

Los retos del Sistema Nacional de Cambio Climático

The challenges of the National Climate Change System

Fecha de recepción: 14 de julio de 2021
Fecha de aceptación: 16 de agosto de 2022

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

RESUMEN

El artículo tiene por objetivo analizar el diseño y desempeño del Sistema Nacional de Cambio Climático en lo referente a sus relaciones intergubernamentales; espacio interinstitucional adecuado para atender problemas complejos en el marco del federalismo. El texto considera que, atendiendo su diseño, la congruencia del Sistema Nacional de Cambio Climático con sus documentos y normatividad de orientación intergubernamental permite políticas comunes, acciones concertadas y mayor gobernabilidad en la atención de sus problemas públicos. Por el contrario, el predominio del Gobierno Federal inhibe estrategias armónicas y resta posibilidades de éxito en la gestión pública. El análisis de basa en los documentos que el propio Sistema ha generado en sus sesiones de trabajo, así como en las evaluaciones que ha formulado respecto a su desempeño. A partir de las conclusiones que apuntan su debilidad para desarrollar relaciones intergubernamentales productivas y políticas públicas conjuntas, propone una serie de alternativas a los retos identificados.

PALABRAS CLAVE: Federalismo, relaciones intergubernamentales, cambio climático, gobierno, políticas públicas.

ABSTRACT

The article aims to analyze the design and performance of the National Climate Change System in relation to its intergovernmental relations. Although he considers that this type of inter-institutional space is adequate to address complex problems within the framework of federalism, he does not lose sight of the fact that the historical centralism of the Mexican State weakens well-intentioned structures.

The text considers that the congruence of the National System of Climate Change with its documents and regulations of intergovernmental orientation, allows common policies, concerted actions and greater governance in the attention of their public problems. On the contrary, the dominance of the federal government inhibits harmonious strategies and reduces the chances of success in public management. The analysis is based on the documents that the System itself has generated in its work sessions, as well as on the evaluations it has made regarding its performance. Based on the conclusions about its weakness to develop productive intergovernmental relations, in terms of joint policies, it proposes a series of alternatives to the identified challenges.

KEY WORDS: Federalism, intergovernmental relations, climate change, government, public policy.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: aaguilar@colpos.mx

112 **INTRODUCCIÓN**

Este artículo da cuenta, en primera instancia, de la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), así como de la eficacia con la que opera en el marco de la federación mexicana. El problema de investigación detonante es que el régimen federal ha constituido múltiples sistemas nacionales como alternativa para atender diversos problemas de escala compleja, entre ellos el cambio climático. Aunque abundan, información e interpretación sobre dichos sistemas escasea aún. Particularmente, no se sabe si su composición intergubernamental, pretendida en algunos de ellos, determina su desempeño real.

Hipotéticamente puede pensarse en, al menos, dos escenarios: 1) que el diseño intergubernamental del SNCC, en el marco federativo, determina un desempeño resultante en políticas concertadas y 2) que el centralismo subyacente en México coarta la acción conjunta en favor del predominio del Gobierno Federal. El peso de la historia nacional se inclina a favor de la segunda opción, por lo que despierta la intuición de que el SNCC opera con fuertes limitaciones con respecto a su rendimiento sistémico.

De esta manera, se ha fincado el objetivo de mostrar sus limitaciones, con el propósito de justipreciar sus retos y delinear propuestas institucionales para atender la política nacional en la materia. En el centro de la discusión se encuentra la capacidad de la federación mexicana para atender intergubernamentalmente problemas de alta complejidad, como el cambio climático, partiendo del supuesto de que es imposible o muy difícil que un solo orden de gobierno pueda hacerlo exitosamente.

México ha demostrado cierta proclividad a adherirse a los compromisos que va decantando la agenda internacional. La atención al cambio climático y sus problemas políticos, económicos y

sociales colaterales no es la excepción. El problema surge cuando transita del plano internacional a la instrumentación nacional; a pesar de la producción jurídica, refinamiento técnico, elaboración de programas, sofisticación institucional y hasta financiamiento público, queda un déficit asociado con el rendimiento para la mitigación y adaptación al fenómeno.

Particularmente, la afectación centralista ha impedido que las innovaciones a la arquitectura institucional resulten exitosas. Como se verá, existen instrumentos jurídicos y programáticos dignos de admiración internacional, sin embargo, quedan siempre asignaturas pendientes con la eficacia intergubernamental, es decir, al buscar efectuarse se imponen tendencias contrarias que limitan su productividad. Es un episodio más del tristemente célebre adagio popular de que “del dicho al hecho, hay mucho trecho”.

La estructura del artículo, después de la introducción, se compone de seis apartados. En el primero, se ofrece la base teórico-metodológica con que se aborda. En el segundo, se describe el fenómeno del cambio climático y se explica por qué es un problema público atendible en el perímetro del Estado. En el tercero, se describe la estructura del SNCC a la vez que se analizan sus rasgos ajenos o proclives al concierto interinstitucional. El cuarto, constituye una clara llamada de atención sobre la importancia de entender el sistema en mención en el marco de la federación mexicana. El quinto, entra de lleno al análisis de las limitaciones del SNCC para el desempeño intergubernamental, a partir de sus documentos y actuaciones. Finalmente, se perfila una lista de retos que enfrenta dicho sistema, elaborada en la perspectiva de las relaciones intergubernamentales.

LA ÓPTICA TEÓRICA-METODOLÓGICA

Los temas de investigación en el país que se ocupan de la distribución constitucional de funciones entre diversos órdenes de gobierno, generalmente, se apoyan en la producción teórica sobre federalismo. Ningún problema hay al respecto, si no fuera porque hay un fuerte antecedente (Aguilar, 2017) de cepa jurídica que ha predominado en esta rama de las ciencias sociales. Quizá el único inconveniente es que el estudio jurídico formalista del federalismo, aun y con su gran riqueza, no da cuenta de las relaciones dinámicas que surgen en las federaciones, como de hecho sucede.

