



## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CAMPO DISCIPLINARIO CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN INSTITUCIONAL ANTE EL  
CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO  
2006-2012

TESIS  
QUE PARA OPTAR EL GRADO DE  
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
PRESENTA:  
JUAN ANTONIO LE CLERCQ ORTEGA

TUTOR PRINCIPAL  
DRA. MARÍA DE JESÚS HERMENEGILDA ORDOÑEZ DIAZ  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS (CRIM),  
UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
DRA. ÚRSULA OSWALD SPRING  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS (CRIM),  
UNAM

Dr. ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (IIS), UNAM

MEXICO D.F., MARZO DE 2015



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.

*Para Celeste, Irene y Nicolás  
y a la memoria de mi padre*

Y precisamente porque esas corazonadas lentas necesitan tanto tiempo para desarrollarse, son criaturas frágiles, que se nos pierden fácilmente bajo la presión de los asuntos urgentes del día a día.

Steven Johnson, *Las buenas ideas*

In my view, the global environmental tragedy is most central an ethical failure, and one that implicates our institutions, our moral and political theories, and ultimately ourselves considered as moral agents.

Stephen Gardiner, *A Perfect Moral Storm*

## Agradecimientos

El desarrollo y culminación de esta investigación no hubiera sido posible sin la generosa contribución de algunas personas.

María de Jesús Ordoñez, Úrsula Oswald y Antonio Azuela, miembros de mi comité tutorial y revisores de mi trabajo, convirtieron este proceso en un reto intelectual interdisciplinario. Sin sus comentarios, recomendaciones y críticas esta tesis difícilmente habría llegado a buen puerto. No tengo palabras para agradecer su generosidad, compromiso y amistad.

Durante el periodo en que este proyecto comenzó a tomar forma, tuve la oportunidad de colaborar en la Fundación Humanismo Político y de beneficiarme del intercambio de ideas y de compartir el trabajo cotidiano con, Edith Mercado, Haidée García, Maru Pichardo, Jorge Luis Andere, José Pablo Abreu, Benito Sotelo, Giancarlo Giordano, Vicente Pérez y Samuel Guzmán. A ellos agradezco las críticas y la revisión de mi trabajo en sus fases preliminares. Tengo una deuda especial con Aldara Gómez Llano, quien fungió como asistente de investigación y cómplice en la promoción de la agenda climática y la sustentabilidad en el debate legislativo.

En mis colegas en la UDLAP Claudia Barona, Jorge Arenas, Celeste Cedillo y Guy Emerson, encontré un grupo de interlocutores para repensar elementos de mi investigación y su presión constante me obligó a continuar el trabajo a pesar de las cargas académicas y burocráticas.

A mis amigos Claudio López Guerra y Diego Candano, agradezco siempre sus comentarios, reflexiones y su aliento.

El Dr. Luis Ernesto Derbez y el Embajador Raphael Steger me recibieron con generosidad y amistad en la UDLAP y me ofrecieron un espacio de trabajo y de desarrollo académico único y gracias al cual fue posible culminar este proyecto.

Finalmente, el diálogo con mis estudiantes de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales me obligó a mejorar mis argumentos y poner a prueba la congruencia de mis ideas.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	6
Cambio climático y diseño institucional .....	6
<i>Metodología y estructura de la investigación</i> .....	11
<b>Capítulo 1</b> .....	14
<b>Instituciones, régimen de gobernanza y la dinámica del entre-juego. Una propuesta de marco conceptual</b> .....	14
1.1 <i>El análisis institucional más allá del "nuevo institucionalismo"</i> .....	15
1.2 <i>Instituciones y problemas socio-ecológicos complejos</i> .....	23
1.2.1 Capacidades gubernamentales, elección de políticas y constreñimientos institucionales en Weaver y Rockman .....	26
1.2.2 Capacidades institucionales y condiciones estructurales en Weidner y Jánicke.....	29
1.2.3 Institucionalismo como respuesta al dilema de la acción colectiva en Ostrom .....	32
1.2.4 Dinámica institucional y gobernanza ambiental en Young .....	36
1.3 <i>Elementos para el análisis del diseño del régimen climático     como problema de segundo orden.</i> .....	40
1.3.1 La gobernanza ambiental .....	41
1.3.2 El desarrollo de regímenes ambientales y la dinámica del entre-juego.....	43
1.3.3 La transición hacia la sustentabilidad .....	46
1.3.4 La interpretación de los actores.....	48
<b>Capítulo 2.</b> .....	51
<b>La evolución del trabajo legislativo sobre cambio climático en México 1992-2012: ¿el preámbulo de una transición hacia la sustentabilidad?</b> .....	51
2.1 <i>Introducción</i> .....	52
2.2. <i>¿Qué es una ley de cambio climático? Delimitando el ámbito     de la legislación climática.</i> .....	54
2.3. <i>La presentación de iniciativas y puntos de acuerdo sobre el     cambio climático en México como fase preliminar de una     transición hacia un modelo sustentable.</i> .....	60

2.4. <i>La legislación climática directa en la agenda de los partidos representados en el Congreso</i> .....	68
2.5. <i>La legislación climática y su correspondencia con la magnitud del problema</i> .....	81
2.6. <i>Puntos de acuerdo y el debate político sobre el cambio climático</i> .....	89
<b>Capítulo 3.- La LGCC y la particularidad del régimen climático mexicano</b> .....	95
<i>La elección del régimen climático mexicano como dilema de primer y segundo orden.</i> .....	96
3.1.- <i>La particularidad del proceso de legislación climática en México.</i> .....	104
3.2.1. El carácter impredecible del resultado .....	105
3.2.2 La transversalidad de las agendas partidistas .....	109
3.2.3 La experiencia mexicana frente a la legislación climática internacional .....	116
3.3 <i>La dinámica del entre-juego vertical nacional-internacional</i> .....	119
<b>Capítulo 4.- El entre-juego en los modelos alternativos para la política climática mexicana y las preferencias de los actores</b> .....	123
4.1 <i>Introducción</i> .....	124
4.2 <i>Coordinación multinivel y entre-juego horizontal nacional en los modelos de política climática.</i> .....	126
4.3 <i>Objetivos de política climática y el problema de la correspondencia</i> .....	134
4.4.- <i>La creación del régimen climático y las motivaciones de los actores</i> .....	141
4.4.1 El grado de coherencia de los actores .....	146
4.4.2 La Capacidad de Veto .....	149
4.4.3 Sentidos de lo apropiado y discurso ambiental .....	153
4.4.4.- Actores y efectos distributivos .....	156
<b>Conclusiones</b> .....	164
<b>Acrónimos</b> .....	170
<b>Bibliografía</b> .....	171

# Introducción

## *Cambio climático y diseño institucional*

El cambio climático representa un problema de acción colectiva global que ningún país puede resolver o al menos atenuar por sí mismo. Las características de este fenómeno y la magnitud de sus efectos, hacen necesario desarrollar esquemas de cooperación entre las naciones para distribuir derechos, obligaciones, responsabilidades o cargas financieras.<sup>1</sup> Sin la existencia de una arquitectura climática global eficiente, efectiva y justa es difícil pensar que la humanidad será capaz de estabilizar los niveles de emisiones de GEI durante la próxima década o contener las consecuencias inevitables derivadas del aumento en la temperatura promedio de la tierra.

Aunque sería un error pensar que este es un problema exclusivo del ámbito internacional. La construcción de un acuerdo global vinculante ante el cambio climático, sólo tiene sentido si permite encauzar el diseño de políticas nacionales en una perspectiva multinivel. Esto significa que la efectividad de la CMNUCC o el PK depende de que sus criterios e instrumentos permitan a las Partes, sea desde el ámbito nacional o subnacional, definir objetivos de mitigación de GEI, establecer políticas de adaptación o desarrollar mayores capacidades institucionales, organizativas y humanas de acuerdo a sus propias necesidades y características.<sup>2</sup>

Desde esta lógica, los reportes de agencias internacionales o las Comunicaciones Nacionales de los denominados países No Anexo 1 ante la CMNUCC, tienden a coincidir en que la definición de políticas climáticas nacionales pasa por el fortalecimiento institucional y el desarrollo de nuevas y mejores capacidades institucionales y organizacionales. El Millenium Ecosystem Assesment (MA), por ejemplo, identifica a los factores institucionales y culturales primero como “conductores indirectos” que alteran los sistemas de la tierra y, segundo, como marcos de gobernanza ambiental que es necesario desarrollar para administrar efectivamente los ecosistemas.<sup>3</sup>

El diagnóstico del MA entiende el cambio institucional como un conjunto de intervenciones dirigidas a integrar la gestión de los ecosistemas en un marco sectorial más amplio; vincular la planeación al desarrollo sustentable; fortalecer la coordinación entre tratados ambientales multilaterales, acuerdos

---

<sup>1</sup> Barret (2007) destaca que el cambio climático es un problema de dotación de bienes públicos globales, en este caso evitar un “mal” público, extremadamente complejo porque requiere cooperación que debe materializarse en forma de esfuerzo agregado de toda la comunidad internacional. Ver en especial p. 84-102. Gardiner (2011) define al cambio climático como una “tormenta moral perfecta” en la que convergen tres tormentas independientes: una de carácter teórico, otra intergeneracional y otra global caracterizada por la dispersión de causas y efectos y la fragmentación de agentes involucrados, p. 22-32.

<sup>2</sup> Ostrom (2009) ha insistido en el carácter fundamentalmente policéntrico de la respuesta pública ante el cambio climático.

<sup>3</sup> *Millenium Ecosystem Assesment (MA) (2005)*, p. 64-65

internacionales e instituciones económicas y sociales; mejorar el proceso de toma de decisiones a través de escalas; regular las relaciones mercado-ecosistemas en enfoques más integrados y menos sectorizados; e incrementar la transparencia, rendición de cuentas y desempeño en las decisiones del gobierno y el sector privado cuando afectan a los ecosistemas.<sup>4</sup>

Diversos estudios sobre gobernanza ambiental señalan que existe una relación entre la calidad del diseño institucional, la interacción entre tipos de regímenes y la efectividad para enfrentar retos globales como pérdidas de biodiversidad, degradación de los servicios ecosistémicos, cambio climático o para evitar mayores perturbaciones en los sistemas de la tierra. La dinámica institucional, sea en forma de traslape, entre-juego, interacción o fragmentación, y la identificación de los determinantes de la efectividad institucional, se entienden como problemas centrales en la agenda de investigación de los diferentes enfoques de la gobernanza ambiental global (Biermann *et al* 2010, Young 2011, Van de Graaf y De Ville 2013, Bechtel y Scheve 2013).

En sus Comunicaciones Nacionales ante la CMNUCCC, las Partes No Anexo 1 reconocen también en la adopción de mejores marcos institucionales una necesidad equivalente en importancia al acceso a recursos financieros o el fomento de capacidades técnicas. Desde esta óptica, el fortalecimiento institucional es prioritario para mejorar los mecanismos coordinación y “facilitar la integración de las cuestiones del cambio climático en los procesos de formulación de políticas”, pero también para incrementar la capacidad de autoridades y organismos nacionales orientada a “administrar y coordinar los programas relativos al cambio climático”.<sup>5</sup>

Siguiendo este diagnóstico, la debilidad de las instituciones existentes en los países en desarrollo se traduce en incapacidad para cumplir las obligaciones mínimas que establece la CMNUCC, como la elaboración de Inventarios de Emisiones, el análisis costo-beneficio de medidas y opciones disponibles para reducir emisiones, la evaluación de vulnerabilidad y el diseño de estrategias de adaptación, la investigación sistemática del cambio climático y el diseño de programas de educación y sensibilización del público ante la magnitud y consecuencias del calentamiento global.<sup>6</sup>

No es tampoco casual que en sus reportes especializados sobre cambio climático, la OCDE, el PNUD o el BM incorporen recomendaciones puntuales o definan buenas prácticas para facilitar el desarrollo de capacidades, mejorar los procesos de toma de decisiones, fortalecer la coordinación en los procesos de formulación e implementación de políticas desde el nivel local hasta el nacional, generar y difundir conocimientos o abrir espacios para la participación de la sociedad civil.<sup>7</sup> De acuerdo con el BM, la definición de una política climática efectiva pasa por superar la *inercia institucional*: “Las instituciones tienden a ser pegajosas –una vez establecidas y aceptadas pueden limitar el cambio en las

---

<sup>4</sup> Idem, p. 92-95

<sup>5</sup> CMNUCC (2005), *Sexta Recopilación y Síntesis de las Comunicaciones Nacionales Iniciales de las Partes No Incluidas en el Anexo I de la Convención*, Órgano Subsidiario de Ejecución, 23º período de sesiones, Montreal, 28 de Noviembre a 6 de diciembre de 2005, p. 23.

<sup>6</sup> Idem, p. 23-26.

<sup>7</sup> OCDE (2010), p. 251-274; World Bank (2010), p. 321-348.

políticas y las elecciones futuras”. Sin embargo, la reforma institucional no sólo es prioritaria, es posible y sus beneficios son tangibles: “Atender los determinantes institucionales de una política climática puede asegurar la efectividad y sustentabilidad de las intervenciones, maximizar el impacto del financiamiento y la tecnología y generar beneficios adicionales para el desarrollo”.<sup>8</sup>

En el caso específico de México, el PECC define al fortalecimiento institucional como una línea estratégica de la cual depende el cumplimiento de los objetivos de mitigación y adaptación que establece el programa. Señala que es “necesario reforzar las capacidades institucionales y humanas de todas las dependencias federales”, por lo que es necesario “revisar el actual marco jurídico y adecuarlo a los imperativos de la mitigación y la adaptación, apoyar el desarrollo de capacidades en las entidades federativas y, finalmente, aplicar los mecanismos de supervisión, reporte y evaluación de avances de este Programa Especial”.<sup>9</sup> Para lo cual propone cuatro objetivos y once metas específicas orientadas a aumentar la capacidad de coordinación y mejorar los procesos de toma de decisiones en la Administración Pública Federal.<sup>10</sup>

A pesar de que pueda reconocerse la relevancia del cambio institucional, el desarrollo de capacidades o el diseño de políticas nacionales ante el cambio climático representan problemas especialmente complejos para los países en desarrollo. Diseñar políticas reportables y verificables de mitigación y adaptación e impulsar simultáneamente el cambio institucional, es una combinación difícil de implementar en contextos en los cuales el desarrollo económico es prioritario, los recursos financieros son escasos y las desigualdades se encuentran muy extendidas entre la población.

Los diagnósticos que presentan los gobiernos de los países en desarrollo, los estudiosos de la gobernanza ambiental y las agencias internacionales, coinciden en señalar que las instituciones importan y que el cambio institucional es un proceso indispensable para articular una respuesta más efectiva ante la amenaza del calentamiento global. Discutir por qué son importantes las instituciones ante el cambio climático es también relevante en el caso mexicano, especialmente porque en abril de 2012 el Congreso aprobó la creación de la Ley General de Cambio Climático, pieza legislativa muy ambiciosa para un país en desarrollo sin obligaciones de mitigación de acuerdo con el PK.

Los legisladores pretendían dos fundamentalmente cosas con la creación de la LGCC. En primer lugar, estructurar una respuesta nacional más efectiva y coordinada ante la amenaza del cambio climático y segundo, formalizar las bases de la política climática implementada en México a través de la ENACC y el PECC. La importancia para México de desarrollar mecanismos institucionales más efectivos y garantizar la coherencia y continuidad de la política climática, se explica por tres grandes razones: 1) Si bien es un país No Anexo 1 y no tiene obligaciones de mitigación, cuenta con una matriz energética que depende en 90% de fuentes fósiles y sus niveles de emisiones de GEI derivadas de la cadena

---

<sup>8</sup> The World Bank (2010), Op. Cit., p. 321.

<sup>9</sup> PECC (2009), p. 126.

<sup>10</sup> *Idem.* P. 127-128.

energética son las más altas de América Latina; 2) Es un país altamente vulnerable ante las consecuencias del cambio climático, lo cual involucra desde sequías, la pérdida de ecosistemas y espacios cultivables, inundaciones, olas de calor, alteraciones en los índices de precipitación anuales, penetración de agua salada en mantos freáticos, destrucción de infraestructura y mayores daños económicos derivados por desastres naturales. Impactos que afectan a prácticamente todo el territorio nacional y cuyas repercusiones se agudizan en la población que se encuentra en situación de pobreza; 3) Desde la década del noventa ha desempeñado un rol muy activo en la construcción de la arquitectura climática global y ha impulsado el establecimiento de metas y objetivos de mitigación para los países en desarrollo.

## **Proyecto de Investigación**

### *1. Objetivos*

Esta investigación analiza el proceso de creación de la Ley General de Cambio Climático entre 2012 y 2010, las razones por las que se impone un modelo de régimen climático sobre las otras alternativas posibles y la forma en que la forma en que la participación de actores legislativos y organizaciones sociales influyó en el resultado.

Su objetivo general es analizar el proceso de creación de un régimen ante el cambio climático en México a través de la aprobación de la LGCC.

Sus objetivos particulares son: a) analizar las iniciativas y puntos de acuerdo presentados en la materia en México hasta 2012; b) identificar las características del contenido de la LGCC, su correspondencia ante la magnitud del problema y la forma en que se presentan elementos de entre-juego; c) destacar la influencia de actores políticos y sociales durante el proceso de deliberación y dictamen legislativos; d) interpretar la relación entre la creación del régimen climático y el impulso a alguna forma de transición hacia la sustentabilidad.

### *2. Preguntas*

Esta investigación responde fundamentalmente a las siguientes preguntas: ¿Cómo ha ocurrido la construcción de un régimen institucional en materia de cambio climático entre 2006 y 2012? ¿Por qué se ha optado por la figura de régimen climático antes que por un conjunto de modificaciones a leyes vigentes?

De las cuales se desprenden un conjunto de cuestiones complementarias: ¿Qué instituciones, instrumentos y capacidades han propuesto desarrollar los partidos representados en el Congreso para el diseño de un régimen en correspondencia a la magnitud de los efectos del cambio climático en México? ¿Cómo se vincula esta agenda con la Estrategia Nacional, el Programa Especial y la estrategia de negociación internacional mexicana impulsados por el Gobierno Federal? ¿Qué

actores políticos, económicos y sociales han influido en las negociaciones y deliberaciones legislativas? ¿La creación de la LGCC significa el despegue de una transición hacia la sustentabilidad?

