



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Actores y proceso legislativo en materia de desarrollo sustentable en México.

TESIS

Para obtener el título de
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública
(Opción Ciencia Política)

Presenta:
Montserrat Villamar Ibarra

Directora de Tesis
Dra. Luisa Béjar Algazi

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM a través del proyecto IN305315 **“La participación social en la construcción de la agenda legislativa del Congreso Mexicano”** coordinado por Luisa Béjar Algazi.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

Agradezco a mamá y a papá por criarme, amarme y hacerme feliz; los amo intensamente. Papá, gracias por ser todo en uno, y por hacer hasta lo imposible en los momentos más difíciles.

A Miriam, mi compañera de juegos más antigua, gracias por enseñarme a tener confianza en mí misma.

A Valeria, por enseñarme las maravillas de compartir.

A Maira, por alegrar mi vida con su llegada.

Hermanas, ustedes son la parte más divertida de mi vida, gracias por apoyar y escuchar cada una de mis locuras, miedos y alegrías.

A Leo, gracias por hacerme sonreír todos los días, tu espontaneidad y curiosidad te hacen único.

A Sergio por enseñarme que el amor se conoce y presenta de mil maneras, gracias por acompañarme en este recorrido en el que hemos aprendido, sufrido y reído juntos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por todo lo que ha aportado a mi vida.

A la doctora Luisa Béjar por su paciencia y apoyo para la realización de este trabajo.

Índice.

-Introducción.....	3
-Capítulo 1. Proceso legislativo y participación social.....	9
1.1 Corrientes múltiples. Kingdon	17
1.2 Coaliciones promotoras. Sabatier.....	22
-Capítulo 2. Desarrollo sustentable y política medioambiental	26
-Capítulo 3. Leyes con mayor participación de actores no legislativos	35
3.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable.....	35
3.2 Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	44
3.3 Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.....	57
-Capítulo 4. Leyes con poca participación de actores no legislativos	67
4.1 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.....	67
4.2 Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.....	73
-Capítulo 5. Comparativo: Diferencias y similitudes respecto a la participación de actores no legislativos.....	85
Bibliografía	94

Introducción

Dentro de los procesos de toma de decisiones, en el marco de una democracia representativa con sociedades heterogéneas y para facilitar la actuación de los gobiernos, es importante contar con mecanismos que permitan la intervención de diversos actores interesados en los temas de discusión, bajo el supuesto de que existen diversas demandas y necesidades en cualquier campo de política pública. La importancia de que diversos actores intervengan y participen dentro de este proceso, recae en que son ellos quienes, al ser actores especializados, llevan información a la discusión, visibilizan algunos problemas e incluso sugieren propuestas para la resolución de los conflictos.

Por lo tanto, es importante conocer cómo es que se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones, y observar si existe pluralidad en la participación. Particularmente, conocer el proceso decisorio en el poder legislativo, órgano encargado de regular la elaboración de las leyes, que son necesarias para el desarrollo de cualquier campo de política pública.

Desde una perspectiva teórica el poder legislativo tiene que ser accesible a todo ciudadano interesado en participar, sea cual sea su forma de organización; ya que los ciudadanos son los destinatarios de la ley; para así identificarlos, conocer sus puntos de vista, ubicar nudos de conflicto y recabar información, para asegurar la aplicación eficiente de la ley. En razón de que la ley supone encarnar el interés general, o por lo menos el interés de la mayoría.

En el proceso de toma de decisiones es pertinente observar qué tanto el poder legislativo da entrada a las demandas de la sociedad y qué tan abierto es a recibir información de la sociedad organizada interesada en el tema.

Este estudio se centra en analizar la participación de actores no legislativos dentro del proceso de creación de las leyes en materia de desarrollo sustentable¹ dentro de las comisiones ordinarias del Congreso mexicano; específicamente la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Son esas leyes, ya que, si bien la política de sustentabilidad está contenida en distintos ordenamientos de la legislación mexicana como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estas no tienen como eje central y articulador el asegurar el desarrollo sustentable en cada campo de actividad primaria.

La pregunta eje de esta investigación es ¿hubo participación de actores externos al poder legislativo en la discusión de leyes en materia de desarrollo sustentable?, y en consecuencia determinar ¿qué actores predominaron en la discusión?

El argumento central de este trabajo es que el tema generó inquietud entre diversos grupos de la sociedad interesados en el tema, de tal forma que en

¹Reconociendo que hay un debate entre el termino de sustentabilidad y sostenibilidad atribuido a la traducción, aunque se ha utilizado como sinónimos, en este trabajo se utilizara el termino sustentabilidad ya que la legislación nacional utiliza sustentabilidad. Por desarrollo sustentable se entenderá lo que se definió el Informe Brundtland “que es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades” (Asamblea General de la Naciones Unidas, 2017).

todo proceso de discusión y creación de leyes en materia de desarrollo sustentable en las comisiones dictaminadoras estuvieron presentes diversos actores externos al poder legislativo.

Uno de los supuestos de este trabajo es que si se presenta participación de la sociedad civil o de actores no legislativos se da en las comisiones de la cámara de origen; ya que son actores que al conocer que un tema de su interés está discutiéndose, se ocupan en participar, o en otros casos los legisladores los llaman para recabar información o para darle legitimidad al proceso de toma de decisiones.

El universo de investigación temporal es de 2001 a 2008, durante ese período es cuando se presentaron iniciativas en materia de desarrollo sustentable en las actividades primarias del país como la agricultura, la ganadería, la pesca y la explotación forestal, que fueron dictaminadas con éxito.

El universo de investigación espacial son las comisiones dictaminadoras de la cámara de origen del Congreso mexicano. Es en ellas donde se dictamina la propuesta de Ley, por lo cual es más probable que ahí se lleve a cabo la intervención de actores que están interesados en la legislación, a diferencia de la cámara revisora, donde por lo general sólo se aprueba el dictamen enviado por la cámara de origen, sin modificación alguna, por lo que no hay oportunidad de que llamen a actores no legislativos a menos que haya nudos de conflicto.

La política ambiental en México ha sido abordada desde una perspectiva en la que se analizan las políticas, la gestión ambiental y la evolución del marco normativo Carabias y Rabasa (2017) y Provencio (2004) donde se considera

el andamiaje legal, programas, conceptos y definiciones, en ocasiones se analizan casos específicos como conflictos ambientales.

La relevancia y aportación de este estudio reside en que se analiza la participación de actores no legislativos en la formulación de una política pública; reconociendo que no todas las políticas públicas emanan de la legislación, pero, todas deben enmarcarse en las leyes en la materia. Es importante conocer quiénes son los que participan y apoyan el impulso y desarrollo de la agenda, quienes participaron en la formulación del marco normativo de la política pública de desarrollo sustentable que finalmente impactará en la gestión ambiental.

El Congreso dada su pluralidad también actúa como un contrapeso al Poder Ejecutivo; sin embargo, el Congreso mexicano tiene como función representar a los ciudadanos, los legisladores son los encargados de establecer las reglas mínimas de convivencia de la nación, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Federales y Generales, y los Reglamentos de las mismas.

Con el estudio del proceso de elaboración de leyes puede ser posible observar el modo en el que se toman las decisiones en distintos campos de políticas públicas, quiénes intervienen y qué capacidad tienen para influir. En suma, permite saber si en las decisiones adoptadas se consideró el punto de vista de los interesados, de los afectados o destinatarios de ley.

El estudio es relevante porque se inserta dentro del proceso de toma de decisiones en materia de desarrollo sustentable y permite observar si se toman decisiones informadas, el grado de legitimidad con el que se crean las

leyes; aún más se permite observar si se crearon leyes que disipen conflictos, lo que permitiría la mejor aplicación de la ley.

Las leyes en materia de desarrollo sustentable son importantes de analizar, ya que son los primeros esfuerzos del país por insertarse legalmente en el paradigma de desarrollo sustentable, ya que la situación actual en la que impera el deterioro ambiental y, la escasez y contaminación de los recursos naturales debiera encaminarnos hacia la sustentabilidad.

En ese sentido, el objetivo principal de esta investigación es conocer si hubo participación de la sociedad civil organizada u otros actores no legislativos en el proceso de creación y discusión de leyes en materia de desarrollo sustentable y conocer a los actores que conformaron la comunidad de política pública que participó en el desahogo de la agenda legislativa de desarrollo sustentable, a través de la revisión de informes semestrales y finales, dictámenes y memorias estenográficas de las comisiones dictaminadoras.

De tal forma que este trabajo en el primer capítulo describirá el proceso legislativo y su relación con la participación de actores externos al poder legislativo, para lo cual se abordarán las teorías de Kingdon y Sabatier para comprender y explicar la importancia e interés de estos actores de participar en la discusión de la legislación.

En el segundo capítulo se describirá el surgimiento del paradigma del desarrollo sustentable dentro de la problemática ambiental y se expondrá cómo ha sido la política y legislación ambiental y sustentable en México.

Posteriormente, se identificará y analizará la participación de actores no legislativos en el proceso de discusión de las leyes en materia de desarrollo

sustentable que hay en México, dividiéndose la participación en dos tipos; la primera en la que hay una gran cantidad de actores de diversas instituciones, representando intereses diversos e incluso se identifica participación antes de la presentación de iniciativas en la materia. El segundo tipo de participación que se identifica es aquel en el que es muy reducida.

De tal forma que en el tercer capítulo a través de la revisión de los informes y dictámenes de las comisiones dictaminadoras se identificará y analizará la participación de actores no legislativos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía que se caracterizan por tener amplia y plural participación de actores no legislativos.

En el cuarto capítulo se identifica la participación de actores no legislativos en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en las que la participación de actores externos al Poder Legislativo es reducida.

Finalmente, en el capítulo quinto se compara la participación de los actores en las diversas legislaciones identificando que tipo de actor predomina, tomando en consideración la calidad de la información.

-Capítulo 1. Proceso legislativo y participación social.

El proceso legislativo comienza formalmente con la presentación de una iniciativa ante el pleno de una cámara para reformar una legislación o crear una nueva; posteriormente el tema es turnado a comisiones para que se estudie, se analice y se discuta el tema, para después si se dictamina en positivo, se discute y vota en el Pleno de la cámara de origen; en caso contrario, si se dictamina en negativo o no se dictamina el asunto muere en la comisión.

Si es aprobado por el pleno de la cámara de origen el dictamen se turna a la cámara revisora donde se turna a su vez a comisiones para que se siga el mismo trámite que en cámara de origen; cuando se aprueba sin modificaciones se turna al Ejecutivo y se publica en el Diario Oficial de la Federación, y se configura un cambio en la política pública de la que se legisle.

Si la cámara revisora considera realizar modificaciones a la minuta, el asunto regresa a la cámara de origen si se aceptan las modificaciones se turna al Ejecutivo para el trámite correspondiente, en cambio si se modifica el asunto de nueva cuenta se tiene que devolver el asunto a la cámara revisora para continuar con el proceso legislativo. De tal forma que si bien la legislación establece los tiempos para legislar, todo dependerá de la importancia del tema, del actor o actores que la impulsen, los tiempos electorales y políticos en los que se presente el tema.

Es importante apuntar que el proceso legislativo se caracteriza por tener procesos formales e informales; por procesos formales se refiere a todas aquellas reglas, obligaciones, facultades y procedimientos que le atribuye la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento de la Cámara de Diputados, el Reglamento del Senado de la República, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación al Congreso; y por procesos informales se entiende a todos esos mecanismos, formas y reglas no escritas de la que los legisladores se valen para cumplir en tiempo y forma sus obligaciones.

Las reglas informales, de las cuales es difícil tener conocimiento; son utilizadas ya que las comisiones son un espacio más cerrado, no hay tanto seguimiento público y el acceso es más limitado en comparación con el Pleno de las Cámaras, (en Cámara de Diputados las comisiones tienen como máximo 30 legisladores y en el Senado hasta 8 integrantes). En este estudio sólo se podrá tener conocimiento del proceso legislativo formal y sobre todo del que registren las comisiones; sobre el proceso informal y procesos formales que no hayan sido registrados será imposible tener conocimiento.

Por otra parte, más allá de los procesos electorales, la sociedad y en especial las organizaciones de la sociedad civil, cuentan con diversos mecanismos en diversas instituciones del gobierno para influir en la toma de decisiones. Una de las formas más recurrentes por las que la sociedad en sus diversas formas de organización participa en este proceso es a través de la aportación de información sobre cada problemática específica.

Dentro del proceso de elaboración de políticas públicas², es importante identificar cómo y quién define los problemas, los cuales se establecen dentro de la agenda de políticas públicas. En ese mismo proceso, es importante identificar quienes participan en la elaboración de legislación. La elaboración de leyes, es trascendente ya que en ellas se enmarcan las políticas públicas, y se definen las reglas que guiarán el funcionamiento y aplicabilidad.

En ese sentido, las comisiones del Congreso tienen entre sus facultades el convocar a actores no legislativos para tratar asuntos relativos a su competencia, de acuerdo a lo establecido en los artículos 149 y 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que a letra dicen:

Artículo 149.

1. La Junta Directiva estará conformada por el Presidente y los secretarios de la comisión o comité, siendo el Presidente su titular.

2. La Junta Directiva de la comisión o comité deberá, en su caso:

[...]

VI. Llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia, con representantes de los otros Poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general;

[...]

Artículo 177.

1. En el proceso legislativo de dictamen, la comisión deberá convocar al diputado o diputada federal iniciante, a efecto de ampliar la información acerca de su propuesta. Si éste no asistiere continuará el proceso de dictamen.

2. La comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte:

I. La opinión de los especialistas en la materia;

II. A los grupos interesados, si los hubiere;

² Por políticas públicas se entiende que son “decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado- y no por los particulares- con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público” (Merino:2013, p.17).

III. A los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado;

IV. A las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta, y

V. Las opiniones de los ciudadanos.

Respecto al Senado de la República la atribución para consultar a actores no legislativos para dar trámite al proceso de dictaminación se encuentra en los artículos 129 y 184 del Reglamento del Senado de la República que a letra dicen:

Artículo 129

1. La Junta Directiva tiene las atribuciones siguientes:

[...]

VII. Proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representantes de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión;

[...]

Artículo 184

1. En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.

2. De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos.

De tal forma que la sociedad civil y demás actores interesados en el desarrollo de una política pública tienen la oportunidad de establecer dialogo con los que decidirán cómo se llevará a cabo la aplicación de una política pública.

De acuerdo con Parsons *"el campo de las políticas públicas nació en Estados Unidos bajo los supuestos de un entorno democrático estable y de la existencia de numerosas organizaciones independientes del gobierno, capacitadas tanto para la crítica como para la participación en el ejercicio del gobierno y, en general, en la marcha y directrices de las decisiones públicas."* (Parsons, 2007, pp. XVIII) Sin embargo, él consideraba que América Latina no tenía un entorno democrático ideal para la existencia de éstas organizaciones, en función de que la región se caracterizaba por tener regímenes autoritarios.

Sin embargo, actualmente Latinoamérica y particularmente México se ha transformado, ya que cuenta con instituciones democráticas, alternancia partidaria, pluralidad; por lo tanto, puede ser capaz de desarrollarse un entorno democrático que permita a actores no estatales como la sociedad civil introducirse en la discusión y diseño de la toma de decisiones.

Bajo esta idea es claro que una democracia debe considerar la participación como un elemento principal dentro de la toma de decisiones en todos los sectores y niveles de gobierno; incluyendo el que se da dentro del Poder Legislativo; poder que define las reglas a seguir en todos los campos de actuación del gobierno.