El punto de partida sigue siendo el estudio de los sistemas federales, reconociendo que, aunque es complicado definirlo en vista de sus múltiples variantes, su esencia radica en “la combinación equilibrada de unidad y autonomía [...] (tal esencia) no se encuentra en un tipo particular de estructura, sino en un particular grupo de relaciones entre los participantes de un sistema político, la combinación de autogobierno y gobierno compartido” (Seijas, 2006: 35). Pero, aun con la base conceptual, los federalismos son irrepetibles, pues cada uno encuentra su peculiaridad en la manera en que ocurre tal combinación, es decir, en la manera en que ocurren las relaciones intergubernamentales (RIG). (Watts, 2006).

Las RIG, poco a poco, han ganado autonomía disciplinaria y encontrado un objeto propio. Ellas han sido definidas tempranamente como un “cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal” (Wright, 1997: 71). Tales interacciones ocurren en medio de definiciones tanto unilaterales como compartidas en el marco de políticas (Krane y Wright, 2000), cuyo proceso va produciendo diferentes grados

de discrecionalidad o concertación entre los gobiernos participantes.

Wright (1997) previó tres posibles patrones de autoridad en las RIG: 1) el modelo de autoridad coordinada, en el que el contorno de separación entre el gobierno federal y los estatales es claro, por lo que las materias de convergencia se estipulan formalmente. Priva una relación de independencia y autonomía 2) el modelo de autoridad inclusiva se caracteriza porque los gobiernos subnacionales y locales son absorbidos por el nacional, finando una relación de dependencia y jerarquía. 3) el modelo de autoridad traslapante, genera traslapes entre los diferentes órdenes de gobierno y participantes, allanando el camino para el establecimiento de relaciones de interdependencia y negociación. Tal modelación, intrínsecamente, plantea RIG inmersas en la estructura de poder dominante. Vaya, revelan dicha estructura, aclarando que los intercambios no pertenecen a un mundo administrativo inocuo.

Vale la pena insistir en que las RIG ocurren, predominantemente, en el marco de políticas, por lo que su estudio se adhiere simultáneamente al estudio de estas. La producción editorial sobre diferentes enfoques teóricos está a la vista. Así, es conveniente hurgar en la definición de la agenda (Aguilar, 1996b), respecto a quienes definen los problemas, intensidad de la participación y esquema de preferencias; tal resolución desvela la correlación de fuerzas que subyace en las RIG, particularmente, en el análisis de los sistemas nacionales.

De manera similar, las políticas se diseñan a partir de determinados patrones de racionalidad y con diferentes intensidades de participación. Así pues, el diseño de políticas (Aguilar, 1996a) es relevante en el entendimiento sobre la forma en que los gobiernos interactúan. Subyacen interrogantes sobre quiénes destacan en el diseño; si ocurre a través de comités de expertos, foros

de discusión o con participación horizontal de los involucrados

Como las RIG se presentan a lo largo del ciclo de las políticas es importante considerar los eventuales problemas de implementación. Básicamente para entender el nivel de conflicto o de acción concertada cuando se trata de efectuar las políticas. Vale recordar que, en ambientes de endurecimiento jerárquico, las políticas suelen enfrentar problemas que en el diseño no se habían visualizado (Aguilar, 1996c).

Ahora, considerando que el SNCC posee un alto nivel de formalización, especialmente por los documentos jurídicos y programáticos que lo enmarcan, resulta atractiva la propuesta de Schnabel (2020) para considerar el diseño de lo que llama consejos intergubernamentales. En su apreciación dichos consejos, verticales u horizontales, son reuniones entre miembros de los gobiernos. Quizá la mayor aportación consiste en considerar que estos espacios institucionales pueden evitar que el gobierno federal invada la jurisdicción de alguno de los estados, dependiendo de su diseño. Es decir, que pueden constituirse en salvaguardas federativas si procuran equilibrio federativo.

Para Schnabel, a) compromiso con la coordinación y b) dominio del gobierno federal, explican el efecto de tales salvaguardas: ambas determinan la ausencia o presencia de intrusión federal (gobierno central). Tales variables se relacionan con incentivos estructurales, es decir, tienen que ver más con el diseño institucional que con el comportamiento casuístico de los actores.

En efecto, en este trabajo se parte de considerar el sistema federal del Estado mexicano no solo a partir de sus instrumentos jurídicos, sino de las relaciones intergubernamentales como de hecho suceden. Ello significa que el estudio del SNCC analiza el tipo de relaciones que se derivan, precavido que pueden presentarse como colaboración u omisión; armónicas o conflictivas, horizontales o jerárquicas.

También, se considera que las relaciones intergubernamentales se presentan a lo largo del ciclo de políticas, por lo que es productiva su visualización en las diferentes etapas. Diseño e implementación son visibles en los documentos programáticos, en las documentales públicas que testimonian sus encuentros y aún en aquellos de carácter normativo que revelan la intención de operar vertical u horizontalmente.

Vale la pena destacar que el estudio del federalismo se ha enriquecido y, de cierta forma, modernizado por categorías emergentes que trascienden los abundantes trabajos sobre descentralización (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; Finot, 2001; Boisier, 2004; Cabrero, 2007), sin embargo, parece que la discusión disyuntiva de mayor o menor centralización no es el único ángulo que muestra la dinámica de los sistemas federales, en un esquema más amplio las interrogantes se han extendido a la forma en que de hecho se suceden las relaciones entre las unidades constituyentes y la Unión y, más aún, entre todos los actores e instituciones que participan del efecto radiante de la participación de los diferentes sectores público, social y privado. A la pregunta de cómo se relacionan le subyacen inquietudes sobre la circulación del poder político.