### 3. Hipótesis

El análisis del proceso de creación de la LGCC es un ejemplo interesante para el estudio del cambio institucional y de la forma en que los legisladores y actores sociales participan en el diseño de nuevas reglas del juego ante la irrupción de nuevos fenómenos. En este sentido, para los legisladores era claro que el cambio climático representaba una amenaza para la cual el Estado mexicano estaba insuficientemente preparado y esto exigía diseñar un marco legal específico a través del se establecería una mayor transversalidad en la formulación de políticas sobre mitigación y adaptación. Sin embargo, conforme el debate sobre el diseño de legislación marco ante el cambio climático se movió hacia las modalidades específicas y su contenido, también fueron más evidentes los efectos distributivos que esto implicaba para los diferentes actores involucrados, en especial las fracciones parlamentarias, el sector privado y la APF.

La hipótesis a desarrollar en este trabajo consiste en que el desarrollo de un régimen en materia de cambio climático se entiende como un equilibrio resultado de la negociación legislativa, el cual refleja la fuerza relativa de actores políticos para ejercer veto, la respuesta de actores político y sociales ante efectos distributivos desiguales y la existencia de diferentes sentidos de lo que apropiado ante la amenaza del calentamiento global. En otras palabras, independientemente de la importancia que los actores involucrados, y en especial los legisladores, asignaban al cambio climático y sus consecuencias, el resultado es un equilibrio endógeno a la negociación y deliberación legislativa más que la definición de la respuesta más eficiente, efectiva o equitativa ante la amenaza del cambio climático.

### 4. Marco teórico

Esta investigación trata sobre la dinámica del cambio institucional y la forma en que actores políticos y sociales se involucran en el diseño de un régimen específico ante el cambio climático. La perspectiva desde la que se analizará la problemática del cambio climático en México, partirá de enfoques centrados en la dinámica del cambio institucional y la gobernanza ambiental.

Los conceptos a desarrollar, desde los enfoques institucionales desarrollados Tsebelis, March y Olsen, North, Knight y Greif, y de gobernanza ambiental definidos por Young, Bierman, Paavola, Folke, Galaz, Meadowcroft y Ostrom, ponen acento en aspectos centrales del cambio institucional como equilibrio, diseño de regímenes, entre-juego vertical y horizontal, correspondencia o (*fit*). De igual forma, se analizarán modelos para entender las motivaciones de los actores políticos y sociales ante los procesos de cambio, tales como la capacidad

de veto, la coherencia en los objetivos del grupo, los sentidos de lo apropiado y los efectos distributivos del cambio institucional.

En forma complementaria, se revisarán los presupuestos del modelo de transición hacia la sustentabilidad derivados de los trabajos de Kemp, Geels, Grin, Schot o Kates, entre otros.

### *Metodología*

Este trabajo consiste fundamentalmente en un estudio de caso sobre cambio institucional en México entre 2010 y 2012. Analiza y reflexiona sobre las razones que llevaron a los legisladores a proponer la creación de un régimen climático, cómo se involucraron en el proceso actores legislativos y no legislativos y de qué forma se alcanzó un equilibrio legislativo. Si bien ilumina aspectos sobre el proceso legislativo en México, sus conclusiones no pretenden generalizar la dinámica de la construcción de decisiones al interior del Poder Legislativo. En su carácter de estudio de caso combina elementos propios del estudio de caso con los métodos de investigación cuantitativa y comparada, en especial para clasificar información legislativa, analizar las características de los modelos alternativos objeto de dictamen e identificar las agendas de los actores involucrados en el proceso.

La investigación se basa fundamentalmente en información pública del Poder Legislativo Mexicano, accesible a través de las páginas oficiales de ambas Cámaras, programas sectoriales correspondientes al periodo de gobierno 2002-2012 y documentos proporcionados por los actores involucrados a los legisladores y a los que pude acceder gracias a la generosidad del presidente de la Comisión Especial sobre Cambio Climático del Senado, el senador Alberto Cárdenas. De igual forma, retoma la visión, propuestas y expectativas expresadas por los diferentes actores durante foros, seminarios y reuniones de comisiones celebradas en ambas cámaras del Congreso.

Al respecto es importante señalar dos aspectos metodológicos importantes. En primer lugar, mucho del trabajo expresado en esta investigación se puede catalogar como propio del método de observación participante para el estudio de caso. Durante los años en que se dictaminó la LGCC laboré como asesor legislativo desde la Fundación Humanismo Político, A.C y como tal colaboré en la redacción de la iniciativa presentada por el senador Cárdenas, participé activamente en muchos de los foros y seminarios organizados por el Congreso y estuve presente en las reuniones de las comisiones dictaminadoras. La interpretación propuesta se nutre de mi participación y observación directa. Sin embargo, he tratado de mantener distancia con los hechos para interpretarlos cualitativamente desde la perspectiva del análisis institucional, la gobernanza ambiental y la transición hacia la sustentabilidad.

En segundo lugar, en este periodo tuve la oportunidad de escuchar e intercambiar opiniones con la mayor parte de los actores involucrados. De igual

forma, mi lectura particular de este proceso tiene fundamento en lo que discutí personalmente con legisladores y representantes de organizaciones sociales. Algo que es difícil de documentar. Como parte de las herramientas disponibles para hacer un análisis cualitativo, intenté entrevistar a profundidad a los principales legisladores, sin embargo, sólo el senador Cárdenas y la senadora Menchaca me permitieron hacerlo. En la mayoría de los casos aceptaron realizar la entrevista pero está nunca se materializó por complicaciones de agenda o cambios de decisión de los propios legisladores.

## ***Estructura del capítulo***

El objetivo del primer capítulo es establecer los fundamentos teórico-conceptuales y el marco teórico de esta investigación. En primer lugar se discute la importancia de vincular el cambio climático con el análisis institucional. En segundo lugar, se presenta una propuesta de clasificación de las principales perspectivas institucionales contemporáneas para distinguir las distintas interpretaciones sobre lo que son y hacen las instituciones. Se enfatiza especialmente que la etiqueta “nuevo institucionalismo” difícilmente permite destacar las particularidades y aportes de la diversidad de enfoques existentes en el análisis institucional. En tercer lugar, se destacan algunos problemas relacionados con la relación entre diseño institucional y sistemas socio-ecológicos complejos y se analizan los enfoques desarrollados en este sentido por Weaver y Rockman, Weiner, Jänicke y Jorgens, Elinor Ostrom y Oran Young. Finalmente, se presenta una propuesta de marco analítico que articula los conceptos de gobernanza ambiental, régimen y entre-juego y transición a la sustentabilidad, así como un enfoque para entender las motivaciones de los actores que retoma la existencia de efectos distributivos, sentidos de lo apropiado y capacidades de veto.

En el segundo capítulo se identifican y analizan las diferentes iniciativas y puntos de acuerdo presentados en el Congreso mexicano en materia de cambio climático entre 1992 y 2012. La información legislativa seleccionada presenta un panorama general sobre la forma en que los legisladores han entendido esta problemática y han definido prioridades en forma preliminar al debate sobre la creación de un régimen climático. De esta forma, las diferentes iniciativas y puntos de acuerdo presentados pueden entenderse también como elementos de la fase pre-desarrollo de una transición hacia la sustentabilidad, la cual que tiene a su vez su fase de despegue en el proceso de dictamen y aprobación de la Ley General de Cambio Climático.

Los siguientes capítulos se centran propiamente en el análisis de los atributos de la LGCC entendida como un régimen climático y la fase de despegue de una transición sustentable. En el tercer capítulo se contraponen tres modelos que coexistieron como alternativas para el diseño institucional durante el proceso de

dictamen: la política climática implementada entre 2006 y 2012, un conjunto de modificaciones mínimas a la LEGEEPA y la creación de la LGCC.

En el cuarto capítulo se revisan dos problemas derivados de la LGCC entendida como el modelo que se impone en las negociaciones: primero, un análisis de las diferencias entre los tres modelos en disputa. El énfasis se hará en la forma diferenciada en que respondían a problemas de entre-juego y correspondencia y proponían definir las bases de la política climática nacional. En segundo lugar, la identificación de las motivaciones y preferencias de los actores legislativos y no legislativos con respecto a estas alternativas para el diseño de la legislación climática mexicana, incluyendo su capacidad de veto, coherencia, efectos distributivos y sentidos de lo apropiado. Con estos elementos buscaremos responder por qué se impone la aprobación de la LGCC como el equilibrio resultante.

Finalmente, en la conclusión se retoman los principales presupuestos de la investigación, se analiza el alcance de la hipótesis planteada y se recopilan las principales conclusiones de la investigación. De igual forma, se plantean algunos de los problemas que supone la fase de implementación de los mandatos de la LGCC entendida como una transición hacia la sustentabilidad.

**Capítulo 1**  
**Instituciones, régimen de gobernanza y la dinámica del**  
**entre-juego. Una propuesta de marco conceptual.**

## 1.1 El análisis institucional más allá del “nuevo institucionalismo”

En las últimas décadas se ha incrementado el interés por explicar la forma en que la acción humana ocurre en un contexto de constreñimientos que enmarcan la conducta y delimitan lo que las personas o grupos pueden hacer en una sociedad. Tendencia que en gran medida representa una respuesta al predominio de perspectivas centradas en la conducta individual y las elecciones orientadas a maximizar la utilidad. Esta discusión se ha articulado en las ciencias sociales contemporáneas bajo la denominación de “nuevo institucionalismo”.

¿En qué consiste la agenda explicativa de este “nuevo institucionalismo”? En principio no tiene ninguna relevancia enfocar el análisis institucional apelando simplemente al “nuevo institucionalismo”, en tanto esta no es una familia de pensamiento coherente y mucho menos una agenda metodológica común. Lo que en realidad existe es un conjunto de perspectivas diferenciadas cuyo interés central es entender qué hacen las instituciones, cuándo cambian, cómo se puede medir su desempeño o de qué forma moldean la conducta individual y colectiva. Perspectivas que tienen origen en distintas tradiciones teóricas, que asumen interpretaciones contrapuestas sobre la conducta y cuyas conclusiones tampoco tienden a ser necesariamente coincidentes.

La noción de “nuevo institucionalismo” no contribuye por sí misma a identificar las particularidades de los diferentes enfoques del análisis institucional contemporáneo. Representa una etiqueta cuyo objeto era distinguir la irrupción de diversos enfoques institucionales, principalmente durante la década del noventa, en comparación y a diferencia de perspectivas más tradicionales dentro de las ciencias sociales. De acuerdo con Peters (1999), mientras el que “viejo institucionalismo” tendía a priorizar la descripción y análisis de las instituciones desde el estudio de la ley, el estructuralismo, el comparativismo holístico, el análisis normativo o los procesos históricos, el “nuevo institucionalismo” retoma algunas de estas preocupaciones pero los complementa y transforma a través de nuevos acercamientos teóricos (teoría de juegos, análisis organizacional, costos de transacción o acción colectiva), recurriendo a metodologías de investigación empírica y cuantitativa o incorporando herramientas para el análisis propias de la teoría de la elección racional.<sup>11</sup>

Distintos autores han tratado de clasificar las principales corrientes en las que se puede dividir el análisis institucional contemporáneo. Crawford y Ostrom (1995),

---

<sup>11</sup> Peters (1999), p. 1-11. La forma en que el institucionalismo ha evolucionado al interior de cada disciplina puede verse en Goodin (1996), p. 1-19.

distinguen entre las instituciones entendidas como normas, reglas o equilibrios. Hall y Taylor (1996), en una de las tipologías más citadas, separan el “nuevo institucionalismo” en enfoques de elección racional, sociológico e histórico. Goodin (1996) enmarca el “nuevo institucionalismo” disciplinariamente en historia, sociología, economía, ciencia política y teoría social. Peters (1999) presenta una clasificación más amplia que abarca desde institucionalismo normativo, de elección racional, sociológico, histórico y empírico, hasta revisar modelos de representación de intereses y la perspectiva internacional. Rhodes, Binder y Rockman (2006), proponen un acercamiento que resalta la existencia de aproximaciones desde la elección racional, la historia, el constructivismo y las redes sociales. Shepsle (2006A y 2006B) distingue entre equilibrio institucional, una forma de juego exógenamente definida o reglas del juego que constriñen elecciones individuales, de instituciones como equilibrio, entendidas como punto focal o arreglo endógeno derivado de la coordinación de las estrategias de los mismos actores. Greif y Kingston (2011), se enfocan también a revisar las consecuencias de los dos modelos derivados desde la elección racional, las instituciones entendidas como reglas o como equilibrios. Mientras que Campbell (2004) retoma la clasificación de los tres institucionalismos propuesta por Hall y Taylor (1996) para señalar que cada uno de estos cruza transversalmente a través de la sociología, la economía y la ciencia política. Adicionalmente, destaca que como resultado de los desacuerdos existentes entre y al interior de las diferentes tradiciones, desde los años noventa se podría identificar un segundo movimiento en el análisis institucional preocupado por “un diálogo más constructivo que explore las formas en que estos paradigmas podrían complementarse y conectarse entre sí”.<sup>12</sup>

Es posible identificar un conjunto de elementos comunes que conectan a los diferentes enfoques del análisis institucional. En primer lugar, el interés por entender a las instituciones responde a los excesos de la teoría de la elección racional y, por lo mismo, a la necesidad de definir el ámbito y los límites bajo los cuales los individuos y grupos interactúan o es posible en principio la elección misma.

En segundo lugar, la comprensión de las instituciones no se reduce a una descripción de reglas o estructuras formales, las explicaciones buscan identificar mecanismos, en ocasiones micro fundamentos, que permitan comprender la forma en que los constreñimientos institucionales delimitan, regulan o moldean específicamente la conducta y determinan con ello los resultados sociales. En este sentido, se reconoce que las instituciones importan para entender las interacciones y sus resultados, aun cuando no hay un acuerdo al respecto de cuáles son los mecanismos causales que explican mejor esta dinámica.

---

<sup>12</sup> Campbell (2004), p. 2-4. En el mismo sentido pueden entenderse Lichbach y Seligman (2000), Ben-Ner and Putterman (1999), Katznelson and Weingast (2005) y North (2005). La misma idea acotada a la división entre instituciones entendidas como reglas y como equilibrios se encuentra en Greif y Kingston (2011).

En tercer lugar, las diferentes perspectivas tienden a reconocer la importancia de integrar a su análisis tanto las instituciones formales como a las informales. Lo cual puede se puede traducir en explicaciones “gruesas” (*thick*), preocupadas por la importancia de valores, normas, símbolos, pensamiento colectivo, roles integrativos o en sí la cultura misma, o bien en explicaciones “delgadas” (*thin*), centradas prioritariamente en los atributos formales de las instituciones, como reglas, leyes, sentidos de lo apropiado o incluso equilibrios.<sup>13</sup>

También existe coincidencia en la importancia de explicar el proceso de cambio institucional y en reconocer el predominio de los procesos de cambio gradual frente a la ruptura drástica o radical. Sin embargo, la interpretación de las causas que detonan el cambio, la forma en que este se materializa y el rol de la intencionalidad de los agentes, son temas disputados entre las diferentes perspectivas (Kingston y Caballero 2009, Campbell 2004).

De acuerdo con Przeworski (2004) hay una tendencia creciente a entender a las instituciones como variables endógenas, que se crean y reproducen por condiciones internas y no por factores exógenos predeterminados fuera del modelo explicativo.<sup>14</sup> Sin embargo esta es una posición fuertemente disputada incluso dentro el institucionalismo económico o de elección racional, como lo han señalado Shepsle (2006B) o Greif y Kingston (2011).

Más allá de este conjunto de características compartidas en lo general, los “institucionalismos” se distinguen por la diferencia de sus estrategias explicativas, la forma en que definen el ámbito propio de las instituciones, la relación que establecen entre conducta, interacciones y constreñimientos, así como por las consecuencias que se desprenden de sus presupuestos para la interpretación de la vida social. La *Figura 1.1* identifica algunos de los enfoques institucionales contemporáneos predominantes o las perspectivas que han incorporado el cambio institucional como un elemento central en la construcción de sus explicaciones. Como puede observarse, a pesar de partir de una preocupación común, tanto sus objetivos, fundamentos, criterios para el análisis y la definición de conceptos se caracterizan por sus diferencias más que por la existencia de un consenso.

---

<sup>13</sup> Young (2002), destaca esta distinción en especial p. 5-7.

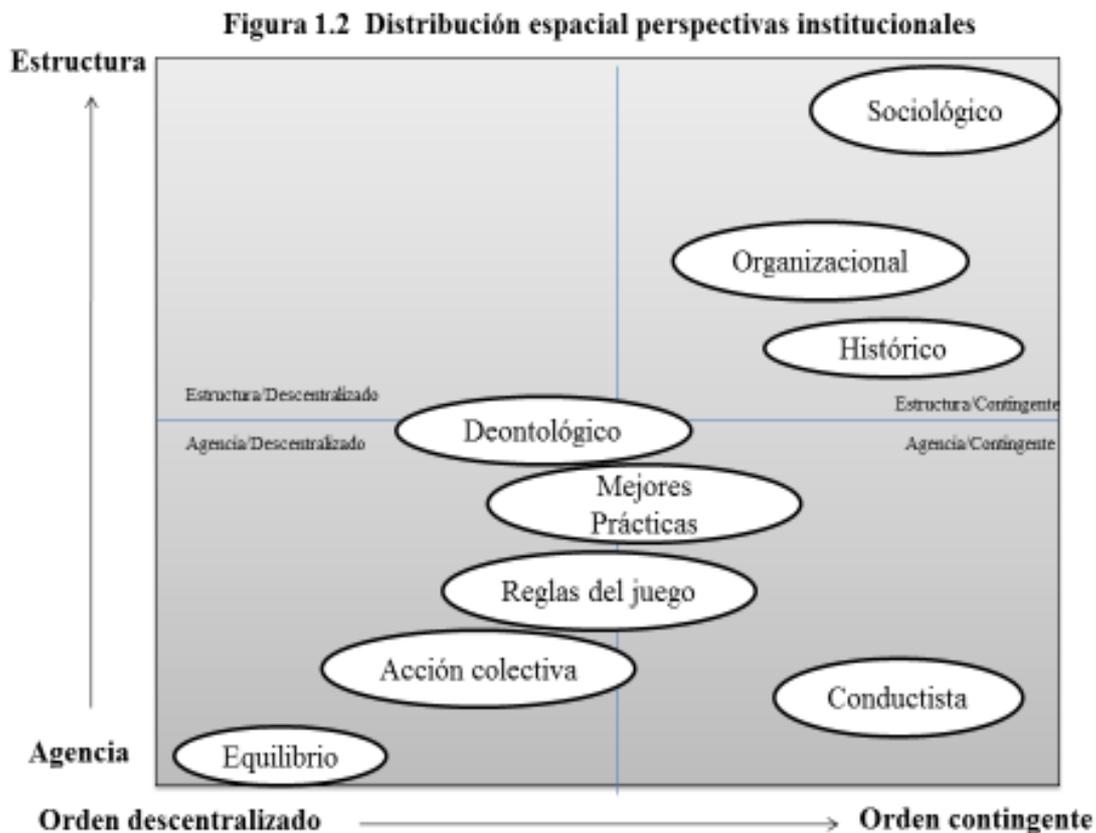
<sup>14</sup> Przeworski (2004), p. 527.

