Presentación PNUD.....	10
Prólogo.....	11
Introducción.....	13
CAPÍTULO 1	
La política de cambio climático en México.....	15
Antecedentes internacionales.....	16
Antecedentes nacionales.....	17
¿En qué consiste la política nacional de cambio climático en México?.....	19
Contexto institucional del Consejo.....	21
CAPÍTULO 2	
El Consejo de Cambio Climático.....	24
Descripción general del Consejo.....	25
Operación del Consejo.....	26
CAPÍTULO 3	
Metodología.....	29
CAPÍTULO 4	
El diseño institucional del Consejo de Cambio Climático.....	34
Base normativa.....	35
Caracterización del Consejo.....	36
Principios y estándares de participación ciudadana.....	40
CAPÍTULO 5	
El funcionamiento del Consejo de Cambio Climático (2013 - 2016).....	43
La calidad del proceso participativo.....	44
Resultados del proceso participativo.....	53
CAPÍTULO 6	
Hallazgos y conclusiones.....	56
¿Qué tipo de mecanismo de participación ciudadana es el Consejo?.....	57

¿En qué medida el diseño del Consejo incorpora los principios y estándares de la participación ciudadana?	58
¿Cuál fue la calidad del proceso participativo a través del Consejo?	59
Conclusiones	60
CAPÍTULO 7	
Recomendaciones	61
Epílogo	65
Referencias bibliográficas	68
Índice de figuras, tablas, cuadros y gráficos	71
ANEXO	72

Siglas y acrónimos

Amexcid	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Consejo	Consejo de Cambio Climático
DGPCC	Dirección General de Políticas de Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
LGCC	Ley General Cambio Climático
MPC	Mecanismos de participación ciudadana
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales



Presentación Semarnat

Juan Carlos Arredondo Brun¹

El Consejo de Cambio Climático (en adelante, Consejo) es un órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). Se integra por al menos 15 miembros de los sectores social, privado y académico. Además de asesorar a la Comisión, el Consejo tiene entre sus funciones promover la participación social, informada y responsable, a través de consultas públicas que se determinen en coordinación con la Comisión. Así lo establece el capítulo III, artículos 51 a 57, de la Ley General de Cambio Climático (LGCC).

El rol y funciones de un consejo de esta naturaleza no son menores a la luz de atender el complejo problema del cambio climático. A nivel internacional y nacional se reconoce la importancia que guarda una participación amplia e informada así como la acción colectiva para reducir las emisiones gases de efecto invernadero y prepararse como país ante los impactos negativos del calentamiento global. En ese sentido, un órgano como el Consejo de Cambio Climático tiene un importante potencial de influencia y diálogo hacia la acción.

Ante esta situación, el estudio que aquí se presenta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) revisa y analiza el diseño y operación del Consejo de Cambio Climático, bajo una perspectiva de la participación ciudadana. El enfoque del estudio cubre los primeros tres años de existencia y operación del Consejo, es decir, de 2013 a 2016.

El análisis revisa las funciones de los diferentes órganos institucionales creados para atender el problema

del cambio climático en México, y profundiza sobre el rol que el propio Consejo tiene dentro de dicho marco institucional. Para el período de análisis de 2013 a 2016 incursiona sobre el diseño y funcionamiento del Consejo, teniendo como referente su desempeño en términos de representatividad, inclusión, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad, horizontalidad, autonomía, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas.

El resultado aquí mostrado viene de un análisis amplio sobre un órgano de reciente creación. Este ejercicio es necesario ante un problema que demanda urgencia, alto nivel de involucramiento y participación amplia. El estudio viene en un momento en que el país publica la segunda evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático realizada por la Coordinación General de Evaluación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, un ejercicio establecido también en la LGCC, y en donde se presentan sugerencias y recomendaciones a los integrantes del Sistema Nacional de Cambio Climático, esto es, el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, el Congreso de la Unión y el Consejo.

Deseamos que las conclusiones y recomendaciones del estudio sean un referente para los propios integrantes del Consejo, así como para la CICC y su secretariado técnico; pero de igual forma para la sociedad civil, en todas sus formas, quienes resguardan la valiosa oportunidad de impulsar y materializar un cambio sustantivo en nuestros modos y patrones de producción, consumo y relación con el entorno natural.

¹ Director General de Políticas para el Cambio Climático de la Semarnat.

Presentación PNUD

Alberto Rojas Rueda²

El *Objetivo de Desarrollo Sostenible 13. Acción por el clima (ODS 13)*, busca que los países “adopten medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. México, como país firmante de la Agenda 2030 y uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI) en la región latinoamericana, tiene un gran reto para enfrentar este fenómeno antropogénico.

Atender este problema global desde lo local implica la construcción de redes colaborativas bajo el reconocimiento de que mitigar las emisiones de GEI y adaptarnos a los efectos del cambio climático, son responsabilidades que involucran tanto al Estado como al mercado y a la sociedad civil. En este contexto, la *participación ciudadana*, toma particular relevancia.

El establecimiento de dispositivos institucionales que permiten la interacción formal entre estas tres esferas de la sociedad es crucial para potenciar procesos colaborativos que permitan alcanzar los objetivos de reducción de emisiones y la adaptación del país a los nuevos escenarios climáticos. Mecanismos Institucionalizados de Participación Ciudadana, como el *Consejo de Cam-*

bio Climático, que forma parte del Sistema Nacional de Cambio Climático, representan esos espacios de diálogo deliberativo, en donde se pueden encontrar las vías para enfrentar eficazmente este problema.

El presente trabajo se suma a los esfuerzos realizados por el Proyecto 89477 “*Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad*” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, en su esfuerzo por establecer una línea base sobre las capacidades nacionales en materia de participación ciudadana institucionalizada dentro del sector ambiental, con miras a delinear una política que sume a la sociedad civil en el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Consejo de Cambio Climático: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana aporta elementos necesarios para fortalecer, desde la perspectiva de los derechos humanos, este espacio de relación entre la sociedad y el gobierno, lo que se suma a las capacidades institucionales que México tiene para cumplir el ODS 13.

² Coordinador General del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” del PNUD México.

Prólogo

Sandra Guzmán Luna³

El cambio climático es un problema de carácter global que ha trascendido fronteras y que hoy se coloca como una de las amenazas más grandes que enfrenta la humanidad. Esto ha sido reconocido por mandatarios a nivel internacional, como el ex Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon (2014), y como recientemente lo ha subrayado su sucesor, António Guterres (2018).

La atención del problema es por tanto una misión colectiva que depende de la acción de las diversas naciones para hacerlo exitoso. Sin embargo, la misma acción nacional implica una serie de esfuerzos provenientes de diversos sectores cuyos roles frente al problema y a las soluciones son diversos. Si bien los gobiernos tienen un rol fundamental en el diseño de la política pública y en el marco regulatorio, no son los únicos responsables de poner en marcha las acciones necesarias para reducir emisiones y vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

En el marco amplio de negociaciones internacionales se ha reconocido que enfrentar el cambio climático será posible, si y solo si, un grupo amplio de actores del sector empresarial, financiero, académico y social, se integran desde diversas visiones a los esfuerzos colectivos para transformar los esquemas tradicionales de producción, consumo e incluso de pensamiento.

Ante este escenario, estructuras nacionales estipuladas en la Ley General de Cambio Climático en México, como el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC), la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y

sus grupos de trabajo, son necesarios para tomar decisiones multi-sectoriales. Más aún, la creación de un consejo consultivo, propone servir como un esquema de coordinación multi-actor, en donde el gobierno pueda interactuar con la sociedad civil, el sector privado y la academia.

No obstante, la práctica demuestra que aún existen grandes retos por alcanzar una plena coordinación que permita internalizar el cambio climático como una realidad que va más allá del sector ambiental. Esta compleja interacción se evidencia en los limitados esfuerzos de incorporar el cambio climático de manera transversal en sectores como el energético, el transporte, el forestal, el industrial y muchos otros, lo que obstaculiza la creación de planes integrales de acción climática, creando a cambio programas que tienden a ser una suma de acciones pre-concebidas fuera del lente de cambio climático.

Dicha complejidad también radica en la diversidad de actores involucrados en cada uno de los sectores, que van desde personas que hacen política hasta aquellos que la implementan. Es decir, el grupo de actores que forman parte de la atención sectorial es mucho más complejo de lo que éstas estructuras han podido manejar. Y es que la política climática no debe ser un tema únicamente del gobierno.

De ahí que el funcionamiento de esquemas como el Consejo de Cambio Climático sean altamente relevantes porque invitan a una participación más amplia, sin embargo, su operación es aún muy limitada frente al

³ Coordinadora del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC).

reto de la participación, la representatividad y la eficacia de actuar frente al cambio climático.

Este estudio, que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, permite conocer el avance y las dificultades enfrentadas en el seno del Consejo, pero sobre todo arroja importantes conclusiones sobre la importancia de redefinir los objetivos del mecanismo para asegurar una efectiva participación en el diseño y puesta en marcha de la política climática en el país, principalmente en el contexto de la Agenda 2030, en donde incrementar la efectividad de la participación es crucial. Esto resulta también fundamental a la luz de cambios políticos, a los que la sociedad civil, la academia y el sector privado trascienden.

Reconocidos y reconocidas representantes de sectores sociales, académicos y privados han formado parte del Consejo, y su labor es sin lugar a duda loable, sin embargo, el llamado es a repensar las estructuras en donde sea posible ir de un grupo reducido de participantes a esquemas más amplios y estratégicos de interacción proactiva.

México tiene el potencial y la capacidad de generar cuerpos representativos que den voz a quienes deben hablar. Es decir, México puede ir de un grupo reducido de actores, a un grupo estratégico que participe de manera más estructurada en el resto de los grupos de

trabajo de la CICC, como el grupo de trabajo sobre negociaciones internacionales, sobre adaptación, sobre mitigación, y otros, incluyendo el recién conformado grupo de trabajo de financiamiento. Incluso es necesario pensar en la participación estructurada para entablar un diálogo estratégico con el resto del aparato que opera bajo el SINACC, como el Congreso de la Unión y los representantes estatales. El objetivo debe ser enriquecer las estructuras existentes permitiendo que, actores con amplia experiencia en otros sectores, ayuden a los dirigentes a orientar sus visiones de manera estratégica y bajo un diálogo técnico, propositivo, estructurado y periódico.

Las oportunidades que dan las interacciones multi-sectoriales son muchas y permitirán maximizar esfuerzos. Siempre existirán áreas de mejora, pero la misión que México y el mundo tienen de reducir emisiones en 45% en 2030, y evitar un aumento de más de 1.5° C, como lo ha señalado el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2018), debe ser un incentivo para reconocer que somos responsables y que debemos ser parte del cambio. La ciencia habló, la regulación existe y ahora es tiempo de que la capacidad humana sea potenciada a favor de la atención del cambio climático y del desarrollo integral de la población, en donde la justicia, la equidad de género, el respeto a los derechos humanos y la sustentabilidad primen por sobre otros indicadores económicos.

Introducción

La participación ciudadana es un derecho humano reconocido en el Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Si bien, la interpretación de este artículo se ha enfocado en el carácter representativo de las democracias, en las últimas décadas se ha reconocido la importancia de ampliar la gama de derechos políticos más allá del ámbito electoral para abrir canales que les permitan a las personas y sus organizaciones tomar parte en las decisiones públicas que les afectan directa o indirectamente. Este redimensionamiento del alcance de la participación ciudadana se retomó fuertemente en los asuntos ambientales.

Así lo señala el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo emitida en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, el cual establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Por ello, toda persona debe tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones sobre asuntos públicos ambientales.

En el caso del cambio climático, la participación ciudadana toma particular relevancia dada la complejidad y magnitud de la problemática lo que demanda el involucramiento de todos los países y todos los sectores de las sociedades. En México, uno de los principales canales para la participación ciudadana en dicha materia es el Consejo de Cambio Climático (en adelante, Consejo) el cual integra a personas especialistas provenientes de

los sectores social, privado y académico, y el cual ha estado activo desde 2013. Esta instancia participativa responde al reconocimiento por parte del Estado Mexicano de la obligación de abrir espacios formales para la participación de actores sociales y privados en los asuntos públicos, que favorezca la colaboración y corresponsabilidad para la atención de los problemas públicos, como lo es el cambio climático.

No obstante, si bien el hecho de abrir estos espacios, como el Consejo, es una condición para la garantía del derecho humano a la participación ciudadana, se requiere conocer cómo están diseñados y cómo están funcionando ya que, en la práctica, pueden limitar, condicionar, distorsionar o aparentar su ejercicio, en lugar de profundizar y ampliar las oportunidades para que las personas se involucren de manera efectiva en las decisiones públicas que les afectan.

El propósito de este estudio es analizar el diseño y el funcionamiento del Consejo desde la perspectiva de la participación ciudadana para contar con una línea de base que permita conocer sus alcances y limitaciones, así como la calidad y los resultados del proceso participativo.

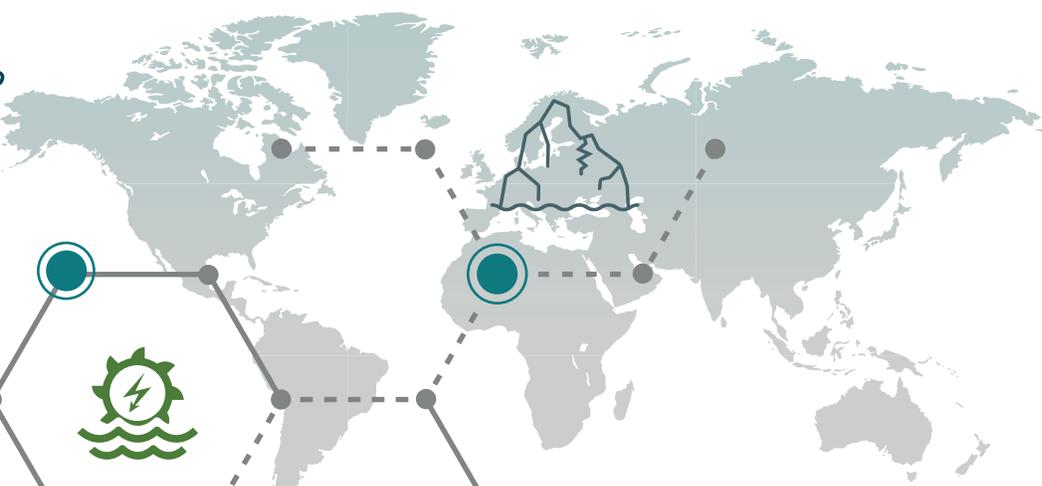
El documento tiene la siguiente estructura. En el primer capítulo, se presenta una breve descripción de los antecedentes y los elementos de la política nacional de cambio climático, que definen el contexto institucional en el cual se inserta el Consejo. En el segundo capítulo se describe de forma general el Consejo y su operación desde 2013 a la fecha. En el tercer capítulo se describe la metodología utilizada para el análisis del diseño institucional y la operación del Consejo. En el cuarto capí-

tulo se presentan los resultados del análisis del diseño institucional. En el quinto capítulo, se presentan los resultados del análisis de la operación del Consejo en la etapa 2013-2016. El sexto capítulo aborda los hallazgos

y las conclusiones del análisis. Por último, en el séptimo capítulo se presenta una serie de recomendaciones sobre los aspectos de mejora en el diseño y operación del Consejo a partir de los hallazgos.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO



En este capítulo se presenta un breve recorrido por los antecedentes internacionales y nacionales que han servido como base para la definición e instrumentación de la política nacional de cambio climático en México; además, se describen los instrumentos más relevantes que integran dicha política, ámbito en el cual se encuentra inscrito el marco de actuación del Consejo.

Antecedentes internacionales

Hoy en día el cambio climático es uno de los asuntos que mayor relevancia y preocupación genera en la población mundial. De manera global, se reconoce que es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo, pues implica retos y problemas para nuestras sociedades, así como presiones y consecuencias para el medio ambiente (Magaña, 2004; Sosa- Rodríguez, 2015). El cambio climático se relaciona con el calentamiento del planeta ocasionado por la elevada concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero, los cuales surgen principalmente por el uso de combustibles fósiles empleados en distintas actividades humanas, así como por los cambios en el uso de suelo y la deforestación (INECC, 2018).

El cambio climático implica la variación del clima por periodos largos de tiempo y es observable en el aumento de las temperaturas oceánica y terrestre, en las variaciones de las precipitaciones, en los cambios de los patrones de viento y el aumento en la ocurrencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos extremos (Sosa-Rodríguez, 2015).

En 1979 se llevó a cabo la primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra, Suiza, la cual surgió como consecuencia de los estudios que la Organización Meteorológica Mundial había venido realizando desde 1950 sobre la influencia que tiene el CO₂ en la atmósfera (De Alba, 2004; Santes-Álvarez, 2015). A partir de ese evento, la preocupación pública por las cuestiones ambientales ha ido aumentando, de tal manera que tanto gobiernos como la sociedad en general han comenzado a ser cada vez más conscientes sobre los problemas del medio ambiente.

En 1988 se creó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC⁴) el cual tiene el objetivo de orientar y evaluar la información científica sobre los asuntos relacionados con el cambio climático (Ávalos, 2004; Santes-Álvarez, 2015). En 1990, el IPCC publicó su primer informe de evaluación en el que hicieron evidente un incremento acelerado en la concentración atmosférica global de gases de efecto invernadero (principalmente bióxido de carbono [CO₂], metano [CH₄] y óxido nitroso [N₂O]), con lo cual se hizo evidente la amenaza real de este fenómeno climático (Rodríguez *et al.*, 2009).

En 1992 se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), durante la “Cumbre de Río”. México firmó la Convención el 13 de junio de 1992 y fue ratificada por la Cámara de Senadores el 3 de diciembre del mismo año (de Alba, 2004).

La Convención tiene el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas; dicho nivel debería lograrse en un plazo que permita a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático. Para cumplir con este objetivo se definieron compromisos para los firmantes con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CMNUCC, 2007). Hoy en día la Convención ha sido ratificada por 197 países, lo que le da una composición casi mundial.

Un instrumento derivado de la CMNUCC es el Protocolo de Kioto, el cual fue adoptado durante la tercera reunión de la Conferencia de las Partes (COP3), en Kioto, Japón, el 11 de diciembre de 1997 (CMNUCC, 2007). El Protocolo esboza compromisos jurídicamente vinculantes sobre el recorte de las emisiones, de tal manera que establece obligaciones sobre los países desarrollados, para reducir sus emisiones por debajo de los niveles de 1990.

El Protocolo de Kioto incluye tres mecanismos (ejecución conjunta, para un desarrollo limpio y de comercio de derechos de emisión) que tienen el objetivo de conseguir que las medidas de mitigación del cambio climático sean eficaces en relación con los costos. El Protocolo entró en vigor en el año 2005 después de que

⁴ También se le conoce como Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC en español o IPCC en inglés).

la Federación de Rusia lo ratificara (Guzmán, Laguna y Martínez, 2004).

Recientemente, en la XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 21) llevada a cabo en diciembre de 2015 en París, Francia, los países Parte de la Convención firmaron el Acuerdo de París, el cual se basa en la Convención y su objetivo es “*reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza*” (Naciones Unidas, 2015). Para ello establece tres acciones concretas:

- Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales, y limitar el aumento de la temperatura a 1.5° C con respecto a los niveles preindustriales.
- Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima.
- Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

El Acuerdo agrupa a todas las naciones bajo una causa común: realizar esfuerzos con el objetivo de combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo a que lo hagan. La aplicabilidad del Acuerdo es para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto.

Antecedentes nacionales

México es considerado como uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático, ya que 15% del territorio nacional, 68.2% de su población y 71% del producto interno bruto (PIB) están propensos a sufrir las consecuencias negativas de este fenómeno (Banco Mundial, 2010).

En México la política ambiental enfocada al cambio climático empezó a tomar forma en el año de 1997 con el establecimiento del Comité Intersecretarial para el Cambio Climático. Entre los años de 1998 y 1999 dicho Comité se encargó de integrar las perspectivas de distintas instituciones mexicanas para elaborar la Estrategia Nacional de Acción Climática, documento que insertó la

variable climática en el diseño de las políticas sociales (INE-Semarnap, 2000). Posteriormente, en el año 2005 se emitió un decreto mediante el cual se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) con carácter permanente (Santes-Álvarez, 2015). El objetivo de la CICC era coordinar acciones conjuntas y transversales entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para enfrentar las variaciones climáticas, formular e instrumentar políticas nacionales enfocadas en la prevención, mitigación y adaptación al cambio climático, así como promover acciones orientadas al cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia (*Diario Oficial de la Federación*, 2005).

En el Artículo Décimo del acuerdo de creación de la CICC se establece también la creación del Consejo Consultivo de Cambio Climático, antecedente inmediato del Consejo actual. A la letra del Artículo se define lo siguiente:

Artículo Décimo.

Se crea el Consejo Consultivo de Cambio Climático como organismo de consulta de la Comisión, el cual se integrará por un mínimo de quince personas provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en temas de Cambio Climático, que serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta de sus integrantes y conforme a lo que al efecto se establezca en su Reglamento Interno, debiendo garantizarse el equilibrio en la representación de los sectores e intereses respectivos.

En el año 2006 el Grupo de Trabajo para la Estrategia Nacional de Cambio Climático que formaba parte de la CICC, integró un documento que fue revisado por el Consejo Consultivo de Cambio Climático y sometido a consulta pública (Semarnat, 2007). Los resultados de la consulta pública y de la reunión de trabajo fueron integrados por dicho Consejo en el documento denominado “Hacia una Estrategia Nacional de Acción Climática”.

En el año 2007, se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático con la finalidad de identificar medidas, precisar posibilidades, oportunidades y rangos de reducción en las emisiones de los gases de efecto invernadero. Con dicho documento se buscó orientar la política climática nacional a partir de una visión de largo plazo que permitiera el crecimiento sostenible, el manejo sustentable de los recursos naturales, principalmente a partir del empleo de energías limpias como

parte de las medidas que permitirían reducir la cantidad de emisiones a la atmósfera.

Posteriormente, en el año 2009 se creó el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC) en el que se identificaron oportunidades de mitigación y de adaptación, así como un primer posicionamiento del país en relación con el régimen internacional de atención al cambio climático.

Con miras a fortalecer los programas y estrategias creadas por gobiernos anteriores, el 6 de junio de 2012 se publicó la Ley General de Cambio Climático (LGCC), la cual tiene un carácter obligatorio para los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, que los faculta para regular, decidir y ejecutar acciones frente al cambio climático (Santes-Álvarez, 2015; Sosa-Rodríguez, 2015).