Una de las aristas en el estudio de las RIG es la estabilidad que pueden lograr los sistemas federales; estabilidad federal, para ser más precisos. En efecto, la inestabilidad, su correlato, constituye un riesgo permanente para su funcionamiento eficaz. En ese tenor es que teóricamente se han postulado remedios que los sistemas políticos son capaces de estimular o inhibir; son las salvaguardas federativas. Estas instituciones se orientan a conjurar los peligros que suelen acechar a las federaciones, tales como el oportunismo (Bednar, 2009), que atenta contra la distribución del poder y competencias y que subvierte el orden federal; o como el unilateralismo

disruptivo (Schnabel, 2020), con sus mezzquinas acciones que particionan esfuerzos que pudieran ser colaborativos o que infringen pactos alcanzados.

Sin lugar a dudas, el estudio de las diversas salvaguardas, entre ellas las estructurales, popular, políticas, judicial, severas e intergubernamentales, constituyen un campo teórico que puede explicar con mayor aliento el funcionamiento de figuras pretendidamente federalistas, como el sNcc. La cuestión es abrir agenda para ir poniendo en perspectiva el andamiaje institucional y extraer los problemas más significativos que impone la estructura y funcionamiento de los estados federales.

Como puede apreciarse, hay una veta importante y novedosa para el estudio de los sistemas federales; quizá en ella se encuentren respuestas que hasta ahora solo despertaban perplejidad. En el fondo, como otros estudios lo han revelado Samaniego (J.L., Galindo L.M., Mostacedo S.J, Marasovic, Carbonell J. F., Alatorre J. E. y Orlando Reyes O., 2017), permanece el anhelo de comprender los arreglos federales para decantar una agenda de reformas que contribuya a hacer más habitable este planeta.

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ROL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Pocos fenómenos incumben a toda la humanidad, sin excepción, como el cambio climático. Su escala generalizada se explica por el riesgo que entraña para la vida misma; nadie podría sustraerse a su impacto fatal, aun cuando su posición política, económica o social fuera superior a otros, la devastación llegaría y haría menos habitable el planeta.

Si bien es cierto que el planeta Tierra ha experimentado, a lo largo de su existencia, cambios en la temperatura de manera natural, en las últimas décadas se ha alterado por causas humanas bien localizadas, entre las que destacan

la persistencia de combustibles fósiles y una acelerada deforestación. Así, el resultado es la modificación adversa de la atmósfera terrestre por gases y componentes de efecto invernadero.

La temperatura ha alcanzado medio grado más de calentamiento durante los últimos 100 años, pero, el escenario tendencial puede acelerar el fenómeno hasta moverse entre 1.8 y 4.0 grados para el 2100. Si en los días corrientes hemos atestiguado efectos devastadores, lo que está por venir, si predomina el escenario tendencial, pondría al planeta entre lluvias torrenciales y sequías letales (Conde, 2007), dependiendo del lugar que ocupe cada región o, incluso, ambas manifestaciones en diferentes momentos de un mismo lugar.

A pesar de la atención mundial al cambio climático, aún se desconocen muchas de sus aristas (Gay et al., 2010). Quizá una de las certidumbres mayores es que la reversión solo puede ocurrir por la acción conjunta de la comunidad internacional, sea o no causante importante del fenómeno. El caso de México es ilustrativo: el Estado debe ser un activista notable, no por su contribución al aumento de la temperatura, pero si por la vulnerabilidad que lo ha puesto en la tragedia recurrente por inundaciones, huracanes, sequías, pérdida de vidas humanas y cuantiosos daños materiales.

En efecto, el Estado mexicano debe ser un clamoroso demandante ante la comunidad internacional en favor de la mitigación del calentamiento global porque, plantéese así, lo que dejen de hacer o hagan mal al respecto otros países, se reflejará perniciosamente en éste. México genera solo 1.4 % de las emisiones de CO₂ (SMARN, 2013), pero carga con las externalidades negativas causadas por yerros y omisiones allende sus fronteras. Así, por un mundo desordenado

La agricultura de temporal (que depende de las lluvias de verano) sería fuertemente afectada; el

agua disponible (de por sí escasa), será más peleada entre las ciudades, los cultivos y las industrias; los bosques, particularmente nuestros bosques templados, podrán verse reducidos al no tener las condiciones climáticas adecuadas para su desarrollo. (Conde, 2007: 30)

Aparte de las calamidades naturales causadas por los meteoros, el país ha venido cargando con daños económicos que amenazan, en ese renglón, su estabilidad. En cálculos conservadores, el costo en este siglo podría alcanzar 7.68 % del PIB pero, integrando variables más abarcadoras, podría superar 20 veces ese valor (Gay et al., 2010). Aunque la historia reciente ha normalizado las pérdidas anuales, la situación debiera sorprender suficientemente a los tomadores de decisiones para reaccionar en consecuencia y plantearse medidas reales de adaptación y mitigación. Paradójicamente, la diplomacia mexicana tiene compromisos claros con el exterior (Naciones Unidas, 2015; Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016), pero, sería contradictoria o discutible si al interior del país no hubiera políticas claras para predicar con el ejemplo.

Para algunas mentes, pensar que el cambio climático sea un problema público resulta cuestionable si se pone en perspectiva que es un asunto que involucra a los sectores público, social y privado, pero hay argumentos que refuerzan esta idea. Así, resulta pertinente plantearse el rol de las instituciones públicas y su insustituible trabajo proactivo. En principio, se puede argüir que el medio ambiente, amenazado por el cambio climático, es asignatura del gobierno del Estado (en sus diferentes órdenes) al menos por dos fuertes argumentos que confluyen para justificar su titularidad.