**Figura 1.1 Perspectivas Institucionales contemporáneas**

Enfoque	Interpretación	Autores
Sociológico	Las instituciones son marcos de significado y pensamiento colectivo que al ser reproducidas estructuran las relaciones sociales, dotan de sentido a la realidad, confieren identidad, moldean la conducta y generan memoria pública.	Douglas, Friedland, Hay, Nee, Brinton
Organizacional	Consisten en reglas, normas, procesos, rutinas, roles y creencias que funcionan como sentidos de lo apropiado y procesos de integración.	March y Olsen, Dimaggio y Powell, Scott, Simon
Reglas del juego	Constreñimientos que enmarcan las interacciones definiendo horizontes de certidumbre intemporal, aunque estableciendo costos de transacción y efectos distributivos desiguales.	North, Williamson, Levi, Shepsle, Eggerston, Alston, Weingast, Ayala Espino, Knight
Acción colectiva	Soluciones al dilema de la acción colectiva al crear incentivos para el surgimiento de la cooperación social y garantizar dotación de bienes públicos o manejo de recursos de uso común.	Ostrom, Lichbach, Barret, Oakerson, McGinis, Hardin
Equilibrio	Se entienden como el punto de convergencia de las expectativas y estrategias de los jugadores individuales, que emergen como regularidades y patrones de conducta duraderas de carácter endógeno.	Tsebelis, Calvert, Przeworski, Greif.
Internacional	Las relaciones internacionales no ocurren en un contexto anárquico, sino dentro de un contexto estructurado por la existencia diferentes tipos de regímenes internacionales y nacionales.	Krasner, Keohane, Víctor, Young, Morin y Orsini, Oberthür y Gehring.
Histórico	Las instituciones son productos que sólo pueden ser entendidos como parte de los procesos de los que emergen y evolucionan a lo largo del tiempo.	Evans, Rueschemeyer Skockpol, Steimo, Thelen, Pierson, Acemoglu y Robinson
Economía conductista	La evolución cultural y la existencia de reciprocidad fuerte nos obligan a revisar la forma en que entendemos los presupuestos tradicionales sobre la conducta, la cooperación y la existencia de normas sociales.	Gintis, Bowles, Fehr, Smith
Mejores prácticas para la gobernanza	El fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades son centrales para el surgimiento de una gobernanza efectiva. Es posible transmitir hacia los países en desarrollo las experiencias exitosas de diseño y cambio institucional.	Banco Mundial, PNUD, OCDE,
Deontológico	La definición de los principios que fundan a las instituciones es tan importante como sus consecuencias.	Rawls, Rothstein, Ackerman, Mckinnon, Ripstein

*Fuente: Elaboración propia*

Las diferentes perspectivas institucionales pueden ser a su vez distribuidas espacialmente (*Figura 1.2*) a partir de la contraposición gradual de dos ejes: el primer caso identifica si el enfoque otorga prioridad explicativa a la agencia frente a la estructura; mientras que el segundo, destaca si el orden institucional es producido por las acciones descentralizadas de los actores o si es entendido como un producto socialmente contingente que no depende de los intercambios individuales. En los extremos se ubican el institucionalismo de equilibrio, en tanto orden descentralizado que enfatiza la agencia y el enfoque sociológico que refleja la existencia de un orden socialmente contingente fuertemente estructurado. En la mayoría de los enfoques se observa un predominio de explicaciones centradas en la agencia, que incorporan en algún grado constreñimientos exógenos más cercanos al orden contingente. En los casos del institucionalismo histórico, organizacional y conductista se reconoce en mayor grado la existencia de un orden contingente que no depende de las decisiones descentralizadas de los individuos, pero se distinguen claramente en el peso que otorgan en sus modelos a la agencia frente a la estructura.



*Fuente: Elaboración propia*

A partir de esta contraposición entre agencia y estructura, por un lado, y de orden generado en forma descentralizada o como producto socialmente contingente, podemos entender las diferentes formas en que se ha intentado definir lo que significan las instituciones en la vida social. Para North (1990), en lo que puede considerarse la definición básica, afirma que las instituciones son las reglas del juego humanamente creadas, formales e informales, que dan forma a las interacciones entre los individuos y estructuran los incentivos para los intercambios en una sociedad. Mientras que para March y Olsen (1989) abarcan reglas, procesos, rutinas, normas, convenciones, roles, formas organizativas, creencias, códigos, culturas y conocimientos que, al reproducirse como sentidos de lo apropiado, permiten integrar a los individuos a las organizaciones y determinan el sentido de la vida social. Desde un enfoque aún más estructural y contingente, para Douglas (1986), se entienden incluso como formas de pensamiento colectivo que confieren identidad, generan memoria pública y posibilitan el que las personas puedan realizar tanto elecciones rutinarias como decisiones de vida o muerte.

En los enfoques derivados desde la teoría de la elección racional, las definiciones retoman el criterio de reglas del juego o asumen una perspectiva centrada en la convergencia de expectativas individuales. Ostrom (2005) las entiende como prescripciones para organizar todas las formas de interacciones sociales repetitivas y estructuradas. Knight (1992) las define como reglas de conocimiento público, significado compartido y reconocido, que establecen el marco bajo el que ocurren las interacciones y los intercambios entre individuos o entre colectivos organizados. Mientras que en Young *et al* (2008) se refieren a conjuntos de derechos, reglas y procesos decisorios que designan roles, enmarcan la vida social y permiten los intercambios.

Bajo la influencia de la teoría de juegos, para Tsebelis (1990) son las reglas formales de los juegos políticos y sociales recurrentes entendidas como equilibrios. Mientras que Calvert (1998) también destaca tipos de equilibrio o puntos de convergencia producidos por la interdependencia de las expectativas individuales. Shepsle (2006A y 2006B) distingue entre la existencia de un equilibrio institucional como equilibrio exógeno y estructuralmente inducido, de las instituciones como equilibrio entendidas como o arreglo endógeno derivado de la coordinación de las estrategias de los jugadores. Finalmente, Greif (2006) señala que si bien las instituciones consisten en sistemas de reglas, creencias, normas y organizaciones, lo son únicamente en tanto generan regularidades en la conducta social. Lo cual implica que la existencia de reglas, como constreñimientos exógenos, sólo se convierte en instituciones cuando se traducen en regularidades de conducta endógenas.

Para formular una propuesta propia de definición, seguiré los argumentos desarrollados por Greif y Kingston (2011), en el sentido de que diferentes enfoques institucionales suelen tener elementos en común y pensarse complementarios antes que como sustitutos.<sup>15</sup> Si los tomamos por separado, los diferentes enfoques resaltan aspectos de la conducta o entienden los límites a las interacciones a partir de criterios que pueden ser mutuamente excluyentes. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones y la dinámica de las interacciones sociales no se reducen a un solo tipo de motivaciones o regularidades de conducta, por lo que puede ser arbitrario explicar a partir de única interpretación. Una comprensión más efectiva de lo que hacen las instituciones hace necesario combinar enfoques.<sup>16</sup>

Para fines de esta investigación se entenderá a las instituciones como reglas del juego, normas sociales y elementos estructurales, humanamente constituidos, reproducidos y transformados, que establecen regularidades duraderas para ordenar la vida humana. Configuraciones institucionales que funcionan como equilibrios sociales que cambian gradualmente a lo largo del tiempo, sea como resultado de acciones intencionales o por efectos indirectos de las interacciones sociales.

En esta propuesta de definición, las instituciones tienen un carácter exógeno, en tanto límites y constreñimientos que se imponen a la conducta de individuos y grupos. Sin embargo, el cumplimiento de los mandatos institucionales es producido endógenamente a partir de la convergencia de las expectativas individuales que adquieren forma de equilibrio o por su reproducción rutinaria a partir de la práctica o el reconocimiento de sentidos de lo apropiado. Lo cual tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, para que un conjunto de reglas se convierta en una institución, éstas requieren establecerse como una forma de regularidad duradera interiorizada y reproducida como tal por los miembros de una sociedad. En segundo lugar, esta reproducción no se limita a la convergencia de expectativas producto de estrategias individuales, como se desprende de los enfoques derivados de la teoría de juegos, sino también se relaciona con la forma en que las reglas se asumen como práctica rutinaria y repetitiva por los actores sociales.

Hay un tercer elemento integrador que es importante tomar en cuenta. El institucionalismo tiende a enfocarse a explicar la forma en que un marco institucional, sea en forma de reglas del juego, equilibrios, normas, procesos,

---

<sup>15</sup> Greif y Kingston (2011), p. 15 y 38-40

<sup>16</sup> Lichbach (1996) enfatiza la importancia de la Complejidad Lógica: Todas las soluciones son fundamentalmente incompletas, por lo que es necesario combinar los atributos o dimensiones propios de diferentes enfoques para explicar el surgimiento y reproducción del orden social. Sin embargo, al mismo tiempo se requiere garantizar Consistencia lógica, las soluciones debe ser consistentes con la problemática del dilema de la acción colectiva. El primer elemento promueve soluciones más dinámicas y el segundo las restringe para mantener coherencia explicativa. Ver, p. 25-29.

sistemas cognitivos o valores, etc., constriñe las elecciones individuales o la conducta grupal y determina los resultados de las interacciones sociales o en la forma en que las personas cumplen los mandatos institucionales. Lo que el institucionalismo no nos permite entender es cómo los individuos, grupos y autoridades “hacen” cosas a través de las instituciones y cómo el marco institucional permite desarrollar determinadas capacidades para enfrentar y resolver problemas públicos. Independientemente del enfoque, lo que predomina en la literatura es una preocupación “negativa” sobre la forma y grados en que la conducta individual u organizativa se constriñe, regula, delimita, o moldea. Lo que falta es una explicación “positiva” que ponga acento en la capacidad institucional y la forma en que un determinado arreglo o equilibrio institucional permite la acción pública o abre la posibilidad de innovar y transformar el ambiente.<sup>17</sup>

Identificar la forma en que el desarrollo de capacidad institucional impacta en la toma de decisiones, la definición de políticas o la asignación de bienes públicos, puede ser tan importante como discutir las reglas del juego, sentidos de lo apropiado o los tipos de equilibrio. Los riesgos y amenazas que se derivan del cambio climático, los altos niveles de incertidumbre y los costos económicos que involucra el diseño de políticas nacionales para enfrentar un problema de tal nivel de complejidad, hacen necesario profundizar en la forma en que un marco institucional permite desarrollar capacidades específicas para la toma de decisiones y el diseño de políticas, analizar qué tipo de capacidades promueven los actores al crear nuevos tipos de reglas e identificar criterios para evaluar la relación entre instituciones y efectividad gubernamental.

Con la incorporación de los conceptos de régimen y transición sustentable más adelante, se buscará integrar una perspectiva más dinámica para enmarcar los problemas propios del diseño institucional, entendidos como un proceso político social para crear nuevas configuraciones de reglas y horizontes de certidumbre intemporal para las interacciones humanas, pero también como un conjunto de capacidades específicas que permiten intervenir con mayor efectividad los problemas públicos.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> En este caso seguimos la dicotomía desarrollada por Isaiah Berlin (2002) en torno a la libertad negativa y positiva. Entendemos por un enfoque negativo aquel que pone énfasis en la forma en que los derechos o las reglas establecen límites y restricciones a la acción, mientras que el positivo reivindica el sentido al que se dirige la acción o el tipo capacidad y agencia que permiten las reglas.

<sup>18</sup> Los trabajos de Weaver Rockman (2003) y Weidner, Jänicke y Jörgens (2002), representan ejemplos de cómo reinterpretar los problemas del diseño institucional a partir de una mayor centralidad de la idea del desarrollo de capacidades institucionales para enfrentar problemas públicos.

## 1.2 Instituciones y problemas socio-ecológicos complejos

Las instituciones consisten en regularidades duraderas que enmarcan las interacciones humanas. Establecen horizontes de certidumbre que posibilitan el intercambio, la competencia o la cooperación social. Sin embargo, hay una diferencia cualitativa entre explicar la vida social, la dinámica organizacional, el intercambio económico o la competencia política dentro de un conjunto de reglas que son humanamente reproducidas y transformadas; y asumir, por otro lado, que las relaciones entre las personas y el medio ambiente se pueden entender y explicar desde un enfoque centrado en las instituciones. El primer caso supone que diferentes tipos de interacciones entre grupos de personas son mediadas por constreñimientos y equilibrios institucionales, los cuales en todo caso se pueden traducir en sistemas de conducta más o menos compleja. Mientras que el segundo caso, implica que la interrelación entre dos sistemas en sí mismo complejos, es regulada a través de conjuntos de reglas, normas o procesos y, que además, es posible explicar esta dinámica no lineal, sus causas, consecuencias y procesos de retroalimentación, a partir de los presupuestos del institucionalismo.<sup>19</sup>

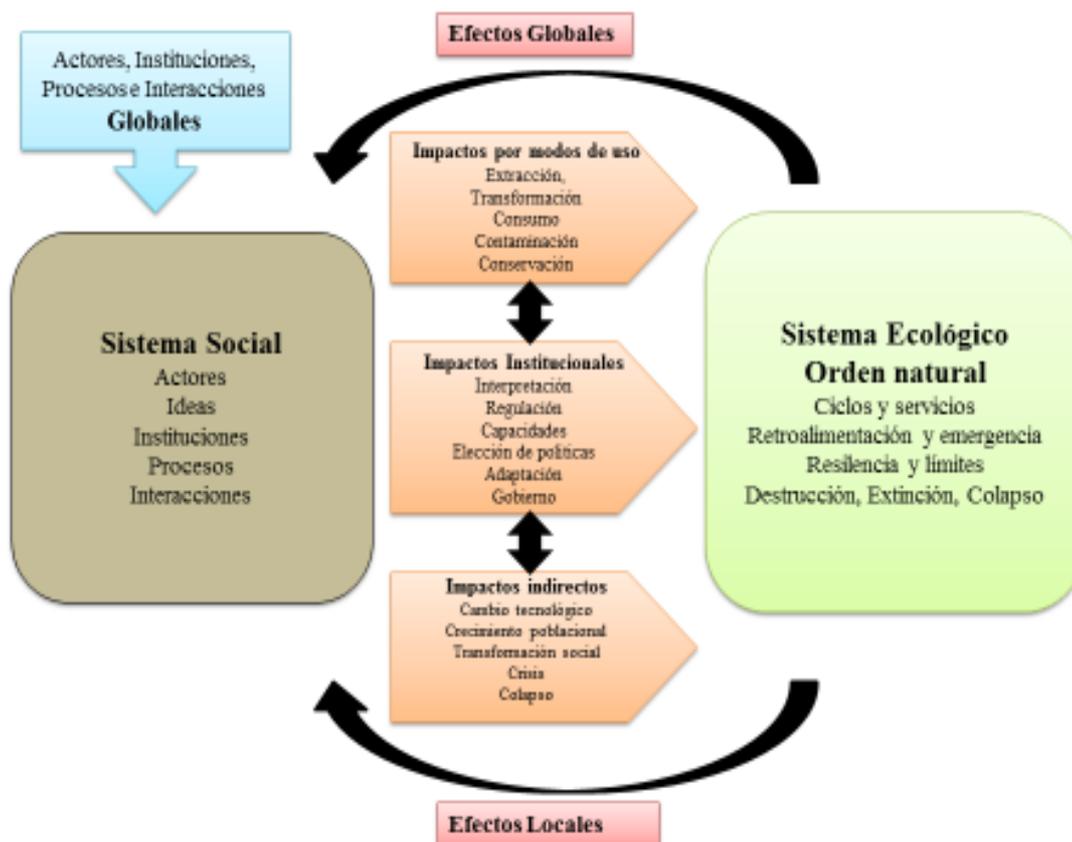
Podemos simplificar la dinámica de esta relación compleja de la siguiente forma (*Figura 1.3*). Tenemos por un lado un sistema social en el cual interactúan personas y grupos, donde coexisten ideas y valores y emergen múltiples tipos de procesos e intercambios. La interacción, la continuidad o el cambio ocurren en un espacio que es formal o informalmente delimitado y ordenado. Su dinámica es resultado de elecciones y decisiones que toman los actores, de sus prácticas e interacciones cotidianas. De igual forma, es afectada por conjuntos de instituciones que se generan desde el ámbito global. Por otro lado, el sistema ecológico consiste en un orden natural donde existen ciclos y procesos de emergencia y retroalimentación. Ecosistemas en los que existen límites, capacidades de carga y resiliencia, los cuales enfrentan destrucción, extinción o colapso resultado de ciclos naturales o como consecuencia de la acción humana, en especial de la forma en que se extraen y usan los recursos y las externalidades que provocan.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Nicolis y Prigogine (1994) y Johnson (2003), identifican como complejidad a la capacidad de un sistema para generar comportamiento emergente y auto organización a partir de reglas simples o patrones aparentemente desordenados. Más que la existencia de múltiples variables o tipos de interacciones, la complejidad se relaciona con morfogénesis o auto organización sistémica para crear macro conducta en forma ascendente. García (2006) destaca la existencia de procesos no lineales que pueden conceptualizarse como una totalidad organizada, cuyos elementos no pueden aislarse y que tienden a traspasar los límites de otros sistemas. Desde esta perspectiva, el estudio del comportamiento complejo requiere desarrollar enfoques de carácter inter y multidisciplinarios.

<sup>20</sup> En este caso seguimos la idea de modos de uso de recursos, su impacto ecológico y sus consecuencias en distribución y acceso a recursos naturales desarrollada por Gadgil y Guha (2000), p. 11-15.