En el Poder Legislativo se definen las problemáticas principales a solucionar, raro es el asunto que no pasa por este poder al momento de gestarse la acción política; por lo que su importancia en la construcción de políticas públicas es totalmente definitoria. Al legislar sobre un tema se definen las atribuciones de las autoridades, el nivel de actuación de las mismas, los derechos y obligaciones de los involucrados; en general se define lo que sí y lo que no se puede realizar respecto a un tema y cómo se tiene que hacer.

Bajo esta idea, es necesario conocer la dinámica de las comisiones dictaminadoras del Congreso para poder determinar el grado de democratización dentro del proceso legislativo.

Como Wayne menciona, siempre hay actores que estarán interesados en trabajar su agenda de política pública, y los intereses y estrategias que sigan dependerán del tipo de institución que representen y desde el cual se involucren ya que *"los ganadores o detentadores de las políticas públicas operan con la estrategia de que lo pequeño es hermoso y que los asuntos necesitan ser privatizados, mientras que aquellos que deseen desafiar las definiciones y la políticas dominantes se esforzarán por socializar y politizar el tema, llevándolo del círculo de expertos al público en general y de la esfera privada a la pública [...] En este sentido, el establecimiento de la agenda tiene que ver con el manejo de conflictos, y las instituciones y organizaciones ocupan un papel central"* (Wayne, citado por Parsons, 2007, pp. 161)

En el presente estudio se considerará como actores que tendrán la intención de socializar y politizar el tema a los actores externos al Poder Legislativo; es decir, a las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y actores gubernamentales. Los legisladores serían aquellos detentadores de políticas públicas, que podrían ser aquellos que deseen discutir el asunto en privado; sin embargo, dadas las condiciones optan por abrir el debate a actores no legislativos.

En el caso del manejo de conflicto de la agenda de desarrollo sustentable en México, es necesario apuntar que, si bien el tema se gestó en el plano internacional por aportación y participación de especialistas en la materia; a nivel nacional, legisladores colocaron el tema en la agenda nacional;

resultando un amplio marco legal sobre el tema de sostenibilidad, que se encuentra contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, entre otras.

Al Congreso llegan los temas que han logrado colocarse en la agenda nacional o partidaria. Se colocan ya sea por la coyuntura, por exigencia de la opinión pública, o porque existe algún grupo o legislador interesado. Sin embargo, el hecho de llegar a la agenda legislativa, no es garantía de que los temas se resolverán favorablemente; ya que sólo algunos temas en los que hay un acuerdo para cambiar el sesgo de la política, son los que se dictaminan de manera positiva.

El tema de sustentabilidad se observa como un asunto prioritario al encontrar su origen en una agenda internacional, que el gobierno mexicano se comprometió a cumplir. Por lo tanto, la discusión respecto al desarrollo sustentable no era si se tenía que regular o no, sino que se infiere que la discusión era el cómo se iba a regular o darle solución a la problemática ambiental a través del proceso legislativo y cumplir con los acuerdos internacionales.

Es importante señalar que los asuntos que son dictaminados positivamente en ambas Cámaras del Congreso Mexicano son en definitiva asuntos prioritarios que requieren de una solución; considerando la gran cantidad de iniciativas que son generadas durante los períodos legislativos y que no logran llegar a la Cámara Revisora.

Como lo indican **Cobb y Elder**, *“el factor central a considerar es la participación en el proceso político y la escala del juego político de las políticas públicas.”* (Cobb y Elder; citados en Parsons et al., 2007). Por lo

tanto, en esta investigación se considera igualmente el factor central la participación de actores no legislativos en el proceso de hechura de leyes de desarrollo sustentable, ya que se presume que como el desarrollo sustentable se concibe en una combinación de dimensión social, ambiental y económica; la participación del sector social interesado en el tema es fundamental, y sobre todo situando el tema en un contexto de democracia participativa.

Por lo cual, quien participa en este juego que se desempeña en el poder legislativo es para intentar mover al sesgo a su favor, como la sociedad civil; que, al internarse en ese proceso, en el que no están obligados a participar, al contrario de los legisladores o quizás otros actores estatales, lo hacen con un interés genuino de participar en la resolución de conflictos.

Para poder participar en ese proceso es importante contar con argumentos suficientes que le permitan al actor internarse en el debate por lo cual se menciona que ***"el análisis del proceso de las políticas públicas implica considerar el impacto del conocimiento."*** (Cobb y Elder; citados en Parsons et al., 2007, pp.184). De tal forma que en el proceso de hechura de políticas públicas de desarrollo sustentable que se desarrolla en el Congreso, es importante considerar a los actores que con información y conocimiento participaron en la discusión.

En consecuencia, se podría afirmar que con la participación de distintos tipos de actores en el proceso de elaboración de una política pública se favorece el debate, dada la multiplicidad de puntos de vista e información que **convergen en la discusión.** *"En la construcción de problemas, aquellos que "conocen" o dicen conocer determinado tema aportan un insumo vital al proceso de elaboración de definiciones. En lo que respecta a las políticas*

públicas, está claro que los profesionales desempeñan un papel clave en la producción y difusión de conocimientos, así como en la interpretación y la implementación de las políticas entre el grueso del público.” (Cobb y Elder; citados en Parsons et al., 2007, pp.185).

Respecto a la política de desarrollo sustentable se sugiere que es necesaria la información de los actores que son especialistas ya que al ser un tema nuevo, al no contar con legislación específica sobre sustentabilidad no se puede hablar de legisladores especializados en el tema.

De tal forma que todo lo que expongan los profesionales en el tema podrá influir en la toma de decisiones; en el caso particular de este estudio se concluye que los legisladores considerando la información que les brinden otros actores interesados o especializados en el tema, motivará que muevan un poco o demasiado el sesgo de la política pública del desarrollo sustentable.

Por lo tanto, en el estudio del proceso de creación de alguna ley, significaría también identificar a los actores que participaron en esa decisión. Por lo que se podría decir que la participación de actores no legislativos y toda la información y puntos de vista que brinden se puede volver definitorio en la toma de decisiones.

1.1 Corrientes múltiples. Kingdon.

Para Kingdon el *“proceso de la agenda de las políticas públicas puede concebirse, como si estuviera compuesto de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política.”* (Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.222). Cada una explica cómo es la inserción de un problema en cada corriente y cómo de ahí pueda transitar a la gestación de

una política pública. Esta teoría ayuda para comprender cómo fue que el tema de desarrollo sustentable se colocó en la agenda mexicana.

Respecto a la corriente de problemas, son tres los mecanismos útiles para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas:

“Indicadores. Son medidas usadas para evaluar la escala y el cambio en los problemas. Los datos y los informes gubernamentales presentan al gobierno un cuadro del problema y, por ende, desempeñan un importante papel en la definición de actitudes y posturas oficiales.

Eventos. Sirven para concentrar la atención en los problemas: desastres, experiencias personales y símbolos.

*Retroalimentación. Aporta información sobre el desempeño actual e indica el incumplimiento de metas o puntos para señalar las **consecuencias inesperadas**” (Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.223).*

De tal forma que puede inferirse que el tema de sustentabilidad se insertó en la agenda de política pública a través de los mecanismos de indicadores y eventos de la corriente de problemas. Los indicadores pueden ser el documento *Los Límites del Crecimiento* del Club de Roma de 1972, el Informe Brundtland de 1987. En el mecanismo de eventos se encuentran la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012.

Definitivamente, tras las Conferencias y Cumbres organizadas por Naciones Unidas se conformó una comunidad de especialistas en desarrollo sustentable; incluso se puede hablar de políticos que comenzaron a impulsar la agenda de desarrollo, los legisladores que finalmente presentaron las iniciativas del tema en el Congreso Mexicano, a la par que en el contexto internacional se debatían esos temas.

La corriente de políticas públicas, Kingdon la compara con una sopa primavera en la que las ideas están en constante interacción, flotando alrededor unas de otras, teniendo de esta manera la posibilidad de confrontarse o combinarse entre sí.

*"En esta sopa algunas ideas flotan hasta la superficie de la agenda y otras se quedan en el fondo. El entorno en el que la sopa chapotea está formado por comunidades de políticas públicas (especialistas en ciertos temas) [...] En esta sopa nadan los empresarios de las políticas públicas: personas dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener algo a cambio en el futuro a partir de las **políticas que apoyan directamente**"* (Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.222).

De tal forma que estos actores siendo conscientes de su influencia, Kingdon menciona que *"son cruciales para la supervivencia y el éxito de una idea; ablandan las comunidades para incrementar la aceptación de una política pública."* (Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.222).

En este caso acerca de la formulación del marco legal de política pública sustentable, estos actores sensibilizan a los actores legislativos sobre la importancia de legislar en el tema, su proyección política y el capital político

que pueden generar al legislarlo; se podrían llamar los actores no legislativos, ya sea agentes de la sociedad civil, funcionarios de gobierno federal, e incluso empresarios.

Por otra parte, la corriente política *"está formada por los siguientes elementos:*

Ánimo nacional: opinión pública, clima de opinión

Fuerzas políticas organizadas: partidos, política legislativa, grupos de presión

Gobiernos: cambios en el personal y la jurisdicción

Construcción de consensos: negociación, adhesiones, e intercambios."

(Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.224).

Cualquiera de estos elementos según Kingdon puede detonar que el tema se desarrolle y transite dentro de la corriente política.

Las negociaciones y adhesiones a las que hace referencia la corriente política se dan en el marco de las Cumbres y Conferencias Mundiales organizadas por Naciones Unidas, ya que se organizaron con el propósito de negociar acuerdos multilaterales para fomentar e impulsar acciones sustentables que la mayoría, si no es que todos los países de Naciones Unidas, acordaban y suscribían. Resultado de esas negociaciones son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 y la Declaración de principios relativos a los bosques del 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible del 2002.

En conclusión, **Kingdon menciona que** *"si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) forman pares en el mismo paquete,*

entonces el punto tiene grandes probabilidades de llegar a la superficie y a las prioridades de la agenda de decisiones, e incluso derramarse hacia otras áreas relacionadas” Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.224). Y así se gestó la política pública sustentable en México, primero se reconoció como un problema a nivel internacional, la comunidad internacional especializada creó propuestas, y hubo receptores políticos.

Sin embargo, es necesario apuntar que el problema fue discutido en el plano internacional, la creación de propuestas también se dio a nivel internacional; pero los receptores políticos tienen y tuvieron que ser nacionales, es decir se identifican en el país.

Y así fue, y sigue siendo un problema el tema medioambiental, por lo tanto, se crearon propuestas como el paradigma de la sustentabilidad que fue recibido por receptores políticos, en este caso por receptores nacionales políticos, ya que aunque el problema fue discutido en el plano internacional y se crearon líneas de acción; a nivel nacional era necesario contar con actores que pudieran desarrollarlo y discutirlo y crear líneas de acción específicos que atendieran la situación a nivel nacional.

De tal forma que se concluye que un tema tiene distintas posibilidades de llegar a colocarse como un problema y posteriormente colocarse dentro de la agenda de políticas para poder solucionarlo. Uno de los medios es a través de actores especialistas en el tema, considerados en la corriente de políticas, y son quienes impulsan el desarrollo del mismo, que en materia de desarrollo sustentable se puede identificar a nivel internacional claramente a los actores, los mismos que promueven la construcción de consensos o negociaciones, elemento necesario en la corriente política.

1.2 Coaliciones promotoras. Sabatier.

Para Sabatier el estudio de las políticas públicas tiene que abordarse sobre la base de subsistemas de políticas, Sabatier menciona que el proceso de políticas públicas puede entenderse como un todo dentro de un contexto de redes y comunidades políticas, en las que las élites tienen un sistema de valores y creencias que bajo su óptica deben de ser atendidos en la formulación de políticas.

De nueva cuenta, como Kingdon se reconoce y rescata la idea de comunidades de políticas públicas. Sin embargo, en este caso se sugiere que las comunidades de políticas públicas son el elemento clave en el desarrollo de un tema de política pública. En el caso particular de desarrollo sustentable se identifica claramente a los actores que conforman la comunidad de política pública internacional; la ONU y sus programas como el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo podrían ser considerados think thanks, o la burocracia como SEMARNAT, SAGARPA y los órganos desconcentrados de estas secretarías, los grupos de interés serían las cámaras empresariales y las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo cual, señala que la conformación del subsistema de políticas **públicas se conforma por** *“ todos aquellos que desempeñan un papel en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas: los elementos del triángulo de hierro, los grupos de interés, la burocracia y los políticos electos; pero también los analistas académicos, los think thanks, los investigadores, los periodistas y otros actores en diversos niveles de gobierno. Todo subsistema de las políticas públicas incluye una serie de actores que participan en algún*

problema de políticas, y no solamente a los tomadores oficiales de las decisiones. Además, los niveles de la formulación de las políticas se extienden hasta alcanzar a aquellos actores que, desde un punto de vista formal, están a cargo de la implementación (servidores públicos, profesionales, implementadores que tienen contacto directo con el público) más que el proceso real de formular políticas.” (Kingdon; citado en Parsons et al., 2007, pp.226).

Sabatier entiende el proceso de políticas públicas, a través del cambio en los subsistemas **de las políticas públicas, que “es resultado de la interacción de parámetros relativamente estables y eventos externos. Esta interacción enmarca las limitaciones y los recursos de los actores en el subsistema y las interacciones dentro del proceso subsistema de políticas públicas.”** (Sabatier; citado en Parsons et al., 2007, pp.225).

En el contexto de la legislación sustentable, una vez ubicado el subsistema de políticas públicas, los eventos externos que estimulan la interacción de nuevo se encuentran identificados en las Cumbres y Conferencias que organiza Naciones Unidas.

“El subsistema de las políticas públicas está compuesto por determinado número de “coaliciones promotoras”, que pueden distinguirse entre sí por sus convicciones y recursos.” (Sabatier; citado en Parsons et al., 2007, pp.226). Es decir que los actores inmersos dentro de la discusión de los problemas, al encontrar entre sí similitud entre sus objetivos y valores pueden crear alianzas para impulsar un tema; y de esa manera participar con más fuerza dentro del proceso de toma de decisiones.

"Sabatier considera que el proceso de las políticas en cuanto al establecimiento de la agenda y otras etapas, está dominado por la opinión de las élites" (Sabatier; citado en Parsons et al., 2007, pp.227). Por lo que se sugiere que es un proceso producto de una serie de estrategias y negociaciones por parte de las coaliciones que se formen, considerando que pueden existir coaliciones con objetivos contrapuestos en el mismo campo de política pública.

"El modelo predice que, cuando las convicciones centrales están en disputa, la composición de los aliados y los oponentes permanecerá bastante estable. Dentro de las coaliciones promotoras habrá un alto grado de acuerdo en los aspectos centrales de las políticas y un menor grado de acuerdo en los aspectos secundarios. Es más probable que se produzcan cambios o modificaciones en los aspectos secundarios que en los centrales o en las convicciones más enraizadas de las políticas públicas." (Sabatier; citado en Parsons et al., 2007, pp.227).

Bajo este contexto, la coalición promotora para que la sustentabilidad se situará en la agenda nacional mexicana, se fue gestando desde que la comunidad internacional pactó y negoció el colocar el tema en la agenda internacional y se comprometiera cada país, incluido México a transitar hacia el desarrollo sustentable.

Considero que donde ambas teorías convergen es en la idea del papel imprescindible de una comunidad de políticas públicas, es decir de actores especializados e interesados en el tema; si bien se han identificado la comunidad especializada a nivel internacional que fue la primera en impulsar este tema, es necesario conocer cuál es la comunidad nacional de política

pública sustentable; quiénes fueron finalmente los que desarrollaron la agenda sustentable a nivel nacional o local.