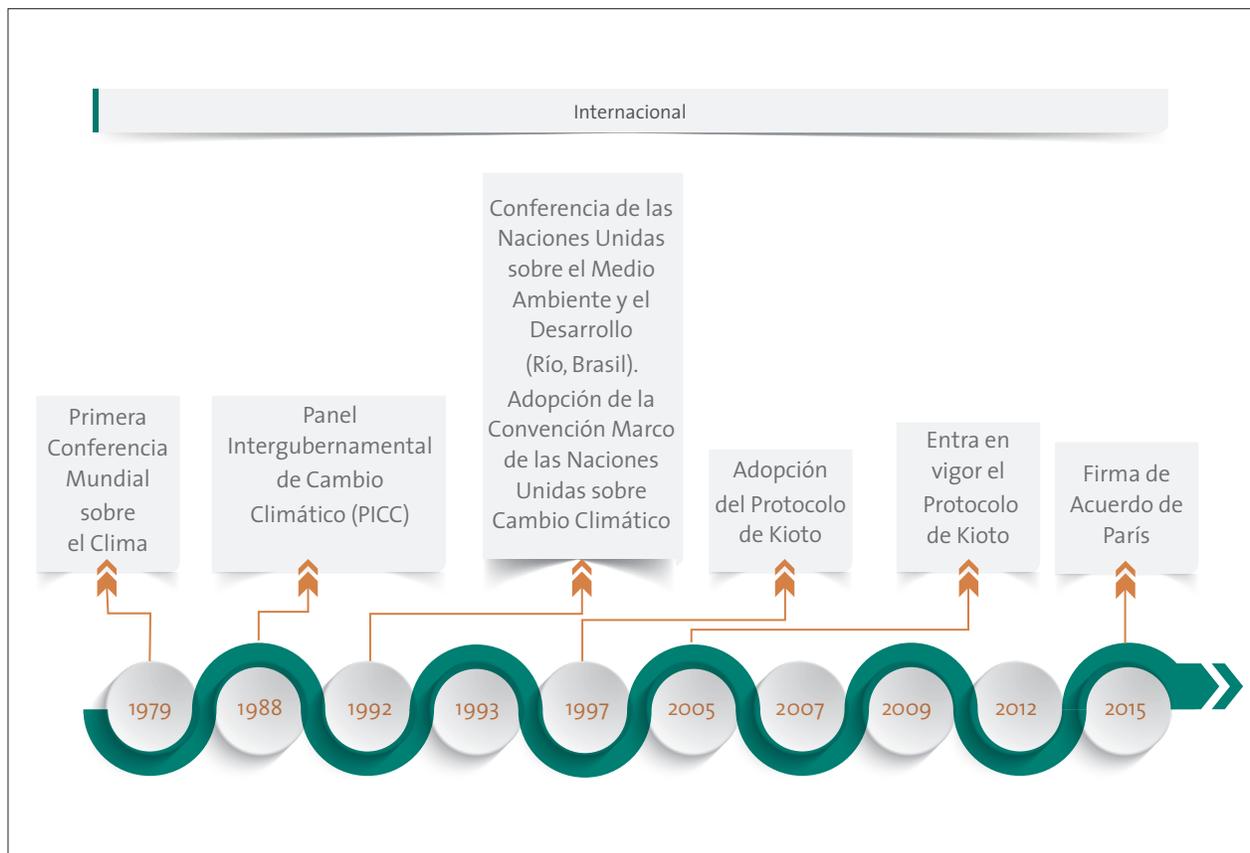
La LGCC define un marco legal que coordina y sistematiza las políticas públicas, los planes, los programas y las

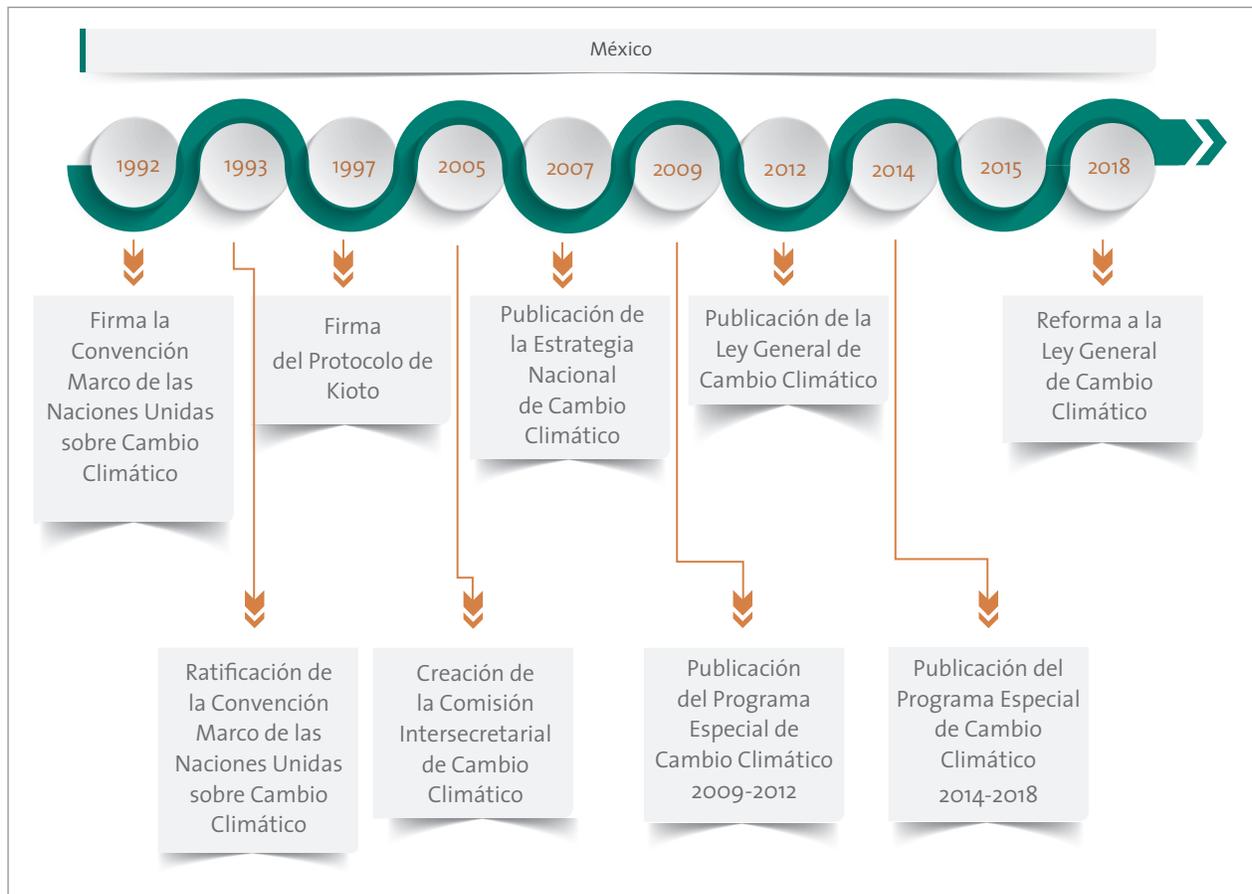
acciones requeridas para que México contribuya en la disminución de las causas del cambio climático y para fortalecer las acciones enfocadas en atender los procesos de adaptación y mitigación (Instituto Nacional de Ecología, 2012; López-Vallejo, 2014; Santes-Álvarez, 2015). Es de resaltar que la LGCC incorpora el componente de participación ciudadana a partir de elementos como el Consejo de Cambio Climático, las consultas públicas y la Coordinación de Evaluación.

La LGCC fue reformada en julio de 2018 con el propósito de establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París, así como para adoptar la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), y crear el Programa Nacional de Adaptación, entre otras incorporaciones.

En la figura 1 se presenta una línea de tiempo con los antecedentes nacionales e internacionales de la política de cambio climático en México.

Figura 1. Antecedentes nacionales e internacionales de la política de cambio climático en México.





Fuente: Elaboración propia.

¿En qué consiste la política nacional de cambio climático en México?

Para dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por México, se requieren de transformaciones estructurales en el modelo de desarrollo del país. En este sentido, se denomina política nacional de cambio climático al conjunto de leyes, normas, arreglos institucionales, estrategias, planes, instrumentos y recursos que el gobierno mexicano lleva a cabo con el objetivo de enfrentar este problema público.

En principio, se reconoce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 4 establece que:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho.

Para dar cumplimiento a dicho artículo constitucional se cuenta, entre otras leyes, con la LGCC la cual sienta las bases de la política nacional de cambio climático, y define las obligaciones de las autoridades del Estado, así como las facultades de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, la LGCC establece una serie de arreglos normativos, institucionales, de planeación y financieros que definen las medidas y los criterios que se deben tomar para hacer frente al cambio climático. El cuadro 1 muestra los instrumentos que conforman la política nacional de cambio climático⁵ establecidos en la LGCC.

⁵ En el caso del Atlas Nacional de Riesgos, su base y definición normativa se encuentran en la Ley General de Protección Civil. No obstante, la LGCC se limita a definirlo en el glosario de términos como el documento dinámico cuyas evaluaciones de riesgo en regiones o zonas geográficas vulnerables, consideran los actuales y futuros escenarios climáticos.

Cuadro 1. Instrumentos de política de cambio climático en los tres órdenes de gobierno

NACIONAL		Federal	Estatal	Municipal
MARCO JURÍDICO	Ley General de Cambio Climático		Leyes estatales en materia de cambio climático	
PLANEACIÓN	Estrategia Nacional de Cambio Climático. Plan Nacional de Adaptación. Contribuciones Nacionalmente Determinadas	Programa especial de cambio climático	Programas estatales de cambio climático	Programas municipales en materia de cambio climático
ARREGLOS INSTITUCIONALES	Sistema Nacional de Cambio Climático Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático Consejo de Cambio Climático	Comisiones estatales intersecretariales de cambio climático	
INSTRUMENTOS	Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero Registro Nacional de Emisiones Atlas Nacional de Riesgos Sistema de Información de Cambio Climático Instrumentos económicos	Normas Oficiales Mexicanas Normas mexicanas	Inventarios estatales de Emisiones Atlas estatales de riesgos	Atlas municipales de riesgos
EVALUACIÓN	Coordinación de Evaluación	Coordinación de Evaluación INECC	Procedimientos de evaluación de programas estatales	Procedimientos de evaluación de programas municipales
FINANCIAMIENTO	Fondo de Cambio Climático	Fondo de Cambio Climático	Fondo de Cambio Climático y Fondos estatales Presupuestos de las entidades federativas.	Fondo de Cambio Climático y gestión de otros recursos

Fuente: Semarnat & INECC (2018).

Contexto institucional del Consejo

La LGCC crea dos instancias de coordinación de acciones, comunicación, colaboración y concurrencia entre las distintas dependencias de la Administración Pública Federal y entre los distintos niveles de gobierno a las cuales se vincula el Consejo: el Sistema Nacional de Cambio Climático (Art. 38) y la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (Art. 45). Asimismo, el Consejo se vincula con la Coordinación de Evaluación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, y con la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). A continuación, se describe de manera breve las características de cada instancia.

Sistema Nacional de Cambio Climático

La LGCC prevé que la coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno y la concertación entre los

sectores público, privado y social se lleve a cabo mediante la integración del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC). Este sistema busca propiciar sinergias para enfrentar de manera conjunta la vulnerabilidad y los riesgos del país ante el fenómeno del cambio climático y establecer las acciones prioritarias de mitigación y adaptación. El objetivo del SINACC es el de fungir como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático (ENCC, 2013; Art 38 de la LGCC).

El SINACC se integra por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Consejo, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), los gobiernos de las entidades federativas, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas y representantes del Congreso de la Unión (Art. 40, LGCC). La figura 2 muestra la composición del SINACC.

Figura 2. Composición del SINACC



Fuente: Elaboración propia

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático

La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), es el mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático y es presidida por el titular del Ejecutivo Federal, quien puede delegar dicha función en el titular de la Semarnat (ENCC, 2013). Está integrada por 14 secretarías de Estado:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Entre sus funciones se encuentra: i) promover la coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de cambio climático; ii) formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático así como su incorporación a los programas y acciones sectoriales correspondientes; iii) desarrollar los criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas para que los apliquen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal; y, iv) aprobar la ENCC y las contribuciones determinadas a nivel nacional y participar en la elaboración e instrumentación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y la Política Nacional de Adaptación (Art. 47, LGCC).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) es un organismo público responsable de coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica y tecnológica con instituciones académicas,

de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras en materia de cambio climático. Además, se encarga de realizar los análisis de prospectiva sectorial y de colaborar en la elaboración de estrategias, planes, programas, instrumentos y acciones relacionadas con cambio climático, incluyendo la estimación de los costos futuros asociados a este fenómeno y de los beneficios derivados de las acciones para enfrentarlo (Art. 15, LGCC).

El INECC colabora con la evaluación del cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en la LGCC, así como de las metas y acciones contenidas en la ENCC, el PECC y los programas de las entidades federativas. El INECC también emite recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático, así como sobre las evaluaciones que en la materia realizan las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, de las entidades federativas y de los municipios (Estatuto Orgánico del INECC, Dof, 2016).

Coordinación de Evaluación

De acuerdo con la LGCC, la política nacional de cambio climático se debe evaluar de manera periódica y sistemática a través de la Coordinación de Evaluación. Esta instancia puede para proponer, modificaciones, adiciones, reorientaciones o ajustes totales o parciales (Art. 98).

La Coordinación de Evaluación se integra por el titular del INECC y seis consejeros sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, con amplia experiencia en materia de medio ambiente, particularmente en temas relacionados con el cambio climático (Art 23, LGCC).

Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Semarnat

El Artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) establece que la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático (DGPCC) adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, es el área responsable de formular y promover políticas y estrategias nacionales para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y para la adaptación ante los impactos adversos previsibles del cambio climático, en los diversos sectores de la actividad económica y social (Fracción I y II).

Asimismo, la DGPCC se encarga de coordinar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales y los sectores privado, social y académico, la ejecución de las políticas, estrategias, programas, acuerdos y otros instrumentos de política pública en materia de cambio climático (Fracción V).

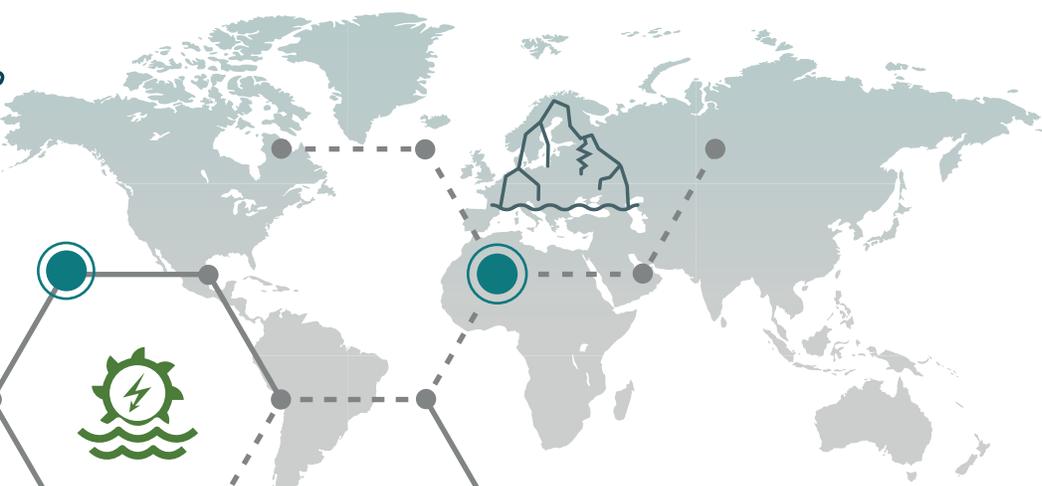
Por otra parte, la DGPCC tiene la atribución de fungir como Secretariado Técnico de la CICC (Fracción IX), así como de coordinar los comités y grupos de trabajo dentro de dicha Comisión y dar seguimiento a los instrumentos de política y planeación en materia de cambio climático (Fracción X).

En relación con el Consejo, la DGPCC tiene la atribución de proponer a este y a organismos similares, asuntos relacionados con las políticas y estrategias en materia

de cambio climático, así como, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, participar en actividades de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y otros organismos de la sociedad civil relacionados con la mitigación y la adaptación al cambio climático (Fracción XI).

En síntesis, la política nacional de cambio climático en México cuenta con un marco internacional y nacional que establece una serie de instrumentos y arreglos institucionales entre los que se encuentra el Consejo. Esta instancia participativa actualmente se vincula con el SINACC, la CICC, la Coordinación de Evaluación del INECC y la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Semarnat, lo que determina su contexto institucional y marco de actuación. En el siguiente capítulo, se describe de manera general el Consejo y su operación desde el 2013 a la fecha.

EL CONSEJO DE CAMBIO CLIMÁTICO



En este capítulo se presenta una descripción general del Consejo a partir de lo establecido en la LGCC y en el Reglamento Interno de la CICC. Además, se presenta un recuento de su operación desde 2013 a la fecha, así como su integración considerando la renovación escalonada realizada en 2017.

Descripción general del Consejo

La LGCC establece que el Consejo de Cambio Climático (Consejo) es el órgano permanente de consulta de la CICC y se compone por mínimo quince miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, quienes deben contar con experiencia y ser reconocidos en el tema de cambio climático (Art. 51). El encargo que adquieren los integrantes del Consejo lo hacen de manera honorífica y a título personal, sin guardar relación con la institución, empresa u organización a la que pertenezcan o en la cual presten sus servicios (Art. 53). Los consejeros son propuestos por los integrantes de la CICC y designados por el presidente de la misma Comisión buscando un equilibrio entre los sectores e intereses respectivos (Art. 54).

De acuerdo con la LGCC, el Consejo tienen las siguientes funciones principales (Art. 57):

- Asesorar a la CICC en los asuntos de su competencia;
- Recomendar a la CICC realizar estudios y adoptar políticas, acciones y metas tendientes a enfrentar los efectos adversos del cambio climático;
- Promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la CICC;
- Dar seguimiento a las políticas, acciones y metas previstas en la LGCC, a las evaluaciones de la Estrategia Nacional, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas estatales, las contribuciones determinadas a nivel nacional; así como formular propuestas a la CICC, a la Coordinación de Evaluación del INECC y a los miembros del SINACC;
- Integrar grupos de trabajo especializados que coadyuven a las atribuciones de la CICC y las funciones del Consejo.

Como la mayoría de los mecanismos de tipo órgano colegiado, el Consejo opera a partir de sesiones donde se analizan, se discuten y se toman acuerdos sobre los asuntos abordados. A continuación, se mencionan las reglas básicas de operación del Consejo (Art. 55, LGCC; Art. 30, Reglamento Interno de la CICC):

- El Consejo debe sesionar de manera ordinaria dos veces por año o cada vez que la CICC requiera su opinión.
- El quórum legal para las reuniones del Consejo se integrará con la mitad más uno de sus integrantes. Los acuerdos que se adopten en el seno del Consejo serán por mayoría simple de los presentes.
- Las opiniones o recomendaciones del Consejo requieren el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.

Respecto a su estructura interna, el Consejo tiene un presidente y un secretario, electos por la mayoría de sus miembros, quienes durarán en su cargo tres años, y pueden ser reelectos por un periodo adicional, cuidando que las renovaciones de sus miembros se realicen de manera escalonada (Art. 52, LGCC).

En la base normativa no se establecen las funciones específicas del presidente del Consejo, salvo la función de representar a este órgano colegiado ante el SINACC (Art. 31, Reglamento Interno de la CICC).

En el caso del secretario del Consejo se establecen las siguientes funciones (Art. 32, Reglamento Interno de la CICC):

- Emitir las convocatorias para las sesiones del Consejo.
- Levantar las minutas correspondientes a cada sesión del Consejo, las cuales deberán incluir, por lo menos, la lista de asistentes, el orden del día los acuerdos adoptados en la sesión y la relación de los documentos presentados en la sesión.
- Convocar a la Secretaría Técnica de la Comisión para asistir a sus sesiones e informarle por escrito de los acuerdos, opiniones o recomendaciones adoptadas en las mismas.

Operación del Consejo

El Consejo ha operado en dos etapas⁶: la primera de 2013 a 2016; la segunda comprende el periodo de 2017 a 2020.

La Tabla 1 muestra la integración del Consejo para el periodo 2013-2016.

Tabla 1. Integración del Consejo de Cambio Climático. 2013-2016

	Nombre	Institución / Organización
1	José Mario Molina Pasquel y Henríquez (presidente)	Centro Mario Molina
2	Juan Carlos Belausteguigoitia Rius (secretario)	Centro Mario Molina
3	Gustavo Alanís Ortega	Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.
4	Luis Farías Martínez	Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable
5	María Isabel Studer Noguez	Instituto Global para la Sostenibilidad (Tec. de Monterrey)
6	José Aristeo Sarukhán Kermez ⁶	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
7	Alfonso de la Torre Vega	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable- Región Centro
8	Rubén Barocio Ramírez	Academia de Ingeniería de México
9	Boris Graizbord Ed	El Colegio de México
10	Martín Gutiérrez Lacayo	PRONATURA México
11	Sergio Madrid Zubirán	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
12	Roberto Hernández Ramírez	Consejo de Administración de BANAMEX
13	Pablo Mulás del Pozo	Representante de México en el World Energy Council
14	Norma Patricia Muñoz Sevilla	Instituto Politécnico Nacional
15	Manuel Gómez Peña	Sustentabilidad de Walmart México
16	Carlos Sandoval Olvera	Consejo Nacional de Industriales Ecologistas de México

Fuente: Semarnat (2018).

Durante la primera etapa se realizaron siete sesiones ordinarias y una reunión de trabajo. En la tabla 2 se

muestran las actividades que realizó el Consejo durante este periodo.

⁶ Para este estudio, el Consejo Consultivo de Cambio Climático se considera como el mecanismo antecesor del Consejo actual, por lo que no se incluyen sus actividades como parte del periodo de operación.

⁷ La LGCC establece que los integrantes del Consejo ejercerán su encargo a título personal con independencia de la institución, empresa u organización de la que formen parte (Art. 53). En el caso del Dr. Sarukhán, por su experiencia y su conocimiento comprobable en la materia, se consideró como parte del sector académico, ya que así aparece en la lista de integrantes del Consejo. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261941/Integrantes_Consejo_de_Cambio_Clim_tico.pdf

No obstante, es necesario señalar que, por su cargo público como coordinador nacional de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, proviene del sector público-gubernamental, presentándose una inconsistencia en la integración del Consejo.

Tabla 2. Actividades del Consejo de Cambio Climático 2013-2016

Actividad	Fecha	Lugar
Sesión de Instalación	14/05/2013	Ciudad de México
Segunda Sesión	01/10/2013	Ciudad de México
Reunión con el Dr. Rajendra K. Pachauri (IPCC)	24/10/2013	Ciudad de México
Cuarta Sesión	11/02/2014	Ciudad de México
Quinta Sesión	12/09/2014	Ciudad de México
Sexta Sesión	07/11/2014	Ciudad de México
Séptima Sesión	16/04/2015	Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas y órdenes del día de las sesiones.

Para la segunda etapa correspondiente al periodo 2017-2020, se llevó a cabo un proceso de renovación escalonada o parcial, que inició en la segunda sesión ordinaria de la CICC celebrada el 8 de diciembre de 2016, en la cual se solicitó a sus integrantes que pro-

pusieran nuevos candidatos para renovar el Consejo, y que concluyó el 10 de agosto de 2017 cuando se re-instaló el Consejo con los nuevos integrantes. La integración del Consejo en la segunda etapa se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Integración del Consejo de Cambio Climático. 2017-2020

	Nombre	Institución / Organización
1	Norma Patricia Muñoz Sevilla (presidenta)	Instituto Politécnico Nacional
2	Daniel Chacón Anaya (secretario)	Iniciativa Climática de México A.C.
3	Gustavo Alanís Ortega	Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.
4	Boris Graizbord Ed	El Colegio de México
5	José Aristeo Sarukhán Kermez	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
6	Carlos Sandoval Olvera	Consejo Nacional de Industriales Ecologistas de México
7	Sergio Madrid Zubirán	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
8	Ana Cecilia Conde Álvarez	Universidad Nacional Autónoma de México
9	Francisco Barnes Regueiro	Bain & Company
10	Pablo Mulás del Pozo	Representante de México en el World Energy Council
11	Ana Rodríguez Lepure	Agencia Internacional de Energía
12	Guillermo Velasco Rodríguez	Capital Sustentable S.C.
13	Adrián Fernández Bremauntz	Iniciativa Climática de México A.C.
14	José Antonio Urtega Dufour	Banco Interamericano de Desarrollo
15	José Antonio Rueda Gaona	Consultor independiente
16	Diana Ponce Nava	Consultora independiente
17	Marusia Rentería Villalobos	Universidad Autónoma de Chihuahua
18	Andrés Albo Márquez	Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable

Fuente: Semarnat (2018).