**Figura 1.3 Correspondencia Sistema Social-Sistema Ecológico**



Fuente: Elaboración propia

La relación entre el sistema social y el orden natural sólo puede separarse artificialmente para fines de análisis, pues la vida humana ocurre siempre a final de cuentas dentro de ciclos naturales y en el marco, y las consecuencias, de un medio ambiente alterado por la acción del hombre. Lo que me interesa con esta distinción, es ilustrar cuatro aspectos de las relaciones entre sistema social y orden natural:

- 1) Las acciones, interacciones, prácticas o intercambios entre personas impactan en la dinámica del orden natural, sea local o globalmente, a través del *uso directo* que se hace de la naturaleza y sus recursos. Lo cual puede adquirir la forma de extracción, transformación, consumo, servicios ambientales, externalidades en forma de contaminación o sobreexplotación y agotamiento de recursos, así como las estrategias y políticas orientadas a garantizar su conservación o para restaurar en algún grado a los ecosistemas.

- 2) Un segundo tipo de influencia sobre el medio ambiente es resultado de *acciones indirectas* como el cambio tecnológico, el crecimiento poblacional, la transformación económica y el conflicto social. Los cuales se traducen en una redefinición de las relaciones entre las personas y su ambiente o generan nuevos tipos de impactos y formas de uso más o menos intensivas.<sup>21</sup>
- 3) La existencia de marcos institucionales que permiten a las personas y grupos interpretar y reinterpretar su relación con el medio ambiente, regular o promover determinados tipos de impactos directos, delimitar las consecuencias de los impactos indirectos, desarrollar capacidades y mecanismos de adaptación ante cambios abruptos o escasez de recursos, así como formular políticas y sistemas de incentivos para formas intervenir o redefinir formas de uso.
- 4) Las formas específicas de intervención institucional y los impactos sociales directos e indirectos se traducen en cambios y alteraciones en el medio ambiente, lo cual impacta local o globalmente en los sistemas sociales. Esto obliga a las sociedades a desarrollar nuevas formas de intervención institucional para regular prácticas sociales, redefinir la forma en que se utilizan los recursos naturales o acotar las consecuencias y externalidades generadas por las acciones humanas sobre el medio ambiente. Desde esta perspectiva, el diseño institucional permite establecer únicamente una correspondencia temporal, siempre problemática, ante la complejidad de la transformación del sistema ecológico y sus procesos de retroalimentación.<sup>22</sup>

¿Cómo podemos acercarnos a la relación entre la dinámica del orden natural y la intervención institucional? Las consecuencias de la acción humana en el medio ambiente ha sido motivo de preocupación creciente en las ciencias sociales en general y del análisis institucional en particular. En lo que sigue revisaré brevemente cuatro enfoques institucionales con características y estrategias analíticas diferentes: la centralidad del régimen político, las condiciones estructurales, la solución al dilema de la acción colectiva y la gobernanza ambiental. Cada uno de estos enfoques nos permite entender de diferente manera la importancia del diseño institucional para enfrentar problemas socio-ambientales. A partir de la discusión de estos enfoques y sus elementos, es que en la última parte de este capítulo presentaré una propuesta teórico conceptual para interpretar el proceso de creación de un régimen climático en México.

---

<sup>21</sup> *Idem*, en especial 39-53 al respecto de las formas de uso extractivas propias de una sociedad industrial.

<sup>22</sup> El problema de la correspondencia (*fit*) supone que no puede haber coincidencia permanente entre la creación institucional y las consecuencias derivadas de los impactos directos, indirectos y las propias intervenciones institucionales sobre el medio ambiente. Ver Young (2002), Paavola, *et al* (2009); Folke *et al* (2007) y Galaz *et al* (2008).

### **1.2.1 Capacidades gubernamentales, elección de políticas y constreñimientos institucionales en Weaver y Rockman**

Weaver y Rockman (1993) se centran en el análisis de las *capacidades* con las que cuenta un gobierno para realizar sus diferentes tareas y la forma en que estas capacidades se relacionan con los niveles de efectividad gubernamental. Entendiendo por capacidad el “patrón de influencia gubernamental sobre su ambiente que permite producir resultados substancialmente similares a través del tiempo y entre políticas”.<sup>23</sup> Entre las capacidades específicas que los gobiernos requieren cumplir, destaca establecer y mantener prioridades entre múltiples demandas en conflicto; dirigir y reorientar los recursos públicos; innovar cuando las viejas políticas ya no funcionan; imponer pérdidas a los grupos poderosos; coordinar intereses en conflicto y representar intereses difusos no organizados; implementar las políticas gubernamentales; garantizar estabilidad de las políticas a lo largo del tiempo; realizar y mantener compromisos internacionales; y manejar los conflictos y divisiones sociales.<sup>24</sup>

En esta perspectiva, pensada como un marco para generar análisis institucional y de políticas públicas en forma comparada, el argumento central consiste en que si bien la efectividad de los gobiernos está relacionada con sus capacidades para enfrentar tareas y resolver problemas públicos, lo que a su vez depende de los constreñimientos específicos que se derivan del marco político institucional. En otras palabras, las capacidades gubernamentales son entendidas como una variable dependiente de la elección institucional y las características del régimen político.

Las características particulares de las instituciones y el diseño del régimen político promueven u obstaculizan ciertos tipos de atributos del proceso de toma de decisiones, lo cual permite el desarrollo de ciertos tipos y grados de capacidades de gubernamentales. Las instituciones políticas delimitan la toma e implementación de las decisiones, con lo cual se influye también en el desempeño de gubernamental y su capacidad para formular las políticas, con lo cual se determina la efectividad de sus resultados económicos y sociales.

Para medir el grado en que las instituciones moldean al proceso decisorio e influyen en las capacidades gubernamentales, Weaver y Rockman (1993) dividen su modelo en tres niveles de análisis (ver *Figura 1.4*). En cada uno de estos niveles se establece un conjunto específico de atributos cuya variación de un régimen a otro, o bien al interior de un mismo sistema a lo largo del tiempo, permite identificar la influencia de los constreñimientos institucionales en las

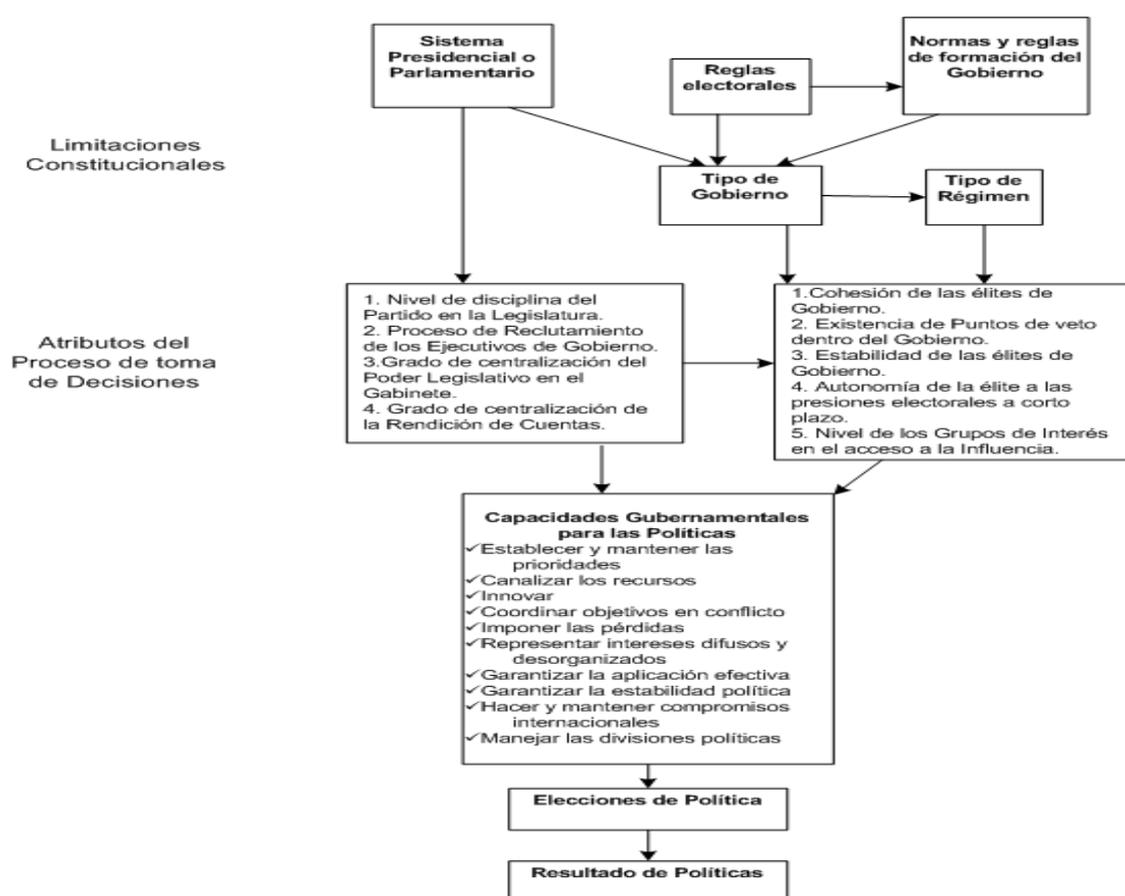
---

<sup>23</sup> Ver p. 6

<sup>24</sup> *Idem.*

capacidades de gobierno y su impacto en la efectividad de los procesos decisorios.<sup>25</sup>

**Figura 1.4 Instituciones y capacidades gubernamentales en el Modelo Weaver-Rockman**



Fuente: Reelaboración de Weaver-Rockman (1993)

Un primer nivel de análisis distingue entre los sistemas presidencial y parlamentario, sus mecanismos para distribuir funciones o establecer pesos y contrapesos, así como su influencia en la efectividad de las capacidades gubernamentales. Las variables relevantes a medir en este caso son nivel de la disciplina partidista en la legislatura, reclutamiento de funcionarios gubernamentales, grado de centralización del poder para legislar desde gabinete y características de los procesos de rendición de cuentas.

<sup>25</sup> *Idem.* p. 10.

En un segundo nivel, se enfocan los tipos de capacidades gubernamentales en diferentes tipos de régimen y de gobierno. Mientras que en el caso del tipo de régimen el análisis se preocupa por la combinación entre sistema electoral y sistema de partidos para la formación de gobiernos, el tipo de gobierno se refiere a la forma en que la competencia partidista se traduce en gobiernos de mayoría, gobiernos divididos o coaliciones partidistas. Las variables relevantes en este caso, son grados de cohesión de las élites, existencia de puntos de veto al interior del gobierno, estabilidad de las élites gubernamentales, autonomía de las élites ante tiempos electorales y presiones de los electores, así como el nivel de influencia y acceso de los grupos de interés.

Finalmente, un tercer nivel explica otras influencias en la efectividad de las capacidades gubernamentales: 1) el marco institucional más allá de la relación Ejecutivo-Legislativo (revisión judicial, federalismo, autonomía y fortaleza de la burocracia, organización y reglas de votación en el Congreso, así como la existencia de un Congreso unicameral o bicameral); 2) los factores extra institucionales que pueden posibilitar u obstaculizar la toma de decisiones tanto a nivel de régimen como de gobierno y afectar la elección de las políticas (condiciones sociales, políticas públicas anteriores, oposición pública a las metas oficiales, etc.).<sup>26</sup>

El modelo de Weaver y Rockman (1993) establece su peso explicativo en las condiciones políticas que determinan la existencia de un conjunto de capacidades, hacen posible la toma de decisiones y, al enmarcar la elección de políticas, definen sus resultados. La principal virtud de esta perspectiva es que permite comprender comparativamente la forma en que las reglas, procesos y mecanismos políticos delimitan en gran medida la formulación e implementación de las políticas públicas.<sup>27</sup> Su defecto consiste en que al establecer un marco general para interpretar las capacidades gubernamentales y la elección de políticas, de cualquier tipo de política pública, no permite distinguir la problemática específica del diseño institucional para regular formas de uso de recursos naturales, reducir los impactos negativos de las actividades humanas en el medio ambiente o establecer las bases para una transición hacia modelos más sustentables.

---

<sup>26</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>27</sup> Los estudios contenidos en este trabajo y a los que se aplica en lo general el modelo, abarcan políticas diferenciadas como energía, medio ambiente, armas nucleares, cambio industrial, pensiones o administración del conflicto social.

### **1.2.2 Capacidades institucionales y condiciones estructurales en Weidner y Jánicke**

Mientras que para Weaver y Rockman (1993) las características de las instituciones políticas explican las capacidades gubernamentales, Weidner, Jánicke y Jörgens (2002) entienden el desarrollo de las capacidades institucionales como una variable central para entender la forma en que una nación implementa políticas ambientales dentro de una estrategia más amplia de desarrollo sustentable. En este enfoque, el concepto de capacidades se refiere a la habilidad de diferentes sociedades para identificar y crear soluciones exitosas para resolver problemas ecológicos. Entendiendo por *desarrollo de capacidades* una estrategia comprehensiva de largo plazo para generar habilidades, conocimientos, capacidad estratégica de acción y maximizar recursos ante la irrupción de problemas ambientales.<sup>28</sup>

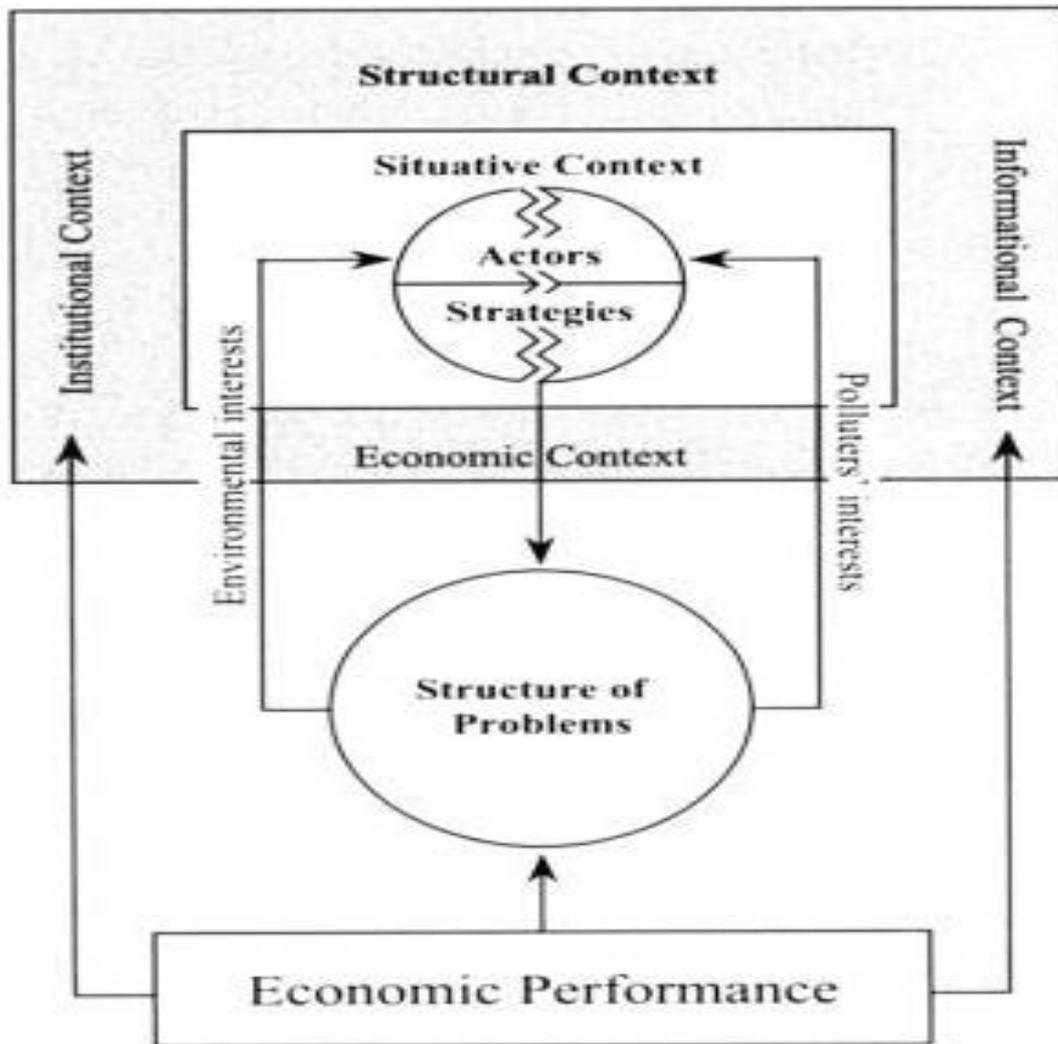
La idea de capacidades institucionales representa un concepto heurístico, pensado para comparar entre casos relevantes, más que una estrategia para operacionalizar política pública. Lo cual, para Weidner, Jánicke y Jörgens, tiene cuatro ventajas explicativas: 1) resalta la existencia de límites objetivos para la intervención exitosa de las políticas ambientales; 2) vincula el concepto de desarrollo sustentable al proceso de creación de capacidad institucional; 3) permite establecer comparaciones entre políticas y habilidades para el desarrollo en diferentes naciones; 4) en tanto pone énfasis en las condiciones estructurales bajo las que se formulan e implementan las decisiones, tiene como prioridad un sentido práctico de construir soluciones realistas y efectivas a los problemas ambientales.

Los resultados y los límites de una política ambiental se determinan por la interacción compleja entre seis elementos (*Figura 1.5*). En primer lugar, identifica a los actores gubernamentales y no gubernamentales como proponentes e impulsores de cambios en las políticas. Esta variable involucra la comprensión de sus creencias, intereses y tendencia formar coaliciones, al igual que su capacidad para actuar estratégicamente. Sin embargo, esto último depende también de fuerza política y acceso a recursos, al igual que de las condiciones estructurales particulares en cada sociedad. Las sociedades democráticas se caracterizan por su tendencia a incrementar el número de actores que pueden llegar a convertirse en proponentes de cambios en las políticas, aunque la forma en que pueden hacerlo está condicionado por los tipos de participación que permite cada régimen político.

---

<sup>28</sup> Ver, p. 12.

**Figura 1.5 Determinantes estructurales del desempeño ambiental según Weidner y Jänicke**



Fuente: Tomado de Weidner y Jänicke (2002), p.4

En segundo lugar, los actores crean estrategias o aproximaciones generales a los problemas, lo cual se entiende como el “uso de instrumentos, capacidades y oportunidades situacionales, orientado a objetivos para alcanzar metas de largo plazo”.<sup>29</sup> Esta variable se refiere fundamentalmente a la definición de objetivos y metas, la organización del conocimiento, la aplicación de instrumentos y la mejora de las capacidades a lo largo del tiempo y dentro de procesos de planeación y acción coordinada para el desarrollo sustentable.