Por un lado, a diferencia de los bienes privados, los públicos se consumen colectivamente, es decir, satisfacen la necesidad de más de un usuario; no se puede excluir a nadie del disfrute; y no hay rivalidad

entre usuarios o consumidores, por lo que uno más de ellos no mermará ni limitará el acceso a nadie. En vista de sus características, no hay estímulos para que se produzcan en el mercado, por lo que el suministro se convierte en una responsabilidad del Estado (Stiglitz, 2000). El medio ambiente adecuado pertenece a este tipo de bienes. Como bien público, la responsabilidad principal queda en manos del Estado, aunque la acción estratégica, complementaria y solidaria abarque a los actores sociales y privados. A nivel global, la responsabilidad la han asumido los organismos multilaterales que agrupan a los estados del orbe.

Desde el ángulo de los fines y justificación del Estado y omitiendo aquellas perspectivas que lo conciben como empresa de dominación o como entidad pernicioso en el desarrollo de las sociedades, puede sostenerse que su presencia en el horizonte de los problemas públicos es inevitable. Por ello, se postula la conveniencia de definir la apropiada configuración del Estado para asumir las tareas que otros actores no pueden emprender (Fleury, 1999; Evans, 2007). La tensión entre la perversión y lo imprescindible del Estado, en la vía de los hechos, se ha resuelto, sobre todo en Latinoamérica, en favor de una reforma estatal, lo que aclara que es menester pensar en su titularidad como impulsor del desarrollo y salvaguarda de sus amenazas, como el cambio climático.

Así, sin eufemismos, el Estado sigue siendo ese actor/espacio indicado para la gestión de los asuntos públicos. De ahí que sea conveniente, sustituyendo la vieja discusión de su reemplazo, reflexionar sobre su arreglo institucional. En México, una decisión fundamental desde su primera constitución resolvió adoptar la forma federal, así, desde que alcanzó su independencia nacional, excepto por dos periodos decimonónicos de pretendido imperio, ha invertido energía social y política para definir sus peculiaridades.

En consecuencia, es el Estado, particularmente el Estado Federal en México, el principal responsable en la materia, si se mira que, en los estados unitarios, un gobierno central es el responsable principal de atender los problemas públicos, para lo cual dispone una serie de agencias e involucra a los gobiernos locales, pero no por ello pierde centralidad y control. Aun así, es común que debe distribuir responsabilidades con fines organizacionales. Abundando, los estados federales están diseñados para que los elementos que lo constituyen participen en función de la distribución de facultades indicada en el marco jurídico. Así, la federación y sus componentes (entidades federativas), además de los municipios, en el caso mexicano, tienen tareas diferenciadas y exclusivas para cada cual, pero también comparten otras. Esto le da sentido al mosaico federal.

Para las acciones concurrentes, el Estado mexicano, en congruencia con su forma federal, ha desarrollado una figura con pretensiones de coordinación entre los participantes. Se trata de los sistemas nacionales. Su diseño está orientado a la convergencia de políticas entre los órdenes de gobierno incluidos.¹ Esta alternativa es parte de una arquitectura institucional relativamente nueva que lo mismo muestra avances e innovaciones que tendencias históricas hacia el centralismo.

En este caso, la referencia es al Sistema Nacional de Cambio Climático, el cual ha sido concebido como instrumento nacional para desplegar la Política Nacional de Cambio Climático, en donde, además del Gobierno Federal, confluyen estados y municipios. Las siguientes líneas están dedicadas a describir su estructura y funcionamiento.

¿QUÉ ES EL SNCC?

La respuesta institucional del Estado mexicano al calentamiento global ha sido la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático. Como otros sistemas nacionales derivados de una ley marco, este se concibe como un espacio de confluencia de los diferentes órdenes de gobierno y de participación de otros sectores. Su origen sistémico resuelve desde el principio que la atención al fenómeno en cuestión requiere del concurso de los diferentes componentes, así como del establecimiento de relaciones colaborativas. 2014 es el año fundacional, iniciando el curso de acción con la creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (cicc). Le siguió el Consejo de Cambio Climático (c3), con el que completaba el fichero básico definido en la Ley General de Cambio Climático (LGcc).

La Declaración del SNCC (2014) y la LGcc establecen que el Sistema es el mecanismo permanente de los gobiernos federal, estatal y municipal para la concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación en torno a la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC). La conducción de esta se encuentra en manos del Gobierno Federal (en el cicc), por lo que, a pesar de su integración diversa, depende en gran medida de su disposición para procurar un funcionamiento plural, eficaz y federativo.

Acaso con el reconocimiento oficial de que el cambio climático entraña diversas dimensiones y niveles de complejidad, se ha establecido que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), organismo público descentralizado, debe atender las aristas científica, tecnológica y estratégica, además, de evaluar acciones y participantes del Sistema. La medida en sí es valiosa y proyecta

¹Si bien es cierto que la denominación es precisa cuando alude a su alcance nacional y construcción sistémica, hay un conjunto altamente heterogéneo de ellos, que ora sirven para clasificar, reordenar y registrar cosas (datos, infraestructura), ora para distribuir funciones, articular acciones e integrar recursos multilaterales. Ahora, este trabajo refiere aquellos de composición intergubernamental y acciones concertadas.

racionalidad en la atención del cambio climático, sin embargo, siempre será de pronóstico reservado el uso del bagaje que produce esta instancia. Vaya, es importante cuestionarse si la información producida tiene efectos vinculantes.

Del INEC se desprende la Coordinación de Evaluación que, integrada por seis consejeros, con credenciales sociales y de experiencia en el área, está facultada para solicitar información de los integrantes del Sistema para evaluar rendimientos diferenciados respecto a la Política Nacional de Cambio Climático (pNcc). Pero, como se ha indicado en el párrafo anterior, el círculo virtuoso de información y evaluación se cierra con la vinculación a los resultados y señalamientos producidos.