Tabla 4. Actividades del Consejo de Cambio Climático. 2017-2020

Actividad	Fecha	Lugar
Sesión de Reinstalación	10/08/2017	Ciudad de México
Reunión de planeación	30/10/2017	Ciudad de México
Reunión sobre transición política	12/04/2018	Ciudad de México

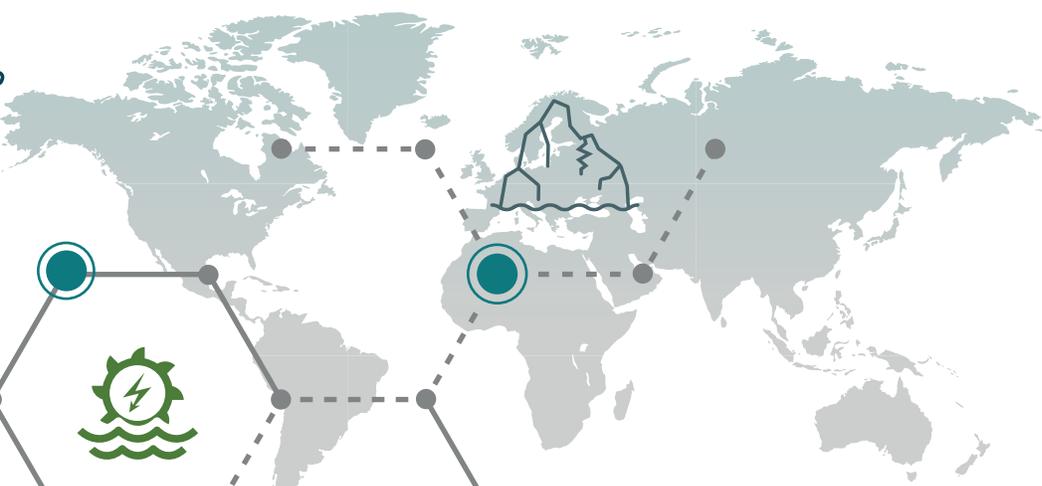
Fuente: Elaboración propia con base en las minutas y órdenes del día de las sesiones.

Durante la segunda etapa, se han llevado a cabo tres actividades. La tabla 4 muestra los datos generales de dichas actividades.

En suma, el Consejo es un espacio que facilita la participación de actores sociales y privados a partir de la discusión y el intercambio dialógico entre sectores. Tiene como objeto principal asesorar a la CICC sobre

la política nacional de cambio climático. A la fecha, ha tenido dos etapas de operación desde su instalación en 2013. Respecto a su integración, tuvo una renovación parcial en 2017, fecha a partir de la cual reinició su operación. En el siguiente capítulo se presenta la metodología con la cual se llevó a cabo el análisis del diseño institucional y la operación del Consejo en la etapa 2013-2016.

METODOLOGÍA



En este apartado se describen las bases teóricas y metodológicas utilizadas en el presente análisis del diseño institucional y de la operación del Consejo de Cambio Climático. En primer lugar, se define *participación ciudadana* como la acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos sociales, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.⁸ En este entendido, se refiere que los mecanismos de participación ciudadana (MPC) son las instancias públicas en donde se relacionan e interactúan el Estado y la Sociedad civil, interfaces socioestatales (Isunza y Hevia, 2006), en condiciones de autonomía y reconocimiento mutuo, las cuales permiten canalizar la participación de los actores sociales en los asuntos públicos (PNUD, 2017).

La metodología⁹ utilizada en el presente trabajo combina elementos de análisis cualitativo y cuantitativo sobre el diseño institucional,¹⁰ y el funcionamiento,¹¹ del Consejo de Cambio Climático. Retoma elementos utilizados en el Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016 (PNUD, 2017) y de los Comités de Ordenamiento Ecológico (PNUD, 2018). Así, para la dimensión de diseño institucional se llevó a cabo una caracterización del Consejo a partir de una tipología de mecanismos de participación ciudadana basada en los siguientes aspectos: alcance, naturaleza, base de integración, composición, accesibilidad, temporalidad y modalidad de activación. En segundo lugar, se analizó en qué medida se incorporan en el diseño del Consejo los principios y estándares asociados a la participación ciudadana: representatividad, inclusión, igualdad y no

discriminación, corresponsabilidad, horizontalidad, autonomía, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas.

En la dimensión de operación, se realizó una valoración descriptiva del funcionamiento del Consejo en la primera etapa correspondiente al periodo 2013-2016, a partir de dos subdimensiones: proceso y resultados¹². En la subdimensión de proceso se analizan los siguientes aspectos: representatividad, inclusión, corresponsabilidad, autonomía, información, deliberación, transparencia y rendición de cuentas. En la subdimensión de resultados, se analizó el aspecto de incidencia efectiva.

Para cada aspecto se definieron criterios operativos que permitieron realizar el análisis correspondiente. En lo que respecta a la dimensión de diseño, el análisis responde a dos preguntas:

- ¿Cuáles son las características del diseño institucional del mecanismo?
- ¿En qué medida el diseño del mecanismo incorpora los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana?

Respecto a la dimensión de operación, el análisis responde a dos preguntas:

- ¿Cuál es la calidad del proceso participativo?
- ¿Cuáles son los resultados del proceso participativo?

A continuación, se describen los aspectos y criterios de la dimensión de diseño institucional.

⁸ Definición retomada del documento ¿Qué entendemos por participación ciudadana? elaborado por el Proyecto 89477 del PNUD.

⁹ Se seleccionó esta metodología porque reconoce la multidimensionalidad de la participación ciudadana, la cual se manifiesta en una diversidad de formas, alcances, naturalezas y fórmulas de integración. Por ello, primero se realiza una caracterización de los MPC, y después una valoración de su diseño y funcionamiento a partir de categorías de análisis asociadas a las condiciones del derecho humano y a la calidad de los procesos participativos.

¹⁰ Para definir las categorías de la tipología de MPC, se retomaron planteamientos de Arnstein (1969); Davidson (1998); Font (2001); Fung (2006); Canto Chac (2010); e Isunza (2015). Para las categorías de análisis sobre los principios de la participación ciudadana, se retomó lo establecido en los "Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" publicados en el *Diario Oficial de la Federación* por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Mexicano el 11 de agosto de 2017.

¹¹ Para el análisis del funcionamiento de los MPC, se retomaron los planteamientos de Rowe y Frewer (2004); Nabatchi (2012); Hevia (2013) y Díaz Aldret (2017).

¹² Se definió únicamente la primera etapa dado que el análisis de operación toma como base los procesos participativos, que en el caso de los MPC de tipo órgano colegiado, como es el Consejo, abarcan los periodos de vigencia de los nombramientos o, en su caso, hasta el momento de la reinstalación derivada de una renovación parcial de sus integrantes.

Características del mecanismo

Aspectos	Criterios
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo permite la incidencia directa o indirecta de los participantes (actores sociales) en los asuntos públicos a los cuales está enfocado.
Naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo tiene una naturaleza consultiva, de diálogo, de deliberación, cogestión o de vigilancia.
Base de integración	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se integra con base asociativa (colectivos o grupos), individual (personas a título individual) o mixta. El mecanismo es acotado (órgano o cuerpo colegiado por nombramiento) o abierto (masivo).
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> El procedimiento de acceso al mecanismo es mediante: 1) convocatoria pública; o, 2) invitación directa de la institución pública responsable. Si el procedimiento de acceso al mecanismo es por convocatoria pública, existen tres opciones: a) que sea abierta a todo el público sin selección; 2) por auto-selección donde los propios actores sociales interesados deciden quien participa; o 3) por selección de un tercero (por ejemplo, un comité dictaminador). El perfil de los participantes es abierto, por especialización temática, por representatividad social o por representatividad territorial.
Composición	<ul style="list-style-type: none"> En el mecanismo participan sólo actores sociales, en su mayoría actores sociales, de forma igualitaria actores sociales y gubernamentales, o en su minoría actores sociales.
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se activa de forma permanente o coyuntural
Modalidad de activación	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se activa de forma presencial o virtual.

Principios y estándares del derecho a la participación ciudadana

Aspectos	Criterios
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo considera la participación de cada grupo o sector social afectado o con interés directo e indirecto en los asuntos públicos a los cuales se enfoca el mecanismo. El mecanismo establece un método de selección imparcial y transparente de los representantes de los diversos grupos o sectores sociales considerados.
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo considera explícitamente la participación de grupos en condición de vulnerabilidad. El mecanismo considera medidas para contrarrestar brechas y barreras a la participación de grupos en condición de vulnerabilidad.
Igualdad y no discriminación	<ul style="list-style-type: none"> El acceso al mecanismo no está determinado por alguna condición o característica social (género, edad, etnia, religión) de las personas, salvo en los casos donde se integra por el criterio de representación social.
Corresponsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Se definen responsabilidades para los participantes del mecanismo. Se prevén criterios y procedimientos para la remoción o exclusión de participantes del mecanismo.
Horizontalidad	<ul style="list-style-type: none"> Todos los participantes cuentan con los mismos derechos / oportunidades para participar (incluye actores sociales y gubernamentales). Hay igualdad de oportunidades para todos los participantes para los nombramientos internos (esto incluye actores gubernamentales y sociales). Se prevé la rotación entre los participantes de las posiciones de coordinación o dirección del mecanismo.

Aspectos	Criterios
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo está compuesto mayoritariamente por la sociedad civil. El mecanismo se integró mediante convocatoria pública, ya sea abierta o con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable. El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) la remoción de integrantes. El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) el reglamento interno, la agenda y el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, y la invitación a otros actores a las actividades del mecanismo.
Transversalidad	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo está vinculado con otros mecanismos de participación ciudadana, ya sea a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa.
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo cuenta con medidas de transparencia en relación con la información que se genera en su interior, así como a los medios utilizados para su difusión.
Apertura	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo prevé canales de interacción entre los participantes y actores sociales externos.
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo prevé canales de retroalimentación de actores sociales externos a los participantes.

A continuación, se describen los aspectos y criterios de la dimensión de operación.

Calidad del proceso participativo

Aspectos	Criterios
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> Los participantes estuvieron involucrados a lo largo del proceso. Los representantes tuvieron interacción regular con otras personas y organizaciones de su sector a lo largo del proceso.
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> Se tomaron medidas para compensar las diferentes condiciones para la participación de cada grupo o sector social. Los participantes en condición de vulnerabilidad tuvieron igualdad de oportunidades para expresarse y tomar parte en las decisiones del mecanismo.
Corresponsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Los participantes tuvieron una asistencia regular a las actividades del mecanismo. Los participantes cumplieron con las reglas establecidas del mecanismo (responsabilidades).
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se integró mediante convocatoria pública ya sea i) abierta, donde cualquier persona u organización interesada puede participar; o ii) con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable en el último año. Los participantes aprobaron (solos o en conjunto con la institución responsable) el reglamento interno, la agenda y el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, la invitación a otros actores, y la remoción de integrantes.
Información	<ul style="list-style-type: none"> Se entregó información a los participantes sobre los asuntos abordados por el mecanismo de manera clara, confiable y oportuna.
Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> Los participantes realizaron intervenciones enfocadas a los asuntos abordados. Se lograron acuerdos sobre los asuntos abordados a lo largo del proceso.
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Se generó y difundió información sobre los participantes, actividades y productos generados en el proceso.
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> Los participantes informaron sobre el desempeño del mecanismo. Los participantes recibieron retroalimentación sobre los resultados del mecanismo por parte de actores sociales externos.

Resultados del proceso participativo

Aspectos	Criterios
Incidencia efectiva	<ul style="list-style-type: none">Los productos generados por el mecanismo tienen un efecto en la política o gestión pública, ya sea en la incorporación, la modificación o la eliminación de un curso de acción por parte de los actores gubernamentales competentes.

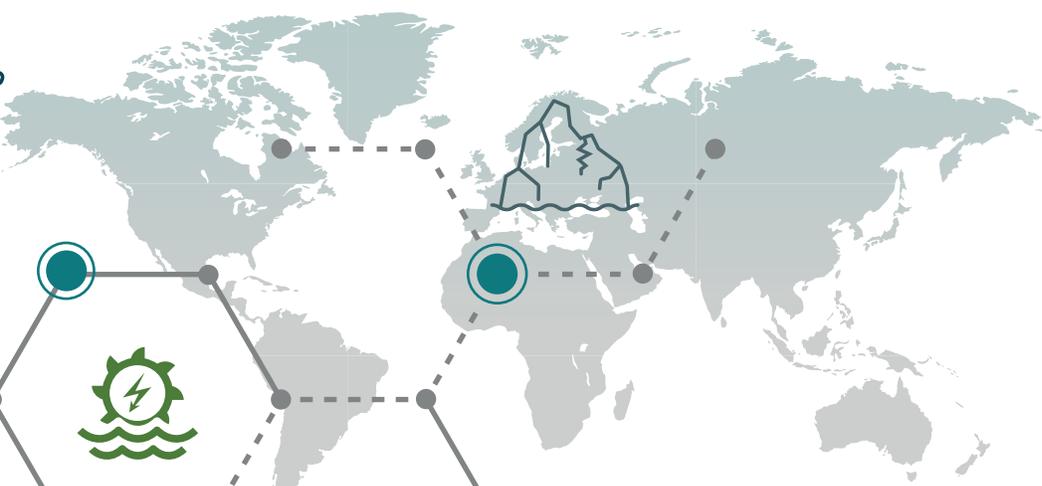
Las técnicas de investigación utilizadas para recopilar la información sobre el diseño institucional y la operación del Consejo de Cambio Climático fueron la revisión documental y la encuesta a los participantes. La principal fuente de información fueron los instrumentos jurídicos que componen la base normativa del mecanismo, así como los documentos generados en la operación del Consejo, tales como minutas, listas de asistencia, agen-

das, programas de trabajo, recomendaciones, opiniones, documentos de trabajo, oficios, e informes.

En el caso de la encuesta¹³, fue aplicada a los participantes del Consejo de la primera etapa en el periodo que comprendió del 5 al 12 de octubre de 2018. Si bien se estableció contacto con los participantes mediante correo electrónico y teléfono, sólo respondieron cuatro de ellos.

¹³ Para más detalles sobre la encuesta, ver Anexo.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE CAMBIO CLIMÁTICO



En este capítulo se presentan los resultados del análisis del diseño institucional del Consejo. En primer lugar, se describen las bases del componente de participación ciudadana en materia de cambio climático. En segundo lugar, se presentan los resultados de la caracterización. Por último, se presentan los resultados de la revisión del diseño respecto a la incorporación de los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana.

Base normativa

El Consejo de Cambio Climático es un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado que tiene por objeto ser el órgano permanente de consulta de la CICC. Su base normativa se encuentra establecida en los siguientes instrumentos:

- Ley General de Cambio Climático (LGCC).
- Reglamento Interno de la CICC.
- Reglamento del SINACC.
- Reglamento interior de la Semarnat

La LGCC establece una serie de bases generales con las cuales se incorpora la participación ciudadana en la política de cambio climático y en sus instrumentos, mismas que se detallan a continuación.

Bases generales

La LGCC establece las bases generales para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos relacionados con el cambio climático. En este sentido, la LGCC señala que los tres órdenes de gobierno deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la política nacional en la materia (Art. 109). Para ello, se deberá convocar a las organizaciones de los sectores social y privado a que manifiesten sus opiniones y propuestas en materia de adaptación y mitigación (Art. 110).

En el caso del gobierno federal, la LGCC señala que deberá formular, instrumentar, dar seguimiento y evaluar la ENCC, el PECC, y las contribuciones determinadas a nivel nacional, con la participación de la sociedad. Para ello se deberán establecer los procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad en general y promover

la participación corresponsable de la sociedad en las diversas materias previstas en la LGCC (Art. 7).

En el caso de las entidades federativas, la LGCC establece que deberán elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general (Art. 8, fracción IV).

En relación con la política nacional de cambio climático, la LGCC señala que uno de los principios para su formulación es la participación ciudadana, por ello, se deberá promover ésta en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. (Artículo 26, fracción VII; Art. 60).

Particularmente, en la elaboración de la Estrategia Nacional, el Programa Especial y la Contribución Nacionalmente Determinada se deberá promover la participación y consulta del sector social y privado, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para su elaboración, actualización y ejecución, en los términos previstos por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables (Art. 60, 63, 68).

Por otra parte, la LGCC establece que la CICC podrá invitar a representantes de los sectores social y privado a participar en sus trabajos (Art. 46), así como en sus grupos de trabajo, con voz pero sin voto, para coadyuvar con ellos cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia (Art. 49).

Componente “Coordinación de evaluación del INECC”

Además del Consejo, la LGCC crea la instancia denominada Coordinación de Evaluación, la cual se integra por el titular del INECC y seis consejeros sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, con amplia experiencia en materia de medio ambiente, particularmente en temas relacionados con el cambio climático. Esta instancia puede llevar a cabo la evaluación de la política nacional en materia de cambio climático (Art. 23 y 25).

Los consejeros sociales son designados por la CICC con base en una convocatoria pública que emite el INECC. Los consejeros sociales duran cuatro años en el cargo y solo podrán ser reelectos por un periodo (Art. 24, LGCC).

Caracterización del Consejo

La caracterización del mecanismo se llevó a cabo a partir de los siguientes aspectos: alcance, naturaleza, integración, composición, accesibilidad, temporalidad y modalidad de activación. Esto permite determinar qué tipo de MPC es el Consejo.

Alcance y naturaleza

Para analizar el alcance y la naturaleza del Consejo se revisó el objeto y las funciones específicas que la base

normativa le atribuye. Para empezar, la LGCC establece que el Consejo es el órgano permanente de consulta de la CICC (Art. 51). Si bien la consulta (no vinculante) no tiene un alcance de incidencia directa, como parte del diseño institucional existen otros elementos que hay que tomar en cuenta. Es el caso de las funciones del Consejo que la LGCC establece (Art. 57) las cuales se presentan en la Tabla 5. Hay que considerar que algunas de las funciones se refieren a la organización interna del mecanismo, por lo que no se consideran en el análisis del alcance.

Tabla 5. Análisis del alcance y naturaleza del Consejo de Cambio Climático.

Función	Fundamento legal	Alcance de incidencia	Naturaleza
<i>Asesorar</i> a la Comisión en los asuntos de su competencia.	LGCC, Artículo 57, fracción I	Indirecta	Diálogo
<i>Recomendar</i> a la Comisión realizar estudios y adoptar políticas, acciones y metas tendientes a enfrentar los efectos adversos del cambio climático.	LGCC, Artículo 57, fracción II	Indirecta	Consultiva
<i>Promover</i> la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Comisión.	LGCC, Artículo 57, fracción III	Indirecta	Colaborativa
<i>Dar seguimiento</i> a las políticas, acciones y metas previstas en la LGCC, evaluaciones de la Estrategia Nacional, el Programa y los programas estatales, las contribuciones determinadas a nivel nacional; así como formular propuestas a la Comisión, a la Coordinación de Evaluación del INECC y a los miembros del Sistema Nacional de Cambio Climático.	LGCC, Artículo 57, fracción IV	Indirecta	Vigilancia
Integrar grupos de trabajo especializados que coadyuven a las atribuciones de la Comisión y las funciones del Consejo.	LGCC, Artículo 57, fracción V	No aplica	No aplica
Integrar, publicar y presentar a la Comisión, a través de su presidente, el informe anual de sus actividades, a más tardar en el mes de febrero de cada año.	LGCC, Artículo 57, fracción VI	No aplica	No aplica
La Comisión convocará a otras dependencias y entidades gubernamentales, e invitará a representantes del Consejo, de los Poderes Legislativo y Judicial, de órganos autónomos, de las Entidades Federativas y en su caso, los Municipios, así como a representantes de los sectores público, social y privado a <i>participar</i> en sus trabajos cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia.	LGCC, Artículo 46	Indefinida	Indefinida
La Comisión revisará e informará, con el apoyo de la Secretaría y la <i>opinión</i> del Consejo, sobre el avance de la Estrategia Nacional y las contribuciones determinadas a nivel nacional (sic).	LGCC, Artículo 47, fracción XVIII	Indirecta	Consultiva
La Secretaría con la participación de la Comisión deberá revisar la Estrategia Nacional, por lo menos cada diez años en materia de mitigación y cada seis años en materia de adaptación, debiendo explicarse las desviaciones que, en su caso, se adviertan entre las estimaciones proyectadas y los resultados evaluados. Con base a dichas revisiones y a los resultados de las evaluaciones que realice la Coordinación General de Evaluación, con la <i>participación</i> del Consejo, la Estrategia Nacional podrá ser actualizada.	LGCC, Artículo 61	Indefinida	Indefinida

La Secretaría, con la <i>participación y consenso</i> de la Comisión, el Consejo y la representación de los sectores participantes, establecerá de forma progresiva y gradual un sistema de comercio de emisiones con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable, sin vulnerar la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales.	LGCC, Artículo 94	Directa	Deliberativa
La Coordinación de Evaluación, junto con el Consejo, la Comisión y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desarrollarán el conjunto de lineamientos, criterios e indicadores de eficiencia e impacto que guiarán u orientarán la evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático.	LGCC, Artículo 100	Directa	Deliberativa

Fuente: Elaboración propia.

No aplica = Es una función de organización interna, por lo que no está enfocada a la incidencia de los actores sociales sobre los asuntos en materia de cambio climático.

Indefinida = El texto normativo no permite distinguir una categoría del análisis del alcance y naturaleza.

De la revisión de las funciones específicas del Consejo se desprende que cuenta con dos funciones que le otorgan un alcance de incidencia directa con una naturaleza deliberativa en lo que respecta al sistema de comercio de emisiones, así como a los lineamientos, criterios e indicadores para la evaluación de la política nacional de cambio climático. Por su parte, la base normativa establece cinco funciones con alcance de incidencia indirecta: dos de naturaleza consultiva (estudios, políticas, estrategia nacional, contribuciones determinadas nacionales), una de diálogo (asuntos en general), una colaborativa (promover consultas públicas) y otra de vigilancia (políticas, acciones y metas). Se identificaron dos funciones donde no se pudo determinar el alcance y la naturaleza ya que el texto normativo sólo refiere a la participación del Consejo de forma genérica, situación que genera ambigüedad al momento de activar tales funciones.

Por su parte, el Reglamento Interno de la CICC refiere respecto a sus atribuciones que podrá solicitar recomendaciones al Consejo sobre políticas, estrategias, acciones y metas para atender los efectos del cambio climático con el deber de fundamentar y motivar la decisión que adopte sobre aquellas (Art. 5, fracción XVII); esto implica que si bien el objeto del Consejo es ser un órgano de consulta permanente de la CICC, existe una obligación por parte de ésta de dar respuesta fundada y motivada a las recomendaciones y opiniones que reciba lo que le da mayor alcance al mecanismo.

Otro elemento que determina el alcance del Consejo es que la LGCC lo reconoce como un integrante con derecho a voz y a voto en las decisiones y acuerdos del SINACC (Art. 9, fracción II, Reglamento del SINACC). Esto abre la posibilidad de que el Consejo a través de un re-

presentante tenga incidencia de forma directa en los asuntos abordados en el SINACC. Sin embargo, es importante considerar que el SINACC es un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático (Art. 38, LGCC), cuyas atribuciones no le otorgan estrictamente un carácter de instancia de decisión sobre la política nacional de cambio climático.

Por lo anterior, encontramos que el Consejo es un mecanismo que tiene un alcance preponderante de incidencia indirecta sobre la política nacional de cambio climático y sus instrumentos. Asimismo, es un mecanismo que alberga diversas naturalezas: consultiva, de diálogo, colaborativa y de vigilancia. Sólo en el caso de los instrumentos a) sistema de comercio de emisiones y, b) lineamientos, criterios e indicadores para la evaluación de la política nacional en la materia, el Consejo tiene un alcance de incidencia directa con una naturaleza deliberativa.