Estas dos variables se enmarcan en un contexto situacional definido como condiciones y variables que se alteran en el corto plazo, tales como la definición

<sup>29</sup>Idem, p.5.

de la agenda de debate público, factores locales que restringen decisiones de los actores o cambian la estructura de oportunidades, momentos de crisis, ciclos electorales, escándalos políticos o la influencia de actores externos.

En cuarto lugar, los autores identifican en las condiciones estructurales a la variable independiente de la cual dependen tanto el desarrollo de nuevas capacidades (*capacity building*) como las estrategias particulares de los actores. Estas condiciones se dividen en tres tipos específicos: a) Cognitivo-informacionales, aquellas que definen cómo se produce, accede e interpreta el conocimiento o la información sobre los problemas ambientales, la formación de la conciencia pública, la evidencia para la formulación de las políticas públicas y la difusión de resultados de gestión; b) Político- institucionales, que consisten en el conjunto formado por la estructura política, constitucional y legal, que permite el desarrollo de las capacidades de participación, integración y acción estratégica de los actores, haciendo posible el surgimiento de un estilo cooperativo e integrativo de políticas ambientales y otros tipos de políticas públicas; c) Económico-tecnológicas, entendidas como el impacto indirecto del desempeño económico, el Producto Interno Bruto, la composición sectorial, la estructura de precios, los sistemas de incentivos, la existencia de externalidades y los mecanismos para la transferencia de tecnología.<sup>30</sup>

Finalmente, las variables anteriores son afectadas a su vez tanto por la dimensión particular del problema (¿es complejo o sencillo?, ¿implica problemas sistémicos, estructurales o focalizados?) y los grados de desempeño económico que caracterizan a una determinada sociedad.

El modelo de Weidner, Jänicke y Jörgens (2002), que se puede ubicar dentro del discurso de la modernización ecológica<sup>31</sup>, coloca el peso explicativo en las condiciones estructurales (cognitivas, políticas y económicas), que establecen los límites y posibilidades para las decisiones, estrategias y formulación de políticas dentro de una sociedad. El modelo tiene la ventaja de proponer un marco analítico para la comparación de las políticas ambientales en diecisiete países. Sin embargo, en la construcción del modelo no hay propiamente una problematización de las características específicas de los problemas socio-ambientales complejos, cuya comprensión se limita a la identificación de las condiciones estructurales determinantes en cada sociedad. De igual forma, la particularidad de los problemas socio-ambientales termina por ser secundaria para entender las posibilidades y límites de la política ambiental y el desarrollo de nuevas capacidades institucionales, frente al peso explicativo que adquiere la configuración de las condiciones estructurales.

---

<sup>30</sup> *Idem*, p.p.5-6 y 10-11.

<sup>31</sup> Dryzek (1997), se refiere a modernización ecológica como aquel tipo de discurso ambiental centrado en la reestructuración de la economía política de los sistemas capitalistas a partir de criterios ambientales, a partir de cambios en los procesos industriales y la incorporación de nuevas tecnologías. Ver p. 137-152.

### **1.2.3 Institucionalismo como respuesta al dilema de la acción colectiva en Ostrom**

En este enfoque si bien las instituciones son definidas como “reglas del juego”, se entienden principalmente como soluciones al dilema de la acción colectiva y como soluciones a problemas de cooperación relacionados con la provisión de bienes públicos o el manejo de recursos de uso común. Esto no significa que otras perspectivas institucionales ignoren el problema de la provisión de bienes públicos o la construcción de la cooperación social, sin embargo la solución al dilema de la acción colectiva no es necesariamente el objeto central de su análisis. Dentro de la distribución espacial propuesta para analizar perspectivas institucionales (*Figura 1.2*), el institucionalismo de acción colectiva se describe como un modelo fuertemente orientado hacia la agencia y en el cual las reglas se construyen en forma descentralizada como auto organización local.

Las instituciones permiten resolver el dilema de acción colectiva reconciliando la elección individual y colectiva, estableciendo bases para la cooperación de largo plazo entre los miembros de un grupo. Quienes parten de este tipo de enfoque, más que limitarse a señalar que la existencia del problema del *free-rider* imposibilita la acción en grupo, destacan que lo relevante es identificar las condiciones en que las instituciones permiten desarrollar y mantener la cooperación social. Se asume que el Dilema de la Acción Colectiva, la “Tragedia de los Comunes” o el Dilema del Prisionero, no representan “trampas” insalvables para la cooperación y, por lo mismo, la provisión de bienes públicos o el uso de recursos públicos no deriva irremediabilmente en resultados sub-óptimos.<sup>32</sup>

En palabras de Lichbach (1996), el dilema de la cooperación social supone “explicar la lógica de la acción colectiva antes que la lógica de la inacción colectiva”.<sup>33</sup> Es el establecimiento de instituciones, reglas y constreñimientos y la redefinición de incentivos, lo que hace posible la cooperación entre individuos racionales y permite generar beneficios colectivos en la provisión de bienes públicos. Las instituciones promueven la cooperación y limitan la conducta individual de tal forma que los actores alcanzan equilibrios Pareto-superiores, o al menos evitan situaciones sub-óptimas semejantes al Dilema del Prisionero o la Tragedia de los Comunes.

Para Barret (2007), los sistemas de incentivos que permiten generar cooperación o coordinación en la provisión de bienes públicos no son estáticos, sino que pueden ser redirigidos o moldeados por las instituciones.<sup>34</sup> Sin embargo las

---

<sup>32</sup> Ostrom (1990), p. 21.

<sup>33</sup> Lichbach (1996), p. 14

<sup>34</sup> Barret (2007), p. 12

instituciones desempeñan esta función en forma diferente a nivel nacional que en el contexto internacional. En el ámbito nacional, la capacidad de las instituciones gubernamentales para volver obligatoria cierto tipo de conducta y sancionar estrategias no cooperativas, facilita la provisión de bienes públicos, permite internalizar externalidades negativas y redefinir las reglas que articulan las interacciones sociales con el objeto de producir cooperación social.<sup>35</sup> Lo cual es mucho más difícil de alcanzar en el ámbito internacional ante la inexistencia de un gobierno global capaz de exigir cumplimiento de obligaciones y la preeminencia de un sistema basado en la soberanía estatal. Esto implica que la cooperación entre estados soberanos depende de la capacidad de los regímenes internacionales para impulsar que los propios estados renuncien voluntariamente a la lógica del *free-rider*.<sup>36</sup>

El modelo más influyente para entender la forma en que las instituciones permiten resolver problemas de acción colectiva, es el desarrollado por Elinor Ostrom (1990). El punto de partida en este caso, es una reinterpretación de la “Tragedia de los Comunes” derivada del manejo de recursos de uso común a nivel local. El problema de la acción colectiva adquiere la dimensión de uso compartido de un sistema de recursos localmente a través de la apropiación individual de unidades concretas de recursos.

Esto marca una distinción importante con situaciones en las que el problema central es la dotación de bienes públicos a partir de la combinación de los principios de no exclusión y no rivalidad, pues en el caso de los recursos de uso común ciertos individuos dentro de grupos o comunidades ejercen apropiación de unidades de recursos regulados bajo reglas de propiedad colectiva o común, lo cual puede traducirse en la sobre-explotación y agotamiento del sistema de recursos.<sup>37</sup> Si bien es difícil excluir a quienes no cooperan, al igual que ocurre en el caso de los bienes públicos, hay una diferencia fundamental en la definición del problema, porque quienes se apropian de unidades de recurso para uso privado sin cooperar, afectan con sus acciones los beneficios y el disfrute de quienes cooperan para garantizar la dotación del recurso o la sustentabilidad del sistema a lo largo del tiempo.

Ostrom rechaza que la forma más efectiva para evitar que una comunidad agote los recursos que comparte y de los que depende para subsistir, sea a través de una estructura institucional que privilegie la regulación desde la autoridad central o a través del establecimiento de derechos de propiedad privados. En otras palabras, no es necesariamente cierto que garantizar la dotación y uso sustentable de recursos de uso común pase por elegir entre Estado o mercado. Privatizar recursos naturales puede, por el contrario, acelerar la

---

<sup>35</sup> *Idem*, p. 16

<sup>36</sup> *Idem*, p. 21

<sup>37</sup> Ostrom (1990), p. 30-38. Shepsle (2005), p. 276-285.

sobreexplotación, mientras que las burocracias centrales en diferentes niveles de gobierno no necesariamente entienden la relación particular de una comunidad con sus recursos o carecen de la capacidad para monitorear el cumplimiento de las reglas e imponer sanciones a nivel local.

La pregunta central es “cómo puede organizarse y gobernarse a sí mismo un grupo de principales que están en una situación de interdependencia, para obtener continuamente beneficios conjuntos cuando todos enfrentan la tentación de gorronear (*free-ride*), eludir o actuar en forma oportunista”.<sup>38</sup> Cooperación que es indispensable sostener a lo largo del tiempo porque los recursos en cuestión no son renovables, se caracterizan por la escasez y las formas particulares de apropiación de las unidades del recurso pueden traducirse en el agotamiento de recursos de los que depende toda una comunidad para subsistir.<sup>39</sup>

La existencia de casos exitosos en el manejo de recursos naturales a nivel local en diferentes contextos, pone en evidencia que es posible empoderar a las comunidades y permitir que sean los miembros de la misma comunidad, entendidos como el principal, quienes desarrollen instituciones de autogobierno para garantizar el acceso, la distribución y la dotación de recursos de uso común, así como para monitorear y sancionar localmente el no cumplimiento de las reglas. En otras palabras, son los propios actores involucrados en problemas de acción colectiva a nivel local quienes construyen los mecanismos institucionales para solucionar problemas de acción colectiva, establecer bases de cooperación sostenibles y evitar la Tragedia de los Comunes.

La perspectiva institucional de Ostrom representa un enfoque sumamente influyente en el análisis del manejo de recursos de uso común y problemas socio-ambientales, que se complementa con cuatro aportaciones que me parecen fundamentales: 1) la construcción de bases de datos exhaustivas sobre casos de manejo de recursos de uso común para establecer comparaciones pertinentes e identificar prácticas exitosas; 2) relacionado con lo anterior, el desarrollo de un marco teórico para analizar sistemas ecológico-sociales complejos, compuesto por múltiples variables no lineales y en diferentes escalas, a partir de lo cual puede organizarse sistemáticamente la información de los casos distinguiendo sistemas y unidades de recursos, usuarios, sistemas de gobernanza, interacciones y procesos (Ver *Figura 1.6*)<sup>40</sup>; 3) el desarrollo de una “gramática institucional”, que permite interpretar los atributos de sistemas de reglas dentro de diferentes niveles jerárquicos<sup>41</sup> y; 4) la formulación de una propuesta de aproximación policéntrica que reconoce consecuencias institucionales diferenciadas por niveles, efectos, costos y beneficios de las

---

<sup>38</sup>Ostrom (1990), p. 29.

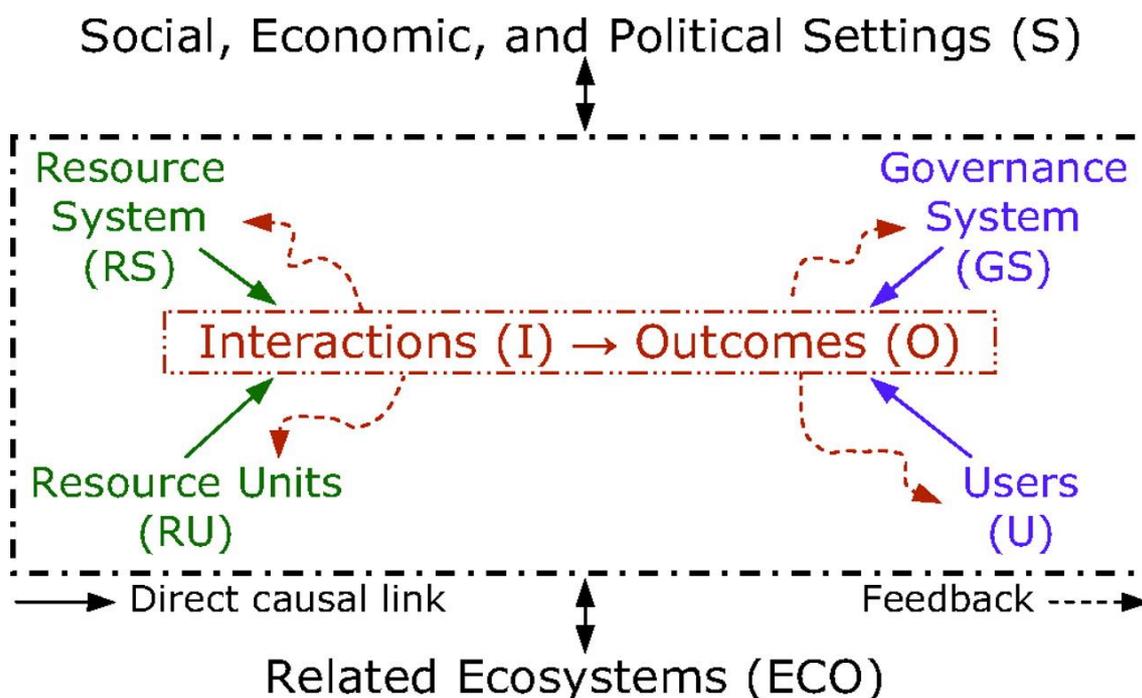
<sup>39</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>40</sup> Ostrom (2007), p. 15182.

<sup>41</sup> Crawford y Ostrom (1995)

reglas que suelen influir en los proceso desde el ámbito local hasta el global. Este último acercamiento resulta especialmente relevante para entender la forma en que se configuran escalas de decisiones y entre-juego vertical en situaciones complejas, como en el caso del cambio climático.<sup>42</sup>

**Figura 1.6 Marco Multinivel para el Análisis de Sistemas Socio Ecológicos**



Fuente: Tomado de Ostrom (2007), p. 15182.

Como he destacado en este apartado, la perspectiva de Ostrom se deriva fundamentalmente de la necesidad de comprender tres tipos de problemas: 1) los problemas de acción colectiva cuando asumen la forma de Tragedia de los Comunes; 2) el manejo de recursos de uso común a nivel local; 3) la construcción de instituciones en forma descentralizada para el manejo de dichos recursos. Si bien esta perspectiva representa una de las aproximaciones más versátiles para la comprensión institucional de los problemas socio-ambientales, es equivocado asumir que todas las situaciones que involucran la interacción entre los seres humanos y el medio ambiente se pueden caracterizar como situaciones en las que prevalece la necesidad de construir de cooperación para el manejo de recursos de uso común.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Ostrom (2009).

<sup>43</sup> Lo cual está presente en la misma argumentación de Ostrom al advertir que en el caso de problemas ambientales no existen necesariamente "panaceas".

El surgimiento de una estructura de gobernanza ambiental multinivel (siguiendo a Päävola 2008), puede ser resultado de distintos tipos de procesos y no únicamente de la necesidad de resolver problemas de acción colectiva. Pueden surgir como una forma de enfrentar situaciones de eficiencia y costos de transacción en marcos de gobernanza, como un producto de economías de escala, constreñimientos institucionales o trayectorias dependientes (*path dependency*), así como de la multifuncionalidad de los recursos, sus características espaciales o los atributos de los usuarios. Lo cual implica que la gobernanza multinivel no siempre surge como resultado de presiones locales o procesos de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*), puede tener también como origen diseños intencionales “desde arriba” orientados a maximizar recursos, reducir costos de transacción o mejorar la implementación de políticas a través de nuevas formas de distribuir competencias entre niveles y actores.<sup>44</sup>

#### **1.2.4 Dinámica institucional y gobernanza ambiental en Young**

Mientras que la perspectiva desarrollada por Elinor Ostrom representa el modelo canónico para explicar los problemas de manejo de recursos de uso común, los trabajos de Oran R. Young han sido determinantes en el estudio de la dinámica institucional en los regímenes de recursos y la gobernanza ambiental. De acuerdo con Young (2012), la gobernanza ambiental consiste en la conducción de asuntos humanos enfocada a promover la sustentabilidad, evitar la destrucción en el uso de recursos o reducir impactos negativos en ecosistemas o sistemas de la tierra, sea a través de acciones intencionadas o como resultado de consecuencias indirectas.<sup>45</sup> Esto implica distinguir entre el “gobierno” como una estructura de autoridad y la “gobernanza” como una función social connatural a la existencia de todo grupo humano organizado: Desde esta lógica, el establecimiento de un gobierno no es garantía en sí mismo de una gobernanza efectiva, equitativa o sustentable.

Para Young la gobernanza es una necesidad incluso en sociedades donde no hay gobierno y emerge espontáneamente desde las prácticas sociales, de la deliberación pública o por la iniciativa de actores capaces de guiar las decisiones colectivas en un esfuerzo para mejorar los resultados sociales o resolver problemas comunes. La gobernanza consiste en un tipo de práctica social que se estructura a través de la creación de “sistemas de gobernanza”, los cuales consisten en conjuntos o configuraciones de instituciones sociales, simples o

---

<sup>44</sup> Ver en especial p. 6-10.

<sup>45</sup> Es un atributo común de los modelos de gobernanza ambiental entender el proceso de toma de decisiones más como una conducción (*steering*) de asuntos públicos, que como una serie de comandos jerárquicos que se derivan de la autoridad. Al respecto puede verse Evans (2012), Delmas y Young (2009) y Zeijl-Rozema *et al* (2008).

complejas, formales o informales, que conducen y regulan las prácticas e interacciones sociales.