Para conocer, determinar e identificar la participación de la sociedad civil, en la configuración de la legislación de desarrollo sustentable en México, se utiliza la clasificación de Béjar, que distingue cinco categorías de participantes, **"1) grupos de interés vinculados a los negocios: cámaras empresariales, federaciones y confederaciones, asociaciones de profesionales, 2) grupos de interés vinculados al trabajo organizado: sindicatos, 3) defensoras de causas: nacionales e internacionales, 4) cabilderos: especializados y no especializados y, 5) expertos: investigadores vinculados al sector académico o a centros de pensamiento."** (Béjar, 2017).

Si bien este estudio se enfoca en identificar la participación de la sociedad civil, se registra también la participación de actores de los gobiernos municipales, estatales y federal; porque finalmente ellos también tienen opiniones que posicionar y debieran estar totalmente interesados en participar, ya que finalmente serán ellos quienes ejecuten el marco legal que se construya en el Poder Legislativo. Su participación es también importante porque ellos, al implementar la ley, pueden tener bien identificados temas y puntos de conflicto. Por lo tanto, también se incluirá en la clasificación; para conformar seis categorías de participantes que no son actores legislativos.

- Capítulo 2. Desarrollo sustentable y política medioambiental.

De acuerdo con Eduardo Gudynas *"el primer antecedente de importancia del término sostenible o sustentable provino de la biología, especialmente por quienes trabajaban en los sectores forestales y pesqueros."* (Gudynas, 2004, pp.48)

El tema medioambiental comenzó a posicionarse en la agenda internacional con la publicación de **"Los límites del crecimiento"** elaborado por el Club de Roma en 1972, que evidenció la crisis ambiental y concluía que, si la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se seguían desarrollando y creciendo de manera exponencial, se alcanzarían los límites de crecimiento de la Tierra en los próximos años.

El tema siguió su curso en la agenda con el lanzamiento de la **"Estrategia Mundial para la Conservación"** realizada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza con apoyo del Fondo Mundial para la Vida Silvestre y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Esa estrategia planteaba un plan de acción concreto que permitiera asegurar una relación continuada entre los humanos y el medio ambiente, a través de **tres objetivos:** *"Mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales. Preservar la diversidad genética. Y asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas."* (Estrategia Mundial para la Conservación, 1981).

Posteriormente, en 1987 se publica **"El Informe Brundtland: Nuestro Futuro en Común"** por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo creada por el Secretario General de las Naciones Unidas. En este documento

se define por primera vez el término **"desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"** (Asamblea General de la Naciones Unidas, 2017).

Resultado de ese informe, en 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas llevó a cabo la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)* o la Cumbre para la Tierra, en Río de Janeiro una reunión gubernamental internacional en la que los líderes mundiales negociaron sobre cuestiones del medio ambiente y el desarrollo, **que tenían como objetivo "lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes"** (Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992)

Resultado de esas negociaciones internacionales se aprobaron 5 grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura: el Programa 21, que de acuerdo con Naciones Unidas *"es un programa de acciones minucioso y amplio que exigía nuevas formas de invertir en nuestro futuro para poder alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI. Sus recomendaciones iban desde nuevos métodos educativos, hasta nuevas formas de preservar los recursos naturales, pasando por nuevos caminos para participar en el diseño de una economía sostenible"*, (Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establecía obligaciones a los Estados parte, el Convenio

Marco sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Declaración de principios Forestales.

Diez años después, en 2002 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo o Río +10. Esta Cumbre tenía como principal objetivo reafirmar el compromiso político mundial con el desarrollo sustentable del que surgieron la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de Johannesburgo. Igualmente se trabajó en el reforzamiento del Programa 21.

En 2012, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, nuevamente en Río de Janeiro, en la que se discutió internacionalmente cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y sobre cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible. Resultado de esa discusión se generó el documento *El futuro que queremos*.

Es importante señalar que previamente al desarrollo de una política sustentable, en México ya existían políticas que abordaban el tema medioambiental, incluso contaban con instituciones encargadas de esa política.

La génesis de una política ambiental en México se da en los años ochenta, de acuerdo con Micheli, es en ese período en el cual la crisis medioambiental se evidencia, por ende, el tema se incorpora en la agenda política e identifica tres procesos que generaron esta incorporación

"1) un ciclo de catástrofes tanto naturales como generadas por la actividad productiva, que dejó clara la ausencia de una capacidad

*institucional para resolver esta problemática, 2) la emergencia del modelo neoliberal en la estrategia de desarrollo económico y social del país, y 3) el afianzamiento de tendencias internacionales de creación de un mercado ambiental, la construcción social en la que la crisis ambiental será superada con el paradigma de la **sustentabilidad**.”* (Micheli, 2002, pp.4)

La primera pieza legislativa medioambiental en México se dio en 1971 con la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Con ella la gestión ambiental quedó a cargo de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976) que era parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Después quedó a cargo de la Subsecretaría de Ecología (1983), que formaba parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El tema medioambiental se colocó en la agenda nacional con Miguel de la Madrid, ya que él fue el primer presidente en incluirlo en el Plan Nacional de Desarrollo en el que se plantearon estrategias para el uso adecuado de los recursos, según Micheli (2002).

En 1987 al reformar los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le atribuyó al gobierno mexicano el actuar a fin de mantener el equilibrio ambiental. A raíz de esta reforma se creó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988.

En 1992 se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En este contexto, Micheli (2002) menciona que *"la normatividad indicaría a los poderes públicos cuándo y en qué condiciones intervenir en acciones de defensa del medio ambiente, y por tanto*

*apuntaría a crear un marco de consenso. La principal debilidad que **arrastraba la política ambiental era la ausencia de reglas "objetivas"** para la actuación gubernamental, en el marco de una opinión pública que reclamaba crecientemente acciones para detener el deterioro **ambiental"** (p.5)*

Durante los años ochenta, México tuvo presencia en la discusión internacional sobre medio ambiente organizada por Naciones Unidas que dio como resultado un marco internacional.

De acuerdo con Micheli (2002) ***"el gobierno mexicano ratificó el Protocolo de Montreal, para la protección de la capa de ozono, y firmó el convenio de Basilea (1989), para regular el tránsito transfronterizo de desechos peligrosos. La presencia mexicana en estos foros internacionales se caracterizó por el alineamiento con las tendencias encabezadas por los países desarrollados, de modo distinto a como ocurría con los gobiernos de países como Brasil, India o China, reconocidos por su posición de esquivar las presiones ambientales internacionales para no afectar su desarrollo industrial. De esta manera, el tema del medio ambiente también confirmaba el **acercamiento a las definiciones de un nuevo orden internacional"***** (p.6)

Múltiples factores han influido en el avance de la agenda ambiental a nivel internacional, desde los movimientos sociales hasta el comercio internacional. En el caso mexicano, la apertura comercial requirió cambios en leyes ambientales, debido a que las exportaciones de bienes están sujetas cada vez más a medidas ambientales a nivel internacional aprobadas por la Organización Mundial del Comercio.

Con la discusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a principios de los años noventa, entre México, Estados Unidos y Canadá, múltiples organizaciones de la sociedad civil vieron una amenaza a los recursos naturales y una ventana que permitiría disminuir la rigidez de las leyes ambientales en la región de Norteamérica.

Finalmente, no se disminuyó la rigidez de las leyes ambientales y el TLCAN obligó a México al cumplimiento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente e insertó otras disposiciones en materia ambiental.

EL TLCAN, firmado en 1992, entró en vigor en 1994, incluyó en el texto la promoción del desarrollo sostenible, la obligación de las partes en el cumplimiento de tratados medioambientales como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) el cual México firmo en 1991, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono (1987), y el convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989). Se firmó también el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, un acuerdo paralelo al TLCAN, que recalca ***"la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable"*** (ACCAN, 1993).

Además, se crea la Comisión de Cooperación Ambiental un foro para la discusión de asuntos ambientales, elaboración de recomendaciones técnicas y de estrategias para prevenir la contaminación. El texto TLCAN exige información científica que evite que presuntos riesgos al medioambiente sean utilizados como obstáculo al comercio (Capítulo VII). Exige también la obligación de las partes de cumplir tratados en materia ambiental que hayan

firmado y promueve la cooperación para el cumplimiento de tales tratados (Capítulo XI), la regulación de la inversión extranjera, en el capítulo XI, reconoce lo inadecuado **de alentar la inversión "relajando las medidas internas aplicables al medioambiente"**.

En ese contexto, en México en 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), que de acuerdo con el gobierno mexicano *"dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de desarrollo sustentable"* (SEMARNAT, 2017).

La SEMARNAP como parte de la planeación del manejo de recursos naturales publicó el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 1995-2000 cuyo objetivo era frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente y promover el desarrollo económico y social con criterios de sustentabilidad.

De acuerdo con Micheli (2002) tras la creación de la SEMARNAP y la definición de los objetivos de ésta, la nueva concepción política ambiental acorde con las tendencias de la globalización fue trasladada a una nueva ley: en 1996, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue reformada, dando paso a una nueva definición el desarrollo **sustentable en los términos siguientes:** *"El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente, y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa*

la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, 1996).

En 1998 se llevó a cabo una reforma constitucional mediante la cual se reconoce que ***"todas personas tienen derecho a un medio adecuado para su desarrollo y bienestar (Constitución General de la República, artículo cuarto, párrafo cinco adicionado) y que "corresponde al Estado la rectoría el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable"*** (Constitución General de la República, párrafo primero reformado). (Micheli, 2002, pp.7)

Uno de los supuestos de este trabajo es que el surgimiento y desarrollo de la agenda de desarrollo sustentable en México se ve beneficiada gracias al desarrollo a nivel internacional de una agenda de desarrollo sustentable. Ésta, a su vez, tiene un origen en el hecho fehaciente de que el mundo está atravesando una crisis ambiental, lo cual generó una respuesta internacional para poder superar la crisis; y una de las respuestas fue la sustentabilidad.

En México antes del 2001 había una ausencia de reglamentación en materia de desarrollo sustentable. En el ámbito internacional, el Estado mexicano se encontraba presente en las discusiones tendientes a asegurar el desarrollo sustentable, fundamentadas en el Informe Brundtland de 1987, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río en 1992, y sus posteriores Conferencias. Particularmente, de la primera en 1992, se desprende toda una estrategia mundial de conservación con una directriz de desarrollo sustentable.

Por otra parte, anterior a la primera ley de desarrollo sustentable, la materia ambiental se encontraba contenida solamente en la Constitución Mexicana,

en la Ley General de Vida Silvestre, y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. No obstante, no había legislación clara y concisa del tema que aborda los distintos campos medioambientales de producción y desarrollo sustentable, como lo son los recursos forestales y pesqueros.

-Capítulo 3. Leyes con mayor participación de actores no legislativos.

En este capítulo se analizará la participación de diversos actores en el proceso legislativo de tres leyes que presentan un alto nivel de participación de acuerdo a lo informado por las comisiones dictaminadoras. Estas tres piezas legislativas son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, que contaron con amplia participación de académicos y autoridades de gobierno; aunque cada una presentando sus particularidades, es importante señalar que dos de estas legislaciones siguen vigente en el marco normativo mexicanos, siendo la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía abrogada en diciembre de 2015 con la promulgación de la Ley de Transición Energética.

3.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable

-Contexto de Iniciativa-ley

El tema del desarrollo rural está regulado gracias a la adición de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se dio en el año de 1983 bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Sin embargo, no fue hasta el año 2011, incluso después de que se promulgara la Ley reglamentaria de desarrollo rural adicionó un párrafo en el cual se especificó que se esa fracción hacía referencia al desarrollo rural sustentable.

En 1992 se promulgó la Ley Agraria, legislación que, si bien también es reglamentaria del artículo 27 constitucional, refiere únicamente a la división de la tierra; por lo cual no se contaba con legislación específica que regulara

las actividades agropecuarias del país, como la caña de azúcar, pesca, agricultura y las actividades energéticas.

En el contexto internacional dentro del cual surge la Iniciativa que le da origen a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en septiembre del 2000 se llevó a cabo la Cumbre Milenio 2000, en la que los líderes mundiales acordaron adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y para ponerla en marcha se trazó una hoja de ruta llamada Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los que se contenía garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

El sector agrícola mexicano a partir de la firma del TLCAN atravesó por un proceso de liberalización económica, se eliminaron o disminuyeron subsidios, se eliminaron los precios de garantía y se incentivó que el libre mercado determinara los precios; lo que provocó que el sector agropecuario mexicano participara en condiciones de desigualdad.

Con base en lo anterior, se sugiere que la aparición en la agenda política, particularmente legislativa de este tema se entiende en la corriente de problemas de Kingdon, en el que un evento como las Cumbres internacionales sirvieran para concentrar la atención en el tema de desarrollo sustentable, que incluso derramó su influencia al nivel legislativo y no se quedó en el nivel Ejecutivo, quien es el que asiste y lleva la agenda en el contexto internacional.

-Descripción del proceso legislativo

El origen de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se da a raíz de la presentación de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el 27 de abril del 2001 presentada por los diputados Julián Luzanilla Contreras,

Silvano Aureoles Conejo, Jaime Rodríguez López, Edgar Consejo Flores Galván, Jesús Alejandro Cruz Gutiérrez, Andrés Carballo Bustamante, Silverio López Magallanes, César Horacio Duarte Jáquez, Miguel Vega Pérez, Maricruz Cruz Morales, José Jaimes García, Melitón Morales Sánchez, Agustín Trujillo Iñiguez, Rubén García Farías, Augusto Gómez Villanueva, Alberto Gándara Magaña, Santiago Guerrero Gutiérrez, Roberto Domínguez Castellanos, Maricela Sánchez Cortés, Concepción González Molina (integrantes del PT, PRI, PRD, PAS, CD,PPN) en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

La Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas Agricultura y Ganadería, y Desarrollo Rural. La Comisión de Agricultura y Ganadería, presidida por Jaime Rodríguez López (PRI) y la de Desarrollo Rural presidida por Silvano Aureoles Conejo (PRD); ambos presidentes y algunos integrantes de las comisiones fueron proponentes de la Iniciativa.

De acuerdo con el dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural con proyecto de Ley de Desarrollo Rural **Sustentable** "en las comisiones se llevaron a cabo dos foros preliminares de consulta: el Taller sobre Desarrollo Rural: contenidos y perspectivas, así como el Foro Nacional México hacia el Siglo XXI, en los cuales se vertieron valiosos conceptos sobre la materia. Se llevaron a cabo cinco sesiones de trabajo con el Ejecutivo Federal, coordinadas por la Secretaría de Gobernación, con la participación de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Desarrollo Social y de la Reforma Agraria.

Las comisiones dictaminadoras realizaron dos sesiones de audiencias públicas: una, con organizaciones del sector social, y otra con organismos

representativos del sector privado, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

"Al interior de todas las fracciones parlamentarias representadas en la H. Cámara de Diputados, se llevaron a cabo reuniones de análisis para fundamentar sus observaciones y aportaciones a la Iniciativa." (Dictamen de las Comisiones Unidas De Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001).

El dictamen de la Iniciativa fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, el 23 de octubre de 2001, por 412 a favor, 6 meses después de su presentación. Los posicionamientos de los Grupos Parlamentarios fueron a favor del dictamen.

En la Cámara de Senadores fue turnada en Comisiones Unidas a la Desarrollo Rural; Agricultura y Ganadería; Estudios Legislativos; y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, aprobada por el Pleno de la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2001 con 107 votos a favor y uno en contra (PVEM).