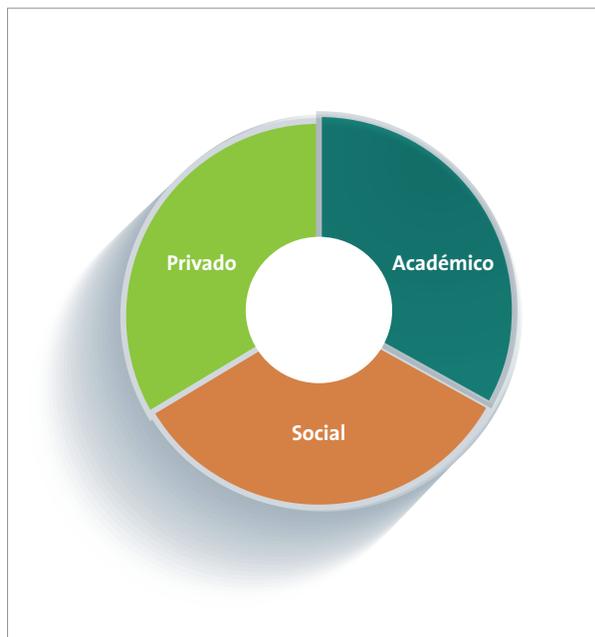
Integración

El Consejo se integra con una base individual. En este sentido, la base normativa establece que los miembros deberán provenir de los sectores social, privado y

académico, sin embargo, también se especifica que su participación será con independencia de la institución, empresa u organización de la que formen parte o en la cual presten sus servicios, aunque se debe garantizar el equilibrio en la representación de los sectores respectivos. Esta última característica hace del Consejo un mecanismo integrado formalmente por ciudadanos a título personal, no por representantes de colectividades, asociaciones, grupos o instituciones. La gráfica 1 ilustra

la integración por sector proveniente del Consejo de acuerdo con la base normativa.

Gráfica 1. Integración por sector proveniente del Consejo de Cambio Climático.



Fuente: Elaboración propia.

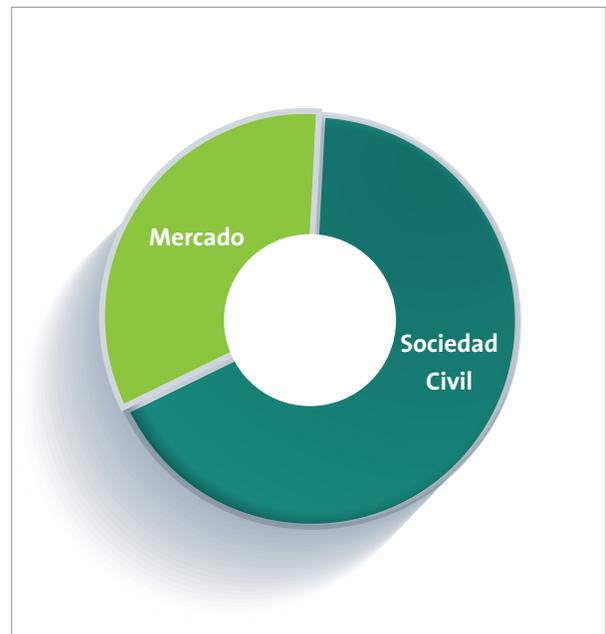
Respecto al número de integrantes, en el diseño del Consejo sólo se refiere que se integra por mínimo quince personas. Por lo tanto, no se establece un tope en la cantidad de integrantes.

Composición

En el caso del Consejo, por diseño no se incluye como integrante a ningún representante gubernamental, por lo que es un mecanismo en el que participan únicamente actores de la sociedad civil y privados (mercado). Considerando que sociedad civil integra al sector social y academia, se tiene que el Consejo se compone

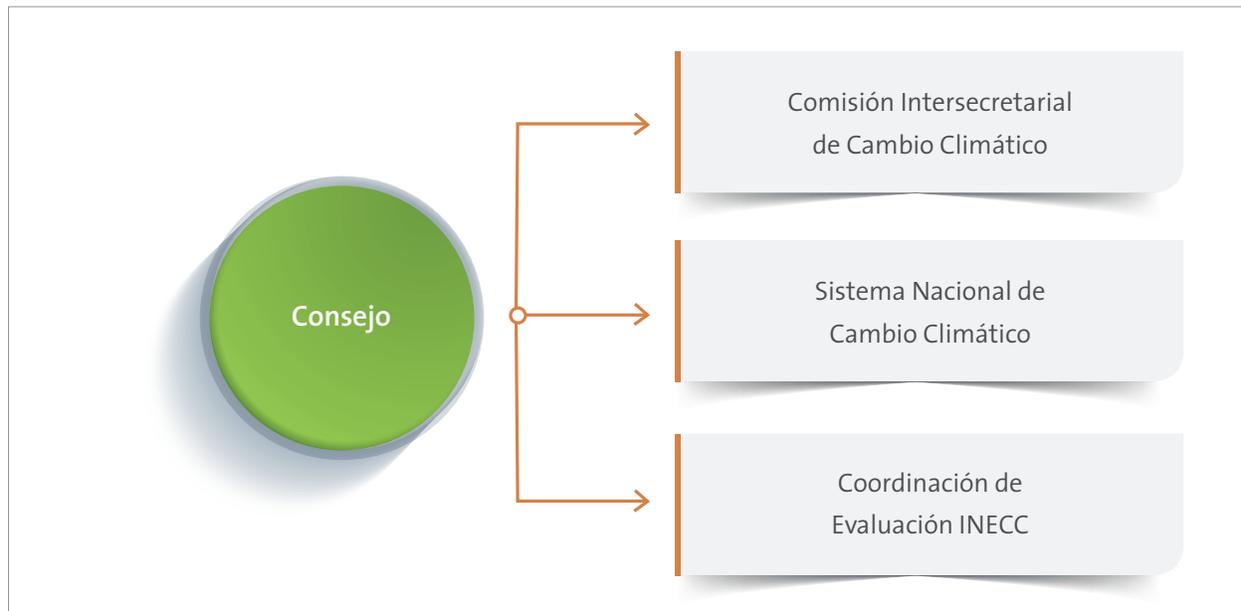
principalmente (en dos terceras partes) por personas provenientes de este sector, y de forma minoritaria por personas provenientes del sector mercado-privado (en una tercera parte). La gráfica 2 ilustra la composición del Consejo de acuerdo con la clasificación sistémica.

Gráfica 2. Composición del Consejo de Cambio Climático.



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que la relación que se establece con los actores gubernamentales competentes en materia de cambio climático a través de las instancias correspondientes (esto es la CICC, el SINACC, y la Coordinación de Evaluación del INECC) se lleva a cabo por fuera del mecanismo, ya que por diseño ningún representante gubernamental forma parte del Consejo. La figura 3 ilustra la relación socio-estatal que se establece a través del Consejo.

Figura 3. Interfaz socio-estatal del Consejo de Cambio Climático

Fuente: Elaboración propia.

Accesibilidad

Para el Consejo, la LGCC establece que el presidente de la CICC designará a sus miembros, a propuesta de las dependencias y entidades participantes de dicha Comisión, garantizando el equilibrio entre los sectores (Art. 54). Asimismo, el Reglamento Interno de la CICC establece que, para la selección de los consejeros, la secretaría técnica solicitará a los integrantes, la propuesta de tres integrantes con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático, para representar a los sectores social, académico y privado. Por lo tanto, el procedimiento de acceso al Consejo es por invitación directa de la institución de gobierno representada ante la CICC, por lo cual no se lleva a cabo una convocatoria pública.

Respecto a los requisitos de acceso al Consejo, la LGCC establece que se integrará por mínimo quince miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático (Art. 51). Por ello, el perfil de los integrantes del Consejo se define por la especialización temática, en este caso, el conocimiento y la experiencia en materia de cambio climático, y por representatividad sectorial, aunque la base normativa acote la vinculación directa entre la participación y la representación de las organizaciones o instituciones de las cuales provienen o colaboran los miembros.

Cabe señalar que la duración de los nombramientos como integrantes del Consejo es de tres años con posibilidad de re-selección por un periodo adicional. Además, la renovación de los integrantes del Consejo se realiza de manera escalonada.

Temporalidad y modo de activación

En el caso del Consejo su temporalidad es permanente como se indica en su objeto “órgano permanente de consulta de la CICC”. Respecto al modo de activación, se entiende que es presencial ya que se requiere la asistencia de los participantes a las sesiones. No obstante, en el Reglamento Interno de la CICC se establece la posibilidad de que las actividades de ésta instancia, se lleven a cabo de manera presencial, virtual o ambas, a través de medios remotos de comunicación, los cuales pueden ser en forma enunciativa más no limitativa, videoconferencia, audio, conferencia o cualquier otro medio conocido que permita analizar, plantear y discutir en tiempo real, los asuntos de la sesión y sus alternativas de solución, cubriéndose de las formalidades de la convocatoria (Art. 15). Si bien ésta regla aplica a la CICC, se puede deducir que el Consejo por diseño también cuenta con la posibilidad de activarse de manera virtual.

Principios y estándares de participación ciudadana

En esta sección se analiza el diseño del Consejo en función de una serie de principios y estándares asociados al derecho humano a la participación ciudadana. Los aspectos que se analizaron son: representatividad, inclusión, igualdad y no discriminación, horizontalidad, autonomía, corresponsabilidad, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas. A continuación, se presentan los resultados de este análisis.

Representatividad

Dado el diseño del Consejo, existe el requisito de que los integrantes pertenezcan a unos de los sectores señalados: social, privado académico. No obstante, los integrantes deben participar a título individual y no como representantes de sus organizaciones o instituciones, ni mucho menos como representantes de sus respectivos sectores. Esto perfila un esquema de representatividad indirecta al interior del Consejo, definido únicamente por tres sectores sociales: social, privado y académico. Si bien este esquema busca simplificar la diversidad de grupos y sectores sociales afectados por la política de cambio climático, el resultado es que reduce la diversidad considerablemente respecto al amplio espectro social sobre una materia tan compleja que afecta de diferentes maneras a la población. Este efecto se refuerza con el hecho de que no se incorpora un enfoque territorial en su integración, lo que genera una visión centralista que sesga la representatividad del Consejo.

Respecto al método de selección, dado que el procedimiento de acceso es por invitación directa de la institución responsable, no es posible involucrar a otros integrantes del sector correspondiente en la selección de los candidatos a miembros del Consejo. En este sentido, no existe la posibilidad de vincular a los sectores en su conjunto en el proceso de integración. Por lo tanto, el diseño del Consejo no cumple con el principio de representatividad asociado al derecho humano a la participación ciudadana.

Inclusión

En el caso del Consejo, no se prevé en su diseño la incorporación explícita de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad en su integración, ni siquiera como un criterio de preferencia para la selección realizada por el presidente de la CICC. Este diseño limita considerablemente las oportunidades de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad para participar en el Consejo ya que deben cumplir el requisito de especialización temática y “competir” con otros candidatos que tienen mayor reconocimiento y visibilidad para los representantes gubernamentales que las proponen. Por lo anterior, el diseño del Consejo no cumple con el principio de inclusión del derecho humano a la participación ciudadana.

Igualdad y no discriminación

En el caso del Consejo, el perfil de los integrantes especifica que los participantes deben contar con una alta especialización en el tema de cambio climático, e indirectamente con representatividad sectorial. Ya que la materia de cambio climático es altamente compleja en términos técnicos, es razonable que el requisito para participar sea contar con esta cualidad, por lo que no se considera discriminatorio siempre y cuando exista la posibilidad y la oportunidad, para las personas que no cuentan con dicha cualidad, para participar a través de otro espacio, mecanismo o instrumento que les permita incidir en la política de cambio climático. Por lo tanto, el diseño del Consejo cumple con el principio de igualdad y no discriminación ya que la LGCC considera otros instrumentos de participación ciudadana como las consultas públicas¹⁴.

Horizontalidad

El Consejo tiene una estructura interna que consiste en un presidente y un secretario. El presidente tiene la función de representar al Consejo ante el SINACC, lo que le otorga mayor visibilidad y oportunidad de tener interlocución con los actores gubernamentales. Además, el Reglamento Interno de la CICC establece que el

¹⁴ En materia de cambio climático, también se cuenta con los espacios de encuentro y diálogo que organiza la Secretaría de Relaciones Exteriores, y existe la posibilidad de que representantes de las organizaciones de la sociedad civil formen parte de las delegaciones oficiales de México que asisten a las reuniones en el marco de la CMNUCC (SRE, 2018).

quórum para la celebración de las sesiones del Consejo se integrará con la mitad más uno de sus miembros y con la asistencia de su presidente y su secretario. Esta atribución le otorga al presidente un rol determinante para las actividades del Consejo. En el caso del secretario, este cuenta con funciones meramente de facilitación de las actividades del Consejo. En relación con el primer criterio de horizontalidad, la figura de presidente concentra funciones de representación que le otorgan una ventaja o un derecho de participación diferenciado, por lo que no se cumple con dicho criterio.

Por otra parte, el nombramiento de presidente y secretario se realiza por elección de los propios miembros del Consejo, por lo que se cumple con este criterio de horizontalidad. Además, la duración del nombramiento de presidente y secretario es por tres años con la posibilidad de ser reelectos por un periodo adicional. Por lo tanto, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de horizontalidad para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los participantes.

Autonomía

El Consejo está compuesto únicamente por actores sociales (sociedad civil que incluye a organizaciones civiles y academia) y actores privados (mercado que incluye a empresas, industrias, sectores productivos). Dado que en la integración debe haber equilibrio entre el sector social, académico y privado, se desprende que dos terceras partes de los miembros del Consejo deben pertenecer a la sociedad civil. Esta condición asegura una participación significativa en cantidad de los actores sociales a través de este mecanismo. Por otra parte, para la integración del Consejo no se lleva a cabo una convocatoria pública, ya sea abierta o con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable. A su vez, no se identificó en la base normativa la facultad expresa de que el Consejo apruebe su reglamento interno. Sin embargo, respecto a los instrumentos de planeación tales como la agenda o el programa de trabajo, así como la calendarización de reuniones, dado que la base normativa tampoco especifica quién es el responsable de aprobarlos, se entiende que es el Consejo quien lo lleva a cabo.

Por último, la base normativa no señala la posibilidad de la remoción de integrantes del Consejo salvo cuando se concluyen los ciclos de tres años. Por lo tanto, se entiende que el presidente de la CICC al tener la potestad de

designar a los integrantes del Consejo también puede removerlos incluso antes de que concluyan su periodo de nombramiento.

Por lo anterior, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de autonomía al cubrir el criterio de composición mayoritaria de sociedad civil (actores sociales) y posibilidad de la aprobación de los instrumentos de planeación interna que le dan cierta autonomía de operación.

Corresponsabilidad

En relación con las responsabilidades de los participantes del Consejo, la base normativa sólo señala lo siguiente:

- Los integrantes del Consejo ejercerán su encargo de manera honorífica y a título personal, con independencia de la institución, empresa u organización de la que formen parte o en la cual presten sus servicios (Art. 53, LGCC).
- Los integrantes deberán abstenerse de participar en los asuntos en los cuales puedan tener conflicto de interés.
- Los integrantes se obligarán a manejar la información en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Art. 29, Reglamento Interno de la CICC).

Por otro lado, la base normativa no establece criterios y procedimientos para la remoción de participantes del Consejo. Por lo tanto, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de corresponsabilidad ya que no señala de manera suficiente las reglas de participación ni establece criterios y un procedimiento de remoción de los integrantes en caso de incumplimiento.

Transversalidad

En el caso del Consejo, se estipula en la base normativa que podrá emitir propuestas a la Coordinación de Evaluación del INECC como parte del seguimiento a los instrumentos de política previstos en la LGCC. Asimismo, el Consejo puede desarrollar en conjunto con esta instancia los lineamientos, criterios e indicadores de eficiencia e impacto de la evaluación de la política nacional en la materia. Además, una de las funciones del Consejo es colaborar con la CICC para promover la participación de la sociedad a través de las consultas públicas. Por

lo tanto, el diseño del Consejo cumple con el principio de transversalidad ya que se vincula formalmente con otros MPC en materia de cambio climático.

Transparencia

La LGCC establece una cláusula de transparencia que señala que toda persona tiene derecho a que las autoridades en materia de cambio climático, así como la CICC, el Consejo y el Sistema de Información sobre el Cambio Climático pongan a su disposición la información que les soliciten (Art. 106). Este reconocimiento del derecho de acceso a la información sobre el Consejo abona al cumplimiento del principio de transparencia en este órgano colegiado. No obstante, es importante señalar que dicho reconocimiento refiere a la transparencia reactiva (a solicitud de los interesados), y no a una transparencia proactiva que de manera anticipada busque dar a conocer información relevante sobre el Consejo. Al respecto, la LGCC establece que el Consejo deberá publicar el informe anual de actividades a más tardar en el mes de febrero de cada año (Art. 57, fracción VI). Por lo anterior, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de transparencia ya que no considera medidas proactivas de divulgación de información sobre la integración, actividades y acuerdos tomados por el Consejo.

Apertura

En el caso del Consejo, la base normativa no establece ningún canal que le permita a los ciudadanos u otros

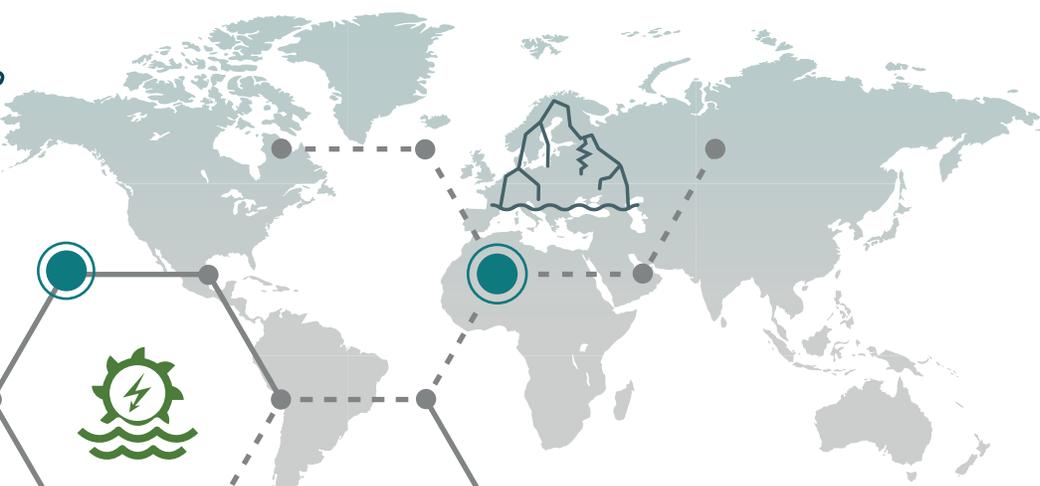
actores sociales interactuar con los integrantes para que puedan recopilar sus visiones, perspectivas, intereses y necesidades sobre los asuntos abordados. Por lo tanto, el diseño del Consejo no cumple con el principio de apertura para garantizar la interacción formal con otros actores sociales externos al mecanismo.

Rendición de cuentas

La LGCC establece que el Consejo debe emitir un informe anual de actividades en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta; dicho informe debe entregarse y presentarse ante el presidente de la CICC (Art. 57, fracción VI). No obstante, en la base normativa del Consejo no se establecen dispositivos formales para que los integrantes reciban retroalimentación de otros actores sociales externos al mecanismo. Por lo tanto, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de rendición de cuentas.

En conclusión, el Consejo es un mecanismo de participación ciudadana con un alcance preponderante de incidencia indirecta que conjunta varias naturalezas. Se integra por personas que actúan a título individual con un perfil de especialización temática pertenecientes a la sociedad civil y al sector privado. En su diseño, el Consejo incorpora el principio de igualdad y no discriminación, así como la transversalidad; de forma parcial incorpora el principio de autonomía, horizontalidad, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas; mientras que no se incorpora en su diseño el principio de representatividad, inclusión ni apertura.

EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CAMBIO CLIMÁTICO (2013 - 2016)



En este apartado se presentan los resultados del análisis de la operación del Consejo en su primera etapa 2013 - 2016. La dimensión operativa del análisis retoma algunos aspectos que se incluyen en la revisión del diseño institucional con la diferencia de que se observa la puesta en práctica como parte del proceso participativo.

La calidad del proceso participativo

La calidad del proceso participativo se analizó a partir de los siguientes aspectos: representatividad, inclusión, autonomía, corresponsabilidad, información, deliberación, transparencia y rendición de cuentas.

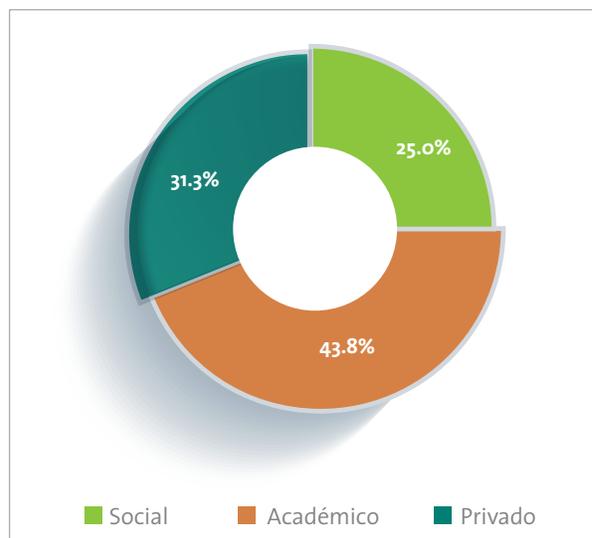
Representatividad

Considerando los sectores definidos en la base normativa, el Consejo se integró¹⁵ de la siguiente manera¹⁶: 4 personas provenientes del sector social, 7 personas provenientes del sector académico, y 5 personas provenientes del sector privado.

Resalta el hecho de que los integrantes provenientes del sector académico tuvieron mayor representación, pues conformaron el 43.8% del Consejo frente al 25% de los integrantes provenientes del sector social y el 31.3% de los integrantes provenientes del sector privado (Gráfica 3).

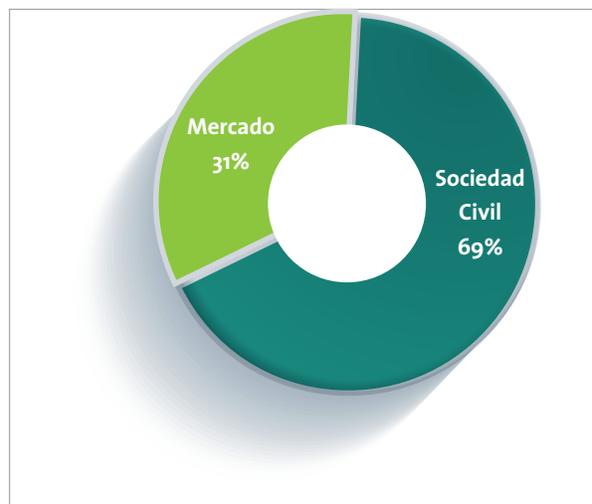
Considerando la clasificación sistémica, se tiene que el Consejo se integró de la siguiente manera: 11 personas provenientes de la sociedad civil y 5 personas provenientes del sector mercado-privado. En términos porcentuales, la composición fue mayoritariamente de la sociedad civil con 69%, mientras que el sector mercado-privado integró el 31% del Consejo (Gráfica 4).

Gráfica 3. Composición por sector proveniente del Consejo 2013-2016



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4. Composición según clasificación sistémica del Consejo 2013-2016



Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ El análisis de la representatividad del proceso participativo del Consejo se observó a partir de dos elementos centrales: 1) la composición real del Consejo; y, 2) la asistencia de las personas provenientes de los distintos sectores a las actividades que realizó el Consejo durante el periodo 2013-2016. La composición real del Consejo se analizó de dos formas: 1) considerando lo establecido en la base normativa, la cual señala que debe haber presencia de personas provenientes de los sectores social, académico y privado, de forma equilibrada; y 2) considerando la clasificación por diferenciación sistémica de sectores. Si bien la participación de los integrantes se llevó a cabo a título individual, para poder distinguir a qué sector pertenecían se analizaron las instituciones, organizaciones o asociaciones a las que estaban adscritos en aquel momento. Para ello, se recopiló información a través de las páginas de internet de las respectivas organizaciones e instituciones.