La existencia de sistemas de gobernanza efectivos permite a las sociedades interactuar en forma sustentable con el medio ambiente y evitar problemas de degradación, contaminación externalidades negativas, agotamiento de recursos o cambio climático. El concepto de sistemas de gobernanza se distingue de la administración o gobierno de recursos y ecosistemas, pues si bien estos criterios pueden contribuir a mejorar ciertas prácticas y procesos decisorios, incrementar capacidades o aumentar la comprensión de los ecosistemas, para Young (2008 y 2013) estos enfoques no permiten distinguir el ámbito propio de una función social cuyo objeto es “guiar o conducir la conducta de actores humanos en interés de evitar resultados sociales no deseados (por ejemplo, la Tragedia de los Comunes) y aumentar la consecución de fines socialmente deseables (por ejemplo, la conservación de los servicios de los ecosistemas”.<sup>46</sup>

Los sistemas de gobernanza, cuando su objeto es el manejo de problemas ambientales, que pueden surgir como productos auto-generados o emergencia descentralizada, como resultado de la negociación entre actores interesados o por la imposición centralizada, pueden entenderse como “regímenes” ambientales o de recursos. Estos se articulan como arreglos o configuraciones constitutivas u operacionales de reglas, derechos, procedimientos para la toma de decisiones y actividades programáticas, que regulan las actividades humanas en un tiempo, lugar y a través de diferentes niveles de la organización social.<sup>47</sup>

En tanto marcos generales para gobernar un conjunto extenso de recursos o la relación de las personas con el medio ambiente, los regímenes ambientales suelen enfocarse a principalmente a cuatro tipos de situaciones: 1) problemas de acción colectiva; 2) externalidades y consecuencias no intencionales de la acción; 3) problemas distributivos o de acceso a los recursos y; 4) entre-juego institucional horizontal y vertical. De lo que se deriva una forma de entender la efectividad de los sistemas de gobernanza integrando los grados de correspondencia entre el diseño de un régimen, los atributos específicos de un sistema biofísico y la coexistencia conflictiva con otros tipos de regímenes y sistemas de gobernanza (el problema del *fit*).<sup>48</sup>

El modelo desarrollado por Young divide la gobernanza ambiental en una de tipo simple y otra de carácter complejo. La gobernanza simple es aquella que ocurre dentro de ámbitos bien delimitados en el tiempo y el espacio y cuyos efectos, por lo mismo, no necesariamente se derraman en cascada afectando otros

---

<sup>46</sup> Young (2008), p.2 y Young (2013) p. 3-6.

<sup>47</sup> Young (2013), p. 11-14.

<sup>48</sup> La importancia del problema de la correspondencia (*fit*) en la dinámica institucional puede verse en Young (2002), Folke *et al* (2007) Paavola, *et al* (2009) y Galaz *et al* (2008).

problemas. Ejemplos lo representan las soluciones a problemas de acción colectiva y la Tragedia de los Comunes, la incorporación de externalidades negativas y consecuencias no intencionadas, así como la definición de servicios ecosistémicos.<sup>49</sup>

La gobernanza compleja, en contraparte, se refiere a aquellos casos en los que las causas o consecuencias de los problemas se afectan mutuamente, existe entre-juego horizontal o vertical entre diferentes tipos de regímenes o la interpretación del problema ocurre a través de escalas diferenciadas. En otras palabras, los sistemas de gobernanza en un mismo o en diferentes niveles de organización tienden a interactuar y afectarse en forma interdependiente. Esto implica que para “crear y administrar sistemas de gobernanza efectivos bajo estas condiciones, no es suficiente con desarrollar regímenes específicamente funcionales diseñados para operar en una base auto-contenida. Por el contrario, los regímenes exitosos necesitan manejar las tensiones que surgen del entre-juego institucional e incluso tomar ventaja de las oportunidades para la interacción sinérgica con regímenes vecinos”.<sup>50</sup>

En un contexto en el que los problemas ambientales son globales y afectan las capacidades de carga de los sistemas de la tierra,<sup>51</sup> la gobernanza compleja supone que el entre-juego institucional genera efectos tanto negativos como como positivos para cualquier sistema de gobernanza. La interacción o traslape de objetivos entre regímenes y la alta densidad de instituciones en interacción, en un contexto caracterizado por actores que buscan maximizar sus beneficios o impulsar sus agendas particulares, puede obstaculizar en la práctica la instrumentación de políticas o programas, la construcción de soluciones más efectivas o agudizar las contradicciones entre el diseño de sistemas de gobernanza y los problemas ambientales.

Al centrar el análisis en el concepto de entre-juego, interacciones institucionales horizontales dentro del mismo nivel de organización social o desde una perspectiva vertical o multinivel, es posible hacer énfasis en la importancia de reducir los efectos negativos derivados de la falta de correspondencia entre diferentes tipos de regímenes, reconocer la existencia de interacciones dinámicas y cambiantes propias de los problemas ambientales, así como generar nuevos modelos capaces de identificar estrategias que promuevan interacciones sinérgicas e intervenciones más efectivas a los sistemas de gobernanza.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> La especificidad de la gobernanza simple es motivo de los tres primeros capítulos de Young (2013).

<sup>50</sup> Young (2013), p. 78.

<sup>51</sup> Sobre los sistemas de la tierra véase Biermann *et al* (2010 y 2012), Röckstrom *et al* (2009).

<sup>52</sup> Young (2013), p. 77-79

La lógica de la dinámica institucional desarrollada por Young y la diferenciación del entre-juego vertical y horizontal, son un elemento del marco analítico de los regímenes ambientales que será central para el desarrollo de esta investigación. Está será complementada con una interpretación de las motivaciones de los diferentes actores involucrados en la arena del cambio institucional y un acercamiento al concepto de transición hacia la sustentabilidad entendido como objetivo implícito durante el diseño del régimen climático mexicano entre 2010 y 2012.

### *1.3 Elementos para el análisis del diseño del régimen climático como problema de segundo orden.*

El enfoque desarrollado entiende a las instituciones centrándose en sus consecuencias para regular la vida de las personas. No descarto la relevancia de analizar un diseño institucional en su relación con un conjunto de principios primeros, como se deriva, por ejemplo, de los presupuestos de pensadores como Rawls (1971), Dworkin (1977) o McKinnon (2011), pero incluso cuando en el diseño de la LGCC se incorpora un conjunto de principios generales pensados para orientar la formulación de la política pública, lo cierto es que los actores involucrados en la creación de esta ley partían de una preocupación centrada en las consecuencias del diseño institucional.

Las instituciones, sean entendidas como reglas del juego, normas o sentidos de lo apropiado, constituyen un horizonte de certidumbre intemporal en un triple sentido: 1) establecen un marco que ordena y delimita las interacciones sociales y sus resultados; 2) definen un conjunto de capacidades para resolver problemas comunes o garantizar la dotación de bienes públicos; 3) permiten superar problemas de acción colectiva y construir cooperación entre individuos o grupos que buscan impulsar sus propios intereses o proyectos. Este proceso se puede entender como un problema institucional de primer orden: se pueden solucionar problemas públicos a través de diseño de mejores marcos institucionales.

Siguiendo a Bates (1988) y Ostrom (1990), sin embargo, esto requiere resolver previamente un dilema de segundo orden: reconocer la importancia que tienen las instituciones no resuelve la pregunta sobre el tipo específico de reglas que los actores establecerán para enfrentar problemas de coordinación, acción colectiva, costos de transacción o mejor desempeño en la toma de decisiones. Si bien los actores pueden estar genuinamente preocupados por contar con reglas del juego más eficientes o mejores herramientas para enfrentar problemas públicos, las modificaciones específicas al marco institucional son resultado de la negociación del conflicto ante los efectos distributivos desiguales que se derivan de las diferentes alternativas en disputa (Knight 1992 y Przeworski 1995).

Aun cuando un conjunto de actores pueda coincidir en la definición de un nuevo marco para regular sus interacciones, el proceso de reforma no se impone por sí mismo a partir del simple reconocimiento de la urgencia, gravedad o relevancia de un problema. Los actores negocian el diseño institucional a partir de las diferentes opciones disponibles que entran en disputa. El proceso de creación de la LGCC nos permite observar cómo, a pesar de que todos los actores pudieran manifestar una preocupación legítima sobre la magnitud del fenómeno

del cambio climático y la gravedad de sus consecuencias para un país como México (o lo aparentaran), el resultado del proceso parlamentario consiste en un equilibrio entre las posiciones de los actores legislativos, gubernamentales y sociales involucrados, antes que de la identificación de la respuesta más eficiente, efectiva, justa o sustentable ante el calentamiento global.

Para explicar el proceso de creación de la LGCC, lo que entiendo como el régimen climático mexicano, desarrollaré una propuesta que integra cinco elementos conceptuales: 1) gobernanza ambiental; 2) regímenes ambientales; 3) entre-juego vertical y horizontal; 4) transición hacia la sustentabilidad; y 5) una interpretación de las motivaciones de los actores durante la deliberación y negociación parlamentarias.

### **1.3.1 La gobernanza ambiental**

La noción de gobernanza representa un concepto joven en las ciencias sociales. Bevir (2011), Kooiman (2005), Stoker (1998) y Aguilar Villanueva (2006), coinciden en que se trata de un concepto ubicuo que ha dado origen a diferentes enfoques cuyo punto en común es la transformación en la forma de entender la relación gobierno-sociedad. Esto puede referir a diferentes tipos de problemas: la necesidad de conducir al Estado de acuerdo con principios y prácticas como transparencia, rendición de cuentas, participación o ejercicio de la voz (Kaufman et al 2010); la pérdida del monopolio del gobierno sobre la toma de decisiones y la influencia creciente de actores sociales y económicos en la formulación e implementación de la política pública (Stoker 1998, Rhodes 2005, Kooiman 2005); la redefinición de la administración pública como modelos de gestión orientados a calidad (Aguilar Villanueva 2006); el desarrollo de los procesos de toma de decisiones desde una perspectiva policéntrica o multinivel (Ostrom 2009, McGinnis 1999, Paavola 2007); o bien la construcción de soluciones a los problemas globales ante la ausencia de un gobierno mundial (Held y McGrew 2002).

Los diferentes enfoques coinciden en identificar el surgimiento de la gobernanza con el agotamiento del modelo tradicional de gobierno jerárquico y, por el contrario, vincularlo con una aspiración al buen gobierno a partir de decisiones que se articulan de abajo hacia arriba (bottom up). En palabras de Aguilar Villanueva (2006), “La aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no

pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía o empeño”.<sup>53</sup>

En los últimos años la gobernanza se ha convertido en una estrategia analítica especialmente útil para entender el desarrollo sustentable o la construcción de soluciones públicas a los problemas ambientales (Young 2008 y 2013), Evans 2012, Delmas y Young 2009, Adger y Jordan 2009). Esto ha sido así, entre otras razones, porque permite articular una perspectiva institucional con la relación dinámica entre sistemas ecológicos y sociales complejos, destacar la existencia de múltiples niveles en la toma de decisiones, integrar la participación conflictiva de actores políticos y sociales, reconocer la importancia de las reglas y procesos globales e incorporarlos como parte del objetivo más amplio de una transición hacia la sustentabilidad.

De acuerdo con el enfoque desarrollado por Young (2013)<sup>54</sup>, la gobernanza consiste en el proceso *societal* través del cual las sociedades, sea global o localmente, se conducen (*steering*) hacia resultados colectivamente deseables, en este caso ambientalmente deseables, y se alejan de consecuencias indeseables como la existencia de externalidades negativas, la destrucción de ecosistemas o la sobrecarga de los sistemas de la tierra. Lo cual puede resultar del surgimiento espontáneo de reglas o del diseño intencional para ejercer la función de gobernanza en determinado tiempo y lugar.

Zeijl-Rozema et al (2008) entienden específicamente a la gobernanza ambiental como la conducción (*steering*) del desarrollo sustentable, reconociendo que si bien ambos son conceptos ambiguos y disputados, no es posible aspirar a lo segundo sin el impulso a metas comunes a través de acción colectiva que promueve lo primero. Desde una perspectiva también centrada en el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva, para Evans (2012) la gobernanza es una tercera vía entre Estado y mercado, orientada a conducir ciertas facetas de la sociedad que extiende la práctica del gobierno a actores no estatales, reconociéndolas como partes interesadas o *stakeholders*.

Meadowcroft y Bregha (2009) ponen énfasis en la existencia de nuevas prácticas sociopolíticas vinculadas a la definición de patrones de desarrollo ambientalmente más sustentables y equitativos, los cuales al menos deben involucrar: 1) una conducción societal que reconozca la capacidad pública limitada para determinar su futuro, pero que intenta: i) orientar el desarrollo hacia objetivos socialmente deseables y evitar retrocesos graves; ii) proteger a los grupos vulnerables durante las fases de cambio; iii) reformar a las instituciones

---

<sup>53</sup> Ver, p. 81.

<sup>54</sup> Young (2013), p.3-6 y Young 2008, p. 14-15

para aumentar capacidades y margen para para enfrentar el futuro; y 2) un proceso interactivo para definir objetivos y descubrir colectivamente los caminos hacia un desarrollo social sustentable y equitativo.

Paavola *et al* (2007) retoman igualmente el concepto de gobernanza ambiental desde una perspectiva institucional, pero asumen con prudencia el supuesto de pérdida de centralidad del gobierno o la ausencia del Estado en la solución de problemas públicos. En este enfoque, el gobierno o el Estado no representan actores externos que se contraponen o son sustituidos por un conjunto de interacciones sociales, sino que consisten en arenas e instrumentos multinivel para la acción colectiva y la solución de conflictos distributivos. Hablar de gobernanza ambiental significa entonces “el establecimiento, reafirmación o cambio de instituciones para resolver conflictos sobre recursos ambientales”.<sup>55</sup>

Para los fines de esta investigación, el incorporar el concepto de gobernanza ambiental tiene tres ventajas importantes. En primer lugar, supone partir de un enfoque preocupado por entender la relación dinámica, cambiante y conflictiva entre sistemas sociales y ambientales complejos. En segundo lugar, facilita reconocer la importancia de la dinámica institucional entendida como diseño de regímenes para enfrentar problemas ambientales. Finalmente, permite establecer un marco general para entender la participación conflictiva de actores sociales y económicos en la construcción de regímenes ambientales, lo cual ocurre en el caso de la LGCC en una doble dimensión: por un lado el resultado es un equilibrio derivado de la negociación y el conflicto entre actores políticos, sociales y económicos; por el otro, los actores impulsan la creación de marcos institucionales para abrir más espacios a la participación o establecer contrapesos frente a las decisiones gubernamentales relacionadas con la regulación, distribución o acceso a recursos naturales.

### **1.3.2 El desarrollo de regímenes ambientales y la dinámica del entre-juego**

Una forma de operacionalizar la gobernanza ambiental es vinculándola a la idea de regímenes para la gobernanza. Este concepto implica que la solución a problemas ambientales no puede entenderse a partir de la identificación de instituciones aisladas, sino que es indispensable analizar marcos institucionales anidados, conjuntos de reglas y constreñimientos que se traslapan produciendo una dinámica de entre-juego en ocasiones complementaria e integrativa, pero en muchas otras también contradictoria (Young (2013) o Paavola *et al* (2009).

---

<sup>55</sup> Véase p. 92.

Para Young, los sistemas de gobernanza enfocados al tratamiento de problemas ambientales se definen como “regímenes de recursos o ambientales”. Este tipo de arreglos consisten en reglas, derechos, procedimientos para la toma de decisiones, actividades programáticas que regulan las actividades humanas en un tiempo y lugar, así como en diferentes niveles de la organización social. Pueden ser constitutivos en el sentido de establecer marcos generales para gobernar el uso o relación con un conjunto extenso de recursos y enfocarse a regular temas o ámbitos específicos.

Desde una perspectiva centrada en la gobernanza ambiental, los regímenes ambientales tienen como objeto regular principalmente cuatro tipos de situaciones: 1) problemas derivados de la acción colectiva, el manejo de recursos comunes o la existencia de *free-riders*; 2) la incorporación de externalidades o consecuencias no intencionales de los procesos sociales y económicos; 3) problemas de carácter distributivo o de acceso a recursos; 4) la correspondencia e interacción conflictiva derivada de la dinámica de entre-juego institucional horizontal y vertical.<sup>56</sup>

Los sistemas de gobernanza, y muy especialmente lo que Young entiende como gobernanza compleja, involucran diferentes tipos de instituciones en un mismo o en diferentes niveles de organización, los cuales tienden a interactuar, afectarse o producir efectos de retroalimentación entre ellos. Esto implica que para “crear y administrar sistemas de gobernanza efectivos bajo estas condiciones, no es suficiente con desarrollar regímenes específicamente funcionales diseñados para operar efectivamente en una base auto-contenida. Por el contrario, los regímenes exitosos necesitan manejar las tensiones que surgen del entre-juego institucional e incluso tomar ventaja de las oportunidades para la interacción sinérgica con regímenes vecinos”.<sup>57</sup>

Podemos distinguir la interacción o entre-juego entre regímenes en dos dimensiones: la que ocurre entre niveles institucionales (horizontal y vertical) o la que tiene lugar en el mismo o en diferentes materias (ambiental, económico, energético, etc.). El entre-juego horizontal se caracteriza por las interacciones institucionales y de autoridades o actores sociales en un mismo nivel de gobierno o de la organización social, sea local, nacional, regional o internacional. Mientras que el entre-juego vertical se refiere a la interacción multinivel o policéntrica que involucra ámbitos y jurisdicciones diferenciadas de gobierno. Dinámica en la que actores locales, regionales, nacionales y globales participan para estructurar decisiones vinculantes y disputan el acceso, distribución o la regulación del uso de determinados recursos. (Paavola 2008, Ostrom 2009, Young 2013).

---

<sup>56</sup>Para Young (2013) la existencia de la dinámica de entre-juego vertical u horizontal distingue un modelo de gobernanza simple de uno complejo, p. 11-14.

<sup>57</sup> *Idem*, p. 78.

Las posibilidades de establecer una correspondencia más efectiva entre tipos de regímenes (el problema del *fit*) son más altas cuando ocurren en el mismo ámbito y nivel, que en los casos que las decisiones deben respetar reglas y procesos definidos en diferentes niveles de gobierno. La coordinación entre niveles jerárquica y políticamente diferenciados puede ser más conflictiva y contradictoria, considerando que involucra también diferentes tipos de autoridades, jurisdicciones, actores e incluso situaciones en las que se disputan la legitimidad y sentido de lo apropiado de las decisiones.

Van de Graaf y De Ville (2013), Keohane y Víctor (2010), Oberthür y Gehring (2011), Päävola (2008) y Young (2012) coinciden en la necesidad de distanciarse de enfoques centrados al análisis de instituciones individuales para concentrarse en la interacción, traslape o entre-juego que permite el concepto de regímenes de gobernanza. Sin embargo, también destacan que el reconocimiento de entre-juego hace necesario comprender la relevancia de problemas como dinámica del conflicto y su relación con el diseño intencional, la fragmentación de la arquitectura de gobernanza derivada del traslape entre instituciones pertenecientes a distintas esferas o ámbitos, las consecuencias para la formulación e implementación de políticas ambientales en forma multinivel (especialmente cuando se deben aterrizar mandatos desde el ámbito internacional hacia el nacional o local) y el desempeño de los complejos de regímenes (*regime complex*) para resolver con mayor efectividad problemas ambientales globales.