Además de la integración de los tres órdenes de gobierno, el sNcc se propuso integrar voces de los sectores social y privado, bajo la idea panóptica de que no hay actor ajeno al cambio climático. Así, el c3 se integra por 15 miembros provenientes del sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, como órgano consultivo que tiende a pluralizar diagnósticos y estrategias. También, en sí misma, esta idea goza de racionalidad política y de gestión, pero, es contracara de la tradición centralista, por lo que su contribución debiera procesarse para proyectarse en la evaluación y usos de esta.

La cara visible de la pNcc es la cicc, encabezada por el presidente de la República e integrada por diversos miembros de su gabinete. A sus sesiones pueden ingresar como invitados los gobiernos subnacionales u otros integrantes de los poderes públicos. En efecto, al ser una instancia del Gobierno Federal los invitados no tienen capacidad resolutoria, por lo que es la cortesía y no el colegio el criterio de las sesiones y sus acuerdos. En tal sentido, el ejecutivo federal tiene preeminencia sobre otros actores, de acuerdo con el diseño del Sistema.

En cuanto a los instrumentos del sNcc, la pNcc proclama la articulación de los diversos participantes, a través de la cual la cooperación y coordinación serían la bisagra entre los diferentes gobiernos involucrados, sin embargo, su explicitación en la lgcc es insuficiente. Aun concediendo que una política no debiera esperar un alto grado de detalle en la ley que la enmarca, se puede argüir que sí pudiera prever, con perspectiva histórica, las tentaciones del centralismo y la eventual inacción o voluntarismo de los gobiernos. En la lgcc se aprecia una serie de buenos deseos que no alcanzan para obligar a su cumplimiento, también, que es insuficiente para establecer con claridad qué se entiende por una política “nacional” y cuál es la diferencia entre una política federal y la de algún otro orden de gobierno.

Específicamente, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENcc) es el instrumento de planeación de mayor aliento. Contiene los ejes estratégico y líneas de acción definidas para los diferentes órdenes de gobierno. Su horizonte abarca 40 años, contemplando, entonces, medidas de mediano y largo alcance. En el desdoblamiento de la pNcc, sin embargo, se esperaría mayor precisión operativa. Dicho de otra manera, no basta con enunciar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, en realidad es tanto o más importante precaver las medidas para lograr la acción concertada que las acciones mismas de reducción de emisiones de sustancias nocivas.

Como otras áreas de la vida nacional, aún con claras limitaciones, el diseño del dispositivo institucional es más o menos armónico con la coordinación intergubernamental: integra a diferentes órdenes de gobierno; les asigna responsabilidades; posee una ley marco que los vincula jurídicamente; asigna recursos y/o indica qué hacer supletoriamente; produce información; pluraliza su estructura; y evalúa acciones y actores. Quizá los problemas del sNcc no son tanto de

diseño institucional como de funcionamiento. Ambas son cuestiones pendientes en el estudio de las relaciones intergubernamentales.

LA IMPORTANCIA DE ENTENDER AL SNCC EN EL MARCO DE LA FEDERACIÓN MEXICANA

Como ya se dijo, si aun en los estados unitarios, para atender problemas de gran calado es necesario establecer mecanismos de coordinación con las instituciones públicas locales y con los diversos sectores del conjunto social, en las federaciones esta necesidad es característica de origen. Dicho de otra manera, al arreglo federativo le es consustancial la relación dialógica entre las partes constituyentes, por lo demás, ser más o menos descentralizado es el resultado de pactos y convenios que suponen el beneficio común.

El arreglo federal, entonces, implica entendimiento que deriva en pacto. Watts (2006: 29) define tal sistema como “aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y de los estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad central”. Unidad y diversidad es la base de las políticas que involucren al conjunto.

¿A qué viene la invocación del arreglo federal? En principio, habría que señalar que la escala compleja del cambio climático obedece a sus múltiples dimensiones y componentes causales, cuyo espectro incluye lo económico, lo político y lo ambiental, al menos. Este abanico multidimensional requiere la participación del

Gobierno Federal, indiscutiblemente, pero, sus claras limitaciones para atender lo local obligan a considerar a los gobiernos estatales y municipales como actores imprescindibles.

Los problemas complejos² como el cambio climático son esencialmente multicausales y, en consecuencia, su tratamiento implica atender algunas causas aquí y otras allá; vaya, es la cabeza de la hidra. En ese proceso, habrá tareas que realizan mejor los municipios que los estados o el gobierno federal (o en las combinaciones posibles). En consecuencia, más allá de la distribución de facultades dictadas constitucionalmente, hay un mundo de posibilidades para desplegar políticas que se deriven del intercambio de información diagnósticos y puntos de vista conducentes a la acción conjunta.

Por eso, es relevante entender el funcionamiento federalista de los sistemas nacionales. Se trata de aprovechar la riqueza y cohesión de los elementos que integran la federación en la resolución de los problemas públicos; aquellos problemas que amenazan a la Unión, por lo que reclaman acción en concierto. Pero, también, respetando la diversidad territorial, cultural, económica de los involucrados, así como la consideración de sus aportaciones y problemáticas específicas. Unidad y diversidad son características y condiciones del funcionamiento federal.

En consecuencia, es imprescindible que los sistemas nacionales, como el SNCC, funcionen federativamente, precaviendo que unidad y diversidad alienten acciones y acuerdos. De manera más clara, significa sortear la amenaza del predominio del gobierno federal, de acciones unilaterales de los participantes, de las evasiones de

²La categoría complejidad es una derivación del latín *complexere* (Morín, 1990), cuyo componente, *plexere*, alude al entrelazamiento de madejas. El prefijo *com*, se refiere a la idea de dualidad de elementos diversos de cuyo conjunto no pierden unicidad. Así, la expresión complejo se refiere a esa conjunción o ensamble de cosas diferentes. Consecuentemente, los problemas complejos son aquellos que entrelazan componentes diferentes que, sin perder su singularidad, constituyen un todo que no puede discernirse de manera inadvertida. Dicho de otra manera, son aquellos que integran causas y efectos múltiples, por cuya condición no se corresponden con soluciones o alternativas simples o reduccionistas. Los problemas complejos imponen retos y acondicionamiento al pensamiento complejo.

responsabilidad y de las omisiones discrecionales de los compromisos.