Durante los posicionamientos de los Grupos Parlamentarios, el PVEM se pronunció en contra de la minuta, ya que planteaban una serie de modificaciones presentadas por la senadora Emilia Patricia Gómez Bravo, argumentando:

"Aún hoy existen un gran número de ejemplos de políticas públicas inadecuadas que en el pasado han afectado los ecosistemas, el apoyo al crecimiento indiscriminado de la frontera agrícola que destruye el hábitat de diversas especies, el impulso a la ganadería extensiva que deforesta y destruye ecosistemas enteros en todo el país, el uso

intensivo de agroquímicos que generan dependencia por parte de los agricultores hacia las compañías que los producen y envenenan y degradan el agua y los suelos.

Asimismo, en general, el fomento de tecnologías y productos agropecuarios, cuyo fin es el de satisfacer las necesidades del mercado, tales como los grandes monocultivos, sin tomar en cuenta la repercusión que sobre el medio ambiente tienen y olvidando que es la tierra la que nos da de comer, violentándola, envenenándola y destruyendo sus frutos.

*Por lo anterior, es por lo que consideramos la gran importancia de que exista un ordenamiento que en verdad regule y promueva un auténtico desarrollo rural sustentable, pero que en realidad contemple los instrumentos y mecanismos necesarios para que esto se haga **realidad.**" (Senado de la República, Versión estenográfica Sesión Ordinaria 13 noviembre de 2001).*

No habiendo modificaciones por parte del Senado ni observaciones por parte del Ejecutivo se promulga el 07 de diciembre del 2001.

- Identificación de los actores sociales y políticos.

De acuerdo con el turno de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable se dictaminó por las Comisiones de Desarrollo Rural y la de Agricultura y Ganadería, siendo ésta última la que iba en primer término, por lo cual se concluye que era la comisión que guio el trabajo legislativo y, por lo tanto, sería la comisión que tendría mayor número de información al respecto. En consonancia a lo

declarado en el dictamen de las comisiones; en el que se expresa una gran consulta y participación de diversos actores sociales y políticos.

Sin embargo, la comisión que cuenta con registros referentes al trabajo legislativo de la dictaminación de la Iniciativa es la Comisión de Desarrollo Rural de la LVIII Legislatura, a través de la "Memoria del Foro Nacional. Nuevas Visiones y Estrategias del Desarrollo Rural México Siglo XXI. Por un desarrollo rural equitativo, incluyente **y sustentable.**" Mismo foro que en el dictamen es señalado como uno de los espacios en los que se expuso valiosa información.

De acuerdo con lo contenido en la memoria del Foro Nacional de la Comisión de Desarrollo Rural, el foro se realizó durante dos días, el 5 y 6 de abril del 2001, a través de 4 mesas de discusión y un panel, en los que participaron alrededor de 79 actores del sector social, político, empresarial y académico quienes vertieron sus visiones, posturas, propuestas y críticas respecto al estado agrario mexicano.

Las mesas se dividieron en Desarrollo Económico/Productivo, Bienestar Social y Calidad de Vida, La Cuestión Agraria, y Medio Ambiente y Recursos Naturales, temas que permitían la inclusión de diversos actores.

Tabla. Actores no legislativos que participaron en la discusión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

	Tipo de Actores	Número de Actores
Actores	Nivel Ejecutivo	3
	Nivel Estatal	9

Gubernamentales	Nivel Municipal	1
Grupos de interés vinculados a negocios	Cámaras Empresariales	4
	Agrupaciones Gremiales	3
	Confederaciones	2
Defensores de Causas	Organizaciones de la Sociedad Civil Nacionales	14
	Organismo Internacional	1
Expertos	Académicos	22
	Ciudadanos no Organizados	17
Total de Participantes		76

Observando el número y tipo de ponentes la participación puede ser considerada como múltiple y diversificada, es decir no se acotó a un tipo de actor; participaron todo de tipo de actores y tomando en consideración el tiempo de duración del foro, una gran cantidad de actores expresaron sus posturas y aportaron información sobre el tema.³

³ Entre los actores gubernamentales se destaca a nivel ejecutivo, al Lic. Víctor Lichtinger Waisman quien se desempeñaba como Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al C. Javier Usabiaga Arroyo quien era titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. De entre los grupos de interés vinculados a los negocios se destaca la participación de integrantes de la Confederación Nacional Ganadera, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Sociales y Productores y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C. Entre las organizaciones

Al observar que la participación en su mayoría se realizó por los expertos, particularmente de académicos universitarios; se deduce que la misma se centró en la recopilación de información, ya que los académicos son considerados como los expertos que aportan insumos científicos en la discusión de la definición del problema o en la elaboración de soluciones.

Aún más, dado el entramado legal que existía en ese momento se consideraba un tema nuevo, de ahí puede surgir la intención de los detentadores de políticas públicas, en este caso, de los legisladores de socializar el tema.

Así mismo, no se dejó fuera de discusión a los grupos de interés vinculados a los negocios; a los empresarios, a los productores organizados que son los principales destinatarios de la ley. Cámaras empresariales, agrupaciones profesionales y confederaciones participaron en la discusión de la legislación.

La participación de alrededor de 15 representantes que se clasificarían en los defensores de causas, conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil demuestra que había una clara exigencia de la sociedad por legislar en el tema, pero sobre todo para tratar de incidir, porque son los actores que en su mayoría intentan desafiar el manejo de política pública dominante.

La nutrida participación de diversos actores evidencia que se trataba de un tema coyuntural, que, impacto en todos los interesados, implicados,

de la sociedad civil la Fundación Mexicana para mejorar la calidad de vida rural A.C., la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A. C. y el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. El organismo internacional es la Red para el Desarrollo Sostenible de México que forma parte del Programa de Redes para el Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Network Programme SDNP) de Naciones Unidas. Los académicos son en su mayoría de la Universidad Autónoma de Chapingo.

especialistas y posiblemente afectados o beneficiados, dependiendo del cambio en el sesgo de la política pública, del tema. Los interesados, como la sociedad civil, los implicados como las autoridades de los distintos niveles de gobierno, especialistas, como lo son los académicos, y los posibles afectados o beneficiados, como lo son el gremio de ganaderos o agricultores. Incluso se contó con un amplio número de ciudadanos no organizados que participaron en la discusión.

A pesar de no contar con toda la información sobre los espacios de análisis y discusión de la Iniciativa que en el dictamen en la Cámara de Origen se expresa que existieron, el análisis del Foro Nacional es una buena muestra de los posicionamientos y discusión del proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Por lo cual se sugiere que es en ese espacio donde se concentró la discusión; ya que en las comisiones dictaminadoras en la Cámara Revisora, en este caso el Senado discutió con la sociedad el tema, ya que la minuta fue aprobada sin modificaciones tan sólo 21 días después de que se votó el dictamen en la Cámara de Origen.

De tal forma que tomando en consideración a Kingdon el tema se colocó en la agenda a través de las tres corrientes; respecto a la corriente de problema, al estar presentes actores de los tres niveles de gobierno se conformó la retroalimentación, la corriente de políticas públicas se observa ya que hay una comunidad de política pública presente interesada en el tema dada la pluralidad de actores presentes aunque se concentrara en actores académicos/expertos y organizaciones de la sociedad civil; la corriente de política conformada por fuerzas políticas organizadas y construcción de consensos, fue lo que se realizó al discutirse en el Congreso. Retomando a Sabatier, que explica la agenda de política pública a través de

las coaliciones promotoras, que se conforman en las redes y comunidades de políticas, de tal forma que en este caso se observa la conformación de lo que se conoce como triángulo de hierro en el que participan la burocracia (actores gubernamentales, sobresaliendo la burocracia estatal), grupos de interés (organizaciones de la sociedad civil nacionales) y políticos electos (legisladores).

3.2 Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables.

- Contexto de Iniciativa-ley

Previo a la existencia de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, en la legislación mexicana existía la Ley de Pesca que entró en vigor en 1992, esta ley regulaba el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros de la nación y reglamentaba las concesiones, permisos, autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Pesca, así como las infracciones; se regulaba también, la investigación y capacitación relativas a la producción acuícola. La ley fue derogada con la promulgación de la Ley General de Pesca y Acuacultura.

Creado en 1962 el Instituto Nacional de Pesca se ocupaba de la investigación científica y técnica de pesca mexicana; posteriormente en el año 2001 por decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, responsable de diseñar y conducir las políticas públicas de la pesca y acuacultura.

El Instituto Nacional de Pesca desde el año 2000 elabora la Carta Nacional Pesquera que proporciona información acerca de dónde, cuándo y cuánto se

permite pescar, sin alterar el equilibrio ecológico y la forma más adecuada para extraer especies susceptibles de aprovechamiento.

Un par de años previos a la creación de la Ley de Pesca y Acuicultura Sustentable en el ámbito internacional la Organización de las Naciones Unidas organizó la Cumbre del Milenio en el 2000 en el que los dirigentes acordaron trabajar para lograr 8 objetivos mundiales.

Entre esos objetivos se encuentra el de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; que cuenta con 4 metas, entre la que se destaca la de haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010, que entre sus indicadores estaba la sobreexplotación de la pesca global. Lo que evidenciaba la problemática de pesca y acuicultura que existía a nivel mundial.

En la misma tesitura, en la Cumbre de Johannesburgo en el año 2002 en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible a la par de reafirmar el compromiso de las naciones con el desarrollo sustentable, reconocían los problemas a los que se enfrentaba el mundo, entre los que se encontraba el marítimo,

"el medio ambiente mundial sigue deteriorándose. Continúa la pérdida de biodiversidad; siguen agotándose las poblaciones de peces; la desertificación avanza cobrándose cada vez más tierras fértiles; ya se hacen evidentes los efectos adversos del cambio del clima; los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, y los países en desarrollo se han vuelto más vulnerables, en tanto que la contaminación del aire, el agua y los mares sigue privando a millones de seres humanos de una vida digna" (Declaración de Johannesburgo

sobre el Desarrollo Sostenible.” Organización de las Naciones Unidas, 2002)

Por lo tanto, se hacía necesario un marco institucional que reforzará las acciones llevadas a cabo por el gobierno nacional para que, así como se aprovecharán los recursos pesqueros, se protegiera la diversidad marítima.

En la misma agenda internacional, se acordó un Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del que se destaca el deber de los Estados de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sustentable a nivel nacional.

“163. Cada país tiene la responsabilidad primordial de su propio desarrollo sostenible, y es imprescindible insistir en la función de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. Todos los países deberían promover el desarrollo sostenible en el plano nacional, entre otras cosas, promulgando y aplicando leyes claras y eficaces que apoyen el desarrollo sostenible. Todos los países deberían fortalecer las instituciones gubernamentales, incluso mediante el suministro de la infraestructura necesaria y el fomento de la transparencia, la responsabilidad y las instituciones administrativas y judiciales justas.”
(Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.” Organización de las Naciones Unidas, 2002.)

Finalmente es importante mencionar que el Programa 21 creado en la Conferencia de 1992, cuenta con un capítulo donde establece una guía de acciones que los Estados deben de seguir para asegurar la protección de los océanos y mares, así como para la protección, uso racional y desarrollo de sus recursos vivos. Ese Programa también fue discutido y enriquecido en la

Cumbre de Johannesburgo del 2002, dos años antes de la Promulgación de la Ley de Pesca y Acuacultura Sustentable.

-Descripción del proceso legislativo

La Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables tiene su origen en la presentación de cuatro iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura. La primera fue Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Pesca, presentada por el diputado Eugenio Mier y Concha Campos, del Grupo Parlamentario del PRI; el 28 de abril de 2004. La segunda fue la Iniciativa de Ley que crea el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero PROMAR, que fue presentada el 23 de noviembre de 2004 por el diputado Enrique Ariel Escalante Arceo, del Grupo Parlamentario del PRI, y suscrita por los diputados Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, Carmen Guadalupe Fonz Sáenz y Oscar Rodríguez Cabrera, todos del Grupo Parlamentario del PRI.

La tercera propuesta fue la Iniciativa con proyecto de Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, presentada por integrantes de la Comisión de Pesca, el 10 de diciembre de 2004. Finalmente, la cuarta fue la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Pesca, presentada por el Congreso del Estado de Jalisco, el 24 de mayo de 2005.

Todas estas Iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Pesca, presidida por Francisco Javier Obregón Espinoza del Grupo Parlamentario del PRD. El diputado Eugenio Mier y Concha Campo, autor de una Iniciativa era Secretario de la Comisión de Pesca; así mismo el diputado Oscar Rodríguez

Cabrera quien suscribió una Iniciativa era integrante de la Comisión de Pesca.

En el dictamen que presentó la Comisión de Pesca, con proyecto de decreto **se señala que...**

*"a fin de enriquecer el dictamen, la Comisión de Pesca acordó llevar a cabo una amplia consulta nacional al sector pesquero y en general a todos los interesados en la materia. En tal virtud, se realizaron 18 foros de consulta en diversos puntos del país; además de reuniones de trabajo con sectores relacionados con la actividad, como el industrial; el social; el académico; el acuícola; las dependencias involucradas con el sector; entidades federativas; por citar las más importantes. Asimismo, se recibió un amplio número de opiniones de **interesados en plantear sus comentarios.**" (Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Pesca, con proyecto de decreto que expide la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, 2006).*

En la discusión del dictamen de la Comisión de Pesca, con proyecto de decreto que expide la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables en el Pleno de la Cámara de Diputados, el diputado Adrián Chávez Ruiz, quien fundamentó el dictamen, enfatizó que para la realización del dictamen la Comisión de Pesca realizó foros de consulta y reuniones de trabajo en distintos puntos del país, con sectores relacionados con la actividad, como el industrial, el social, el académico, el acuícola, las dependencias involucradas con el sector, entidades federativas, para recoger las propuestas de estos actores.

Los oradores que participaron en los posicionamientos de los grupos parlamentarios fueron el diputado Jesús González Schmal por Convergencia;

por el Partido de la Revolución Democrática, Benjamín García Meza; por el Partido Acción Nacional, José Evaristo Corrales Macías y por el Partido Revolucionario Institucional, Eugenio Mier y Concha.

Reconociendo que el dictamen es resultado de un ejercicio de consenso no sólo entre los legisladores sino de la sociedad en general, el dictamen fue aprobado el 19 de abril de 2006, con 363 votos en pro y 1 abstención.

Posteriormente fue turnado a la Cámara de Senadores, en la cual la minuta fue turnada en Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos, para emitir el dictamen correspondiente. En la discusión del dictamen de estas Comisiones el 27 de abril de 2006, el senador José Carlos Cota Osuna del Grupo Parlamentario del PRI, fundamentó el dictamen a nombre de las comisiones que lo elaboraron, y mencionó que fue en la Cámara de Origen fue donde se generó una consulta a los actores fundamentales de la pesca que son los pescadores, cooperativas, armadores, investigadores, autoridades estatales y federales de la pesca en México. En consecuencia, el senador a nombre de las comisiones dictaminadoras se considera que la Ley es un avance sustancial en materia de sustentabilidad respecto a la actividad pesquera.

En la discusión también participaron, el senador Ricardo Gerardo Higuera, del Partido de la Revolución Democrática y el senador Carlos Villalobos Organista, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, para posicionarse a favor del dictamen. Por otra parte, la senadora Sara Isabel Castellanos del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, mencionó que la Minuta contenía serias deficiencias de conservación de los recursos marinos y de los ecosistemas y que era necesario hacer compatible esta ley con la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General del Equilibrio

Ecológico y con los instrumentos de política, sin embargo, considera que es necesario que continuar con el trabajo que ya se ha llevado a cabo con la minuta de la Ley General de Pesca.