Para Biermann *et al* (2010), la comprensión de los problemas de la arquitectura de los sistemas de gobernanza de la tierra, su desempeño y efectividad, pasa por superar el análisis de instituciones aisladas para centrarse al estudio de la interacción institucional anidada a través de regímenes. Regímenes donde el entre-juego se articula a través de *clusters*, complejos, inter vínculos o constelaciones de reglas, principios, procesos, normas, regulaciones, procedimientos u organizaciones, y a través de los cuales los actores gubernamentales y no gubernamentales ejercen la gobernanza de un conjunto de recursos naturales.

Los regímenes que se enfocan a atender asuntos específicos, en especial problemas ambientales de carácter global, suelen integrarse a estructuras más amplias que a las que pertenecen formalmente. Estos casos involucran la existencia de múltiples regímenes anidados dentro de un marco común o conjuntos de instituciones que conforman lo que se conoce como “complejos de regímenes” (*regime complex*). Los cuales pueden tener como origen intenciones formales para administrar el entre-juego enlazando actividades relacionadas y procesos comunes que están formalmente incorporados en marcos institucionales distintos. En este caso se busca reducir la fragmentación de la respuesta institucional producida por la existencia de regímenes diferenciados,

estableciendo un conjunto de arreglos interactivo no jerárquico, capaz de operar e integrar soluciones dentro de un ámbito temático, al mismo tiempo que se mantiene la distinción entre tipos de sistemas de gobernanza y regímenes.<sup>58</sup>

Los conceptos de régimen de gobernanza, complejo de regímenes y entre-juego serán centrales para el desarrollo de esta investigación. Desde mi perspectiva, la creación de la LGCC supone establecer un tipo de régimen de gobernanza para enfrentar el cambio climático, de hecho un complejo de regímenes, y no un marco institucional o una pieza legislativa aislada. En este sentido, su diseño integra elementos propios de otros regímenes buscando superar la fragmentación de la toma de decisiones y establece como un objetivo central definir criterios de entre-juego horizontal y vertical. Si bien su construcción refleja la preocupación de un conjunto de actores políticos y sociales ante las consecuencias del cambio climático, pone en evidencia que el diseño intencional de regímenes de gobernanza es un producto de la negociación conflictiva entre diferentes alternativas existentes.

### **1.3.3 La transición hacia la sustentabilidad**

La perspectiva de transición hacia sustentabilidad se ha consolidado como un tipo específico y una vertiente independiente dentro de la gobernanza ambiental. Existen diferentes formas de conceptualizar el alcance de una transición hacia la sustentabilidad. Parris y Kates (2003), por ejemplo, destacan en lo general el objetivo de “satisfacer las necesidades de una futura población mundial estabilizada, mientras que se reduce el hambre la pobreza y se mantienen los sistema de soporte vital de la tierra”. Mientras que Hopkins (2008), más preocupado por la implementación de proyectos desde la comunidad, pone énfasis en promover estrategias para vivir más simple, utilizando menos recursos y consumiendo alimentos orgánicos, reconectando las decisiones políticas con la vida local.<sup>59</sup>

Más que como un instrumento para operacionalizar modelos de cambio hacia el desarrollo sustentable (Kemp *et al* 2005), este concepto se refiere a la capacidad de los actores para conducir y determinar los procesos de transformación en los subsistemas socio-técnicos de una sociedad. Grin *et al* (2011) señalan que un proceso de transición se refiere a una “transformación radical hacia una sociedad sustentable como respuesta a un número de problemas persistentes que confrontan a los sociedades modernas”. Desde esta perspectiva, una transición

---

<sup>58</sup> *Idem*, p. 85.

<sup>59</sup> Ver Parris y Kates (2003), p. 8068 y Hopkins (2008) p. 134-146.

es un proceso abierto de transformación profunda en las estructuras, prácticas y sistemas de valores de una sociedad, que en su dinámica transformadora afecta múltiples niveles, se compone de distintas fases e involucra fenómenos comprensivos altamente complejos.<sup>60</sup>

De acuerdo con Kemp *et al* (2005), una transición hacia la sustentabilidad supone un intento deliberado por realizar y controlar una transformación estructural en una serie de etapas graduales. Geels y Schot (2007) enfatizan cambios multinivel desde un tipo de regímenes socio-técnicos hacia otros, involucrando interacciones orientadas a establecer nuevos equilibrios y alineaciones en los elementos constitutivos de dichos regímenes. Mientras que Grin *et al* (2011), distinguen procesos de cambio propios de las transiciones a la sustentabilidad a partir de cinco características: 1) procesos co-evolutivos que requieren cambios o reconfiguraciones en los sistemas socio-técnicos; 2) cambios que involucran la interacción de múltiples actores; 3) transformaciones radicales de un sistema o configuración hacia uno nuevo; 4) procesos graduales de largo plazo; y 5) transformaciones macroscópicas a nivel organizacional.<sup>61</sup>

En todos estos enfoques destaca la interacción multinivel de tres variables centrales:

- 1) La existencia de nichos para la innovación. Un grupo pequeño de actores innovadores es capaz de visualizar e impulsar cambios a partir de sus expectativas y visiones sobre un futuro sustentable y detonar con ello transformaciones más amplias en los subsistemas socio-técnicos de una sociedad;
- 2) Cambios a nivel de régimen. El impacto de las innovaciones a nivel de nicho abren ventanas de oportunidad para cambiar la configuración de los regímenes socio-técnicos y orientarlos hacia nuevos equilibrios más favorables para el desarrollo de nuevas innovaciones;
- 3) La transformación del ambiente. Las innovaciones y los cambios en el régimen impactan en el paisaje socio-técnico en su conjunto, difundiendo los nuevos tipos de prácticas y consolidando con ello el proceso de transición hacia la sustentabilidad.<sup>62</sup>

Este enfoque no ha estado libre de críticas importantes. Meadowcroft (2009) señala que las perspectivas centradas en impulsar transiciones a la sustentabilidad, sobredimensionan la capacidad de los actores políticos o los ingenieros del cambio para dirigir y controlar transformaciones en sistemas socio-técnicos, que la misma noción de sistemas es ambigua y que pareciera que la moción de desarrollo representa una meta objetivamente definida, cuando en

---

<sup>60</sup> Ver p.1-3.

<sup>61</sup> Op.cit, p.11-12

<sup>62</sup> Grin et al, (2011) 18-28, Geels (2005), p.p. 683-686 y Geels y Schot (2007) p.p.399-402.

realidad se trata de un proceso abierto sujeto a contradicciones y aprendizaje. Su crítica más importante advierte que si bien este enfoque se afirma como un modelo de gobernanza, en realidad carece de una interpretación política sobre la forma en que los agentes sociales participan, influyen y alteran la definición de decisiones y políticas relacionadas con la sustentabilidad. Las transiciones a la sustentabilidad, más que procesos de cambio socialmente producidos, parecieran ser materia de expertos y funcionarios altamente especializados, capaces de entender la dinámica de los sistemas socio-técnicos y controlar técnicamente su transformación.

El concepto de transiciones hacia la sustentabilidad tiene relevancia para el desarrollo de esta investigación. Si bien es discutible el grado en que los actores políticos y sociales pueden diseñar y controlar este tipo de transformaciones, y mucho menos claro es que los legisladores mexicanos tuvieran la intención de activar una transición de acuerdo a sus presupuestos teóricos, lo cierto es que al optar por crear un régimen climático implícitamente ponen sobre la mesa la necesidad de impulsar algún tipo de transición hacia la sustentabilidad. De hecho, los legisladores asumen en las exposiciones de motivos de sus iniciativas y en los considerandos de los diferentes dictámenes preliminares, que a través de la LGCC se promueve una transformación social de mayor envergadura orientada por principios de sustentabilidad.

Ahora bien, aun cuando el diseño del régimen climático mexicano involucra en algún grado una transición hacia la sustentabilidad, esto no implica que necesariamente una sociedad va a alcanzar este objetivo. Una transición supone la coexistencia conflictiva y contradictoria entre prácticas orientadas por principios sustentables y la reproducción de un modelo de crecimiento económico basado en la explotación de hidrocarburos; por otro lado, puede evidenciar la existencia de un régimen y marcos de gobernanza formales sin capacidad real para regular prácticas o la conducta de los individuos. En otras palabras, destaca la forma en que el problema de la correspondencia altera la interacción entre diferentes tipos de regímenes y objetivos sociales. Lo que en este caso importa, más que el grado en que una transición se materializa en los hechos, es que este concepto permite enmarcar los objetivos generales y las aspiraciones de los legisladores como parte de una fase preliminar y otra de despegue de una transición hacia la sustentabilidad.

#### ***1.3.4 La interpretación de los actores***

Al incorporar el concepto de gobernanza ambiental, adquiere una importancia central entender la participación conflictiva de actores legislativos, gubernamentales, sociales y económicos durante la construcción de un régimen

climático en México a través de LGCC. La participación de actores en el debate legislativo ocurre en una doble dimensión: por un lado, la construcción de regímenes ambientales es un equilibrio derivado de la negociación y el conflicto entre actores políticos, sociales y económicos; pero, por el otro, los actores que impulsan la creación de nuevos marcos institucionales, tienen como uno de sus objetivos abrir mayores espacios para participar en la definición de las decisiones públicas y dar impulso a su agenda.

La identificación de los principales actores involucrados y sus agendas, es también fundamental para enmarcar el debate legislativo como una arena en la que se jugaba la continuidad de la política mexicana ante el cambio climático y el futuro de una transición hacia la sustentabilidad.

La interpretación de los actores que será desarrollada en el cuarto capítulo, se orientará por tres criterios principales:

- 1) La existencia de efectos distribuidos desiguales. Siguiendo a Knight (1992) y Przeworski (1995), esta investigación reconoce que si bien los actores involucrados en el diseño del régimen buscan resolver problemas públicos que no pueden enfrentarse a través de las instituciones preexistentes o por coordinación individual descentralizada, la forma en que interpretan y disputan la creación de nuevas reglas del juego se relaciona con la identificación de efectos distributivos desiguales. En otras palabras, independientemente de que estén genuinamente preocupados por las consecuencias del cambio climático, cada uno de los actores busca maximizar su propia ventaja y evitar cargas, responsabilidades o costos.
- 2) La contraposición de sentidos de lo apropiado. Sería un error suponer que los actores sólo pretenden maximizar su ganancia individual, de igual forma promueven determinados sentidos de lo que es “apropiado” ante una amenaza como el cambio climático. En este caso, y reinterpretando los postulados de March y Olsen (1989), busco incorporar al análisis la disputa de distintos sentidos de lo apropiado y, con ello, identificar las razones públicas que utilizan los actores en su deliberación, entendidas como elementos distintivos de una visión particular sobre lo que significan acciones públicas correctas y legítimas ante un problema intergeneracional como el cambio climático.
- 3) El ejercicio de la capacidad de veto. Tanto para Tsebelis (1992) como para Weaver y Rockman (1993), el proceso del cambio institucional y la forma que adquiere un diseño específico en el tiempo, debe considerar quienes son los actores que pueden ejercer capacidad de veto ante las diferentes alternativas disponibles. El análisis que será desarrollado en el capítulo

cuatro, propone una identificación de los actores que contaban con capacidad de veto y la forma como lo ejercieron durante las negociaciones que derivaron en la aprobación de la LGCC entre 2010 y 2012.

Adicionalmente, el análisis de las motivaciones de los actores ante la construcción de un régimen climático, será complementado con dos elementos que permitirán enmarcar los criterios enunciados: 1) el grado de coherencia del actor colectivo o la unidad del discurso y estrategia puestas en marcha; 2) el tipo de discurso ambiental expresado por cada uno de los actores involucrados.

Este conjunto de elementos me permitirá poner en juego la interpretación de la gobernanza ambiental en el diseño del régimen climático mexicano, identificando a los actores, sus posiciones y sus objetivos, al mismo tiempo que se mantiene un énfasis en la dinámica de cambio institucional, los procesos de entre-juego horizontal y vertical involucrados y la deliberación legislativa como una arena de disputa de la transición hacia la sustentabilidad.

## **Capítulo 2.**

### **La evolución del trabajo legislativo sobre cambio climático en México 1992-2012: ¿el preámbulo de una transición hacia la sustentabilidad?**

## 2.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es identificar y analizar las diferentes iniciativas y puntos de acuerdo presentados en el Congreso mexicano en materia de cambio climático entre 1992 y 2012. La compilación de esta información propone un mapeo del debate legislativo y los proyectos de ley que los legisladores presentaron en este periodo con objeto de hacer frente a la amenaza del cambio climático. Presenta un panorama general sobre la forma en que los legisladores han entendido esta problemática, las prioridades que han buscado establecer y la forma en que su preocupación se ha traducido en propuestas puntuales para reformar las leyes vigentes o crear un régimen institucional específico en correspondencia a la magnitud de las consecuencias del calentamiento global.

Este capítulo tiene un carácter principalmente descriptivo del trabajo legislativo. Identificar el tipo de propuestas que se presentaron en el Congreso tiene relevancia si entendemos este periodo, siguiendo a Grin *et al* (2011), como una fase preliminar de una transición hacia un modelo sustentable. En este sentido, las diferentes iniciativas y puntos de acuerdo presentados constituyen elementos de la fase pre-desarrollo de una transición hacia la sustentabilidad que deriva en una fase de despegue posteriormente con el proceso de dictamen y aprobación de la Ley General de Cambio Climático, lo que será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

En la primera parte se discute la dificultad de precisar el ámbito específico de la legislación climática, para distinguir entre legislación climática directa e indirecta e identificar la forma en que el cambio climático se ha incorporado a la deliberación legislativa mexicana. Se clasifican las iniciativas presentadas entre 1992 y 2012 cuya materia u objeto era regular el cambio climático, destacando en especial la legislatura y Cámara en que se presentaron, así como el partido político que les dio impulso. Posteriormente se desagrega en lo particular el contenido de las diferentes iniciativas destacando las prioridades temáticas de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso. Finalmente, se analizan las características y materia de los diferentes puntos de acuerdo presentados por los legisladores.

La principal conclusión de este análisis es que el período estudiado, en especial entre 2005 y 2011, se entiende como una fase previa o de pre-desarrollo de una transición hacia un modelo sustentable que desembocará posteriormente en la creación de un régimen climático específico a través de la figura de la Ley General de Cambio Climático. Esta fase preliminar adquiere seis características principales:

- 1) Se pretende influir indirectamente en el problema a través de reformas a diferentes tipos de leyes vigentes pero también de legislar específicamente en materia de cambio climático;
- 2) La cantidad de iniciativas y puntos de acuerdo presentados se incrementa exponencialmente a partir de 2005 y hasta 2011, período que coincide con la definición de una política nacional por parte del Gobierno Federal;

3) Aunque tiende a haber diferencias entre la cantidad y tipos de iniciativas presentadas por fracción parlamentaria, lo cierto es que involucra a los principales partidos políticos representados en ambas cámaras del Congreso Federal;

4) Si bien en esta fase preliminar se presentan 119 iniciativas en la materia, únicamente siete de ellas se pueden considerar como legislación insignia y de solo en tres de ellas se da impulso hacia alguna forma de transición sustentable;

5) La mayoría de las iniciativas representan intervenciones aisladas o modificaciones limitadas a la legislación vigente, en detrimento de enfoques preocupados por la dinámica del entre-juego institucional o la creación de instrumentos más efectivos de política pública.

6) Si bien las iniciativas de ley y puntos de acuerdo en materia de cambio climático presentados abarcan múltiples materias, los legisladores tienden a privilegiar proyectos para promover la mitigación de GEI, lo cual sorprende si consideramos que México se ubica dentro de los países denominados No Anexo 1 y que en el discurso parlamentario se tiende a enfatizar la importancia de impulsar estrategias de adaptación a nivel nacional.

## 2.2. ¿Qué es una ley de cambio climático? Delimitando el ámbito de la legislación climática

¿Cómo se entiende el ámbito y alcance de una política de cambio climático? ¿Es posible distinguirla de los objetivos propios de otros tipos de políticas, como energía o medio ambiente? Es importante identificar la especificidad de una política de cambio climático para comprender los retos que plantea para el diseño institucional y la formulación de las políticas públicas en general. En este sentido y para fines de esta investigación, la política de cambio climático consiste en una *política de políticas*, la cual interviene en forma *fronteriza* y dota de un sentido “climático” a diferentes tipos de políticas públicas que: 1) son complejas y transversales en sí mismas; 2) tienen objetivos y metas propias que van más allá del cambio climático y no son necesariamente compatibles entre sí; 3) son formuladas e implementadas por estructuras de autoridad en diferentes niveles de gobierno y; 4) integran múltiples costos de transacción y producen efectos distributivos desiguales en diferentes niveles y sectores.<sup>63</sup>

Lo particular de una política de cambio climático, es que interviene con un sentido de mitigación y adaptación a un conjunto de políticas que tienen objetivos y metas propios, lo cual abarca desde medio ambiente, energía, seguridad, protección civil, desarrollo urbano y transporte, hasta desarrollo humano. La complejidad de una política de cambio climático consiste en que no tiene un ámbito propio, sino que ocupa una posición *fronteriza* entre múltiples políticas nacionales y locales, las cuales pueden ser complejas y transversales en sí mismas, y en cuya formulación e implementación participan diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. Problemática que es retomada con especial énfasis por el enfoque del entre-juego horizontal y vertical (Young (2008 y 2013), Paavola *et al* (2009)).

La naturaleza *fronteriza* que define a una política de cambio climático y la forma en que integra políticas con materias y objetivos diferenciados, explica la dificultad de precisar qué abarca propiamente una *legislación de cambio climático* y distinguirla de la legislación específica en materia ambiental, energética, agrícola, de protección civil o desarrollo urbano. Problema que tiende a reflejarse en las definiciones propuestas en los estudios especializados sobre legislación y cambio climático.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Le Clercq (2011A), p. 103.