LAS LIMITACIONES DEL SNCC

Seguramente son muchas las asignaturas pendientes para la mitigación y adaptación al cambio climático, muchas de ellas de factura científica y tecnológica. Pero, mucho hay de la forma en que los poderes públicos se organizan; trazan sus estrategias; cumplen o incumplen; se conflictúan o se alían; racionalizan o improvisan, en fin, de las políticas que despliegan.³ Ahora, además de las políticas, el marco federativo en que se desarrollan determina el éxito o fracaso gubernamental.

Efectivamente, las relaciones intergubernamentales funcionan como variable independiente en el éxito o fracaso de las políticas de atención al cambio climático. El funcionamiento del sNcc (espacio diseñado para las relaciones intergubernamentales), como de hecho sucede, determina, entonces el desempeño público. En ese sentido es que resulta importante puntualizar sus limitaciones y trazar una posible ruta de mejora.

De acuerdo con los registros del sNcc, las sesiones, a partir de su creación, no se han celebrado con regularidad, por lo que no pueden esperarse acuerdos de acciones concertadas allende las que realizan unilateralmente o por vía documental circular. Es el primer indicativo de que no hay funcionamiento sistémico, aunque sus documentos normativos puntualicen reuniones semestrales. Pero, además de la irregularidad para sesionar, cuando así ocurre, es frecuente la ausencia de algunos de los miembros del ccc, de las entidades federativas o la ausencia total de las asociaciones de municipios.

Ahora, en las sesiones que registra el sNcc, se percibe con claridad la voz de los funcionarios federales liderando la agenda, pero, no así la de las entidades federativas y menos de las asociaciones de municipios. El predominio del gobierno federal es evidente, sin embargo, tal verticalidad es auspiciada por el resto de los participantes, ya que acuden a recibir información e indicaciones, pero no a deliberar; como si el mosaico nacional fuera uniforme respecto a problemas y oportunidades.

El protagonismo de los funcionarios del Gobierno Federal no es cuestionable en sí mismo; lo es por la falta de acción sistémica. De acuerdo con la interpretación de las documentales públicas obtenidas, la cicc interactúa horizontalmente con las diferentes instancias federales; y hacia arriba, con las instancias internacionales; pero muy pobremente hacia abajo. Estados y municipios muestran un papel secundario a pesar de su centralidad en la responsabilidad que se desprende de sus facultades y atribuciones.

El pEcc 2014-2018 no ha logrado cumplir el objetivo de “Consolidar la política nacional de cambio climático mediante instrumentos eficaces, y en coordinación con entidades federativas, municipios, Poder Legislativo y sociedad” (SEMARNAT, 2014: 67), aunque se aprecie un importante despliegue interinstitucional; el rompecabezas se encuentra incompleto y desarmado. En materia de RIG, las cosas empeoran en el sexenio actual; el sNcc no es un espacio importante considerando tres puntos 1) el discurso político y de políticas se ha centralizado en la Presidencia de la República (Aguilar y Ramírez, 2020), soslayando cualquier instancia que no esté plenamente bajo el control presidencial, 2) se ha optado por una política basada en combustibles fósiles para la generación de energía eléctrica (Solís, 2020) es decir, contraria a los acuerdos y criterios

³La complejidad de los problemas públicos no se agota en su multicausalidad. Hoy, asumimos que se agrega la complejidad de su tratabilidad. Ellos requieren, convenientemente, la acción concertada intergubernamental. Se trata de cuestiones de política (policy) que se presentan como problemas intergubernamentales complejos (Paquet y Schertzer, 2020), recurrentes en los regímenes federales.

del sistema, y 3) presupuestalmente se ha soslayado el impulso a las políticas sobre medio ambiente (Aristegui, 2019) en donde el sNcc ha resultado directamente afectado.

La Evaluación Estratégica del Avance Subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático (INEcc, 2017), es un estudio realizado a partir de una muestra de estados y municipios. El documento muestra el rezago de la pNcc en las diferentes demarcaciones del país; el problema es que sus resultados tienen la apariencia de malas noticias, pero no de información base para desplegar acciones correctivas y compensatorias por los desniveles entre órdenes de gobierno. Por ejemplo, la desinformación y falta de capacidades sobre el fenómeno es desigual entre estados y entre municipios, sin embargo, no deriva en acciones correctivas diferenciadas.

El sNcc no ha podido, sobre todo en lo que va de este sexenio, ser congruente con los compromisos internacionales que ha contraído para mitigar y adaptarse al cambio climático; como se ha indicado, persiste y se ha acentuado el consumo de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica (Greenpeace, 2020). A pesar de que ha editado documentos científicos (INEcc, 2017; Parametría, 2016) que posicionan al sistema como un energético crítico del calentamiento global de origen antropocéntrico. El marco y sistema jurídico en general no ha tenido la fuerza para que sus integrantes, particularmente los gobiernos, rindan cuentas por omisiones e infracciones. Parece potestativo y no obligatorio ajustarse a la pNcc y a la IGcc.

Pero, además de ser vinculantes débiles, la pNcc y los instrumentos jurídicos de los tres órdenes de gobierno, no les precisan protocolos y estándares de rendimiento. A pesar de que se han desarrollado importantes instrumentos de evaluación (INEcc, 2017) su alcance no ha llegado

a la valoración de la acción gubernamental, es decir, que hay señalamientos de omisiones e insuficiencias técnicas y normativas, pero no de vacíos de acciones concertadas en el marco del sNcc.