En el posicionamiento del Grupo del Partido Revolucionario Institucional, participó el senador Jorge Abel López Sánchez, quien en su pronunciamiento mencionó que durante dos años se llevaron a cabo intensas reuniones, negociaciones y acuerdos con los sectores productivos de la pesca y la acuicultura, con las autoridades pesqueras, con diputados y senadores; por lo que dijo que existía un amplio consenso del sector pesquero nacional, de la Confederación de Sociedades Cooperativas, de la Cámara de la Industria Pesquera, de la Unión de Armadores, de los acuicultores del país, con algunas observaciones, incluso mencionó que en las próximas sesiones de la Comisión Permanente, se presentarían las iniciativas que vendrán a darle un mejor marco a esta nueva ley.

Finalmente fue aprobado el decreto por el que se expide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, con 79 votos a favor. Por lo que fue turnado al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal emitió unas observaciones, al decreto por el que se expide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable; en la que exponía que de acuerdo a la redacción de la Ley al Ejecutivo Federal se le dificultaría verificar el cumplimiento de la Ley en las zonas económicas especiales. Así mismo, mencionaba que en su opinión en la Ley se podía interpretar una extraterritorialidad, es decir que se les atribuía a las autoridades federales jurisdicción en territorios que, de acuerdo a la Constitución política y Acuerdos Internacionales, la nación no tiene jurisdicción, como los territorios de altamar.

Igualmente, en las observaciones del Ejecutivo Federal se menciona que de acuerdo la redacción de la Ley se interpreta que la Secretaría de Marina tiene facultad de investigación en los ilícitos pesqueros, cuando de acuerdo a otras disposiciones legales, no es así, ya que el único con facultad de investigación es el Ministerio Público, y la Secretaría sólo debe coadyuvar. También se menciona que la Ley podría generar un conflicto en el ámbito de aplicación de acuerdo a lo establecido en la legislación ambiental. Así mismo se menciona que por una redacción poco clara se generaba una confusión respecto a la naturaleza jurídica de los organismos el Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura y del Instituto Nacional de Pesca.

Las observaciones fueron recibidas por la Cámara de Diputados, y le fueron turnadas a la Comisión de Pesca. En el dictamen de la comisión, se atienden y se considera procedentes las observaciones del titular del Poder Ejecutivo, por lo que se propusieron una serie de correcciones, modificaciones y adiciones a diversos artículos a efecto de dar debida respuesta a las observaciones en cuestión.

En la discusión del dictamen de la Comisión de Pesca con proyecto de Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, por el pleno de la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 2006, el diputado presidente de la Comisión de Pesca, Carlos Orsoe Morales Vázquez del PRD fundamentó el dictamen ante el Pleno.

En la discusión en el uso de la palabra participaron, la diputada Blanca Luna Becerril, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, el diputado Abundio Peregrino García, del Partido del Trabajo, la diputada María Guadalupe García Noriega, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista, el diputado José Luis Blanco Pajón, del Partido Revolucionario Institucional, el

diputado Juan Adolfo Orci Martínez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el diputado Luis Fernando Rodríguez Ahumada, del Partido de Acción Nacional, el diputado Tomás José Luis Varela Lagunas de Convergencia, el diputado Pedro Pulido Pecero y el diputado Joaquín Jesús Díaz Mena, del grupo parlamentario del PAN. Todos para hablar en pro del dictamen. Finalmente se aprobó el dictamen por 429 votos a favor y 2 en contra. Se turnó a la Cámara de Senadores.

En el Senado la minuta se turnó en Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos. La votación del dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, se llevó a cabo el 26 de abril de 2007, aprobándose por 76 votos a favor.

El 24 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expedía la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

- Identificación de los actores sociales y políticos.

Al contar con una Iniciativa de Ley elaborada por la misma comisión dictaminadora, se puede dividir la participación política y social en dos fases, la primera, es la fase previa a la presentación de la Iniciativa por parte de la Comisión de Pesca; y la segunda fase se da ya en la discusión de las Iniciativas que dieron origen a la Ley.

De acuerdo a los informes semestrales de actividades de la Comisión de Pesca de la LIX Legislatura, se puede observar que los diputados integrantes de la comisión se reunieron con diversos actores, previo a la presentación de

su iniciativa con la intención de discutir y analizar propuestas al marco legislativo en materia pesquera.

Las reuniones llevadas en una fase previa, se realizaron con pocos actores, de los gobiernos federal y estatal, así como con el sector empresarial pesquero de algunas regiones de México; lo que puede ser explicado en razón de que al ya existir una legislación e instituciones encargadas de la administración pesquera en México, y un sector de la economía nacional dedicado a esa actividad; los legisladores se interesaron por escuchar y considerar las experiencias de la ley vigente y encontrar los problemas que estos actores ya pudiesen haber tenido detectados.⁴

Tabla. Actores no legislativos que participaron previo a la presentación de iniciativas en materia de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable.

	Tipo de Actor	Número de Participantes
Actores Gubernamentales	Nivel Ejecutivo	2
	Nivel Estatal	1
Grupos de interés vinculados a los negocios	Cámaras Empresariales	2
	Agrupaciones Gremiales	2
Total de Participantes		7

⁴ Las participaciones que se destacan en la fase previa es la del titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación el C. Javier Usabiaga Arroyo que entregó a la Comisión de Pesca un anteproyecto de Ley de Desarrollo Integral de Acuicultura y Pesca; también a nivel federal se reunieron con autoridades de la Comisión Nacional de Pesca (CONAPESCA). A nivel estatal se reunieron con la Asociación de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA). Con los grupos de interés vinculados a los negocios se identifican reuniones con el sector pesquero de Frontera, Tabasco, la Federación de Ostricultores del estado de Sonora, y la Cámara Nacional de la Industria Pesquera.

Una vez presentadas las Iniciativas y turnada únicamente a la Comisión de Pesca, la discusión y por lo tanto la participación se dio en diferente medida, la comisión abrió los espacios y diversificó a los participantes. La comisión reporta haber realizado foros y eventos en distintas ciudades del país para consultar y recoger impresiones acerca de la Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, sin embargo, no especifica con qué actores se reunió; por lo que la participación aquí analizada sólo presenta un espectro reducido sobre la discusión de esa Ley.

Si bien en el análisis de la génesis de esta Ley el paradigma del desarrollo sustentable se puede considerar un tema nuevo, al tener instituciones y marco legal que regulara esta actividad agropecuaria, la participación se centró en los actores de gobierno, principalmente a nivel federal, y no en especialistas en el tema

Tabla. Actores no legislativos que participaron posterior a la presentación de iniciativas en materia de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable.

	Tipo de Actor	Número de Participantes
Actores Gubernamentales	Nivel Ejecutivo	20
	Nivel Estatal	3
	Nivel Municipal	1
Grupos de interés	Cámaras Empresariales	6
	Agrupaciones Gremiales	10

vinculados a los negocios	Federaciones o Confederaciones	2
Especialistas	Académicos	4
	Ciudadanos No Organizados	2
Total de Participantes		48

El otro grupo de actores que dominó la participación en la construcción de la Ley de Pesca y Acuicultura fueron el grupo de interés vinculado a los negocios, en el que las agrupaciones de pescadores y productores fueron los participantes preponderantes de esa categoría.

Si bien se tiene una participación plural, la participación se concentra con las autoridades gubernamentales, especialmente de nivel federal quienes son las encargadas de la política de pesca y acuicultura y con la iniciativa privada. La sociedad civil o los académicos especialistas tuvieron relativamente poca participación. Esto se puede explicar en razón de que al existir un marco legal que establecía atribuciones a las autoridades de los tres niveles, éstos serían los principales destinatarios de la Ley; ya que la nueva legislación conformaba nuevas atribuciones. Por lo cual, se considera que lo que prevaleció fue la retroalimentación de acuerdo a la corriente de problemas de Kingdon.⁵

⁵ Referente a los actores gubernamentales se identifica la participación a nivel ejecutivo de autoridades de la, SEGOB, SEMARNAT, SAGARPA, SEMAR, SE, SHCP,SCT, PROFEPA y CONAPESCA de la Asociación de Secretarios de Desarrollo Agropecuario(AMSDA).Respecto a los grupos de interés vinculados a los negocios se destaca la participación de la Federación de Cooperativas Pesqueras, (Fedecoop), de la Asociación

Posteriormente, al ser aprobado el dictamen por la Cámara de Origen, y pasar al Senado de la República y turnada la minuta en Comisiones Unidas de Medio Ambiente; Recursos Naturales y Pesca, y Estudios Legislativos, y ser aprobado a los 18 días posteriores a recibir el asunto por el Pleno del Senado y sin modificación alguna, se infiere que no hubo tiempo para la participación, es decir las comisiones dictaminadores de la cámara revisora no consideraron pertinente abrir la discusión a la opinión pública.

En esta hechura de pieza legislativa se observa claramente cómo se posicionó el tema en la agenda legislativa, el hecho de que existieran reuniones previas de la Comisión de Pesca con autoridades de gobierno, organismos desconcentrados del gobierno federal como CONAPESCA y actores empresariales a la presentación de una Iniciativa, describe el desarrollo de la corriente de problemas que Kingdon identificado como el primer proceso, posteriormente con la presentación de una Iniciativa y una discusión con diversos actores se observa el desarrollo de las corriente de políticas públicas, donde la comunidad de política pública está presente para seguir construyendo una propuesta.

Finalmente, y de acuerdo con Sabatier se observa como fue la construcción de una coalición promotora de la legislación que construye lo que se denomina el triángulo de hierro integrado por la burocracia, los políticos electos (legisladores) y grupos de interés, como las organizaciones de la sociedad civil y actores empresariales.

Nacional de Productores de Larva de Camarón, A.C. (ANPLAC), y la Cámara Nacional de la Industria Pesquera y Acuícola (CANAINPESCA) con diversas agrupaciones gremiales de pescadores de los estados de Mazatlán, Yucatán, Sinaloa, Campeche, Michoacán, Sonora y Veracruz, con empresarios importadores y exportadores de pescados y mariscos de Baja California. Respecto a los académicos se destaca la participación de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

3.3 Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

-Contexto de Iniciativa-ley

La presentación de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía surgió en el contexto de la discusión de la Reforma Energética presentada por el Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, que consistía en un paquete de 5 iniciativas en materia energética; que contemplaban principalmente la participación de la industria privada en el sector energético, particularmente en el sector petrolero.

Las 5 Iniciativas eran 1. Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. 2. Iniciativa de Ley Orgánica de petróleos mexicanos. 3. Iniciativa que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 4. Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo. 5. Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Finalmente, la Iniciativa de Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía fue considerada y discutida junto con las otras 5 legislaciones de la Reforma Energética. Junto con ese paquete de Iniciativas también se discutió la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

En este caso, se infiere que la legislación no fue impulsada por un contexto internacional; sino más bien a un programa de trabajo impulsado por el Presidente de la República. Si bien no fue propuesta por el Presidente, sí se enmarca en la presentación y discusión de la Reforma Energética, y aún más

fue propuesta por un senador del mismo partido político, que obviamente iba a seguir el programa de gobierno del Presidente.

En este caso, se puede hablar que la formulación de esta legislación se entiende desde la corriente política de Kingdon en la que el impulsor principal se encuentra en las fuerzas políticas organizadas; entiéndase partidos, política legislativa y gobierno.

-Descripción del proceso legislativo

El origen de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, se da por la presentación, de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, el 02 de septiembre de 2008 por el senador Rubén Camarillo Ortega, del Grupo Parlamentario del PAN y secretario de la Comisión de Energía. La Iniciativa fue suscrita por los senadores Humberto Andrade Quezada, Juan Bueno Torio, Fernando Elizondo Barragán, Augusto César Leal Angulo y Jorge Andrés Ocejo Moreno, del Grupo Parlamentario del PAN.

La Iniciativa fue turnada en Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos. El dictamen que emitieron estas comisiones, se votó, el 23 de octubre de 2008 por Pleno de la Cámara de Senadores, emitiéndose 114 votos a favor y 6 en contra por lo tanto fue aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Los senadores que votaron en contra pertenecían al Grupo Parlamentario del PRD. De acuerdo al Diario de los Debates del Senado no hubo discusión previa a la aprobación de la Iniciativa; sin embargo, se tocó el tema en la votación de las demás leyes de la Reforma Energética que se votaron el mismo día y con la misma votación.

Posteriormente el asunto fue turnado a la Cámara de Diputados, donde la minuta fue turnada a la Comisión de Energía presidida por el diputado David Maldonado González, del Grupo Parlamentario del PAN. El dictamen de la comisión de nueva cuenta sin discusión fue votado el 28 de octubre de 2008, aprobándose por 413 votos a favor, 62 en contra y 1 abstención. En la Cámara baja quienes votaron en contra fueron los diputados del Partido del Trabajo, uno de Convergencia, dos del Partido Socialdemócrata; el PRD votó de manera dividida, 49 de los 118 diputados presentes votaron en contra y 1 se abstuvo.

El 28 de noviembre de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

-Identificación de los actores sociales y políticos.

Respecto a esta legislación, es prudente destacar que es un tema que surgió a la par del proceso legislativo de la Reforma energética, un paquete de Iniciativas que versaban particularmente de la apertura del sector petrolero. La cuestión de la sustentabilidad de la energía no fue el tema principal de las discusiones; aunque evidentemente un tema pendiente en ellas, lo que sugiere el surgimiento de la Iniciativa que dio origen a la Ley del aprovechamiento sustentable de la Energía.

En una primera impresión se podría considerar que fue una legislación ampliamente discutida, sin embargo, hasta ese momento no se había presentado la Iniciativa que le diera origen a legislación que se analiza. En este caso una discusión previa puso el tema en la agenda, el discutirse previamente explica por qué no hubo discusión posterior a la presentación de la Iniciativa y se dictaminará y aprobará rápidamente en el Congreso

En el análisis de la participación de esta Ley, sólo se revisó el trabajo legislativo de la Cámara de Origen, el Senado de la República; ya que en la Cámara Revisora se aprobó sin modificaciones ni discusión en el Pleno tan sólo tres días después de que les fue turnado el asunto; por lo que es imposible que en tres días se haya organizado una discusión con actores no legislativos.

De tal forma, que se revisaron los informes de las comisiones dictaminadoras encontrándose que toda la discusión del tema energético se dio previo a la presentación de la Iniciativa de Ley de Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Si bien el tema de la sustentabilidad de los recursos energéticos no guio el debate de la Reforma Energética; sí se realizaron constantes alusiones al tema en la mesa de discusión. Lo que sugiere que los participantes de esos debates sugirieron o abordaron el tema de la sustentabilidad. Tema obligado al referirse a recursos no renovables y altamente contaminantes como el petróleo.

De tal forma que se identifica participación de la sociedad civil, de manera previa a la Iniciativa; en los foros que se organizaron en torno a la discusión de la Reforma Energética llevados a cabo del 13 de mayo del 2008 al 22 de julio del 2008.

Tabla. Actores no legislativos que participaron en la discusión de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

	Tipo de Actor	Número de Actores
Actores Gubernamentales.	Nivel Ejecutivo	12
	Gobernadores	7

	Presidentes de Partidos Políticos.	4
	Empresas Paraestatal (PEMEX)	9
Grupos de interés vinculados a los negocios.	Empresarios y Representantes de Cámaras y Grupos Empresariales.	9
	Asociaciones Profesionales.	4
Grupos de interés vinculados al trabajo organizado	Sindicato	1
Defensoras de Causas	OSC Nacional	4
	Organismo Internacional	1
Cabilderos	Consultores /Asesores de empresas y del Gobierno.	15
Expertos	Académicos	49
	Ciudadanos no Organizados.	48
	Total de Participantes	164

Por lo tanto, si bien los actores que se identifican no se abocaron al análisis de la sustentabilidad de la energía; en la revisión de los foros, en todos y en cada uno se hizo una mínima alusión al tema. En consecuencia, se infiere que esa participación fue lo que propició la legislación del tema.