¹⁶ No se cuenta con el acta de la sesión de instalación en la cual se reconozca la conformación e integración del Consejo, no obstante, en el Informe de actividades del periodo 2013-2016 del Consejo de Cambio Climático se refiere a los 16 integrantes. En este mismo sentido, la Estrategia Nacional de Cambio Climático publicada en el año 2013 incluye la lista de los 16 integrantes del Consejo.

Estos datos permiten identificar que el criterio de equilibrio entre sectores no se cumplió, pues el sector académico tuvo mayor “representación” que los otros dos. No obstante, desde la perspectiva de la clasificación sistémica, la sociedad civil ocupó la mayor parte del Consejo.

Por otra parte, en relación con la asistencia de las personas provenientes de los distintos sectores en las actividades del Consejo, se observó que en todas las sesiones hubo al menos un integrante proveniente de cada uno

de los tres sectores previstos en la base normativa. Como se observa en la Tabla 6, en todas las sesiones del Consejo el sector académico fue el que más integrantes tuvo, le siguió el sector privado y, finalmente, el sector social. En términos del equilibrio entre sectores, en ninguna de las sesiones se presentó equilibrio entre los sectores. De hecho, resalta que en la quinta y séptima sesión el sector académico tuvo presencia de más del 70% de los asistentes y sólo en la tercera sesión, no alcanzó el 50%.

Tabla 6. Asistencia por sectores a las sesiones del Consejo (2013-2016)

Sector	Segunda Sesión	Tercera Sesión	Cuarta Sesión	Quinta Sesión	Sexta Sesión	Séptima Sesión
Académico	57.1%	44.4%	54.5%	71.4%	50.0%	75.0%
Privado	14.3%	33.3%	27.3%	14.3%	37.5%	12.5%
Social	28.6%	22.2%	18.2%	14.3%	12.5%	12.5%

Fuente: Elaboración propia con base en las listas de asistencia y minutas de las sesiones

Nota: No se cuenta con la lista de asistencia de la primera sesión.

Los datos permiten observar la baja participación que los integrantes provenientes del sector privado y social tuvieron en el periodo analizado. Un ejemplo de esto fueron la quinta y séptima sesión, en las cuales sólo hubo un asistente proveniente del sector social y otro del sector privado respectivamente.

Estos resultados muestran la baja representatividad que tuvo el proceso participativo del Consejo ya que, por un lado, no se integró de forma equilibrada y, por el otro, hubo una baja participación en las sesiones de los integrantes provenientes de los sectores privado y social. A esto hay que agregar que, por diseño, el Consejo sólo considera tres sectores, dejando fuera una diversidad de grupos y sectores sociales afectados y/o interesados en la política de cambio climático¹⁷.

Inclusión

Si bien por diseño el Consejo no considera la incorporación *exprofeso* de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad, en este apartado se analizó si se tomaron en cuenta a los pueblos indígenas, las mujeres, y los jóvenes en las actividades y productos generados por el Consejo¹⁸. En principio, ninguna persona perteneciente a los pueblos indígenas formó parte del Consejo o estuvo presente en alguna sesión durante la primera etapa.

En el caso de la equidad de género en el Consejo, se tomaron en cuenta tres aspectos: 1) la integración del Consejo en términos de la relación hombres-mujeres; 2) la relación hombres-mujeres por sector; y finalmente,

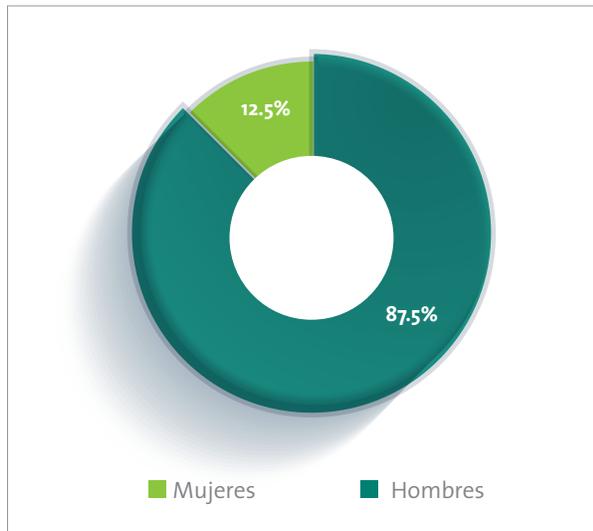
¹⁷ De acuerdo con la opinión de dos integrantes encuestados, en el Consejo deben participar personas provenientes del sector campesino y los dueños de las tierras forestales. Al respecto, cabe señalar que no se consideró la representatividad territorial en la operación del Consejo ya que, si bien todas las sesiones se realizaron en la Ciudad de México, en la revisión documental no se encontró evidencia que permitiese identificar el acercamiento de los integrantes a los territorios o la invitación de actores de otros espacios a colaborar en el Consejo, ya fuese de manera presencial o virtual.

¹⁸ El análisis de la inclusión en la dimensión operativa del Consejo tiene que ver con la implementación de medidas razonables que permitan la participación de grupos sociales en condición de vulnerabilidad, lo que implica que todos los participantes tengan las mismas oportunidades de expresar su voz y tomar parte en las decisiones dentro del ámbito de actuación del Consejo.

3) la presencia de hombres-mujeres en cada una de las sesiones.

En relación con la integración del Consejo, se identificó que hubo una gran diferencia: 87,5% hombres y 12,5% mujeres (Gráfica 5).

Gráfica 5. Integración del Consejo por género



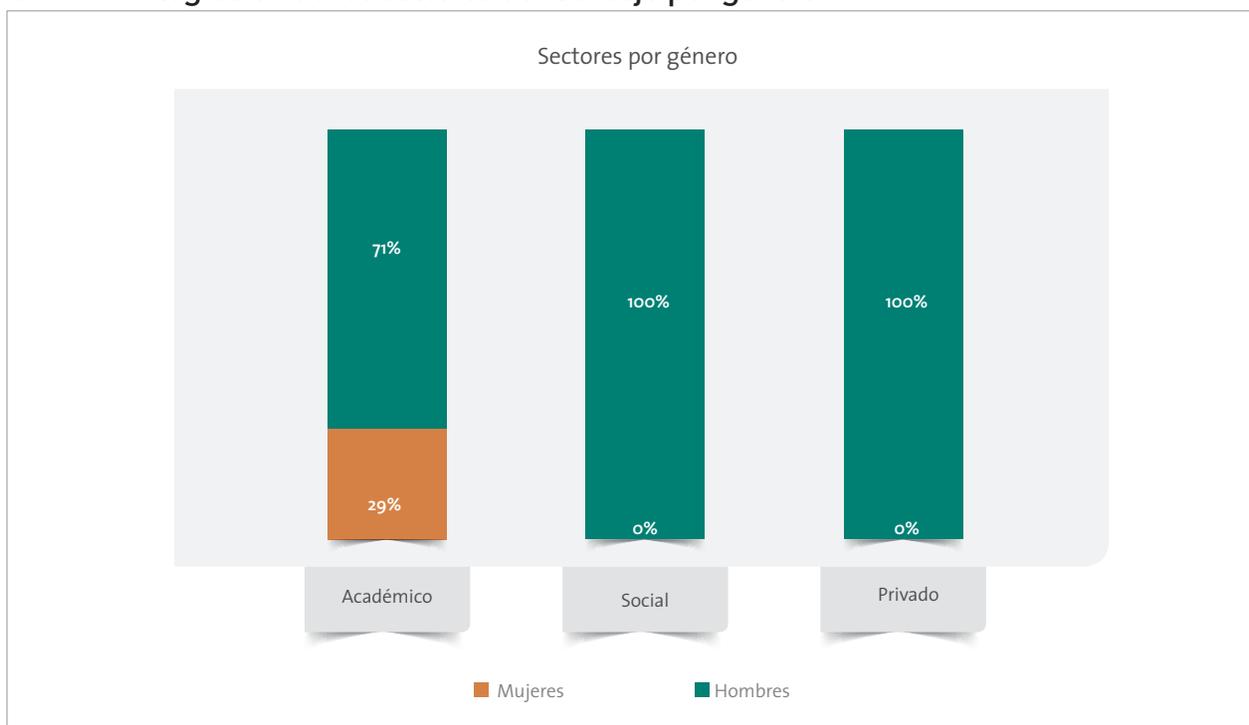
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, con respecto a la integración de los sectores del Consejo, resalta lo siguiente: el único sector donde hubo mujeres fue el académico y, al igual que en la conformación general del Consejo, fueron minoría con apenas 29% del total de integrantes provenientes de este sector, lo que en números absolutos implicó la participación de 2 mujeres (Gráfica 6).

Finalmente, se analizó la presencia de mujeres en las distintas sesiones del Consejo. De acuerdo con los datos obtenidos a través de las listas de asistencia y las minutas, la presencia de mujeres en las sesiones fue mínima con respecto a la de hombres. En seis de las siete sesiones, las mujeres del Consejo no representaron más del 20% del total de los asistentes. Únicamente en la séptima sesión conformaron el 25% de los asistentes. Al respecto es necesario señalar que no se identificaron medidas razonables para garantizar la participación equitativa de mujeres en las distintas actividades del Consejo.

Con respecto a la inclusión de jóvenes en el Consejo, si bien su espacio está contemplado tácitamente dentro del sector social, destaca el hecho de que no se tomó ninguna medida razonable para incorporar a este grupo

Gráfica 6. Integración de los sectores del Consejo por género



Fuente: Elaboración propia.

de la población. En suma, en la operación del Consejo no se consideraron medidas razonables que facilitaran la inclusión de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad. De manera específica, estos grupos no cuentan con un espacio ex profeso dentro de los sectores que componen el Consejo y, al interior de los sectores, no se incluyó su participación en el periodo 2013-2016.

Autonomía

Respecto al procedimiento de acceso al Consejo, la revisión documental permitió identificar que, para el periodo de análisis, la Semarnat fue la encargada de elaborar una propuesta de integrantes y que se convocó a los integrantes de la CICC para que enviaran sus propuestas de candidatos. Los integrantes del Consejo fueron designados por el presidente de la CICC, si bien la normatividad define los criterios para ser considerado como candidato, se desconocen los criterios o las razones que definieron la selección final de los integrantes.

Para la operación del Consejo no se impidió que sus integrantes definieran su reglamento interno, su programa de actividades o la convocatoria para llevar a cabo sus reuniones. No obstante, con base en la revisión

documental se detectó que el Consejo no cuenta con un Reglamento Interno propio y que no se integró una agenda o una calendarización de reuniones que lograra materializarse en un programa de trabajo. Si bien hubo intentos y pronunciamientos por parte de sus integrantes para lograr definir dichos elementos de operación, estos no lograron concretarse.

Por lo anterior, encontramos que el Consejo pudo operar con autonomía, pues no hubo medidas que restringieran su organización interna ni su funcionamiento, sin embargo, para la definición de las reglas y formas de operación, los integrantes no hicieron efectiva dicha facultad.

Corresponsabilidad

La corresponsabilidad¹⁹ se refiere a la responsabilidad que tienen los participantes del MPC para cumplir con las reglas de funcionamiento que permitan alcanzar los objetivos del proceso participativo. En este caso, una responsabilidad básica es la asistencia a las actividades del Consejo. En la Tabla 7 se muestran los datos de asistencia con respecto al total de los integrantes del Consejo.

Tabla 7. Porcentaje de asistencia de los integrantes del Consejo 2013-2016

Sesiones	Segunda Sesión	Tercera Sesión	Cuarta Sesión	Quinta Sesión	Sexta Sesión	Séptima Sesión	Promedio
Asistencia total	43.8%	56.3%	68.8%	43.8%	50.0%	50.0%	52.1%

Fuente: Elaboración propia

Nota: No se cuenta con la lista de asistencia de la primera sesión.

Se observa que tanto en la segunda sesión como en la quinta hubo menos de la mitad de los integrantes del Consejo. De acuerdo con el Reglamento Interno de la CICC, el criterio para definir el quórum de las sesiones es la presencia de la mitad de los integrantes más uno, por lo que, en las sesiones referidas no se cumplió con el quórum. Por otro lado, tanto en la sexta como en la séptima sesión se contó con la presencia del 50% de los integrantes, lo que, de acuerdo con el criterio previamente

definido, se puede interpretar como que tampoco hubo el quórum requerido. De tal manera que únicamente la tercera (56.3%) y cuarta (68.8%) sesión contaron con el porcentaje necesario para tener quórum y llevar a cabo las sesiones. Estos datos permiten señalar que hubo poca corresponsabilidad en términos de la asistencia por parte de la mayoría de los integrantes del Consejo. Si se hubiese tomado estrictamente la condición del quórum para la realización de las sesiones, el Consejo

¹⁹ Para el análisis dispuesto, se revisó la corresponsabilidad de los integrantes del Consejo a partir del seguimiento de asistencias a las sesiones ya que no se detectó evidencia documental para analizar el cumplimiento de otras reglas de participación previstas como: a) participar a título individual con independencia de la institución, empresa u organización de la que formen parte o en la cual presten sus servicios; b) abstenerse de participar en los asuntos en los cuales puedan tener conflicto de interés; y c) Manejar la información en términos de la ley de transparencia correspondiente. El análisis de asistencias se hizo a partir de los siguientes parámetros: 1) la asistencia total por sesión; y 2) la asistencia al interior de cada sector por sesión.

hubiese sesionado ordinariamente únicamente en dos ocasiones.

Los datos sobre las asistencias con respecto a cada sector permiten señalar que el sector académico fue el que

más continuidad le dio al proceso participativo pues su promedio de asistencia fue de 69%, en tanto que el privado tuvo un promedio de 40% de asistencia y de manera muy cercana en términos porcentuales, el social presentó un promedio de 37,5% de asistencia (Tabla 8).

Tabla 8. Asistencias de los integrantes del Consejo por cada sector proveniente 2013-2016

Sector / Sesión	Segunda Sesión	Tercera Sesión	Cuarta Sesión	Quinta Sesión	Sexta Sesión	Séptima Sesión	Promedio
Académico	57.1%	57.1%	85.7%	71.4%	57.1%	85.7%	69%
Social	50.0%	50.0%	50.0%	25.0%	25.0%	25.0%	37.5%
Privado	20.0%	60.0%	60.0%	20.0%	60.0%	20.0%	40.0%

Fuente: Elaboración propia

Nota: No se cuenta con la lista de asistencia de la primera sesión.

Cabe señalar que, si bien por diseño no se consideró la posibilidad de que los integrantes del Consejo nombren a un suplente, se observó que tres de ellos tuvieron un representante en al menos una sesión. Los resultados revelan que en el Consejo hubo una baja corresponsabilidad por parte de la mayoría de los integrantes, lo que afectó la calidad del proceso participativo en este mecanismo.

Información

En el caso del Consejo²⁰, se revisó y sistematizó el contenido de las minutas con el fin de detectar si, para el desarrollo de las sesiones, los integrantes del Consejo contaron con información previa sobre los asuntos abordados, que haya sido provista por la secretaría técnica de la CICC. Los resultados muestran que, en todas las sesiones del Consejo, los integrantes contaron con información sobre los asuntos abordados. El flujo de información se realizó de la siguiente manera: en las sesiones primero se presentó la información sobre los asuntos a abordar por parte de la autoridad para que

después fuese discutida y comentada por los consejeros presentes.

No obstante, si bien dicho proceso fue recurrente en el desarrollo de las sesiones, no es posible distinguir si la información con la que se iniciaba la discusión era enviada de manera previa y con suficiente antelación, de tal manera que los consejeros pudiesen analizarla con detenimiento para emitir mejores recomendaciones.

En suma, hay evidencia que permite señalar el uso e intercambio de información como parte del proceso participativo del Consejo, sin embargo, no es posible saber si dicha información fue de calidad, si fue suficiente o si fue enviada con antelación a los integrantes.

Deliberación

Si bien el Consejo no cuenta con atribuciones que impliquen decidir de manera directa sobre la política pública, al ser un órgano colegiado se espera que sus integrantes deliberen²¹ para emitir recomendaciones, opiniones

²⁰ Para MPC como el Consejo, la información es un insumo clave para que los integrantes puedan cumplir con las funciones de asesoría, emisión de recomendaciones y opiniones sobre los asuntos abordados. Para analizar este aspecto, se considera si los integrantes del MPC cuentan de manera oportuna con la información necesaria para comprender y discutir los asuntos a abordar.

²¹ La deliberación como un aspecto clave del proceso participativo de los MPC está asociada con la posibilidad de que diversos actores intercambien posiciones (perspectivas, valores, intereses, necesidades) con el propósito de persuadir a otros participantes y construir acuerdos que minimicen los conflictos y que maximicen el consenso sobre los asuntos abordados. En este sentido, para analizar la deliberación interna en el Consejo se parte de comprender el proceso dialógico entre consejeros con el propósito de llegar a acuerdos sobre los asuntos relacionados con la política de cambio climático. La estrategia empleada para lograr el análisis consistió en la sistematización del contenido de las minutas identificando los siguientes elementos y sus relaciones: 1) los asuntos que convocaban a la sesión; 2) las intervenciones por parte de los consejeros sobre los asuntos abordados; y, 3) los acuerdos generados sobre los asuntos abordados.

y posiciones que se hagan llegar a la CICC y al SINACC. De acuerdo con los datos recabados es posible señalar que el número de asuntos abordados que estuvieron considerados en el orden del día de las sesiones varió mucho en cada una de ellas (Tabla 9). Hubo sesiones en las cuales sólo se abordó un asunto como en la segunda, en la cuarta y séptima; hubo también sesiones donde se

discutieron más de tres asuntos como en la primera (4 asuntos), en la quinta y sexta sesión (5 asuntos) y estuvo el caso de la tercera sesión en la que se abordaron tres asuntos. En total fueron abordados 20 asuntos considerados en el orden del día, y de los cuales se tiene registro de 117 intervenciones por parte de los consejeros

Tabla 9. Elementos para la deliberación en las sesiones del Consejo 2013-2016.

Sesión	Asuntos tratados	Intervenciones totales	Asistentes a la sesión	Personas que intervinieron
Primera sesión	4	ND	ND	ND
Segunda Sesión	1	8	7	ND
Tercera Sesión	3	38	9	ND
Cuarta Sesión	1	8	11	ND
Quinta Sesión	5	20	7	6
Sexta Sesión	5	25	8	7
Séptima Sesión	1	18	8	8
Total	20	117	NA	NA

Fuente: Elaboración propia

ND = No está disponible el dato ya que no se puede identificar en las minutas.

NA = No aplica ya que en la mayoría de los casos son los mismos integrantes los que asisten a las sesiones.

En relación con el número de intervenciones planteadas, resalta que la tercera sesión fue la que más intervenciones registra con 38. La quinta y sexta sesión registraron 20 y 25 respectivamente, mientras que la séptima sesión muestra 18 intervenciones planteadas. Tanto la segunda como la cuarta sesión presentaron ocho intervenciones, siendo las que menos planteamientos registran. Por otra parte, la información disponible en las minutas no permite identificar el número de personas que intervinieron en las tres primeras sesiones, no obstante, en la quinta sesión se tiene registrado que seis de los siete consejeros presentes aportaron algún comentario, en la sexta sesión siete personas de ocho presentes emitieron alguna opinión, duda o comentario sobre lo que se discutió y en la séptima sesión todos los consejeros presentes intervinieron al menos una vez

(tabla 8), lo que implica que en estas sesiones se presentó un intercambio dialógico activo entre los presentes.

Por otro lado, se analizó la relación entre asuntos abordados en las sesiones e intervenciones realizadas. Esta relación permitió observar en qué asuntos se concentraron la mayoría de las intervenciones de los consejeros. En la segunda, cuarta y séptima sesión, el total de las intervenciones se dirigió al único asunto abordado. En la tercera sesión se abordaron tres asuntos siendo el relacionado con los resultados de la COP19 el que más intervenciones generó con el 47.4% del total de planteamientos realizados. En la quinta sesión hubo tres asuntos que se abordaron, el asunto que más intervenciones generó fue de la participación de México en la Cumbre sobre el Clima 2014 con el 70% de las intervenciones.

Finalmente, en la sexta sesión hubo 5 asuntos que se discutieron, de los cuales el que más comentarios generó fue el de las Contribuciones Intencionalmente Determinadas que México presentaría ante

la COP en 2015, con el 40% de intervenciones asociadas a dicho tema. La tabla 10 ilustra los porcentajes de intervenciones que se emitieron sobre los asuntos abordados de acuerdo con el orden del día de cada sesión.

Tabla 10. Relación asuntos-intervenciones en las sesiones del Consejo 2013-2016.

Sesión	Asunto	Intervenciones	% del total por sesión
Primera Sesión	Presentación de la ENCC	ND	ND
Segunda Sesión	Estado de avance del PECC	8	100.0%
Tercera Sesión	Presentación de los resultados de la COP 19 y perspectivas para México	18	47.4%
	Avances del PECC a la fecha y los pasos para el siguiente año.	12	31.6%
	Presentación sobre la consulta al sector privado para el PECC	8	21.1%
Cuarta Sesión	Presentación sobre el Programa Especial de Cambio Climático 2013-2018	8	100.0%
Quinta Sesión	Participación de México en la Cumbre sobre el clima 2014, en Nueva York.	14	70.0%
	Representante del Consejo para la COP.	3	15.0%
	Información de los trabajos de los Grupos de Trabajo (GT) de la CICC.	0	0.0%
	Asuntos generales	3	15.0%
Sexta Sesión	Resultados de la participación de México en la COP 2014, Nueva York	1	4.0%
	Proceso COP20	5	20.0%
	Contribuciones Intencionalmente Determinadas (INDC) que México presentará a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático durante el primer trimestre del 2015-	10	40.0%
	Actualización del Inventario de Emisiones	4	16.0%
	Nominación de consejeros	5	20.0%
Séptima Sesión	Presentación y discusión de la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC) de México”	18	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas.

ND: No se cuenta con la información necesaria para analizar el número de intervenciones que se presentaron durante la Primera Sesión

Con base en los datos es posible afirmar que en todas las sesiones hubo un asunto central que fue el que más intervenciones generó; además, hubo asuntos que no generaron intervención alguna como el caso del informe de los grupos de trabajo de la CICC que se abordó en la quinta sesión.

En relación con los acuerdos generados en el Consejo, se observó que en total se abordaron 20 asuntos de los cuales se generaron 22 acuerdos. La sesión que más acuerdos generó fue la cuarta con un solo asunto tratado y seis acuerdos generados. En la segunda sesión hay un comportamiento similar con cuatro acuerdos alcanzados y un solo asunto tratado, mientras que en la séptima sesión se tomaron tres acuerdos en un solo asunto discutido. En la primera sesión se identificaron cuatro asuntos tratados y cuatro acuerdos definidos. La tercera sesión generó cuatro acuerdos con tres asuntos tratados, y tanto en la quinta como en la sexta sesión se generó un acuerdo de cinco asuntos abordados respectivamente.

Ahora bien, otro elemento de análisis de la deliberación implica saber si los planteamientos enunciados en las intervenciones de los integrantes fueron tomados en cuenta o retomados para la generación de acuerdos en el seno del Consejo. En este sentido, la sesión que más planteamientos retomó en los acuerdos fue la cuarta en la cual 37.5% de los planteamientos derivaron en algún acuerdo. En la segunda sesión, 25% de los planteamientos fueron tomados en cuenta para los acuerdos, en la tercera y sexta sesión se retomaron 21.1% y 20% respectivamente. En la séptima sesión se retomaron 5.6% de las intervenciones para la definición de algún acuerdo. Por último, en la quinta sesión no se retomó ningún

planteamiento para un acuerdo. Los datos permiten señalar que fueron muy pocos los planteamientos que se retomaron para la generación de acuerdos, en ninguna de las sesiones se retomaron completamente los planteamientos o al menos el cincuenta por ciento de estos. Los datos de la relación entre el total de planteamientos enunciados en las intervenciones y el total de planteamientos retomados en los acuerdos permiten señalar que fue muy bajo el número de planteamientos que derivó en un acuerdo. Únicamente 19 planteamientos de 117 que se emitieron fueron retomados para la generación de algún acuerdo.