Aunque la arquitectura institucional del sNcc presenta desarrollos relevantes en mérito de su diseño intergubernamental no ha sido suficiente para evaluar su rendimiento sistémico. Puede decirse que hay precisión en el liderazgo de la ctcc; un esquema descriptivo de participación intergubernamental y cierta acción evaluadora del c3 en los acuerdos; pero, no puede decirse que haya fiscalización, cuantitativa y cualitativa, de la productividad como sistema. En tal insuficiencia se filtran fenómenos como el predominio del gobierno federal, evasión de compromisos intergubernamentales, esfuerzos unilaterales y/o discrepantes, así como omisiones de gestión justificadas por inconexas con los gobiernos estatales y municipales.

En los registros disponibles sobre las actuaciones del sNcc no hay información sobre posibles problemas de organización en las políticas de dimensiones intergubernamentales. No es que este texto busque problemas en donde quizá no los haya, pero es poco probable que no lo haya en ambientes de acción interinstitucional y/o que implica a más de un orden de gobierno. La referencia es a aquellos problemas intergubernamentales complejos (Paquet y Schertzer, 2020) de carácter irreductible, recurrentes en sistemas de gobernanza multinivel.

Los problemas intergubernamentales complejos se caracterizan por 1) La respuesta institucional no se encuentra en la soledad de los gobiernos unilaterales, 2) Su naturaleza obliga a esfuerzos de coordinación entre los gobiernos involucrados, y 3) Desafían normas y lugares conocidos de rIG, es decir, son inéditos, por lo que su atención debe prever innovaciones

recurrentes o, incluso, acciones fuera de los estándares conocidos. El SNCC, en vista de su diseño y organización, es fuerte referente de este tipo de problemas, cuya ausencia solo puede asociarse a la inacción y/o verticalidad en el desempeño real.

En general, el SNCC carece de mecanismos apropiados y suficientes para cuidar que la PNCC, así como las políticas específicas de cada orden de gobierno, cuiden en su diseño, implementación y evaluación racionalidad técnica, corrección jurídica, legitimidad política y gestión de calidad.

LOS RETOS DEL SNCC

El apartado anterior decanta una serie de retos que no implican texto profuso, pero sí puntualidad en la acción correctiva. Las líneas siguientes tienen el propósito de enlistarlos, sin pretensiones de exclusividad, ya que el recorte proviene del ángulo de la visión de las RIG.

Institucionalización

Al SNCC lo enmarcan diversos instrumentos jurídicos que van desde la reglamentación hasta la LGCC; un andamiaje institucional suficiente para abarcar a los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), a los tres poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), y a los tres sectores del conjunto social (público, social y privado); y una plataforma programática amplia (PNCC, ENCC y programas estatales). Con ello, podría sostener su propia estructura y funcionamiento, pero no ocurre así. El reto consiste en que su desempeño real corresponda con tantos y tan diversos instrumentos. Ello significa que su operación no puede prescindir de todos los actores que lo conforman (especialmente, por la ausencia parcial de las entidades federativas y la ausencia casi total de las asociaciones de municipios), de la agenda

que se le deriva, de la regularidad de sus sesiones y de acuerdos puntuales.

Agenda intergubernamental

Aunque la presencia del Gobierno Federal, a través de la CICC, es notoria y llamada al liderazgo del SNCC, este debe reflejar auténticamente su composición plural, no solo a través de la asistencia y seguimiento de los actores subnacionales y locales, sino a través de una agenda intergubernamental que se derive de las manifestaciones diversas. Como problema complejo, la atención al cambio climático cursa por diagnosticar causales a escala; proponer políticas diferenciadas en atención a circunstancias diferentes; usar recursos (financieros, políticos, tecnológicos, jurídicos y administrativos) desde diferentes posiciones intergubernamentales; establecer metas de acuerdo a las necesidades variadas; en fin, la agenda de cambio climático, proveniente del sistema, no puede provenir solo del Gobierno Federal y replicarse mecánicamente en estados y municipios.

Paridad intergubernamental

Es convincente visualizar a los integrantes del SNCC como participantes con recursos, metas y circunstancias diferentes, sin duda, sin embargo, es menester que su dignidad e importancia quede a la par en todos los casos. En la actualidad, se percibe una atmósfera de desigualdad y jerarquía que no contribuye a la acción concertada. El reto, en el fondo, es que en ese microespacio institucional que conforma el SNCC se cultive la paridad intergubernamental como condición necesaria para generar estrategias comunes, integrales, participativas, solidarias y de alta racionalidad compartida. Este reto se inscribe en la misma necesidad de que el Estado federal funcione dialécticamente entre unidad y diversidad.

Vinculación internacional, nacionalmente responsable

La presencia del Estado mexicano en la agenda internacional ha sido constante y encomiable, muestra de ello es que, en 2016, la Organización de las Naciones Unidas nombró a la mexicana Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Como se ha anotado, el problema es de congruencia entre el desempeño diplomático y su efectuaración nacional; los compromisos no se honran con las políticas *in situ*, consecuentemente, el reto es que los instrumentos jurídicos particularicen consecuencias de incumplimientos e infracciones. Hasta el momento, la atención al cambio climático es más potestativa que vinculante.

Evaluación vinculante

Si los compromisos internacionales en materia de cambio climático deben ser vinculantes con la pNcc, el desempeño real del resto de los actores, especialmente los diferentes gobiernos involucrados, debe también encontrar consecuencias ante omisiones e infracciones. Particularmente, las evaluaciones a los gobiernos involucrados sobre su desempeño deben derivar en acciones correctivas, de tal manera que se pueda retroalimentar el propio sistema.