Una vez hecha la aclaración sobre los tiempos y participación en los que se presentó la discusión del tema de sostenibilidad energética; se observa que en la participación se centró en los académicos, especialistas en el tema. Seguidos por ciudadanos no organizados, que es necesario apuntar, la mayoría de ellos había trabajado en Pemex, en el Gobierno Federal, ya sea como secretarios o subsecretarios del Gobierno o como legisladores; o sea se identificarían más con el sector gobierno o del ámbito político que con el sector de sociedad civil.

Otro tipo de actor altamente participativo fueron los consultores, asesores o ex asesores del gobierno de empresas energéticas y grupos empresariales no necesariamente del sector energético, así como asesores del gobierno federal de secretarías de gobierno, que laboraron en el Congreso Federal y asesores de la paraestatal PEMEX,

Respecto a la participación de actores gubernamentales, la participación se concentró en el nivel federal, la participación se dio por parte de embajadores, subsecretarios y la participación más destacable sería la del Secretario de Hacienda y Crédito Público de administración en turno, el doctor Agustín Guillermo Carstens Carstens. También se registró la participación de gobernadores, y lo más sobresaliente de los dirigentes nacionales de partidos políticos.

Los grupos de interés vinculados a los negocios también tuvieron una participación importante, así como las asociaciones profesionales, los empresarios, y representantes de cámaras empresariales y de grupos empresariales.

La empresa paraestatal PEMEX igualmente tuvo una presencia significativa con 9 participaciones, esto se entiende en razón de que, aunque se hablaba de una reforma energética, era una reforma dirigida al sector petrolero y PEMEX al tener el monopolio de ese sector, su presencia en la discusión se volvió necesaria.

Organizaciones de la sociedad civil tuvieron una menor participación, pero igualmente estuvieron presentes en la discusión, entre las que se destaca FUNDAR, y el Observatorio Ciudadano de la Energía. Un organismo internacional también participó con la presencia del Presidente de la Sección Mexicana del Club de Roma, organización que desde hace décadas ha contribuido al estudio del desarrollo sostenible.

La participación del Presidente de la Sección Mexicana del Club de Roma, Dr. Valdivia, fue de las que planteó claramente la necesidad de articular una política energética que fuera considerada dentro de la sustentabilidad, y se pronunció al respecto de la siguiente manera:

"La transición la entiendo referida a la sustentabilidad, concebida en sentido estricto en su aspecto ambiental, y en un sentido más amplio, como las condiciones básicas para el futuro del desarrollo del país. [...] Es necesario impulsar decididamente el desarrollo de las energías sustentables. Al lado de la geotermia, es necesario continuar desarrollando los proyectos eólicos, la energía solar, la mini hidráulica, y algunos biocombustibles, así como analizar y discutir profundamente la opción nuclear, entre otros prospectos de desarrollo. [...] En suma, es urgente la articulación de las políticas públicas en los ámbitos petrolero, energético y ambiental para la transición hacia la sustentabilidad y la seguridad energéticas con una visión integral y de

largo plazo para asegurar la viabilidad de México y de su exitosa inserción en el marco global en el presente y para las futuras generaciones.” (Senado de la República, Quinto Foro de Debate con el tema “Transición y Seguridad Energética”, Comisiones Unidas de Energía; y Estudios Legislativos, 2008.)

Esta participación junto con todos los demás ponentes en los foros que abordaron de cierta manera el tema de sustentabilidad energética; si bien no fueron lo que propició la presentación de la Iniciativa; sí se puede considerar que fue un factor que impulsó el tema; sobre todo porque el proponente era secretario de la Comisión de Energía, una de las Comisiones dictaminadoras y que organizaron los foros, por lo cual el proponente estuvo presente o tenía información sobre lo que se discutía en los foros. Quiénes participaron en menor medida fueron los organismos internacionales y un sindicato (Sindicato Mexicano de Electricistas), cada uno con una participación.

La discusión de esta legislación fue sumamente amplia y plural, participaron todos los tipos de actores posibles contemplados en las categorías.⁶

Revisando los informes y dictámenes de las Comisiones dictaminadoras en la Cámara Revisora no se identifica participación ni discusión del tema; esta situación se puede explicar porque la minuta fue aprobada tan solo cinco

⁶ En la categoría de agrupaciones profesionales se destaca la participación del Grupo Ingeniero PEMEX-Constitución del 17, un gremio de ingenieros que trabajan o trabajaron en PEMEX. Respecto a los académicos se destaca la participación de la Dr. Claudia Sheiunbaum Pardo, el doctor Arnaldo Córdova, el doctor Lorenzo Meyer y el doctor Mario Molina. Referente a los ciudadanos no organizados es de destacarse que en su mayoría eran ex trabajadores o ex colaboradores de Petróleos Mexicanos o de la Administración Pública Federal relacionada con los energéticos; y por otra parte se destaca la participación de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y José Antonio Agustín Pinchetti que acudió en representación de Andrés Manuel López Obrador quien se proclamaba presidente legítimo de los Estados Unidos Mexicanos y se pronunciaba en contra del paquete de reformas en materia de energía y petróleo presentadas por el Presidente Felipe Calderón.

días después de que se turnó la Cámara Revisora; la prontitud en la aprobación, aparte de ser agenda del Ejecutivo lo que acelera los procesos, ya no había nudos de conflicto, ya que fueron resueltos en la Cámara de Origen con tan basta participación y discusión del tema. Se confirma la hipótesis de que la participación sólo se da en la Cámara de Origen a menos de que haya nudos de conflicto que no se resolviesen ahí.

Con base en la teoría de Kingdon, la aparición de la sustentabilidad energética se da gracias a la formación de la corriente política en la que se presentó el elemento del ánimo nacional es decir al presidente nacional presentar la reforma energética, el tema se posicionó en la agenda y en la opinión pública. Por otra parte, el elemento de las fuerzas políticas organizadas también estuvo presente ya que el tema directamente surgió como una política legislativa.

Finalmente, es necesario apuntar que esta legislación fue abrogada en un contexto similar al que surgió, en 2013 el Presidente de la República mandó al Congreso un paquete de iniciativas que tenía como finalidad reformar el sector energético del país, en consecuencia, en los transitorios de la Reforma Energética se asentó que el Congreso adecuaría la ley para que el sector energético y el Estado se procurara la protección al medio ambiente. De tal forma que en 2015 se promulga la Ley de Transición Energética y se abroga la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

En esta hechura de legislación en materia de energías se observa una comunidad de política pública consolidada, amplia, con una presencia vasta y diversificada de actores; igualmente y respecto a la corriente de política de Kingdon es donde se combina y observa más claramente la negociación ya

que se combina la agenda de gobierno (Iniciativa del Ejecutivo) y el proceso legislativo.

Así mismo se observa que a pesar de conformarse el denominado triángulo de hierro, en lo que Sabatier denominaría la coalición promotora, los especialistas en el tema son los actores predominantes, que pudieran sugerir aportan ideas sobre la resolución del conflicto, ya muy bien identificado por los actores gubernamentales.

Finalmente, la discusión de estas tres legislaciones pone de manifiesto la importancia que tienen sociedad civil, académicos y autoridades de gobierno dentro del debate de una política pública, de tal forma que las comisiones organizan foros específicos sobre la legislación.

-Capítulo 4. Leyes con poca participación de actores no legislativos.

En este capítulo se analizará la participación de actores no legislativos que participaron en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en las que se registró una baja participación y no fue plural, de acuerdo a lo informado por las comisiones dictaminadoras de estas leyes.

4.1 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

-Contexto de Iniciativa-ley

En la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro de 1992 se definió que el desarrollo sostenible era un objetivo posible para el mundo; la finalidad de la Cumbre fue construir un programa o plan de acción internacional que guiarían la cooperación internacional y el desarrollo de programas tendientes a lograr un desarrollo sustentable. De los grandes acuerdos que se generaron en la Cumbre, en materia forestal destaca la Declaración de Principios Forestales, cuyos principios no vinculantes de acuerdo a Naciones Unidas, *"rigen la política nacional e internacional para la protección, la administración y el uso más sostenibles de los recursos forestales mundiales. Estos principios son muy importantes ya que representan el primer y principal consenso internacional sobre un mejor uso y conservación de todo tipo de bosques."* (Organización de Naciones Unidas, Cumbre de Johannesburgo 2002).

Posteriormente y simultáneo a la presentación de Iniciativas que dieron origen a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en el plano internacional y nacional se gestaban los preparativos para la Cumbre

Mundial sobre el Desarrollo Sustentable en la ciudad de Johannesburgo, que se llevó a cabo del 26 de agosto al 04 de septiembre del 2002, con el objetivo de refrendar los compromisos de las Naciones con el desarrollo sostenible previamente acordados en 1992.

La Cumbre tenía como objetivo el reforzar las acciones y planes para la mejor ejecución del Programa XXI. El capítulo 11 del Programa refiere a la lucha contra la deforestación en la cual se trazan las bases de acción y ejecución que deben seguir los países para asegurar la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques. Lo cual, puede explicar el interés de los congresistas por legislar en materia forestal en México, y de la sociedad civil y autoridades gubernamentales de participar en las discusiones en la materia.

Previo a la promulgación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la materia forestal en la legislación mexicana se encontraba contenida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin legislación específica sobre el manejo sustentable de los recursos forestales. Solamente existía CONAFOR, un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal creado en abril del 2001 por decreto presidencial. La Comisión Nacional Forestal tiene como objetivo desde su creación el favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, y la participar en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

Con esta legislación, se puede observar más claramente la confluencia de las tres corrientes de Kingdon, la de problema, las políticas y la política, ya que la comunidad internacional fue clara al poner la problemática en el centro del debate, por lo tanto, ya se tenía un clima de opinión favorable a

la legislación en materia forestal resultado de la negociación; por lo que se colocó en la agenda legislativa de tres partidos políticos en el Senado.

- Descripción del proceso legislativo

El origen de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable se construye a través de 3 iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores en la LVIII Legislatura. La primera fue la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona diversos artículos de la Ley Forestal presentada el 18 de octubre de 2001, por la senadora Gloria Lavara Mejía, a nombre del Grupo Parlamentario del PVEM. La segunda, fue la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley general de desarrollo forestal sustentable, presentada el 25 de abril del 2002, por el diputado Germán Sierra Sánchez del PRI. Finalmente, se presentó la Iniciativa con Proyecto de Ley Forestal y con enmiendas a otras tres leyes (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles), presentada por el senador Rómulo de Jesús Campuzano González, a nombre catorce senadores del Grupo Parlamentario del PAN.

Las iniciativas fueron turnadas en Comisiones Unidas a Agricultura y Ganadería; Desarrollo Rural; y Estudios Legislativos para su dictamen. Los senadores Germán Sierra Sánchez y Rómulo de Jesús Campuzano González eran integrantes de la Comisión de Agricultura y Ganadería.

En la discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores, del 12 de noviembre de 2012, el senador Juan José Rodríguez Prats (PAN) integrante de las Comisiones de Desarrollo Rural y Estudios Legislativos; presentó una moción suspensiva para revisar el Título Cuarto que refiere a permisos, las autorizaciones, la cancelación de las autorizaciones para que los hombres

del campo puedan dedicarse a la empresa forestal; que no fue aceptada por la Asamblea.

De acuerdo al senador Germán Sierra Sánchez y su participación en la discusión del dictamen en el Pleno, en las comisiones dictaminadoras se llevaron a cabo por poco más de un año en 13 foros, en más de 15 eventos en el Senado de la República, en los que participaron poseedores de los bosques de los pueblos y comunidades indígenas, hasta los industriales más connotados de la industria de la madera y de los celulósicos.

Sin embargo, en la discusión en el Pleno, el senador Germán Sierra Sánchez (PRI), presentó modificaciones al dictamen, así como senador Juan José Rodríguez Prats (PAN) que buscaba la incorporación de la definición de bosque nativo, y plantación forestal; el senador Daniel López Nelio Santiago (PRD) que proponía reconocer los derechos de los pueblos indígenas, y el senador Antonio García Torres (PRI); mismas que fueron aprobadas. Finalmente fue aprobado por 91 votos a favor y cero en contra en la Cámara de Senadores.

Al pasar a la Cámara de Diputados fue turnada en Comisiones Unidas Agricultura y Ganadería; Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Gobernación y Seguridad Pública. Cámara en la que se aprobó sin modificaciones el 13 de diciembre del 2002, con 421 votos a favor y cero en contra.

-Identificación de los actores sociales y políticos.

En la revisión de los informes de las comisiones dictaminadoras del Senado, no se encontró registro alguno que permitiera la identificación de actores no legislativos que participaran en la discusión del tema. Sin embargo, en el

dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería; Desarrollo Rural y Estudios Legislativos se expresa que, en la génesis de la Ley, las propuestas de Ley Forestal, los senadores proponentes las presentaron ante autoridades federales

"En cuanto hace a la iniciativa de Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, sus autores acudieron a presentarla ante el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (CONAF) en una reunión celebrada el 14 de mayo, la cual fue presidida por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Lic. Víctor Lichtinguer, y por el Director General de la Comisión Nacional Forestal, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez."(Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Desarrollo Rural, y de Estudios Legislativos, Primera, 2002.)

Incluso, en el dictamen se expresa que dada la composición de CONAF la Iniciativa del senador Germán Sierra Sánchez fue conocida por los sectores social, privado y público, dedicados a las diversas actividades forestales, que integran el Consejo Nacional Forestal. En consecuencia, se señala que CONAF emitió una opinión acerca de la Iniciativa que sumó al debate del dictamen.

"La composición plural del CONAF no solamente aseguró que la iniciativa fuese acercada a los representantes de los sectores sociales, privados y públicos involucrados con las actividades forestales en nuestro país, sino que fuera turnada al análisis de su Comité de Normatividad y Legislación, el cual presentó un documento comparativo y de análisis el 21 de agosto del año en curso, que contiene opiniones puntuales que se han tomado en cuenta al

elaborar el presente dictamen.” (Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Desarrollo Rural, y de Estudios Legislativos, Primera, 2002.)

En el mismo dictamen se menciona que se realizaron Foros de Consulta y Análisis de las Iniciativas, de los cuales no se encontró registro en los archivos parlamentarios del Senado. Sin embargo, se precisa que en esos Foros se escuchó y recogió la opinión de los sectores social, privado y público, de autoridades de los tres niveles de gobierno, de productores, comerciantes, plantadores, certificadores y técnicos forestales; así como de asociaciones no gubernamentales, asociaciones de campesinos, ejidatarios y comunidades indígenas; de cámaras empresariales, y de académicos y profesionales en el tema.

Igualmente, se señala que, en el proceso de análisis de las Iniciativas, las comisiones dictaminadoras y representación del PRI, PAN, PRD y PVEM se reunieron con funcionarios de SEMARNAT y CONAFOR, para elaborar así un proyecto de Ley consensuado. Así mismo señalan que recibieron aportaciones de las Comisiones de Medio Ambiente y Asuntos Agropecuarios de la Cámara de Diputados.

Tomando en consideración lo expresado en el dictamen de las comisiones dictaminadoras del Senado, se concluye que hubo participación plural, de todos los sectores de la sociedad involucrados e interesados en el sector forestal, que incluyó a todos los actores que participan en la cadena forestal.

Sin embargo, al no contar con información clara y precisa acerca de las actividades que se realizaron para discutir el andamiaje legal sobre el uso y

aprovechamiento sustentable del sector forestal en México, complica y dificulta el análisis para determinar el actor preponderante en la discusión y conocer qué tanto se discutió. Aun así, se reconoce que las comisiones dictaminadoras conocieron la opinión de una gama muy diversa de actores que incluyó a su legisladora, a pesar del que el tema no se le había turnado aún; lo que nos habla de una apertura a dialogar con diversos actores.