Por lo tanto, se observó que, en general, durante las sesiones realizadas por el Consejo durante la primera etapa de su operación hubo intercambio dialógico entre los integrantes, así como entre ellos y los representantes gubernamentales sobre los asuntos abordados, lo que favoreció la deliberación a lo largo del proceso participativo.

Transparencia

Para el caso del Consejo²², se entiende que la institución responsable es la Semarnat al ser la secretaria técnica de la CICC. Por ello, se buscó la información correspondiente al periodo 2013-2016 en la página oficial de internet de esta institución. Al momento de iniciar con el análisis²³, la información del Consejo se encontraba en una sección de la página de internet del INECC, la cual contiene información relacionada con el SINACC²⁴. En la tabla 11 se presentan los resultados de la búsqueda de información de acuerdo con cada uno de los elementos señalados previamente.

22 El análisis de transparencia se realiza considerando si la información relacionada con la integración y funcionamiento del MPC se publica y actualiza en algún medio digital vinculado con la institución responsable de dicho mecanismo. La información corresponde a los siguientes elementos:

- Documentación sobre el proceso de integración del mecanismo (convocatoria, oficios de invitación, de nombramiento o designación, cédulas de evaluación, dictámenes).
- Lista de integrantes vigentes (titulares y suplentes, en su caso) del mecanismo en donde se especifique nombre del participante, nombre de la institución u organización, sector al que representa (empresarial, academia, gobierno, sociedad civil) y periodo de nombramiento.
- Documentación probatoria (orden del día o programa, lista de asistencia, acta o minuta) de las actividades (sesiones ordinarias, extraordinarias, reuniones de trabajo o similares).
- Materiales de trabajo (presentaciones electrónicas, cuestionarios, hojas de trabajo, documentos de análisis, tablas, bases de datos, cuadros, o similares) utilizados en el mecanismo.
- Programas de trabajo o similares.
- Recomendaciones, opiniones, propuestas, observaciones o similares generadas por el mecanismo.
- Documentos con las respuestas institucionales a las recomendaciones, opiniones, propuestas, observaciones o similares generadas por el mecanismo.
- Informes de actividades, informes de resultados, reportes de gestión o similares del mecanismo.

23 Actualmente se cuenta con el portal www.cambioclimatico.gob.mx, sin embargo en este portal tampoco se profundiza la información referente al Consejo.

24 <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-cambio-climatico-sinacc>

Tabla 11. Elementos de información pública del Consejo 2013-2016.

Elemento de Información	Disponible en la página de internet
Documentación sobre el proceso de integración del Consejo (convocatoria, oficios de invitación, de nombramiento o designación, cédulas de evaluación, dictámenes).	No
Lista de integrantes vigentes (titulares y suplentes, en su caso) del Consejo de Cambio Climático en donde se especifique nombre del participante, nombre de la institución u organización, sector al que representa (empresarial, academia, gobierno, sociedad civil) y periodo de nombramiento.	No
Documentación probatoria (orden del día o programa, lista de asistencia, acta o minuta) de las actividades (sesiones ordinarias, extraordinarias, reuniones de trabajo o similares) realizadas por el Consejo.	No
Materiales de trabajo (presentaciones electrónicas, cuestionarios, hojas de trabajo, documentos de análisis, tablas, bases de datos, cuadros, o similares) utilizados en el Consejo.	No
Programas de trabajo o similares del Consejo.	No
Recomendaciones, opiniones, propuestas, observaciones o similares generadas por el Consejo.	No
Documentos con las respuestas institucionales por parte de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (o cualquiera de las dependencias o entidades que la conforman) a las recomendaciones, opiniones, propuestas, observaciones o similares generadas por el Consejo.	Parcial*
Los informes de actividades, informes de resultados, reportes de gestión o similares del Consejo de Cambio Climático.	Parcial**

Fuente: Elaboración propia

* Sólo hay evidencia de un acuerdo de la CICC que retoma la opinión del Consejo, no hay evidencia de respuesta frente a los planteamientos o propuestas que el Consejo pudo llegar a realizar.

** Sólo se incluye el informe de gestión 2013-2016, no hay informes anuales.

Como se puede observar, la información disponible sobre el Consejo es mínima. La información a la que se puede acceder es parcial, en efecto, la respuesta institucional con la que se cuenta no se encuentra en la sección del Consejo, sino en la del SINACC; por su parte, los informes de actividades o resultados no se encuentran de manera específica por actividad o año, se cuenta con un informe general para el periodo 2013-2016. Finalmente, la lista de integrantes que se encuentra publicada en la página es la correspondiente a los integrantes del periodo 2017-2020 de tal manera que no hay información sobre los integrantes del periodo 2013-2016.

Los resultados del análisis permiten señalar que el Consejo no cuenta con un sitio, página o portal específico, en el cual se publique de manera continua la información correspondiente a las distintas actividades que llevan a cabo. Al momento de iniciar con el análisis, la informa-

ción del Consejo se encontraba en una sección de la página de internet del INECC, la cual contiene información relacionada con el SINACC. Por lo anterior, se observa que a lo largo del proceso participativo del Consejo no se implementaron medidas de transparencia proactiva que permitan conocer la integración y funcionamiento de este mecanismo durante el periodo 2013 – 2016.

Rendición de Cuentas

En el caso del Consejo²⁵, si bien se establece la obligación para los integrantes de presentar un informe anual de actividades (Art. 57 Núm. VI, LGCC), no se cuenta con evidencia de que dichos informes se presentaron año con año en tiempo y forma. La página de internet del INECC, que contiene información sobre el SINACC, incluye un apartado sobre el Consejo, en el cual hay un único Informe de Gestión correspondiente al periodo

²⁵ La rendición de cuentas es un elemento clave del proceso participativo, particularmente en los MPC de tipo órgano colegiado como el Consejo. Para ello, es necesario que los participantes informen sobre el desempeño del mecanismo y reciban retroalimentación por parte de actores sociales externos al mismo.

2013-2016. Además, no se encontró en los registros documentales evidencia de algún ejercicio para que los integrantes del Consejo recibieran retroalimentación de actores sociales externos sobre el desempeño de este mecanismo.

Por lo tanto, durante el proceso participativo del Consejo en el periodo 2013-2016 se observa que la rendición de cuentas se llevó a cabo de manera parcial pues no se encontró evidencia de haber presentado los informes anuales y sólo se encontró un informe general sobre el desempeño de este MPC durante dicho periodo.

Resultados del proceso participativo

En el caso del Consejo²⁶, al ser un MPC con un alcance de incidencia indirecta, la posibilidad de que los participantes incidan en las decisiones sobre la política nacional de cambio climático se presenta a través de las recomendaciones, opiniones y propuestas generadas que son dirigidas a la Semarnat, la CICC o el SINACC. Lo anterior puede ocurrir de dos formas: 1) a través del diálogo con los representantes gubernamentales durante las sesiones cuando son invitados a participar; y, 2) por medio de la presentación formal (documental) de las recomendaciones, opiniones o propuestas. En ambos casos se requiere que los representantes gubernamentales, con atribuciones para la toma de decisiones públicas, den respuesta a dichos planteamientos ya sea a través del propio diálogo, a través de los acuerdos generados entre Consejo e instancias de gobierno, o mediante las respuestas institucionales formales (documentales) a los planteamientos del Consejo.

Incidencia mediante el intercambio de información (diálogo)

Cabe señalar que, si bien el Consejo es un MPC integrado únicamente por actores sociales y privados, en todas las sesiones hubo presencia de representantes gubernamentales, lo que abrió la posibilidad de activar procesos dialógicos entre ellos. En este sentido, se analizó la relación entre las intervenciones realizadas por

los consejeros y las respuestas que los representantes gubernamentales emitieron a lo largo de las sesiones del Consejo. En las dos primeras sesiones no hay evidencia de respuesta a las intervenciones. En la cuarta sesión las ocho intervenciones planteadas por los consejeros tuvieron respuesta. En la quinta sesión, de las 20 intervenciones realizadas, únicamente se registran dos respuestas por parte de los representantes gubernamentales; en la sexta sesión, de 25 intervenciones se identificaron seis respuestas; y, en la séptima sesión, de 18 intervenciones sólo hay registro de seis respuestas (Tabla 12).

De acuerdo con estos datos, se observó que hubo poca respuesta por parte de los representantes gubernamentales pues únicamente en la cuarta sesión se respondió a todas las intervenciones planteadas por los consejeros. Mientras que en la quinta sesión se presentó el 10% de respuestas, en la sexta el 24% y en la séptima el 33%. En general, se identificó que hubo pocas respuestas por parte de la autoridad dado que sólo en una de las seis sesiones analizadas se respondió al total de los planteamientos realizados. El análisis del proceso dialógico entre consejeros y representantes gubernamentales permite reconocer que las sesiones operaron a partir de la presentación de información por parte de las autoridades y el intercambio de opiniones, perspectivas y recomendaciones sobre los temas expuestos por parte de los consejeros. Sin embargo, la evidencia documental no permite reconocer la profundidad de las discusiones, así como la incidencia que dicho proceso pudo generar sobre las decisiones tomadas en la materia.

En suma, las reuniones entre consejeros y representantes gubernamentales funcionaron como espacios de consulta en la que, a partir del proceso dialógico, las opiniones fluían y se intercambiaban comentarios entre los participantes sobre los temas expuestos. Cuando, por la complejidad del tema abordado, las opiniones o comentarios de los consejeros necesitaban de un proceso más amplio de reflexión, se abrió la posibilidad de generar el intercambio de perspectivas por medios electrónicos, tal fue el caso de las recomendaciones que se realizaron sobre la ENCC y el PECC.

²⁶ Los resultados del proceso participativo se analizan a partir del aspecto de incidencia efectiva de los actores sociales sobre los asuntos públicos a los cuales se enfoca el MPC. El análisis de la incidencia implica observar si los productos generados a través del mecanismo tienen un efecto en la política pública, ya sea en la incorporación, la modificación o la eliminación de un curso de acción por parte de los actores gubernamentales competentes.

Tabla 12. Intervenciones y respuestas de representantes gubernamentales en las sesiones del Consejo 2013 - 2016.

Sesión	Asuntos tratados	Intervenciones totales	Respuesta a las intervenciones	%
Primera sesión	4	ND	ND	ND
Segunda Sesión	1	8	0	0
Tercera Sesión	3	38	0	0
Cuarta Sesión	1	8	8	100%
Quinta Sesión	5	20	2	10%
Sexta Sesión	5	25	6	24%
Séptima Sesión	1	18	6	33%

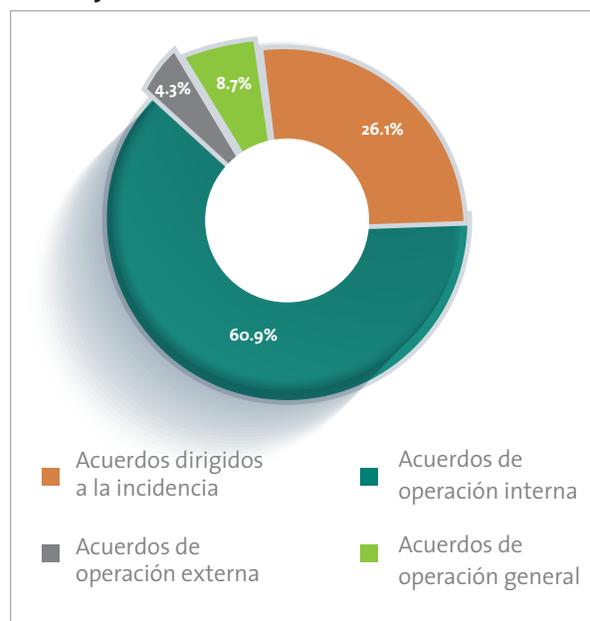
Fuente: Elaboración propia

ND = No está disponible el dato ya que no se puede identificar en las minutas.

Incidencia mediante acuerdos

Por otra parte, se revisaron los acuerdos generados en el Consejo que estuvieron enfocados a la incidencia en la política de cambio climático. Para ello, se clasificaron todos los acuerdos generados por el Consejo a partir de las siguientes categorías de análisis: a) acuerdos dirigidos a la incidencia, es decir, aquellos que buscan tener un efecto sobre la política pública²⁷; b) acuerdos de operación interna, es decir, aquellos sobre la forma de trabajo del Consejo; c) acuerdos de operación externa, esto es, aquellos relativos a la participación del Consejo en otras instancias; y, d) acuerdos de operación general, los cuales se tomaron independientemente del sentido de las acciones que se efectuarían.

Con base en dichas categorías se identificó que la mayoría de los acuerdos se tomaron para la operación interna del Consejo, es decir, fueron acuerdos cuyo propósito fue regular las reuniones, definir calendarios, normativa interna o distribución de responsabilidades. En la gráfica 7 se presentan los resultados totales de la clasificación de los acuerdos. Se reconoce que los de operación interna fueron el 60.9%, el 26.1% de los acuerdos fue dirigido a la incidencia.

Gráfico 7. Clasificación de los acuerdos del Consejo 2013-2016.

Fuente: Elaboración propia.

²⁷ Los elementos que se consideraron para categorizar que un acuerdo estaba dirigido a la incidencia fueron: a) que se planteara una acción o interacción con autoridades; b) que planteara una acción específica sobre un asunto de la política de cambio climático; o, c) que planteara la interacción de los integrantes del Consejo para realizar una acción dirigida a la política de cambio climático.

En suma, es posible señalar que los acuerdos, en su mayoría, no guardaron una relación directa con los asuntos abordados en las sesiones. Los acuerdos que buscaron repercutir o incidir en la toma de decisiones fueron mínimos.

En relación con los acuerdos dirigidos a la incidencia, la tabla 13 muestra los asuntos y la descripción de los acuerdos correspondientes del Consejo.

Tabla 13. Acuerdos dirigidos a la incidencia del Consejo 2013-2016.

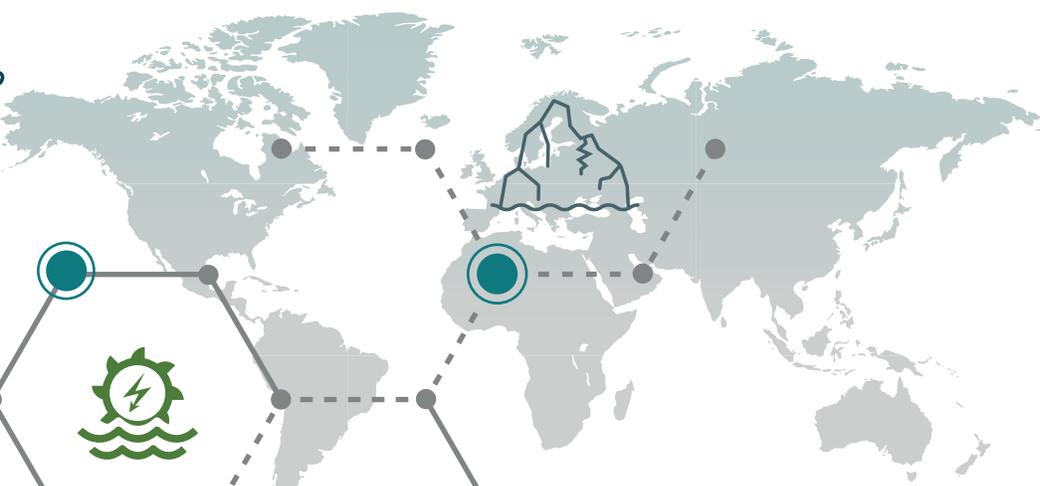
Sesión	Asunto	Acuerdos dirigidos a la incidencia
Primera Sesión	Presentación de la ENCC	Enviar comentarios sobre la ENCC
Segunda Sesión	Estado de avance del PECC	Mandar comentarios escritos sobre los objetivos propuestos para el PECC y otros puntos que surgieron durante la reunión.
		Formar grupos de trabajo para el proceso de análisis del PECC.
Cuarta Sesión	Presentación sobre el Programa Especial de Cambio Climático 2013-2018	El secretario del Consejo debe pedir una reunión con la CICC para establecer una estrategia de trabajo conjunta.
		El Consejo, a través del presidente y el secretario, darán un mensaje ante la CICC en la reunión del 13 de febrero. Se pedirán aportaciones de los consejeros.
		El mensaje del Consejo para el PECC se elaborará de manera electrónica. Se enviarán ideas por email y versiones para afinar este mensaje.

Fuente: Elaboración propia

En la primera como en la segunda sesión se definieron acuerdos dirigidos específicamente sobre asuntos de la política de cambio climático, a saber, la ENCC y el PECC. El segundo acuerdo de la segunda sesión atendió la interacción entre consejeros para realizar una acción dirigida a la política de cambio climático. Por su parte, en la cuarta sesión se plantearon tres acuerdos, el primero y el segundo plantean una interacción con autoridades mientras que el tercero plantea interacción entre los integrantes para realizar una acción dirigida a la política de cambio climático.

Ahora bien, para determinar si hubo incidencia, se realizó un seguimiento sobre los acuerdos para saber si habían sido cumplidos. De acuerdo con la revisión documental recopilada, el único acuerdo que cuenta con evidencia de su incidencia fue aquel de la cuarta sesión que refiere: “El Consejo, a través del presidente y el secretario, darán un mensaje ante la CICC en la reunión del 13 de febrero. Se pedirán aportaciones de los consejeros”. Como se observó en la minuta de la Primera Sesión Ordinaria de la CICC, realizada el 13 de febrero de 2014, esta instancia aprobó por unanimidad las contribuciones del Consejo al PECC.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES



La construcción de soluciones a la problemática de cambio climático desde la política nacional en México ha requerido principalmente del trabajo intersecretarial e intergubernamental planteado en la ENCC a través del SINACC y la Comisión. La multiplicidad de factores que están relacionados con el cambio climático hace que la implementación de soluciones requiera de la participación de distintos actores y sectores. De manera que la participación ciudadana debe ser considerada como un pilar central que permita ejecutar las soluciones de manera integral.

En los capítulos anteriores, ha sido posible ver la forma en que la participación ciudadana ha sido incluida en la política nacional de cambio climático a través de la figura del Consejo.

A continuación, se presentan los hallazgos y las conclusiones del análisis tanto en la dimensión de diseño institucional como en la dimensión operativa aplicado a este MPC.

¿Qué tipo de mecanismo de participación ciudadana es el Consejo?

El Consejo es un mecanismo que tiene un alcance preponderante de incidencia indirecta sobre la política nacional de cambio climático y sus instrumentos. Asimismo, es un mecanismo que alberga diversas naturalezas: consultiva, de diálogo, colaborativa y de vigilancia. Sólo en el caso de los instrumentos a) sistema de comercio de emisiones y, b) lineamientos, criterios e indicadores para la evaluación de la Política Nacional, el Consejo tiene un alcance de incidencia directa con una naturaleza

deliberativa, por lo que sólo participa directamente en las decisiones relativas a estos dos instrumentos.

El Consejo se integra con una base individual. Es un mecanismo integrado formalmente por ciudadanos a título personal, con un número mínimo de miembros (quince ciudadanos). No se incluye como integrante a ningún representante gubernamental, por lo que es un mecanismo en el que participan únicamente actores sociales y privados, por lo que se requieren establecer canales formales para la interlocución con las autoridades competentes.

Respecto a la accesibilidad, el procedimiento de acceso al Consejo es por invitación directa de la institución de gobierno responsable del mecanismo, en este caso la CICC, por lo cual no se lleva a cabo una convocatoria pública. El perfil de los integrantes del Consejo se define por la especialización temática, en este caso, el conocimiento y la experiencia en materia de cambio climático, y por representatividad sectorial de manera indirecta, por lo que no es un mecanismo abierto para cualquier persona interesada.

En el caso del Consejo, su temporalidad es permanente como se indica en su objeto “órgano permanente de consulta de la CICC”. Respecto al modo de activación, se entiende que es presencial ya que se requiere la asistencia de los participantes a las sesiones, no obstante, existe la posibilidad de que se realicen actividades por medio de herramientas digitales.

En la Tabla 14 se presenta un resumen de las características de diseño del Consejo en tanto mecanismo de participación ciudadana.

Tabla 14. Caracterización del diseño del Consejo de Cambio Climático.

Aspecto	Característica
Alcance	Incidencia indirecta preponderante Incidencia directa sobre dos asuntos (comercio de emisiones y bases para la evaluación)
Naturaleza	Consultiva, de diálogo, deliberativa, colaborativa y de vigilancia.
Integración	Base individual (con delimitación de sectores sociales). Tipo órgano colegiado (mínimo quince integrantes)
Composición	Sólo participan actores de la sociedad civil y privados.
Accesibilidad	Procedimiento de acceso: Por invitación directa de la institución responsable, a partir de la selección y designación del presidente de la CICC. Perfil de los participantes: especialización temática y representatividad sectorial indirecta.

Temporalidad	Permanente (por ciclos de tres años).
Modo de activación	Mixto (con posibilidad de activarse de manera presencial o virtual).

¿En qué medida el diseño del Consejo incorpora los principios y estándares de la participación ciudadana?

En relación con la representatividad, el Consejo está diseñado como un órgano de consulta integrado por expertos en cambio climático con un gran prestigio y reconocimiento en la materia. Estrictamente está integrado por personas que participan a título individual, aunque la base normativa refiere que deben provenir de los sectores social, privado y académico, y que deberá haber equilibrio entre los sectores. Esta característica implica un esquema de representatividad indirecta al interior del Consejo. La desventaja de dicho esquema es que resulta reducido para la diversidad de grupos y sectores sociales afectados / interesados en la política de cambio climático. Además, no se contempla un método de selección de estas personas expertas que involucre a los propios sectores, ya que es el presidente de la CICC quien los selecciona, con base en las propuestas de sus integrantes. Por lo tanto, el diseño del Consejo no cumple con los criterios del principio de representatividad.

En términos de inclusión, en el Consejo no se prevé en su diseño la incorporación ex profeso de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad en su integración, ni siquiera como un criterio de preferencia para la selección realizada por el presidente de la CICC. Si bien, en el sector social podrían participar personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad, esto depende de la CICC. Esto implica que por diseño no existen medidas que garanticen la inclusión en el Consejo.

En lo que se refiere a la igualdad y no discriminación en el acceso al mecanismo, el diseño del Consejo establece algunos requisitos para participar (especialización temática y pertenencia a algún sector previsto), que no se consideran discriminatorios, ya que la LGCC considera otros instrumentos de participación ciudadana como

las consultas públicas, las cuales ofrecen la oportunidad de participar a cualquier persona que no cumpla con tales requisitos.

Hablando de horizontalidad, el diseño del Consejo la cumple parcialmente ya que tiene una estructura interna con un presidente que concentra funciones de representación que le otorgan una ventaja sobre los otros participantes, aun cuando este nombramiento sea elegido por los integrantes del Consejo y sea rotativo. Por su parte, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de autonomía al cubrir el criterio de composición mayoritaria de sociedad civil (actores sociales) y posibilidad de la aprobación de los instrumentos de planeación interna que le dan cierta autonomía de operación. Asimismo, el diseño del Consejo cumple parcialmente con el principio de corresponsabilidad ya que no señala de manera suficiente las reglas de participación ni establece criterios y un procedimiento de remoción de los integrantes en caso de incumplimiento.

En el caso de la transversalidad, el diseño del Consejo cumple con este principio ya que se vincula con otros MPC en materia de cambio climático como son las consultas públicas y la Coordinación de Evaluación del INECC.