Evaluación sistémica del sNCC

La evaluación sobre las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, con importantes dosis técnicas, debe trascender al plano logístico. La historia intergubernamental del país no goza de gran prestigio y salud debido a la persistencia centralista. En consecuencia, no hay bagaje suficiente para evaluar rendimientos sistémicos. Es decir, es posible identificar gobiernos omisos en la elaboración de catálogos de fuentes de

contaminación o en la construcción de atlas de riesgos, así también, es posible generar Normas Oficiales Mexicanas coadyuvantes en el cuidado del medio ambiente, por poner algunos ejemplos, sin embargo, aún escapa a la cotidianidad evaluar la capacidad para organizarse intergubernamentalmente.

En realidad, hay escasas referencias a los denominados sistemas nacionales que hoy abundan en la gestión de lo público. Por eso, los retos que se han puntualizado deben verse no como específicos de la atención al cambio climático, ya de por sí necesario, sino como un cuestionamiento a la acción intergubernamental que debiera ser cotidiana en un Estado federal como el mexicano.

REFERENCIAS

- Aguilar Miranda Alejandro Alejo Pompilio (2017), “El estudio de las relaciones intergubernamentales en México”, en Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Roberto Moreno Espinosa (Coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*, México, Fontamara.
- Aguilar Miranda Alejandro Alejo Pompilio y Ramírez González Karina (2020), “El reflujo del centralismo en México”, en *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 477-526.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a), “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b), “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996c), “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- 124 Aristegui Carmen (2019), “AMLO redujo presupuesto contra cambio climático de 61 a 39 mil mdp; Greenpeace se ampara”, en *Aristegui Noticias*, edición del 16 de mayo de 2019, disponible en <https://aristeguinioticias.com/1605/entrevistas/amlo-redujo-presupuesto-contra-cambio-climatico-de-61-a-39-mil-mdp-greenpeace-se-ampara-video/> Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Boisier Sergio (2004). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en *Eure*, septiembre, 30 (90), pp. 27-40.
- Cabrero, Enrique (Coord.), (2007). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cámara de Diputados (2012), *Ley General de Cambio Climático*, México.
- Conde, Cecilia (2007), *México y el cambio climático global*. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.
- Evans, Peter (2007), “El Estado como problema y como solución”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Finot Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Fleury, Sonia. (1999), “Reforma del Estado en América Latina. Hacia dónde?” en *Nueva Sociedad*. Caracas, 160, marzo-abril, pp.58-80.
- Gay García Carlos, Estrada Porrúa Francisco y Martínez López Benjamín (2010), “Cambio climático y estadística oficial”, en *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía*, 1 (1), noviembre 2010, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Disponible en <https://rde.inegi.org.mx/> Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- Greenpeace (2020), “El camino de México hacia la justicia energética” [internet], Ciudad de México, Greenpeace México, octubre 2020, disponible en: <https://www.greenpeace.org/static/planet4-mexico-stateless/2021/02/d252044e-el-camino-de-mexico-hacia-la-justicia-energetica.pdf> Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- INEEC (2017), *Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. Informe final*, México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Disponible en, <https://cambioclimatico.gob.mx/evaluacion-estrategica-del-programa-especial-de-cambio-climatico-2014-2018-2017/> Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- Krane, Dale; Wright, Deil S. (1998), “Intergovernmental relations”, en Shafritz, Jay, *Defining public administration: selections from the international encyclopedia of public policy and administration*, Colorado UK, Westview Press.
- Morín E. (1990), *Introducción al Pensamiento Complejo*, Argentina, Gedisa.
- Naciones Unidas (2015), *Aprobación del Acuerdo de París. Convención Marco sobre el Cambio Climático*, París, Conferencia de las Partes 21^{er} período de sesiones.
- Paquet, M. y Schertzer, R. (2020), “COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem”, en *Canadian Journal of Political Science*, 53 (2), 343-347. doi: 10.1017/S0008423920000281
- Parametría (2016), *Estudio de opinión. Sexta*

- Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, (INECC). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). Disponible en, <http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/handle/publicaciones/250>. Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Rondinelli Dennis, Nellis J. y Cheema G. (1983). “Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience”, en *World Bank Staff Working Papers*, Number 581, Management and Development Series, Number 8, The World Bank, Washington, DC, USA.
- Samaniego J.L., Galindo L.M., Mostacedo S.J, Marasovic, Carbonell J. F., Alatorre J. E. y Orlando Reyes O. (2017). *Federalismo ambiental en América Latina. Síntesis de políticas públicas sobre cambio climático*. Santiago, Organización de las Naciones Unidas, CEPAL y Unión Europea. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45703/1/S1700197_es.pdf. Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Schnabel, J. (2020), *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2016), *Posición de México en la 22a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 12a Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP 12), y 1a Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA 1)* Marrakech, Marruecos, 7-18 noviembre de 2016. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicion-de-mexico-en-la-22-conferencia-de-las-partes-de-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Seijas, Esther (2006), Estudio introductorio, en Watts Ronald, *Sistemas federales compartidos*, Barcelona, Marcial Pons. SEMARN (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2013), *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, México, Dirección General de Políticas para el Cambio Climático.
- SEMARNAT (2014), *Versión de Difusión del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018* (PECC 2014-2018). México, Gobierno de la República.
- Sistema Nacional de Cambio Climático (2014), *Declaración del Sistema Nacional de Cambio Climático*. Disponible en línea, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40773/2015_declaracion_sinacc.pdf Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Solís, Arturo (2020), “La 4T golpea a la energía limpia y barata, pero confía en fuentes sucias y caras”, en *Forbes*, México, edición del 16 de mayo de 2020, disponible en, <https://www.forbes.com.mx/economia-4t-energia-barata-sucia-cara/>. Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Stiglitz Joseph (2000), *La economía del sector público*, tercera edición, Antoni Bosch Editor, España, Columbia University.
- Watts Ronald (2006), *Sistemas federales comparados*, Barcelona, Marcial Pons.
- Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.