Al revisar las consideraciones del dictamen en la Cámara de Origen se observa la influencia o impacto que tuvo la recopilación de información y el intercambio de puntos de vista, que fue alta, ya que constantemente se hacen referencias a las conclusiones recogida en los foros; sin embargo, no hay información estenográfica acerca de estos foros, lo cual impide la identificación, cuantificación y predominancia de los actores.

En ese sentido, y tomando como referencia a Kingdon sólo es posible identificar la corriente de problemas en la que los actores de gobierno brindan información, indicadores y retroalimentación respecto de la política pública en materia forestal en México, considerando las reuniones con CONAFOR y SEMARNAT. Sin embargo, no hay claridad respecto de la presencia de toda la comunidad de políticas públicas en la discusión.

4. 2 Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

-Contexto de Iniciativa-ley

La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar es la única que es sumamente particular, ya que regula únicamente un producto del sector agrícola; a diferencia de todas las demás leyes analizadas en esta investigación que regulan un sector económico. Una de las posibles razones

por la que se regularizó un producto específico se debe a la creciente diversificación del uso de la caña de azúcar, ya que de ésta derivan productos como el azúcar mascabado, azúcar blanca refinada, variedades de miel y de alcohol.

De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, la intervención y regulación de este sector agrícola por parte del Estado mexicano se ha dado desde hace décadas, comenzó en 1932 con la creación de Azúcar, S.A., que posteriormente se transformó en la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (U.N.P.A.S.A), que fueron creadas para

“comprar toda la azúcar producida dentro del territorio nacional a un precio de liquidación para su posterior comercialización interna y externa. Almacenar los excedentes de las zafras (absorbiendo todos los costos) para garantizar el abasto nacional a lo largo del año. En ese caso de desabasto este organismo realizaba las importaciones necesarias.”(Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2001).

Finalmente, de 1938 a 1971 se habían constituido 6 instituciones que regulaban la industria azucarera en México, dos creadas por Decreto Presidencial. **En 1979 “al existir tantas instituciones regulando la industria azucarera se creó un ambiente de desorganización y traslapes de tareas.”** (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2001).

De tal forma que en 1987 el gobierno federal comienza el proceso de liberalización del mercado de la industria azucarera, vendiendo parte de los ingenios azucareros de los cuales era propietario. De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; la privatización azucarera se realizó

mediante cuatro licitaciones públicas, comenzando en 1988 y finalizando en 1990. Situación que provocó desequilibrios en el mercado nacional y se optó por la importación de azúcar.

Otro elemento que propició un cambio en la industria azucarera fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que en un inicio se acordó que

“México exportaría a Estados Unidos de 25 mil toneladas de azúcar durante los primeros 6 años de operación, para posteriormente exportar sin límite la sobre producción de azúcar a ese país, sin embargo, en el año 2000 Estados Unidos anunció que la cuota máxima de exportación de azúcar originaria de México sería de 116 mil toneladas, violando los acuerdos firmados.” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2001).

De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en el año 2001 el mercado de azúcar se enfrentaba a problemas originados por la apertura comercial, el costo de producción en México era del doble o casi el triple de lo que costaba en el mercado internacional. Así mismo la industria azucarera enfrentaba problemas de financiamiento y pago a cañeros.

Es en este contexto es que se presentan 3 Iniciativas en la Cámara de Diputados que responden más a una problemática económica que a una cuestión de producción sustentable. La minuta del Senado de la República se gesta en el mismo sentido.

Esto sugiere que el impulso y establecimiento del tema de la industria cañera se pudo deber a una coalición promotora de todos los abastecedores, ingenios y productores de caña de azúcar; que evidentemente se distinguen

e identifican entre sí por buscar el mismo objetivo, que era solucionar la problemática económica que aquejaba a la industria cañera.

Esto es sólo una presunción, ya que en la revisión del proceso legislativo no se encontró indicio de esto; pero dado el contexto que atravesaba la industria y la calidad de las Iniciativas propuestas, evidencian que respondía a una problemática económica, quienes los más interesados son los empresarios y productores cañeros, que bien se pudieron convertir en un grupo de presión, de acuerdo a Kingdon, o Sabatier.

- Descripción del proceso legislativo

El origen de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar se encuentra en la presentación de tres Iniciativas en la Cámara de Diputados presentadas en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. La Iniciativa de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, presentada por el diputado Francisco Castro González del Grupo Parlamentario del PRI, el 14 de noviembre del 2000.

La segunda refiere a la presentada por el diputado Arturo Herviz Reyes del Grupo Parlamentario del PRD, con proyecto de decreto de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, el 26 de diciembre del 2000. La tercera, fue la Iniciativa de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, presentada por el diputado Bernardo Pastrana Gómez, del grupo parlamentario del PAN, el 15 de noviembre de 2001.

Las Iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Agricultura y Ganadería presidida por el diputado Jaime Rodríguez López del Grupo Parlamentario del PRI. Sin embargo, no se legislaron las Iniciativas durante la LVIII Legislatura. Posteriormente, en la LIX Legislatura de la Cámara de

Diputados, la Comisión de Agricultura presidida por el diputado Cruz López Aguilar del Grupo Parlamentario del PRI, dictaminaron las Iniciativas para presentar el Dictamen por el que se expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Así mismo tiene su origen en la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adicionan tres Artículos Transitorios a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable presentada el 30 de abril de 2002 por los senadores Fidel Herrera Beltrán, Gerardo Buganza Salmerón, Rodimiro Amaya Téllez y Gloria Lavara Mejía, de los grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Verde Ecologista de México, en la Cámara de Senadores y, aprobada por el mismo Pleno en su sesión de 29 de Abril de 2004.

El dictamen que contenía de las tres Iniciativas y la Minuta fue aprobado en la Cámara de origen el 17 de marzo de 2005 con 227 votos a favor, 105 en contra y tres abstenciones. Toda la oposición votó a favor del dictamen, en contra parte el Grupo Parlamentario del partido en el gobierno votó en contra de dictamen a excepción de 1 diputado.

Al pasar a la cámara revisora se turnó la Minuta a las Comisiones de Agricultura y Ganadería, presidida por el senador Esteban Miguel Ángeles Cerón del Grupo Parlamentario del PRI; a la de Estudios Legislativos, Segunda, presidida por Héctor Federico Ling Altamirano senador del Grupo Parlamentario del PAN; con opinión de la Comisión Especial para dar Seguimiento al Decreto de Expropiación de los Ingenios Azucareros, presidida por el senador Gerardo Buganza Salmerón del Grupo Parlamentario del PAN.

El dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura; y de Estudios Legislativos, Segunda se sometió a discusión en el Pleno del Senado el 27 de abril de 2005. Durante la discusión participaron el senador Esteban Miguel Angeles Cerón, quien fundamentó el dictamen; e intervinieron los senadores Salvador Becerra Rodríguez del PAN, en contra del dictamen; Emilia Patricia Gómez Bravo del PVEM a favor del dictamen; Juan José Rodríguez Prats del PAN, en contra del dictamen; José Adalberto Castro Castro del PRI, a favor del dictamen; Jeffrey Max Jones Jones del PAN, en contra; Héctor Vicario Castrejón del PRI, a favor y Francisco Fraile García del PAN en contra.

Así mismo, intervino el senador Saúl López Sollano del PRD, quien presentó propuestas de modificación que fueron aceptadas e integradas al dictamen. El senador Saúl López en su intervención resaltó las modificaciones que las comisiones dictaminadoras realizaron a la minuta recibida de la Cámara de Diputados; entre las que estuvo modificaciones respecto a la resolución de controversias que puedan interponer los productores abastecedores; y sobre los criterios y períodos para la creación de nuevas organizaciones abastecedoras de caña.

El dictamen fue aprobado por 59 votos a favor, del PRI, PRD, PVEM y 30 en contra del PAN. Al modificarse la minuta en Comisiones y en el Pleno, se devolvió el asunto a la Cámara de Diputados.

De nueva cuenta fue turnada a la Comisión de Agricultura y Ganadería, el dictamen fue votado y discutido en sesión del 21 de junio de 2005; con una votación de 312 a favor, 136 en contra y 3 abstenciones. El PRI con 195 diputados PRI votó a favor; por el PAN votaron 6 diputados a favor, 131 en contra y uno se abstuvo; del PRD 88 votaron a favor, 3 en contra y 2 se abstuvieron; los 14 diputados del PVEM, los 6 del PT y los 3 de

Convergencia votaron a favor. Los dos diputados independientes votaron en contra.

No habiendo modificaciones pasó al Ejecutivo Federal. La Ley se promulgó el 22 de agosto del 2005.

- Identificación de los actores sociales y políticos

La ley de Desarrollo de Caña de Azúcar se creó casi 5 años después de que se presentó la primer iniciativa de en la materia en la Cámara de Diputados. Las iniciativas de la Cámara de Diputados que dieron origen a la Ley y la minuta del Senado fueron presentadas en la LVIII Legislatura y dictaminados 5 años después en la LIX Legislatura.

Sí bien la dictaminación se realizó durante la LIX Legislatura, se revisó los informes semestrales de la LVIII y LIX Legislatura sin encontrar participación registrada en los informes.

Sin embargo, durante la LVIII Legislatura la Comisión dictaminadora de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados en su primer informe de actividades legislativas menciona:

*“Esta Comisión tiene entre sus pendientes elaborar el dictamen correspondiente de las iniciativas de Ley sobre la Agroindustria de la Caña de Azúcar [...] Con el objetivo de profundizar en el análisis de la situación que impera en esta agroindustria, la Comisión convocará a productores, industriales, funcionarios públicos, trabajadores y académicos a un primer foro sobre esta agroindustria, mismo que se tiene programado para finales del mes en **curso.**”* (Cámara de

Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 736-I, jueves 26 de abril de 2001.)

No obstante, no hay registro de reuniones con productores, funcionario público o académico que se haya llevado a cabo en esa Legislatura, el que no haya registro no quiere decir que no se haya llevado a cabo. De haberse llevado o no la intención de reunirse con estos actores, demuestra que los legisladores reconocen su función e importancia en la discusión de la legislación.

En la LIX Legislatura el tema estaba pendiente en la Comisión de Agricultura en la Cámara de Diputados, de tal forma que se conformó una subcomisión de trabajo especializada en el estudio y proceso de dictamen de las iniciativas del tema de la industria azucarera, que fue la Subcomisión de Trabajo para Dictaminar las Iniciativas de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, de la cual no hay registros sobre sus actividades parlamentarias. En los informes de la comisión sólo se registró la participación de dos actores del nivel ejecutivo, el secretario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y posteriormente con un Subsecretario de la misma dependencia.

Sin embargo, el registro de participación de actores no legislativos se encuentra en el primer dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la LIX Legislatura:

"En ese sentido, el 8 de junio de 2001 se celebró una audiencia pública con los industriales del ramo azucarero, encabezados por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA), la cual tuvo lugar en el Puerto de Veracruz; el día 22 de ese mes y en el

*mismo lugar, se realizó la consulta a los abastecedores de caña, agrupados en la diversas organizaciones existentes y, por último, el 18 de julio de 2001 se efectuó la audiencia con académicos, investigadores, especialistas y técnicos conocedores de esta **agroindustria en Guadalajara, Jalisco.**" (Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería, 2005).*

Ahí se registra la participación de grupos de interés vinculados a los negocios, con la Cámara Nacional de Industrias Azucarera y con las organizaciones de abastecedores de caña; así mismo se registra participación de expertos, los académicos e investigadores. Sin embargo, con la información disponible, si bien se observa una participación diversa, no es posible la cuantificación de los actores ni conocer la preponderancia de los actores.

En este caso se revisaron los informes y dictamen de las comisiones dictaminadoras de la Cámara Revisora, ya que al existir modificaciones sugiere que había nudos de conflicto que no se resolvieron o que no se dieron las condiciones para discutirlo en la Cámara de Diputados, bajo ese supuesto se revisa el trabajo legislativo en la Cámara de Senadores para observar quién participó en la discusión.

No encontrándose informes de las Comisiones de Agricultura, y Ganadería ni de Estudios Legislativos, Segunda; se revisó únicamente el dictamen que presentaron y se discutió en el Pleno. En el dictamen se señala que en el proceso de dictaminación se contó con la participación de productores cañeros y representantes de la industria y funcionarios de gobierno sobre el tema; pero sin precisar fechas ni actores; lo que de nueva cuenta impide un análisis de los participantes en la discusión.

Con el dictamen que se aprobó en el Senado de la República se dio por terminada la discusión de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar ya que sí bien todavía regreso a la Cámara de Origen no se registraron modificaciones, el asunto tránsito hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin cambio.

Por lo tanto, se puede concluir de esta legislación que también se contó con la participación de diversos actores tanto de la sociedad civil como de otros actores del gobierno federal; sin embargo, la calidad de la información no permite cuantificar la información ni conocer cómo se desarrolló esa participación.

Tabla. Actores no legislativos que participaron en la discusión de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

	Tipo de Actor	Número de Actor
Actores Gubernamentales	Nivel Ejecutivo	2
Grupos de interés vinculados a los negocios	Cámaras Empresariales	1*
	Agrupaciones Gremiales	1*
Especialistas	Académicos	1*
Total de Participantes		5* ⁷

⁷ Se registra sólo la participación de un actor en razón de que la información disponible no permite cuantificar la participación, sin embargo, es necesario registrar la presencia de este tipo de actores

Al mencionarse que se discutió la Ley con expertos, con agrupaciones dedicadas a los negocios y con autoridades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, si bien no se puede determinar qué tipo de actor tuvo mayor presencia, sí nos puede indicar que la discusión no sólo se acotó al aspecto económico como lo hacían las Iniciativas presentadas; sino que al invitar a expertos, a académicos e investigadores; sugiere que la discusión del tema se diversificó, esto no quiere decir que ellos no discutieran el aspecto económico de la industria de la caña de azúcar, pero quizás incluyeron en el debate otras cuestiones, acerca de la diversificación de la industria, la cuestión laboral, social, el aspecto de la sustentabilidad, etc.

Particularmente, considerando que esta Ley se discutió en un contexto económico nacional, más que como una reproducción de la discusión internacional; sin embargo, el tema de la sustentabilidad que está siempre presente como un nuevo paradigma a seguir en toda cuestión ambiental, agrícola y económica lo que hace que en cada discusión sobre ese tema este implícita una discusión sustentable.

Posiblemente, el hecho de que en su origen no se presentó como un problema de sustentabilidad sino más bien uno económico, no propició a que hubiera tanta participación en comparación con otras leyes, y sobre todo porque los temas económicos, son más proclives a limitar la participación dado que los intereses suelen estar más contrapuestos, entre los que quieren seguir obteniendo ganancias con las reglas que rigen, y los que están por cambiar las reglas económicas que benefician a otros.

En este caso, no se identifica una presencia de una comunidad de política pública en materia de la industria azucarera, sin embargo, es posible

identificar la presencia de actores de gobierno y empresarios que pueden inferir que la corriente de problemas se desarrolló.

Finalmente, es necesario apuntar que las comisiones dictaminadoras no registraron de manera específica la participación de actores no legislativos, lo hicieron de manera general lo que impide cuantificar la información, lo que no significa que la discusión no se haya desarrollado con diversos actores de la sociedad; sin embargo se pone de manifiesto la calidad de la información que brindan las comisiones.

-Capítulo 5 Comparativo: Diferencias y similitudes respecto a la participación de actores no legislativos.