Respecto a la transparencia, apertura y rendición de cuentas, el diseño del Consejo cumple de forma parcial, ya que no considera medidas proactivas de divulgación de información sobre la integración, actividades y acuerdos tomados por el Consejo, no considera canales de interacción formal con otros actores sociales externos al mecanismo, ya sea para efectos de agregación/ articulación de intereses al interior de los sectores, o para la rendición de cuentas de los participantes.

En la tabla 15 se presenta un resumen con los resultados del análisis de la incorporación de los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana en el diseño del Consejo.

Tabla 15. Incorporación en el diseño del Consejo de los principios de la participación ciudadana.

Principio	Resultado
Representatividad	No cumple. Los participantes no asumen un rol de representantes sectoriales estrictamente. El método de selección es por invitación directa de la institución responsable.
Inclusión	No cumple. No se prevé la participación de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad.
Igualdad y no discriminación	Cumple. Los requisitos no se consideran condiciones o características discriminatorias para participar.
Autonomía	Cumple parcialmente. Composición mayoritaria de sociedad civil. Aprobación de instrumentos de planeación interna.
Corresponsabilidad	Cumple parcialmente. Reglas mínimas de participación, sin criterios y procedimiento de remoción de integrantes.
Transversalidad	Cumple. Vinculación con otros MPC en materia de cambio climático.
Transparencia	Cumple parcialmente. Sólo considera medidas de transparencia reactiva.
Apertura	No cumple. No se consideran canales de interacción con actores sociales externos.
Rendición de cuentas	Cumple parcialmente. No se consideran dispositivos para recibir retroalimentación por parte de actores sociales externos al mecanismo.

¿Cuál fue la calidad del proceso participativo a través del Consejo?

En relación con la representatividad del proceso participativo en el Consejo, se analizó con base en el equilibrio entre sectores y con la participación efectiva de los integrantes que participaron en el periodo 2013-2016. El análisis realizado permitió identificar que no hubo un equilibrio entre sectores, pues el sector académico fue el que mayor presencia tuvo, tanto en la conformación como en la participación efectiva a lo largo de las sesiones. Con respecto a la presencia y participación del sector privado, destaca que dicho sector estuvo conformado por representantes de asociaciones, agrupaciones o gremios empresariales y con representantes que provenían directamente de empresas o industrias. El sector social fue el que menos representado estuvo en el Consejo y el que menos participación efectiva tuvo a lo largo de las sesiones. Además, no hubo participación de otros sectores o grupos que pudiesen guardar algún interés con las temáticas referentes al cambio climático, ejemplo de ello son los grupos indígenas, propietarios de tierras forestales o campesinos. Otro aspecto relevante es que todas las sesiones se llevaron en la capital del país, restringiendo la posibilidad de interacción o participación de actores que provinieran de otras latitudes del territorio nacional. Con respecto a la conformación del Consejo, es importante señalar que las reglas no son claras con respecto a los métodos de selección

y designación de los integrantes. Lo anterior indica que el proceso participativo del Consejo en el periodo 2013-2016 no fue representativo.

Con respecto a la inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad, en el caso de los grupos indígenas su participación fue nula en la integración y durante las sesiones del Consejo. Otro grupo que no estuvo considerado en el diseño y en la operación del Consejo, fue el de los jóvenes, pues tampoco se establecieron canales de comunicación, interacción o retroalimentación con este grupo para ser considerado en el Consejo. Con respecto a la equidad de género, los datos de la operación permiten señalar que la gran mayoría de los participantes fueron hombres. Ni en el diseño ni en la operación se tomaron medidas razonables que buscaran garantizar la equidad de género dentro del Consejo. Por otro lado, con respecto a la presencia de mujeres en los sectores, únicamente en el académico se presentó el caso. En suma, el Consejo no tiene contempladas medidas que permitan la inclusión de los grupos en condición de vulnerabilidad, por lo que el proceso participativo no fue inclusivo.

Con relación al aspecto de autonomía, en la operación se puede reconocer que la integración del Consejo no se realizó mediante una convocatoria pública, sino a partir de una selección y designación realizada por los integrantes de la CICC. De igual modo, no hay evidencia

de que el Consejo haya definido (aunque no estuviera impedido a hacerlo) su propio reglamento, su plan de trabajo o su calendarización de actividades, pues para el desarrollo de sus actividades, dependió de la convocatoria y de lo que dispuso la CICC. Por lo tanto, el Consejo no operó de forma completamente autónoma.

La corresponsabilidad se analizó con base en la asistencia de los consejeros en las sesiones de las que se tiene evidencia. El análisis arrojó que, en la mayoría de las sesiones, la asistencia no rebasó el 50% de los integrantes del consejo. En este sentido, el sector académico fue el que mayor continuidad les dio a las sesiones. Por lo tanto, en el proceso participativo no hubo suficiente corresponsabilidad de los integrantes.

En relación con la información, se detectó que previo a las sesiones se realizaron presentaciones por parte de representantes del gobierno o autoridades, que luego serían discutidas por los consejeros. No fue posible identificar si la información que se presentaba fue enviada de manera previa o con antelación para que los consejeros la reconocieran, analizaran y discutieran de manera individual o conjunta. Respecto a la deliberación, se encontró que en las sesiones y las discusiones que acompañaron el proceso participativo, hubo un intercambio dialógico consistente entre los integrantes sobre los asuntos abordados en el Consejo.

En términos de la transparencia, no hay un portal exclusivo que permita acceder a la información referente a las actividades que realiza el Consejo. La información concerniente al Consejo se encuentra en la página de internet del INECC en una sección sobre el SINACC, dicho espacio cumple parcialmente con su objetivo, pues no hay información suficiente con respecto a la operación del Consejo. Con respecto a la rendición de cuentas, la LGCC establece que el Consejo deberá emitir un informe anual de actividades, sin embargo, en la página del SINACC se cuenta únicamente con un informe global de la gestión 2013-2016, no fue posible identificar si se entregaron informes anuales. Por lo que no se garantizó la transparencia y la rendición de cuentas del proceso participativo del Consejo en el periodo 2013-2016.

¿Cuáles fueron los resultados del proceso participativo a través del Consejo?

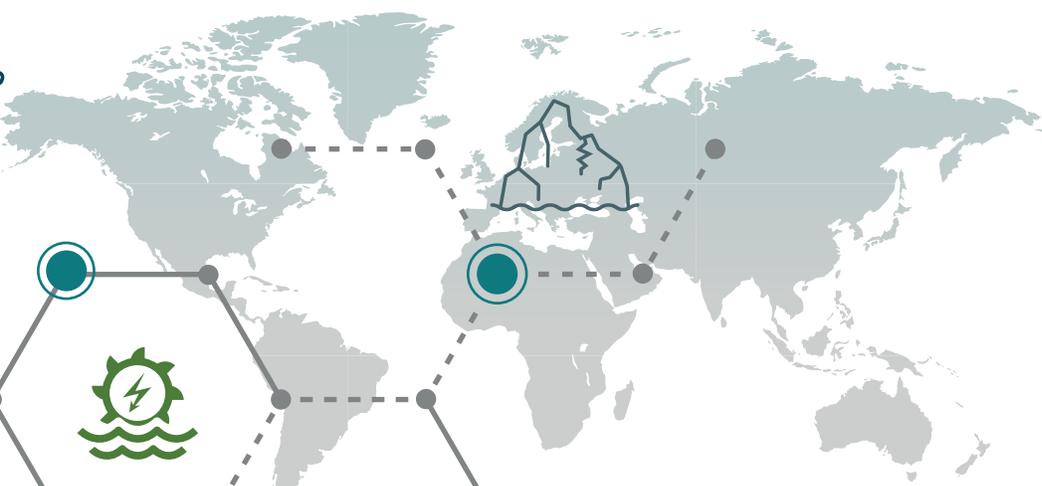
En relación con los resultados del proceso participativo en el periodo 2013-2016, se encontró que hubo condi-

ciones para la incidencia de los integrantes a través del intercambio dialógico con los representantes gubernamentales ya que, durante las siete sesiones realizadas en dicho periodo, estuvieron presentes. Además, como resultado de la deliberación al interior del Consejo, hubo algunos acuerdos que estuvieron enfocados a incidir en la política nacional de cambio climático. Al respecto, se encontró que el Consejo tuvo incidencia en el PECC ya que sus planteamientos y recomendaciones sobre fueron retomadas por la CICC. Sin embargo, también se encontró que la mayoría de los acuerdos del Consejo no estuvieron enfocados a la incidencia, por lo que, en términos generales, no tuvo una incidencia considerable durante el periodo de referencia.

Conclusiones

El Consejo de Cambio Climático es un mecanismo de participación ciudadana que conjunta diversas lógicas de interacción entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno respecto a la política nacional de cambio climático. La alta especialización temática requerida para participar y el método de selección por invitación directa del gobierno, hacen del Consejo un mecanismo con una integración poco representativa e inclusiva. Además, el carácter formalmente no representativo de sus integrantes facilita que haya una baja corresponsabilidad sin consecuencias. Su estructura interna con un presidente afecta la horizontalidad del espacio para que todos los integrantes tengan las mismas oportunidades de incidir. El hecho de que la secretaría recaiga en un integrante del Consejo abona a la autonomía del espacio, sin embargo, afecta su operatividad ya que se requieren recursos institucionales, organizacionales y habilidades para facilitar la gestión del mecanismo que, en muchas ocasiones, los participantes no cuentan con ellos. Por otra parte, el Consejo no cuenta con medidas suficientes de transparencia proactiva y rendición de cuentas social (no sólo a la CICC). Existe un vacío respecto a la responsabilidad en la gestión del mecanismo ya que aun cuando puede operar de forma autónoma (lo que es hasta cierto punto deseable), al ser institucionalizado y contar con una base normativa, existe la obligación del Estado de garantizar su funcionamiento. Por lo tanto, existen aspectos de diseño y operación del Consejo que requieren mejorarse para garantizar el derecho humano a la participación ciudadana y favorecer su funcionamiento desde el enfoque de la gobernanza democrática.

RECOMENDACIONES



En México, existe una tradición desde la oferta institucional de canalizar la participación ciudadana a través de dos figuras principalmente: los consejos consultivos y las consultas públicas (Secretaría de Gobernación, 2018). Ambos mecanismos de participación ciudadana regularmente tienen un alcance de incidencia indirecta y una naturaleza consultiva, lo que limita o acota considerablemente las oportunidades de los ciudadanos y de la sociedad civil para tomar parte en las decisiones sobre los asuntos públicos que les afectan o interesan (Hevia e Isunza, 2012).

También es común encontrar en dicha oferta participativa los denominados consejos o comités técnicos los cuales buscan integrar a personas y representantes de organizaciones altamente especializadas en las temáticas que abordan los diversos mecanismos de participación ciudadana. Este es el caso del Consejo de Cambio Climático que busca integrar a las personas con mayor reconocimiento y prestigio en la materia, pero que restringe considerablemente las oportunidades de participación de otras personas, grupos o sectores sociales que no están “altamente especializados”.

Para trascender esta visión meramente instrumental de los ciudadanos como “asesores” altamente especializados del gobierno hacia una visión de gobernanza democrática con oportunidades equitativas a través de redes decisionales mixtas (Lechner, 1997), se requiere incorporar innovaciones democráticas en los mecanismos de participación ciudadana en materia de cambio climático. Particularmente, el Consejo tendría que ser la instancia que articule a los diversos actores sociales interesados o afectados por el problema de cambio climático desde una perspectiva transversal, tal como está diseñada la CICC. Asimismo, se requiere incorporar una serie de elementos y medidas que garanticen el cumplimiento de los principios del derecho humano a la participación ciudadana. A continuación, se presentan las recomendaciones para ajustar el diseño y la operación del Consejo de Cambio Climático, a partir de los hallazgos y conclusiones del análisis presentado en este documento.

Uno de los principales aspectos que determinan el alcance de un MPC es el lugar que ocupa en la estructura institucional. El Consejo forma parte de un andamiaje institucional complejo como lo es el SINACC a nivel nacional y la CICC en el ámbito del gobierno federal. Si bien, actualmente el Consejo tiene un lugar en el SIN-

ACC, es recomendable que también tenga un lugar con voz y voto en la CICC de tal manera que se incremente su alcance de incidencia de manera directa en las decisiones que se toman en esta instancia.

Sobre este aspecto, también se recomienda incluir funciones de consulta obligatoria para la CICC sobre decisiones relacionadas con los instrumentos de la política de cambio climático de tal manera que se amplíe el alcance de este Consejo dentro del ámbito de competencia de dicha comisión. Si bien, actualmente la LGCC establece que la CICC deberá consultar al Consejo para revisar los avances de la ENCC y las contribuciones determinadas a nivel nacional, se recomienda que también se incluya la obligación explícita de consultar en lo que respecta a otros instrumentos de la política, por ejemplo, la política nacional de adaptación y mitigación. Esto ampliaría las oportunidades de incidencia del Consejo.

En consonancia con la recomendación de ajuste estructural del Consejo respecto a la CICC, se recomienda incorporar funciones que le permitan tener mayor interacción de doble vía con los integrantes de dicha comisión a partir de espacios y procesos formales de diálogo, que puedan ser activados a solicitud del propio Consejo. Al respecto, se puede incorporar a la base normativa un espacio para tener sesiones de diálogo con los integrantes del Consejo, cada vez que se reúna la CICC.

En relación con la representatividad del Consejo, se recomienda incorporar en la integración a personas pertenecientes a grupos y sectores sociales vinculados al tema de cambio climático (además del sector social, privado y académico) como son los sectores productivos (industria, campo, pesca, energía) y de servicios (transporte), así como a organizaciones de la sociedad civil enfocadas a temas de derechos humanos, salud, recursos hídricos y bosques. Además, se recomienda incorporar a personas pertenecientes a colectivos o grupos de jóvenes, así como a personas pertenecientes a pueblos indígenas, lo que fortalece al mecanismo en términos de inclusión. La diversificación de los grupos y sectores sociales integrados al Consejo contribuye a ampliar la representatividad de este MPC, lo que trae como consecuencia que se garantice la oportunidad de participar de manera consistente en temas de cambio climático, y no sólo en consultas públicas coyunturales.

En este sentido, se recomienda modificar la base de integración para que las personas participantes lo hagan en representación de los sectores y grupos sociales definidos en la composición del Consejo. Esto implica formalizar el carácter representativo de sus integrantes que contribuya a construir, mantener y fortalecer un vínculo entre ellos y los actores sociales y privados afectados o interesados en la política de cambio climático. Para ello, también es recomendable modificar el procedimiento de acceso al Consejo, para que se integre mediante una convocatoria pública con un método de selección definido por una instancia mixta tipo comité evaluador con representantes sociales y gubernamentales, quienes deberán procurar la equidad de género en la integración.

Respecto a la organización interna del Consejo, y en relación con la horizontalidad, se recomienda eliminar la figura de presidente, y modificar la función representativa exclusiva de dicha figura ante el SINACC y la CICC. Por lo tanto, la definición de la representación del Consejo ante tales instancias queda flexible y a decisión del propio Consejo dependiendo de los temas y asuntos a abordar así como de la disponibilidad de los integrantes para cada evento. Con ello, se evita concentrar funciones en un solo integrante que le otorguen una ventaja en las oportunidades de incidencia y se evita el riesgo de generar un coto de poder al interior del Consejo. En lo que se refiere a la figura de secretario, es recomendable que estas funciones sean atribuidas explícitamente a un área dentro de una institución pública para que sea responsable de la gestión y facilitación del mecanismo ya que se generan cargas de trabajo considerables que los participantes no tienen que asumir. En este sentido, la operatividad del Consejo debe recaer en una secretaría técnica efectiva y en una mecánica de trabajo adecuada para los objetivos del mecanismo. Por lo anterior, se recomienda que sea la DGPC, al ser la secretaría técnica de la CICC, la que asuma formalmente la gestión del Consejo, con el apoyo de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Para ello, se requiere modificar el Reglamento Interior de la Semarnat para establecer esta atribución a la DGPC.

Otro aspecto de mejora tiene que ver con la transversalidad. Al respecto, es importante articular el Consejo con otros mecanismos del sector ambiental como el Comité Técnico Consultivo para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (CTC REDD+), los Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas,

el Consejo Nacional Forestal, el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en materia ambiental, y el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre. También es recomendable articular el Consejo con MPC de otros ramos administrativos que participan en la CICC, por ejemplo, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, y el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México. Además, considerando la incorporación del Consejo en el SINACC, lo que le otorga también un alcance nacional, es recomendable articularlo con los consejos de cambio climático del ámbito estatal y municipal. Esta articulación puede implementarse a nivel de intercambio de información, reuniones de trabajo conjuntas entre representantes de los diversos MPC, e incluso una vinculación formal en el diseño del Consejo.

Respecto a la transparencia, apertura y rendición de cuentas, se recomienda que el Consejo cuente con una página, sitio o portal de internet dedicado a cargo de la institución responsable del mecanismo, donde se difunda información relevante, actualizada y accesible sobre su integración y funcionamiento. En este sentido, es importante ampliar y mejorar la documentación del proceso participativo del Consejo en lo que se refiere a las consultas realizadas por la CICC, en particular, sobre los criterios, procedimientos y plazos de consulta, así como en las opiniones y respuestas institucionales. En el tema de apertura y rendición de cuentas, es recomendable que el Consejo cuente con canales de interacción y retroalimentación por parte de actores sociales externos al mecanismo, para que no se vea como una “caja cerrada” donde no se sabe lo que ocurre en su interior y no hay forma de comunicarse con los integrantes. Asimismo, es indispensable que se elaboren los informes de resultados de la operación del Consejo, pero no como una responsabilidad de los participantes, sino de la secretaría técnica retomando la recomendación de que sea un área dentro de una institución de gobierno, la que sea responsable de la gestión del mecanismo.

Como parte de estas recomendaciones, es importante que el Consejo cuente con un reglamento propio en donde se establezcan las reglas de integración, organización y funcionamiento, así como las actividades y responsabilidades de los integrantes para lograr los

objetivos del proceso participativo. Al respecto, se recomienda la definición conjunta entre la CICC y el Consejo de una agenda y un programa de trabajo que defina los temas o asuntos a tratar y sirva de guía para las actividades que realizarán los integrantes. Con ello, se abona a la certidumbre sobre el tiempo requerido y las cargas de trabajo que implica participar en el Consejo, y se generan incentivos para mantener una asistencia regular de los integrantes.

Por otro lado, para mejorar la operatividad del Consejo y facilitar la participación de los integrantes de los sectores y grupos sociales, se recomienda mantener la posibilidad de llevar a cabo reuniones virtuales con herramientas digitales de tal manera que en algunos casos puedan participar de forma remota en las sesiones y en general, en las actividades del Consejo.

En casos especiales como los grupos en condición de vulnerabilidad (jóvenes, grupos indígenas), se recomienda implementar medidas razonables que reduzcan los costos y las barreras para la participación. Al respecto,

se podrían subsidiar los viáticos o apoyar con el traslado de algunas personas a los lugares donde se realizan las actividades del Consejo.

Por otra parte, se recomienda realizar un proceso de inducción sobre la política nacional de cambio climático a los integrantes, que incorpore contenidos relacionados con la participación ciudadana y la gobernanza, que les permita contar con conocimiento, habilidades y herramientas para involucrarse en procesos deliberativos multisectoriales.

Asimismo, para fines de monitoreo y evaluación del funcionamiento del Consejo, se recomienda construir una batería de indicadores y llevar un registro específico de información sobre la participación de cada persona representante de los sectores y grupos sociales (asistencias, intervenciones, tareas, responsabilidades), lo cual será un insumo para la realización de acciones de rendición de cuentas sobre el desempeño del Consejo en conjunto y de sus integrantes en particular.

Epílogo

Ana Díaz Aldret²⁸

No importa si usted, estimado lector, es un académico estudioso de los temas de participación ciudadana, un ciudadano preocupado por los efectos del cambio climático o un funcionario que ha revisado este texto cuidadosamente para hacer alguna propuesta sobre cualquier estrategia, programa o política que busque involucrar a actores extra-gubernamentales en su diseño, implementación o evaluación. En cualquier caso, hay mucho que aprender en este documento sobre el compromiso que significa emplear mecanismos para incorporar la participación ciudadana, las responsabilidades y obligaciones que generan y las posibilidades que abren realmente para enriquecer las decisiones y respuestas a problemas de gran envergadura e impacto social como el cambio climático.

Sabemos que se suele atribuir muchas virtudes y significados a la participación ciudadana. Es difícil que alguien que se considere democrático, se atreva a rechazar abierta y públicamente las bondades de la participación. Pero si tejemos más fino, la incorporación de la voz, las demandas, las expectativas y necesidades de los ciudadanos en el diseño, implementación, evaluación y control de las políticas públicas, es algo suficientemente específico que requiere abordarse con cuidado.

Por participación ciudadana se entiende específicamente ese tipo de participación que se da más allá de los procesos electorales y del sistema político, para incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos. Existe, pues, del lado de la ciudadanía, una demanda por el derecho a la participación y por una mayor rendición de cuentas. El Estado responde con una oferta de leyes, instrumentos, mecanismos y programas para recoger por vías institucionales las demandas, inquietudes, necesidades, expectativas, experiencia y conocimiento de

los ciudadanos e incorporarlas con el fin de mejorar la hechura de las políticas públicas. Ahora, si bien es cierto que la oferta institucional de mecanismos para incorporar la participación ciudadana puede alentar relaciones productivas entre la ciudadanía y los actores políticos y/o gubernamentales, también lo es que dichos mecanismos pueden ser manipulados, servir simplemente para legitimar decisiones tomadas de antemano o caer fácilmente en un esquema de gobernanza vertical, extremadamente burocrático y rutinizado. Por eso es tan importante corroborar su real funcionamiento a partir de dimensiones como las analizadas en este documento: diseño institucional, autonomía, información, deliberación, transparencia y rendición de cuentas.

En México, a partir de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1983, quedó establecida la obligación de consultar a la ciudadanía en la planeación del desarrollo y, a partir de ese temprano esfuerzo, se ha venido ampliando el mandato, se han emitido nuevas regulaciones y se han creado una multiplicidad de programas y acciones que incorporan bajo diferentes modalidades a la participación ciudadana. Lo cierto es que, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en el tema, aún queda un largo trecho por recorrer. Numerosos estudios corroboran ambas cosas, los avances alcanzados (desiguales por área de política pública), y la escasa flexibilidad y alta rutinización de la mayoría de los instrumentos y mecanismos que constituyen la oferta gubernamental a nivel federal.

Por otra parte, también es vasta la producción académica que constata que la democracia representativa acusa importantes problemas y enfrenta grandes desafíos en el mundo. Pero el debate que oponía la participación tradicional por la vía electoral a otras formas de participación directa está francamente superado. Democracia

28 Profesora e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

representativa y formas de democracia participativa coexisten en las democracias consolidadas sin problema; no obstante, hay condiciones que necesitan estar presentes para que lo hagan de manera venturosa.

La incorporación de la participación ciudadana implica, sin lugar a duda, dilemas. Siempre introduce incertidumbre y, frecuentemente, inconsistencias; indudablemente, consume tiempo y recursos. Pero dada la complejidad creciente de los problemas públicos como el que ocupa al Consejo de Cambio Climático, resulta por lo menos ingenuo pensar que las capacidades necesarias para dar respuesta se pueden crear sólo a partir del gobierno; se requieren esquemas de gobernanza en red, más colaborativos, a partir de los cuales se potencien y complementen las capacidades de diversos actores. Los dilemas que implica la participación ciudadana se reflejan muy claramente en la “brecha” que existe en la manera en la que ciudadanos y funcionarios conciben a la participación y lo que esperan de ella. La brecha siempre existe, pero puede ser muy grande y retroalimentar un círculo vicioso de desconfianza mutua, desapego, desinterés y privación de derechos, o cerrarse lo más posible para generar sinergias productivas. Y es aquí, precisamente, donde el diseño institucional de los mecanismos e instrumentos se torna crucial.

Si de verdad queremos que la participación ciudadana sea algo más que un discurso políticamente correcto, un principio normativo o una mera rutina para cumplir con la ley y se convierta en un activo útil para dar voz a los actores implicados, para cubrir déficits de gestión (de información, de capacidades, de conocimientos, de experiencia), de rendición de cuentas vertical y para generar esquemas de corresponsabilidad, es necesario tomarse el diseño de los instrumentos en serio. Hace falta reconocer que no existen mecanismos perfectos o que sirvan para todo; clarificar objetivos y no concentrarse exclusivamente en el aspecto político-democrático-legitimador, sino dar igual peso a la dimensión técnica que implica la perspectiva de política pública: formulación del problema, clarificación de las preferencias y valores en juego, ponderación de alternativas, decisión de los instrumentos y diseños que mejor ayuden a alcanzar los objetivos, asignación clara de responsabilidades para su adecuada implementación, evaluación de los resultados y retroalimentación. El diseño de instrumentos para incorporar la participación ciudadana debe seguir la misma lógica que se emplea para cualquier diseño de política pública que se precie de serlo. Y este

es un déficit que aún presenta la oferta institucional para incorporar la participación ciudadana en las políticas públicas en México y la ruta por la que se debiera transitar en los años por venir. De ahí la importancia de un documento como el que ahora tenemos en nuestras manos.

El diseño de los instrumentos para incorporar la participación ciudadana en la formulación, implementación, evaluación y control de las políticas públicas nunca es una tarea políticamente neutra; implica tomar decisiones respecto de los múltiples dilemas involucrados. Las propiedades de la oferta participativa institucional son a la vez reflejo y acicate para la calidad de una democracia. Diferentes diseños habilitan distintos grados de empoderamiento para los ciudadanos; auspician diversos grados de alcance e incidencia de los actores no gubernamentales. No es lo mismo informar, que consultar, que deliberar sobre la manera de enmarcar un problema o sobre las alternativas de solución posibles, que compartir decisiones o que co-gestionar una política. Esto resulta tan evidente como se lee. Lo que ya no aparece de manera tan ostensible es que las posibilidades que se abren para la profundidad y extensión que alcance la participación y, en consecuencia, para que la incidencia sea efectiva, dependen en buen grado del diseño de los mecanismos e instrumentos. A su vez, dicho diseño implica decisiones complejas sobre temas como quiénes y cómo deben de ser convocados, el formato en el que deberá darse la participación (consulta o deliberación); los usos que se dará a los resultados derivados de la participación y la o las etapas del ciclo de la política en las que la participación será incorporada. Cada una de estas decisiones implica dilemas, supone diferentes compromisos y conlleva distintas consecuencias.

Las versiones más radicales y románticas de la participación parten del supuesto de que entre más participación, en todos los temas y circunstancias, mejor. Las más verticales y poco receptivas, prescriben exactamente lo opuesto. En todo caso, una tentación siempre presente es la simulación; pero este es el camino más seguro para abrir la brecha a la que nos hemos referido al máximo, y para alimentar el círculo vicioso de desconfianza, desinterés y, en casos extremos, de reacción política violenta por vías no institucionales. Lo responsable es llevar a cabo ejercicios como el que han realizado el PNUD y la Semarnat al evaluar y poner el diseño de un instrumento tan importante como el Consejo de Cambio Climático a examen. Las conclusiones y recomendaciones

derivadas del esfuerzo realizado hablan por sí mismas: las atribuciones, la representatividad, la vinculación del Consejo con los actores implicados, la coordinación con otras instancias del Sistema, la propia operación del Consejo y el compromiso que genera en sus miembros, así como la transparencia de sus actividades, representan áreas de oportunidad para mejorar la calidad y el funcionamiento del instrumento.

Los dilemas implican la toma de decisiones entre valores igualmente deseables, pero no maximizables al mismo tiempo. Ampliar al máximo la participación constituye, sin lugar a dudas, un objetivo anhelado en una democracia. Diseñar políticas públicas eficientes y eficaces que logren dar respuesta efectiva a los grandes retos que enfrentan las sociedades complejas, también. Pero democracia y eficiencia son valores difícilmente maximizables de manera simultánea; los problemas y retos suelen superar los recursos, capacidades y energía disponibles para atenderlos. Este gran dilema se refleja de diferentes maneras en cada una de las decisiones de diseño que se deben de tomar. Además, no todos los problemas públicos son iguales; no todos suponen el mismo nivel de complejidad técnica ni de complejidad política. Por eso, no todos requieren cubrir los mismos déficits de gestión a través de la participación ciudadana. La lectura de la revisión al diseño y operación del Consejo de Cambio Climático desde la perspectiva de la participación ciudadana nos ha dejado claro que es necesario revisar cada uno de estos dilemas para 1) me-

jorar el diseño del propio Consejo; 2) preguntarnos si dicho mecanismo es suficiente para incorporar la participación ciudadana a la Política Nacional de Cambio Climático o si sería más productivo considerar una mezcla más amplia de instrumentos a nivel federal (además del propio Consejo y la consulta pública) que permita dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por México de una manera más incluyente y efectiva. En nuestro país se ha preferido de manera casi exclusiva la figura de los consejos de tipo consultivo como instrumento para incorporar la participación, seguramente porque pueden ser fácilmente incorporados a las estructuras y a las rutinas burocráticas. Sin embargo, tanto los consejos consultivos como las consultas públicas pertenecen a una primera generación de instrumentos que han sido ya superados. Esto no significa que deban descartarse, pero sí que existe ya una amplia gama de mecanismos que han sido desarrollados y se han incorporado a la gestión pública alrededor del mundo para profundizar la calidad deliberativa y ampliar la representatividad de las políticas y procesos participativos. Medio siglo de experimentación con la participación ciudadana institucionalizada ha dejado importantes lecciones a nivel mundial; cada mecanismo presenta ventajas y desventajas de acuerdo con el problema de política pública y con los déficits involucrados; por ello, tener mayor claridad en los objetivos y desarrollar una mezcla que permita maximizar diferentes potencialidades, es siempre recomendable.

Referencias bibliográficas

- Ávalos, M. (2004). Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, PICC, en Martínez, J., y Fernández, A., *Cambio Climático: una visión desde México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Arnstein, A. (1969). A ladder of citizenship participation. *Journal of the American Institute of Planners* 26, 216-233.
- Canto Chac, M. (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas, Introducción. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, No. 4.
- Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (2016). Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio climático. México.
- Crónica ONU (2007). De Estocolmo a Kyoto: Breve historia del cambio climático. Vol. XLIV No. 2, Junio 2007. Recuperado de: <https://unchronicle.un.org/es/article/de-estocolmo-kyoto-breve-historia-del-cambio-clim-tico>.
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning* (3), 14-15. *Deliberation*, 3 (1), art. 12.
- De Alba, E. (2004). La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en Martínez, J. y Fernández, A., *Cambio Climático: una visión desde México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología.
- Diario Oficial de la Federación* (2005). Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. México. Publicado el 25 de abril de 2005.
- Diario Oficial de la Federación* (2012). Decreto por el que se expide Ley General de Cambio Climático. México. Publicado el 6 de junio de 2012.
- Diario Oficial de la Federación* (2016). Acuerdo por el que se abroga el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de fecha 4 de octubre de 2013, y se expide el presente Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Publicado el 6 de junio de 2012.
- Diario Oficial de la Federación* (2018). Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se establecen los Lineamientos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de política exterior. México. Publicado el 6 de marzo de 2018.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, en *Gestión y política pública*, XXVI (2), pp. 341-379. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Font J. *et al.* (2001). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en Canto Chac, Manuel (comp.) (2011). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., No. 4.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance, en *Public Administration Review* (66). Recuperado de <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>.
- Gobierno de la República (2013). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- _____ (2014). Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. México.
- Guzmán, A., Laguna, I. y Martínez, J. (2004). Los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en

- Fernández, A. y Martínez, J., *Cambio climático: una visión desde México*. Instituto Nacional de Ecología, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Hevia, F. (2013). ¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano, en Gisela Zaremborg (ed.), *Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, vol. I. México: Flacso-México.
- Hevia, F. e Isunza, E. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano, en Cameron, M., Hershberg, E. y Sharpe, K. (eds.) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México. Flacso-México.
- Ibárcena, M. y Scheelje, J. (2003). El cambio climático principales causantes, consecuencias y compromisos de los países involucrados. Quebec, Canadá: XII Congreso Forestal Mundial. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0523-B2.HTM>.
- Instituto Nacional de Ecología (2012). *Adaptación al Cambio Climático en México: visión, elementos y criterios para la toma de decisiones*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2018). *México ante el Cambio Climático. Información relevante sobre el cambio climático en México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/mexico-ante-el-cambio-climatico?idiom=es>.
- _____ (2018). *Sistema Nacional de Cambio Climático*. Recuperado de <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-cambio-climatico-sinacc>.
- Isunza, E. (2015). *Participación ciudadana. Un marco de referencia para la reformulación de las relaciones sociedad-Estado en México*. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Isunza, E. y Gurza Lavalle A. (eds.) (2010), *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Isunza E. y Hevia F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*. México. CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. Un esquema, en *Revista de CEPAL* No. 61, abril de 1997.
- López-Vallejo, M. (2014). La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional. *Revista de El Colegio de San Luis*.
- Magaña, V. (2004). El cambio climático global: comprender el problema, en Martínez J. y Fernández, A., *Cambio climático: una visión desde México*. México: Instituto Nacional de Ecología, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Nabatchi, T. (2012). *A manager's guide to evaluating citizen participation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Naciones Unidas (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York, EE. UU.
- _____ (1998). *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Bonn, Alemania.
- _____ (2007). *Unidos por el Clima. Guía de la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto*. España.
- _____ (2015). *Acuerdo de París*. París, Francia.
- _____ (s/f). *Cambio climático*. Recuperado de [Cambio climático: http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html](http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html).
- Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) (2001). *Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Cambridge: Cambridge University Press.

Planelles, M. (2016). La Cumbre de París cierra un acuerdo histórico contra el cambio climático. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2015/12/12/actualidad/1449910910_209267.html.

PNUD México (2017). Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011- 2016. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD México (2018). Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana. Proyecto 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad”, Carbajal, J. y Rojas A.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto 89477 (2018). ¿Qué entendemos por participación ciudadana? Documento de trabajo. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rodríguez, M., Mancre, H., Barrera X. y García, C. (2009). *Cambio climático: lo que está en juego*. Colombia: Foro Nacional Ambiental.

Rowe, G., y Frewer, L. J. (2004). Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Science, technology & human values*, 29 (4), 512-556.

Santes-Álvarez, R. (2015). Gobernación del Cambio Climático en México: Expectativas de reformas en el contexto subnacional. *Revista Desenvolvimento regional em debate*, 5 (1), 88-110.

Secretaría de Gobernación (2017). Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal. *Diario Oficial de la Federación*. México. Publicado el 11 de agosto de 2017.

_____ (2018). Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Administración Pública Federal. Disponible en: <https://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales & INECC. (2018). *Sexta Comunicación Nacional y Segundo Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, México. Recuperado de <http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/handle/publicaciones/117>

Sistema Nacional de Cambio Climático (s/f). Reglamento del Sistema Nacional de Cambio Climático. México.

Sosa-Rodríguez, F. (2015). Política del cambio climático en México, avances, obstáculos y retos. Realidad, datos y espacio. *Revista internacional de estadística y geografía*, 6 (2), 4-23.

Índice de figuras, tablas, cuadros y gráficos

Figuras

Figura 1. Antecedentes nacionales e internacionales de la política de cambio climático en México.	18
Figura 2. Composición del SINACC.	21
Figura 3. Interfaz socio-estatal del Consejo de Cambio Climático	39

Tablas

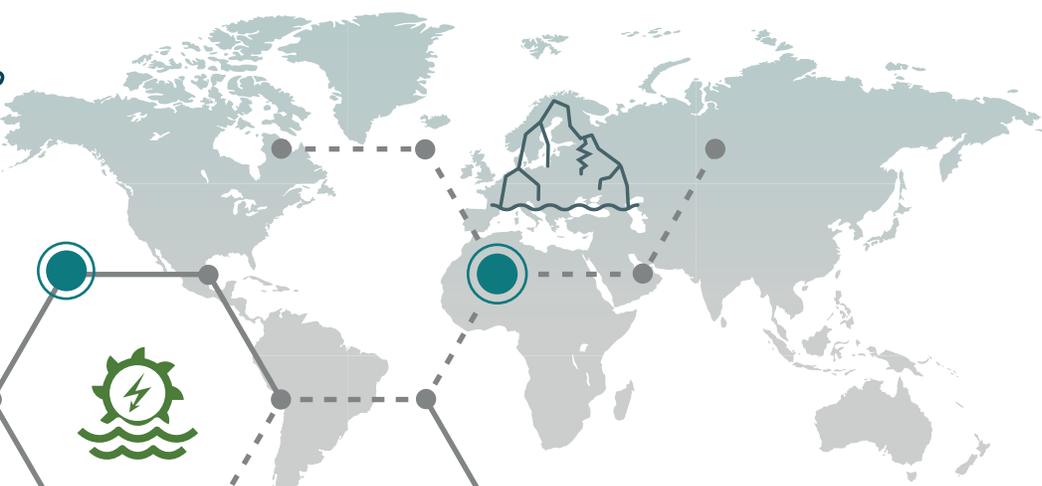
Tabla 1. Integración del Consejo de Cambio Climático. 2013-2016	26
Tabla 2. Actividades del Consejo de Cambio Climático 2013-2016.	27
Tabla 3. Integración del Consejo de Cambio Climático. 2017-2020	27
Tabla 4. Actividades del Consejo de Cambio Climático. 2017-2020	28
Tabla 5. Análisis del alcance y naturaleza del Consejo de Cambio Climático.	36
Tabla 6. Asistencia por sectores a las sesiones del Consejo (2013-2016)	45
Tabla 7. Porcentaje de asistencia de los integrantes del Consejo 2013-2016.	47
Tabla 8. Asistencias de los integrantes del Consejo por cada sector proveniente 2013-2016	48
Tabla 9. Elementos para la deliberación en las sesiones del Consejo 2013-2016.	49
Tabla 10. Relación asuntos-intervenciones en las sesiones del Consejo 2013-2016.	50
Tabla 11. Elementos de información pública del Consejo 2013-2016.	52
Tabla 12. Intervenciones y respuestas de representantes gubernamentales en las sesiones del Consejo 2013 – 2016.	54
Tabla 13. Acuerdos dirigidos a la incidencia del Consejo 2013-2016.	55
Tabla 14. Caracterización del diseño del Consejo de Cambio Climático.	57
Tabla 15. Incorporación en el diseño del Consejo de los principios de la participación ciudadana.	59

Cuadros

Cuadro 1. Instrumentos de política de cambio climático en los tres órdenes de gobierno	20
---	----

Gráficas

Gráfica 1. Integración por sector proveniente del Consejo de Cambio Climático.	38
Gráfica 2. Composición del Consejo de Cambio Climático.	38
Gráfica 3. Composición por sector proveniente del Consejo 2013-2016	44
Gráfica 4. Composición según clasificación sistémica del Consejo 2013-2016	44
Gráfica 5. Integración del Consejo por género	46
Gráfica 6. Integración de los sectores del Consejo por género	46
Gráfico 7. Clasificación de los acuerdos del Consejo 2013-2016.	54



Nota metodológica de la encuesta a los participantes del Consejo de Cambio Climático

El cuestionario de la encuesta se diseñó con el objetivo de recuperar la experiencia de los participantes y su perspectiva sobre algunos aspectos relacionados con el proceso participativo y los resultados del Consejo de Cambio Climático.

El universo de la encuesta se definió con base en la lista de integración del Consejo durante el periodo 2013-2016, el cual estuvo compuesto por 16 integrantes. En principio se planteó el objetivo de aplicar la encuesta a todos los integrantes del Consejo en dicho periodo, sin embargo, únicamente se pudo enviar a 12 de los 16 integrantes. El acercamiento con los integrantes se realizó a través del correo electrónico y de llamada telefónica. La información necesaria para contactar a los integrantes se obtuvo mediante dos vías: 1) el directorio proporcionado por la DGPC y, 2) en caso de que los datos no estuvieran actualizados, la búsqueda en internet de otros medios de contacto (e-mail, teléfono, redes sociales).

Los 12 integrantes con los que se logró establecer contacto fueron: Juan Carlos Belausteguigoitia Rius, Gustavo Alanís Ortega, Luis Farías Martínez, María Isabel Studer Noguez, José Aristeo Sarukhán Kermez, Alfonso de la Torre Vega, Boris Graizbord Ed, Martín Gutiérrez Lacayo, Sergio Madrid Zubirán, Pablo Mulás del Pozo, Norma Patricia Muñoz Sevilla, Carlos Sandoval Olvera. Al Dr. Mario Molina no se le contactó por cuestiones de salud; en los casos de Manuel Gómez Peña y de Roberto Hernández Ramírez nunca se obtuvo respuesta pues sus datos de contacto no estaban actualizados y no se encontraron nuevos medios de contacto. Rubén Barocio Ramírez falleció en el año 2017.

El periodo de aplicación fue del 5 al 12 de octubre de 2018. Se obtuvieron 4 cuestionarios contestados (Norma Patricia Muñoz Sevilla, Sergio Madrid Zubirán, Pablo Mulás del Pozo y Alfonso de la Torre Vega)

A continuación, se presenta el cuestionario que se utilizó para la encuesta.

Introducción

El Consejo de Cambio Climático (Consejo) es el órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, su presencia permite incorporar la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Cambio Climático así como en la Política Nacional de Cambio Climático. El objetivo de este cuestionario es recopilar datos sobre la experiencia de los participantes que estuvieron en la primera etapa del Consejo, en el periodo 2013-2016, con el fin de analizar diversos aspectos relacionados con el proceso participativo y sus resultados. Las respuestas serán tratadas de manera anónima.

Datos de identificación

- Nombre completo
- Correo electrónico

Datos sociodemográficos

A1. Edad

- Menor a 18 años
- 18 a 29 años
- 30 a 59
- 60 o más años

A2. Sexo:

- Masculino
- Femenino

A3. Nivel de escolaridad (en el momento de su participación en el Consejo)

- Ninguna
- Primaria
- Secundaria
- Bachillerato / Preparatoria
- Licenciatura
- Especialidad
- Maestría
- Doctorado
- Posdoctorado

A4. En caso de responder nivel de escolaridad de licenciatura o posgrado, especifique el área de conocimiento: (Respuesta abierta)

Sobre el proceso participativo en el Consejo

1. Representatividad

¿Considera que todos los grupos o sectores sociales interesados / afectados por la política de cambio climático están representados en el Consejo?

- Si
- No

1.1.1 En caso de respuesta negativa ¿qué grupos o sectores sociales considera que no están representados en el Consejo? (Respuesta abierta)

1.2 A lo largo del periodo 2013 - 2016 ¿tuvo comunicación e intercambio con otras personas u organizaciones de su sector (ya sea social, privado, académico) que le permitiera contar con más elementos para abordar los asuntos del Consejo?

- Si
- No

2. Inclusión

2.1 ¿Considera que el Consejo debe incluir a personas pertenecientes o representantes de grupos sociales en condición de vulnerabilidad (ej. jóvenes, mujeres, personas indígenas)?

- No
- Si

2.1.1. En caso de respuesta afirmativa, ¿de qué manera se podría incluir a grupos sociales en condición de vulnerabilidad en el Consejo (ej. jóvenes, mujeres, personas indígenas)?
(Respuesta abierta)

3. Autonomía

3.1. ¿Considera que el papel de la CICC en la selección de los integrantes del Consejo afecta su autonomía para emitir opiniones y recomendaciones sobre las consultas realizadas?

- No
- Si

4. Información

4.1. A lo largo del periodo 2013-2016, la información que se le proporcionó sobre los asuntos que se abordaron en las sesiones del Consejo fue:

(Escala 1 al 5, donde 1 no cumple con el atributo y 5 cumple con el atributo)

- a) Oportuna
- b) Suficiente
- c) Confiable
- d) Clara

4.2. Para sus intervenciones, ¿utilizó la información que le fue provista sobre los asuntos que se abordaron en las sesiones del Consejo?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

5. Deliberación

5.1. ¿Durante las actividades (ej. sesiones, reuniones) del Consejo existió un ambiente de confianza y respeto para expresarse, dialogar y tomar decisiones?

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral (ni en desacuerdo, ni en acuerdo)
- De acuerdo
- Muy de acuerdo

5.1.1. En caso de responder “Totalmente en desacuerdo” o “En desacuerdo”, explique brevemente por qué: (Respuesta abierta)

5.2. ¿Durante las actividades del Consejo hubo disposición de las partes para escuchar a los otros participantes?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

5.3. ¿Considera que las intervenciones de los participantes estuvieron enfocadas a los temas que se estaban abordando en ese momento?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

5.4. ¿Se logró consenso sobre los asuntos abordados en el Consejo?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

5.5. ¿Fue tomado(a) en cuenta en las decisiones y los acuerdos tomados al interior del Consejo?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

5.6. ¿Qué tan satisfecho está con las decisiones y los acuerdos tomados al interior del Consejo?

- Muy insatisfecho
- Insatisfecho
- Neutral (ni insatisfecho, ni satisfecho)

- Satisfecho
- Muy satisfecho

6. Voluntad política

6.1. ¿Qué tanta disposición y apertura para escuchar al Consejo mostraron los representantes del gobierno en el periodo que participó?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

Sobre los resultados de la participación en el Consejo

7. Incidencia

7.1. En general ¿considera que los representantes de gobierno tomaron en cuenta las recomendaciones u opiniones que emitió el Consejo?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

7.1.1. Si es el caso, mencione las opiniones del Consejo que fueron consideradas por el gobierno (especifique el asunto y el nombre del servidor público que atendió la opinión)
(Respuesta abierta)

8. Construcción de capacidades

8.1. Con su participación en el Consejo ¿podría decir que cuenta con más habilidades y herramientas para participar en procesos de deliberación pública?

- No
- Si

8.1.1. En caso afirmativo, proporcione un ejemplo: (Respuesta abierta)

8.2. Después de haber participado en el Consejo ¿podría decir que cuenta con más conocimiento y entendimiento sobre las políticas y la administración pública en torno al cambio climático?

- No
- Si

9. Legitimidad

9.1. ¿En qué medida considera que las acciones en materia de cambio climático realizadas por el gobierno federal en el periodo 2013 - 2016 que fueron consultadas con el Consejo, incorporan su visión e intereses como consejero(a)?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

9.2. ¿En qué medida considera que las acciones en materia de cambio climático realizadas por el gobierno federal en el periodo 2013 - 2016 que fueron consultadas con el Consejo, incorporan las visiones e intereses de los(as) consejeros(as)?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

9.3. ¿En qué medida considera que las acciones en materia de cambio climático realizadas por el gobierno federal en el periodo 2013 - 2016 incorporan los intereses y necesidades de los distintos grupos y sectores sociales afectados / interesados por esta política pública?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

10. Confianza institucional

10.1. ¿Volvería a participar en otros mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental federal (ej. Consejos, Comités, Consultas, etc.)?

- No
- Si

10.1.1. En caso negativo, explique brevemente por qué: (Respuesta abierta)

11. Efectividad del mecanismo

11.1. Considerando que el Consejo tiene como objeto ser el órgano permanente de consulta de la CICC ¿qué tan satisfecho está con su desempeño?

- Muy insatisfecho
- Insatisfecho
- Neutral (ni insatisfecho, ni satisfecho)

- Satisfecho
- Muy satisfecho

11.2. ¿Los beneficios de haber formado parte del Consejo son mayores a los costos que le generó participar?

- No
- Si

11.2.1. Explique brevemente por qué: (Respuesta abierta)

¡Muchas gracias por su colaboración!