Es importante mencionar que el desarrollo sustentable es un tema que se gestó en el ámbito internacional, quién lo colocó en la agenda fueron los organismos internacionales, generando indicadores, eventos y retroalimentación (corrientes múltiples, Kingdon) que a lo largo de los años favoreció el surgimiento de una comunidad de política pública (coaliciones promotoras, Sabatier) lo que se traduce en receptividad política a nivel nacional. Por lo tanto, el estudio analiza y observa la colocación y desarrollo del tema sustentable en la agenda y proceso legislativo.

Las conclusiones se dan entendiendo que uno de los desafíos de este estudio fue la calidad de la información de las comisiones; la Comisión de Agricultura y Ganadería de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores, fueron quienes realizaron un registro formal y detallado sobre las reuniones con actores no legislativos, en todas las demás no fue así, lo que complicó la recolección de información y análisis.

Varias comisiones dictaminadoras sólo referían reunirse con sociedad civil, especialistas, empresarios, sin ahondar en las participaciones, sus intervenciones ni el número de participantes. Si existiese un registro más sólido, permitiría en determinado momento analizar cualitativamente los cambios en la Ley y observar en qué dirección se movió el sesgo; de tal forma que se observaría no quien participó más, sino que punto de vista u opinión tuvo mayor impacto en la toma de decisión.

Se observa que en todos los procesos de dictaminación de leyes sobre sustentabilidad en México las comisiones estuvieron acompañadas por actores no legislativos, en algunos casos hubo participación más concurrenida que en otros; sin embargo, participaron sociedad civil, empresarios, sindicatos, autoridades de gobierno federal, estatal y municipal. En algunos casos la participación se concentró en un determinado tipo de actor.

La legislación que presentó más participación fue la del aprovechamiento sustentable de la energía con un registro de 164 participantes que no eran legisladores; participación, que se dio en 21 foros; seguido de la participación que hubo en la discusión de la ley de desarrollo rural sustentable registrando 76 participantes en dos foros; la ley de pesca y acuicultura sustentable registra 56 participaciones que se dieron en reuniones de trabajo y reuniones regionales.

Tabla. Legislaciones con mayor participación de actores no estatales.

Legislación	Número de Participantes
Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.	164
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	76
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable.	55

De la ley de desarrollo forestal sustentable y la de desarrollo sustentable de la caña de azúcar no se puede dar una cifra ya que la calidad de la información no lo permite.

Los tipos de actores que predominaron en la discusión sobre la sustentabilidad en México son los actores gubernamentales y los especialistas, en la ley de desarrollo rural sustentable y en la ley para el aprovechamiento sustentable de la energía predominaron los especialistas que concentraron el 28.94% y el 29.87% de la participación respectivamente.

Tabla. Actores que predominaron en las legislaciones.

Top de Actor	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable.	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
1	Actores Gubernamentales (51.78%)	Expertos (28.94%)	Expertos (29.87%)
2	Grupos de interés vinculados a los negocios (39.28%)	Ciudadanos no organizados (22.36)	Ciudadanos no organizados (29.26%)
3	Expertos (7.14%)	Actores Gubernamentales (17.10)	Actores Gubernamentales(20.12)

Por otra parte, los actores gubernamentales predominaron en la ley general de pesca y acuicultura sustentable con el 46.42% de la participación;

respecto a la ley de desarrollo forestal sustentable la información no permite conocer el número de participantes, con base a la información disponible predominaron los actores gubernamentales, la misma situación se presenta con la ley de desarrollo sustentable de la caña de azúcar.

También se observa que existen dos momentos en los que las comisiones dictaminadoras dialogan con actores no legislativos para discutir un tema; que puede ser antes de que tengan una Iniciativa o ya teniendo una. Solamente en dos casos se registra participación previa a tener un asunto turnado a una comisión, que son la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable y en la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Esta situación se puede explicar respecto a la primera ley dado que la iniciativa surge en la comisión misma que dictamina, a quienes les concernía ese campo de política pública y probablemente en sus objetivos y plan de trabajo de la comisión se encontraba el revisar la legislación existente o adecuarla acorde al desarrollo sustentable.

En este caso la participación de actores no legislativos es de las más escasas apenas y participaron dos categorías de actores, los actores gubernamentales y los grupos vinculados a los negocios; hasta después una vez teniendo una propuesta de Ley se abren los espacios de discusión y se dialoga con todo tipo de actores; el comportamiento diferente de la comisión a dialogar con distintos actores en diferentes momentos; puede indicar los puntos y temas específicos que tendría interés de modificar o no la comisión.

Por otro lado, respecto a la ley de aprovechamiento sustentable de la energía; la discusión previa fue la única que se dio respecto al tema, el

proponente al ser secretario de la comisión que discutía el tema del paquete energético pudo tener conocimiento de la discusión, escuchar a los actores no legislativos y colocar el tema en la agenda.

Respecto a la discusión y análisis que se da de un tema posterior a su presentación, este fue el modelo que prevaleció, el que una vez en la agenda el tema se discute; sólo la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía no siguió este modelo de discusión.

En dos casos de las 6 legislaciones analizadas; se dio una gran cantidad de participación de actores no legislativos interesados o detentadores de esa política pública; participación que encabezaron los especialistas, académicos expertos en los temas. Esta situación se da en los casos en los que el tema rompía con el status quo, como lo fue la Reforma Energética y con temas relativamente nuevos en la legislación de los que prácticamente no había antecedentes legislativos, como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Por otra parte, cuando la participación la encabezó el gobierno como en el caso de la Ley de pesca y acuacultura sustentable, se sugiere que se da de esta forma porque ya había instituciones de la administración pública con facultades expresamente marcadas en ese campo de política pública, al cual se le configurarían un nuevo diseño institucional. Esto no quiere decir que en los demás campos de política pública no hubiera instituciones encargadas del tema; sino que la jerarquía de las instituciones y el contexto en el que se desarrolle la legislación, también juega un papel importante; como lo fue en la Ley de desarrollo rural sustentable que pesó más el contexto internacional y el nuevo paradigma que implicaba legislar sobre sustentabilidad.

Así mismo, a pesar de que todas las legislaciones eran sobre sostenibilidad; cada una iba dirigida a un sector económico específico con distintos espacios de territorios en los que se desarrolla la actividad. Por ejemplo, las leyes en materia de pesca, del sector agrícola, de la industria cañera y se discutieron en un ámbito nacional pero que se redirigió a las zonas en los que existe o prevalece esa actividad económica; en cambio la ley de sustentabilidad energética si bien la actividad petrolera sólo se da en regiones específicas del país; es una actividad importante para la economía nacional lo coloca en ese nivel de discusión.

Por otra parte, tenemos que reconocer que no todos los que participaron en los espacios que existieron para discutir sobre el tema de sustentabilidad en los diferentes campos que se legislaron; en algunos casos es imposible identificar su propuesta, postura; se puede inferir el interés o postura que defienden dada la categoría que ocupen, pero dada la información que publican las comisiones no permite ese análisis.

Si bien se concluye que en el proceso de dictaminación de las comisiones está acompañado de una concurrida participación de actores no legislativos; por lo tanto una comunidad de política pública activa y claramente identificada; considerando los matices respecto a cada legislación específica, tal hecho no significa que sus posiciones y puntos de vista sean considerados dentro del producto final que realizan las comisiones dictaminadoras, ya que éstas se enfrentan muchas veces a opiniones polarizadas; y tienen que tomar decisiones que causen el menor conflicto.

Sin embargo, es positivo en un contexto de democracia representativa que existan espacios para el dialogo y discusión de las problemáticas del país en las que están presentes distintas representaciones de la sociedad.

Se puede interpretar que la numerosa participación de académicos o especialistas en la materia se relaciona a “la falta de especialización y profesionalización de los legisladores” (Béjar, 2012)

Situación que puede cambiar tras la reforma por la que se permite a reelección legislativa, el número o tipo de actores puede aumentar y diversificarse y convertirse en una discusión más especializada con mayor debate; o puede reducirse la participación y concentrarse en un tipo de actor, ya que los legisladores tendrán más experiencia y conocimiento en los temas; sin embargo, la reelección legislativa no garantiza que sean integrantes de las mismas comisiones.

A pesar de que todas las legislaturas tenían como eje el incorporar el desarrollo sustentable en cada sector económico, cada proceso de hechura de pieza legislativa se comportó de manera distinta.

Sin embargo, hay patrones o similitudes en los procesos; en todas hubo participación de actores no legislativos; que se concentraron en solo dos tipos de actores: especialistas en la materia y servidores públicos de nivel federal. La participación de sindicatos organismos internacionales, presidentes municipales y legisladores estatales es prácticamente inexistente. Situación que se puede deber a que el proceso legislativo tiene una parte formal, reglas y procedimientos establecidos en la legislación, y otro aspecto informal, prácticas que se llevan a cabo, que no están en la legislación y que por lo tanto no están obligados a informar o hacer público; es decir si un actor se acercó con los legisladores a discutir el tema, sin realizar una reunión formal o con la comisión esas reuniones no quedarán registradas. La información analizada en este estudio es solo la reportada.

En síntesis, se puede afirmar que la presencia y participación de actores no legislativos sobre todo expertos y actores estatales es una constante en los procesos decisorios de la política pública de desarrollo sustentable. Se conforma lo que se conoce como el triángulo de hierro, grupos de interés, burocracia, y Congreso.

De tal forma que se puede observar cómo está conformada una red o comunidad de política pública en materia de sustentabilidad, que cada vez que se discute el tema en el campo legislativo se gesta una interacción entre esta comunidad y se discute y dialoga una legislación; si bien es cada vez más clara y pública esta interacción y se pueden observar mejor a los actores; aún no es claro ni público el contenido de las interacciones en función de la calidad de la información que brinda el Congreso de la Unión.

El hecho de observar que hubo reuniones de los legisladores con autoridades gubernamentales y con el gremio de pescadores, en el caso específico de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable pone de manifiesto que el proceso legislativo no empieza con la presentación de una iniciativa, sino que comienza de manera informal con allegarse de información, de conocer como es la situación actual de la problemática que resolverían con legislación que prestaran los legisladores.

Por otra parte, se observan dos modelos de discusión con actores no legislativos por parte de las comisiones, el foro y las reuniones y audiencias públicas con cada actor. Así mismo se observa que el foro es el modelo que predomina presentándose en la discusión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Los foros se caracterizan por convocar a un número considerable de personas que van a exponer la situación o problemas de la temática que indique la

comisión, y en ocasiones se permite un diálogo, discusión y preguntas entre los ponentes, los legisladores presentes y el público en general, se caracteriza por establecer tiempos para la participación ya que al convocar a un gran número de ponentes todos tienen que cumplir con el tiempo para que todos puedan participar.

En cambio, las reuniones particulares o audiencias públicas que se presentaron en la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, se caracterizan por reunirse con un número reducido de actores, ya sea autoridades de gobierno federal, estatal o municipal, agrupaciones gremiales, académicos, etc., para que estos expongan de manera directa a los legisladores las problemáticas.

Finalmente, en un contexto de democracia participativa, en el poder legislativo quedan pendientes los temas de transparencia y rendición de cuentas; ya que no todos los casos la calidad de la información es óptima. En algunos casos los procesos decisorios siguen siendo muy opacos, a pesar de que están obligados a hacer informes semestrales, finalmente las comisiones deciden que quieren reportar o no. Ejemplos claros de transparencia son la Comisión de Agricultura y Ganadería de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (Ley de Desarrollo Rural Sustentable), y las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores (Ley de Aprovechamiento Sustentable de la Energía).

Bibliografía.

-BÉJAR Algazi, Luisa (2002), ¿Quién Legisla en México?, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4 (octubre-diciembre) pp. 619-647. México, D.F.

-BÉJAR Algazi, Luisa (2017), "Cómo se establece la agenda legislativa del Congreso en México", en Luisa Béjar (Coord.), El proceso Legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión", México, UNAM y Ediciones La Biblioteca, pp. 17-37.

-CARABIAS Lilo, Julia y Alejandra Rabasa (20017), "Cien años de políticas y normatividad ambiental", en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (Coordinadores), Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 3: Estudios económicos y sociales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, PP.49-67.

-GUDYNAS, Eduardo (2004), Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible, 5ta. Edición revisada, Editorial Coscoroba, Montevideo. Capítulo 3, pp. 47-66.

-MERINO, Mauricio (2013), Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

-MICHELI, Jordy (2002), "Política ambiental en México y su dimensión regional", Región y sociedad vol. 14 no.23, Hermosillo ene/abr.

-PARSONS, Wayne (2007), Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México D.F., FLACSO.

-PROVENCIO Durazo, Enrique (2004), Política y gestión ambiental contemporánea en México, Revista Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, núm. 328 julio-agosto de 2004, México.

Fuentes Electrónicas.

-Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, (en línea) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (último acceso: 18 de noviembre de 2017)

- Cámara de Diputados, Reglamento de la Cámara de Diputados, México (en línea) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_150218.pdf (último acceso: 18 de febrero de 2018)

- Cámara de Diputados, Reglamento del Senado de la República, México (en línea) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_191217.pdf (último acceso: 20 de diciembre de 2017)

- Cámara de Diputados Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, 1996, México (en línea) Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_190118.pdf (último acceso: 20 de enero de 2018).

-Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 736-I, jueves 26 de abril de 2001. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (último acceso: 08 de diciembre de 2017)

-Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1712-III, martes 15 de marzo de 2005. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (último acceso: 13 de diciembre de 2017)

-Cámara de Diputados, Dictamen de las Comisiones Unidas De Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Gaceta Parlamentaria, año IV, número 864, 23 de octubre de 2001.

Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (último acceso: 5 de diciembre de 2017)

-Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Pesca, con proyecto de decreto que expide la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1990, 19 de abril de 2006. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (último acceso: 08 de diciembre de 2017)

-Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, La Agroindustria azucarera en México, 2001, (en línea), Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0392001.pdf> (último acceso: 05 de diciembre de 2017)

- Senado de la República, Comisiones Unidas de Energía; y Estudios Legislativos Quinto Foro de Debate con el tema “Transición y Seguridad Energética”, mayo, 2008. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0Bx9XWG0thXLbMU5aYWRMbER5ams> (último acceso: 28 de noviembre de 2017)

-Senado de la República, Diario de los Debates, Núm. 23, Sesión Ordinaria 13 noviembre de 2001, (en línea), Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&mn=1&id=1271&lg=58&anio=2> (último acceso: 16 de noviembre de 2017)

- Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Desarrollo Rural, y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; y se reforman y adicionan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; Senado, Diario de los Debates Núm. 23, Sesión Ordinaria 12 de noviembre 2002, (en línea), Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&mn=1&id=1406&lg=58&anio=3> (último acceso: 16 de noviembre de 2017)

- Acuerdo De Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos De América, 1993, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2815/SE_ACAAN.pdf (último acceso: 15 de noviembre de 2018).

-SEMARNAT, *Conócenos*, México, (en línea) Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes> (último acceso: 20 de diciembre de 2017)

- Organización de Naciones Unidas, Cumbre de Johannesburgo 2002, (en línea) Disponible en <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html> (último acceso 18 de noviembre de 2017)

- Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.” 2002, (en línea) Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm (último acceso: 28 de noviembre de 2017)

- Organización de las Naciones Unidas, Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible” 2002. (En línea) Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSD_POI_PD/POIspChapter11.htm (último acceso: 16 de noviembre de 2017)

-Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, PNUMA, WWF, *Estrategia Mundial para la Conservación*, 1981, (en línea) Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCS-004-Es.pdf> (último acceso: 18 de noviembre de 2017)

- Asamblea General de las Naciones Unidas, Desarrollo Sostenible, 2017, (en línea), Disponible en: <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml> (último acceso: 17 de diciembre de 2017)

- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, (en línea)
Disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm> (último
acceso: 20 de diciembre de 2017)

- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, (en línea),
Disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/agenda21.html>
(último acceso: 20 de diciembre de 2017)