<sup>64</sup> Habría que señalar primero que entre 2010 y 2012 son pocos los estudios enfocados a la problemática de la legislación en materia de cambio climático a nivel nacional a diferencia de aquello que analizan los instrumentos internacionales a partir del surgimiento de la CMNUCC. A lo largo de este capítulo haremos referencia a algunos de los trabajos que nos parecen relevantes, a ellos habría que añadir Gerrard (2008) y Sánchez Gutiérrez *et al.* (2009) para el caso particular de la construcción de acuerdos sobre el tema dentro del proceso legislativo en México. En su mayoría los casos de estudio suelen centrarse a la aplicación de la legislación ambiental o energética ante la irrupción del fenómeno o los retos para su actualización. Por el contrario, son prácticamente inexistentes los trabajos dedicados al estudio del proceso legislativo en la materia y la creación de leyes nacionales específicas sobre cambio climático. Brañes (2000) dedica en su manual de derecho ambiental un apartado a la “Prevención y control del cambio climático”, sin embargo este se limita a analizar la CMNUCC, ver. p. 537-540. Desde otra perspectiva, Godínez Rosales (2010) y Le Clercq (2011B) han analizado la relación entre derechos humanos y cambio climático, sin embargo no representan estudios sobre legislación climática propiamente. Un caso destacado lo representa la Escuela de Leyes de la Universidad de Columbia, la cual ha establecido el *Center for Climate Change Law*, centro especializado para el estudio de la problemática relacionada con la ley y cambio climático, ver

Dernbach y Kakade (2008), en uno de los primeros estudios especializados sobre legislación climática, evitan proponer una definición puntual y destacan que un proceso complejo, emergente y cambiante, requiere construir legislación que considere la “intersección entre múltiples tipos de leyes” (ambiental, energía, negocios, internacional, etc.) e identifique el “rol de los gobiernos federal y estatal”. Desde esta perspectiva, la materia de la legislación sobre cambio climático se relaciona con su capacidad para reflejar la densidad de las materias involucradas y los ámbitos de competencia de las autoridades dentro de un modelo de relaciones intergubernamentales.<sup>65</sup>

Townshend *et al.* (2011 y 2013), en un conjunto de estudios patrocinados por la organización de legisladores *Globe International*, y desde una perspectiva preocupada por analizar en forma comparada el surgimiento y evolución de legislación específica sobre cambio climático en diferentes partes del mundo, definen el ámbito de una Ley de Cambio Climático de la siguiente forma:

“Legislación, regulación, políticas o decretos con un estatus comparable, que se refieren específicamente al cambio climático o que se relacionan con reducir la demanda de energía, promover una oferta de energía baja en carbón, detener la deforestación, promover uso sustentable del suelo, transporte sustentable o adaptación a los impactos climáticos”.<sup>66</sup>

Estos autores reconocen que la definición es arbitraria e intencionalmente flexible para permitir la comparación “legislativa, regulatoria y de políticas” en los dieciséis países que originalmente abarca su estudio. Por lo mismo, advierten, las leyes estudiadas no representan una “lista exhaustiva de toda la legislación climática relevante”.<sup>67</sup> Sin embargo, la definición propuesta es tan amplia, que en la práctica dificulta comprender el ámbito propio de la legislación climática y distorsiona la comparación entre los grados de avance y los instrumentos de política pública en los países objeto del estudio.

A partir de esta definición, la “legislación de cambio climático” abarca en principio cualquier acto de autoridad siempre y cuando tenga como objeto (directo o indirecto) el cambio climático. El problema consiste en que asume como instrumentos equivalentes legislación, regulaciones, políticas y decretos, siempre y cuando tengan como objeto el cambio climático. Si bien las políticas públicas tienen necesariamente fundamento en el marco legal, no pueden entenderse en sí como leyes, de la misma forma que la legislación no es sinónimo de política pública. Legislación y políticas públicas representan mecanismos institucionales diferenciados, procesos de toma de decisiones con una lógica y dinámica propias y, en principio, un objetivo de la legislación es establecer el marco legal para determinar quién puede hacer qué, cómo y cuándo en el ámbito de las políticas.<sup>68</sup>

---

[<http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange>]. Por supuesto, mención especial merece la investigación desarrollada por *Globe International* bajo la coordinación de Townshend *et al.* (2011) y (2013).

<sup>65</sup> Ver en especial p. 2 y 20-21;

<sup>66</sup> Ver Townshend *et al.* (2011) p. 4.

<sup>67</sup> *Idem*, cabe destacar que en la edición de 2012, el análisis de legislación climática encabezada por estos autores abarca 33 países bajo los mismos criterios.

<sup>68</sup> En lo que se refiere a “legislación”, hay que reconocer que la confusión comienza desde el propio mundo del derecho. A través de esta figura se puede entender desde el proceso de crear leyes, el conjunto de

Una política de cambio climático puede tener como fundamento un marco legal “climático” específico, pero puede consistir también en un conjunto de decisiones o acciones de gobierno que surgen a partir de interpretar y aplicar legislación preexistente, especialmente en materia ambiental, energética o los tratados internacionales. Un país puede desarrollar una política climática coherente sin necesidad de legislar *ex profeso* en la materia, de la misma forma que legislar sobre cambio climático no significa que esto se traducirá en políticas de mitigación y adaptación eficientes o efectivas.

Un ejemplo del tipo de confusiones que pueden derivarse de la definición propuesta por Towshend *et al.* (2011), se refleja en el significado de la figura del “decreto” en México. En este caso, los autores identifican al decreto presidencial que crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático como un elemento destacado de la legislación climática mexicana.<sup>69</sup> Sin embargo, un decreto del Poder Ejecutivo no es una pieza legislativa o una norma jurídica que pueda aplicarse más allá de su propio ámbito de competencia. Independientemente de la importancia que pueda tener la CICC para coordinar con efectividad los esfuerzos del Gobierno Federal ante el cambio climático, esta no puede entenderse como ejemplo de “legislación” en tanto consiste en un acto administrativo del Gobierno Federal que puede ser derogado o reformado por otro decreto sin la participación del Poder Legislativo.<sup>70</sup> Aunque los autores

---

leyes vigentes hasta el sistema jurídico en su conjunto. El diccionario Jurídico Mexicano señala que como fuente formal del derecho, la “legislación” se caracteriza por: “1) se trata de un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales; 2) dicho procedimiento debe observar determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta; 3) existe cierta jerarquización entre las leyes que la integran, y 4) es producto de las políticas escogidas por los poderes del Estado. Sin embargo, en enfatiza el proceso de elaboración de las normas jurídicas en sus dos aspectos inherentes: “formular clara, inequívoca y exhaustivamente los preceptos contenidos en las leyes” y “la ordenación de las instituciones que tienden a solucionar y satisfacer congruentemente los conflictos”, ver *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I-O, UNAM y Editorial Porrúa, séptima edición, México 1994, p. 1933-1934. Si bien la Constitución establece en su artículo 71 que si bien el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo pueden *iniciar* leyes o decretos, el artículo 72 “determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, es decir, comprende a una de las funciones más importantes que realiza el Congreso: la función legislativa”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I-O, UNAM y Editorial Porrúa, 20ª edición, México 2009, p. 280. En lo que se refiere a “políticas públicas”, Aguilar V. (1992) destaca las “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”, p. 36. En su interpretación distingue entre “análisis de políticas”, como “la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política, relativas a determinados problemas públicos”, de los “estudios de políticas” como aquellos “relativos a las causas, efectos, procesos, restricciones, modalidades...de la hechura de la política”, p. 70-71.

<sup>69</sup> *Op. Cit.*, p. 180.

<sup>70</sup> De acuerdo a la interpretación del artículo 71 constitucional en la versión comentada y concordada de la Constitución, “La palabra “iniciativa”, unida al término “decreto”, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos”, a diferencia de la iniciativa de ley que tratan de “disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien común”. Otra diferencia central para nuestra argumentación es que la ley “tiene que ser dictada por el Congreso”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, *Op. Cit.*, p. 271. *El Diccionario Jurídico Mexicano*, a su vez, señala que un *Decreto* es toda “resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad, a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido”. Esta definición es tan amplia que en los hechos puede referirse a actos de diferentes tipos de autoridades, por ejemplo, los actos del Congreso de la Unión que no son leyes (por ejemplo a los decretos que conceden permiso para aceptar y usar condecoraciones extranjeras), los actos del Ejecutivo Federal que constituyen reglamentos y a los que crean situaciones jurídicas concretas y particulares, los *decretos administrativos* como la expresión jurídica de la voluntad del

entienden el decreto que crea la CICC como parte de la legislación climática mexicana, esta figura ejemplifica antes bien formulación de política o la creación de un marco de gobernanza climático sin que se haya creado una legislación específica como su fundamento.

La política mexicana sobre cambio climático en el período 2006-2012, representa un ejemplo de política que no tiene como origen una pieza de legislación o un régimen institucional climático específicos. Su formulación se basa en las facultades que la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) otorgan al Poder Ejecutivo para la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y para el diseño e implementación de políticas públicas, así como en la legislación vigente principalmente en materia de medio ambiente, energía, política exterior y, por supuesto, los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República.<sup>71</sup>

Esto implica que las autoridades de gobierno pueden definir metas, objetivos y programas de política de cambio climático, todos ellos vinculantes a nivel federal o estatal dependiendo el caso, sin necesidad de realizar reformas al marco institucional o de crear legislación *ad hoc*. El problema consiste en que este tipo de acciones y decisiones pueden tener vigencia sólo el tiempo que dura el gobierno en su encargo y cambiar drásticamente con el ascenso de una nueva administración al poder. Lo cual representa altos niveles de incertidumbre y elevados costos de transacción, en especial si tomamos en cuenta que por su misma naturaleza los resultados de una política de cambio climático requieren de objetivos y metas coherentes a lo largo del tiempo.<sup>72</sup>

La propuesta de definición de Townshend *et al* (2011) es tan amplia que dificulta distinguir entre legislación que puede tener un impacto *indirecto* frente al cambio climático, de aquella cuyo objeto central es precisamente establecer las bases para la definición de políticas de cambio climático. Aunque a los autores

---

órgano ejecutivo que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones o sobre una especie particular de asuntos públicos al *decreto judicial*, que en sentido amplio es cualquier resolución que pronuncian los jueces. Sin embargo es claro que la distinción importante es entre la ley entendida una disposición de carácter general y el decreto que se refiere a un acto particular. Ver, *Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit.*, Tomo D-H. p. 838-840.

<sup>71</sup> El Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC 2009), señala como fundamento jurídico que “se presenta de conformidad con los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el marco de los Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal y en apego a las siguientes disposiciones jurídicas aplicables”, en especial artículos específicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. Ver, PECC (2009), p. 15. El Instituto Nacional de Ecología (INE), destaca que “Aun cuando el tema de cambio climático no es referido específicamente por ninguna ley en México, su atención general está contenida dentro de un conjunto de leyes y acuerdos generales. En particular, resaltan las leyes de aplicación general en los sectores medio ambiente y energía”. Esto significa que si bien “el cambio climático está asociado de manera indirecta” en la legislación energética y ambiental, sí permite formular e implementar políticas y programas específicos relacionados con el cambio climático. Ver, [[http://cambio\\_climatico.ine.gob.mx/ccygob/mconacional.html](http://cambio_climatico.ine.gob.mx/ccygob/mconacional.html)]

<sup>72</sup> En Le Clercq (2011A, p. 104-105) he argumentado que “una política de cambio climático supone costos económicos inmediatos para obtener resultados diferidos e inciertos, beneficios que en todo caso se podrán alcanzar en muchos años y serán visibles para generaciones que todavía no nacen”. Lo cual implica que este tipo de *política de políticas* depende de una visión de largo plazo que permita superar la impaciencia por obtener resultados inmediatos y evitar la volatilidad de los procesos de implementación.

resuelven este problema al incorporar la definición de “legislación insignia” y al separar los diferentes tipos de “legislación” en su análisis de casos.<sup>73</sup> Los autores entienden por legislación insignia aquella “pieza clave de legislación a través de la cual los legisladores buscan dejar su marca en la política climática”, y que consiste en “leyes integrativas que reúnen bajo una misma *legislación paraguas* a las diversas capas de legislación preexistente y las nuevas regulaciones sobre cambio climático”.<sup>74</sup>

El concepto de legislación insignia resulta especialmente útil para los fines de esta investigación, en tanto permite distinguir con mayor claridad aquel tipo de legislación cuya materia es específicamente climática de otros instrumentos indirectos o complementarios. Criterio que no se cumple en el análisis del caso mexicano que desarrollan los autores, pues identifican a la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE) como la legislación insignia del cambio climático en México, lo cual es discutible bajo los parámetros propuestos por el concepto mismo de legislación insignia.<sup>75</sup> No cabe duda que la legislación en materia de energía renovable tiene un alto impacto en la definición de una política de cambio climático, sin embargo, y siguiendo los criterios establecidos por los mismos autores, es difícil sostener que a través de la aprobación de esta ley los legisladores tuvieran la intención de “dejar su marca en la política climática”, o que aquella integre a las “diversas capas” de leyes y regulaciones en materia de cambio climático.

Identificar a la LAERFTE como legislación climática insignia es arbitrario. En primer lugar, esta ley tiene su origen en un proceso más amplio de reforma energética, la cual no deriva de un debate legislativo centrado en la importancia de actuar ante las amenazas que representa el cambio climático. Su creación puede entenderse como resultado de un debate sobre seguridad energética antes que en materia de cambio climático.<sup>76</sup> En segundo lugar, el mismo PECC señala que los objetivos nacionales de mitigación de energía se alinean con la reforma energética en materia de renovables y no al revés. Tercero, si analizamos las diferentes metas de mitigación propuestas en el PECC, se observa que la generación de energía representa en conjunto sólo el 36% (18.0 MtCO<sub>2e</sub>) de lo establecido en la meta indicativa, frente al 30% (15.3 MtCO<sub>2e</sub>) de la reducción de emisiones derivadas de la agricultura, los bosques y cambios en el uso del suelo, el 23% (11.9 MtCO<sub>2e</sub>) de los cambios en el consumo de energía y 11% (5.5 MtCO<sub>2e</sub>) del manejo de desechos. Por lo que la generación de energía renovable sólo representa una parte de la estrategia mexicana de mitigación hacia 2012.<sup>77</sup> Finalmente, esta ley no puede considerarse como

---

<sup>73</sup> Townshend et al (2011), *Op. Cit.*, p. 171-184.

<sup>74</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>75</sup> *idem*, p. 175.

<sup>76</sup> Al analizar las iniciativas, dictámenes, discusiones en pleno y el decreto de la LAERFTE publicado en el DOF, el cambio climático o calentamiento global son mencionados en 14 ocasiones por 73 correspondientes a transición o seguridad energéticas.

<sup>77</sup> Los objetivos del PECC (2009) relacionados con la mitigación de emisiones derivadas de la generación y consumo de energía, abarcan veintiséis objetivos y cincuenta y tres metas, ver págs. 67-80. Sobre generación de energía renovable se presentan cinco objetivos (2.1.3, 2.1.4, 2.1.8 y 2.1.9) e incluye trece metas puntuales de un total de ochenta y seis metas relacionadas con la mitigación, ver págs. 69, 71 y 72. La meta indicativa de reducción de emisiones desagregada por categorías puede verse en las págs. 23 y 24.

insignia en tanto se limita a promover la generación de energía renovable y no responde a las diversas amenazas que representa el cambio climático para México, como los cambios en el uso del suelo, la deforestación o la adaptación ante las consecuencias inevitables del calentamiento global.<sup>78</sup>

Como puede verse al analizar las definiciones propuestas por Townshend *et al.* (2011 y 2013) y Dernbach y Kakade (2008), definir con precisión el ámbito de la legislación climática puede resultar complicado ante la naturaleza fronteriza del problema, la diversidad de políticas y temas involucrados directa e indirectamente, y considerando que en el caso mexicano se ha logrado desarrollar una política de cambio climático para el periodo 2006-2012, tanto en el ámbito federal como a nivel estatal, sin que necesariamente existiera un marco legal diseñado *ex profeso* en la materia.

---

<sup>78</sup> En las iniciativas que identificaré como insignia ante el cambio climático, los legisladores suelen por lo general incorporar tanto objetivos de mitigación como de adaptación, e incluso en algunos casos se señala como prioridad la adaptación ante las circunstancias propias de un país como México y su carácter de Parte No Anexo 1. Por lo mismo una ley enfocada solamente a mitigación a través de la generación de energía renovable difícilmente se entiende como insignia por los mismos legisladores.

### 2.3. La presentación de iniciativas y puntos de acuerdo sobre el cambio climático en México como fase preliminar de una transición hacia un modelo sustentable.

Al analizar la forma en que el cambio climático ha sido objeto de las deliberaciones del congreso mexicano, se requiere comenzar por distinguir aquellas iniciativas de ley y puntos de acuerdo que según su título o contenido, tienen como objeto explícito el cambio climático, de aquellas otras que si bien no tienen la intención formal de regular algún ámbito relacionado con el fenómeno, en realidad establecen el marco legal para la definición de políticas que tienen un gran relevancia para establecer una respuesta pública ante el calentamiento global.

Como se verá en este capítulo, la mayoría de las iniciativas y puntos de acuerdo que son presentados en el Congreso en “materia” de cambio climático, se limitan a incorporar adiciones o modificaciones a la legislación energética o ambiental vigentes, sin establecer nuevos instrumentos de política pública, capacidades institucionales o atribuciones para las autoridades. En contraparte, existe un conjunto de iniciativas de ley cuyo objeto central es precisamente establecer un marco legal integral ante la problemática particular del cambio climático. En ambos casos podemos hablar de legislación climática “directa” pues tiene la intencionalidad de regular específicamente la respuesta de las instituciones ante la magnitud del fenómeno. Hay una diferencia muy importante entre esto tipo de proyectos, pues mientras los primeros consisten en adiciones o modificaciones a las leyes, los segundos se refieren a lo que Townshend *et al* (2011) han definido como *legislación insignia*: leyes con las que los legisladores buscan dejar su marca en la política climática, que integran diversas capas de legislación preexistente y nuevas regulaciones sobre cambio climático.

No podemos perder de vista que si bien muchas piezas legislativas no tienen una definición “climática” propiamente, ni puede decirse que el legislador tuviera la intención de hacer esto, en los hechos pueden tener mayor relevancia para enfrentar las amenazas que representa el cambio climático, como es el caso de legislación enfocada a energías renovables, transporte, desastres naturales o desarrollo urbano, por ejemplo. Este tipo de iniciativas y leyes pueden entenderse como legislación “indirecta”, pues si bien están íntimamente relacionadas con la naturaleza del fenómeno, fueron creadas para regular materias con objetivos distintos o que no se agotan en el cambio climático. Así como tampoco enfrentar las amenazas derivadas del calentamiento global fue necesariamente el tema central de las deliberaciones legislativas que les dieron origen.

En este momento es necesario distinguir también la intencionalidad más amplia del proceso legislativo sobre cambio climático. A través de los proyectos de ley los legisladores buscan incidir directa o indirectamente en el fenómeno del cambio climático en el ámbito nacional. Un problema muy diferente consiste en si a través de un conjunto de reformas legales se tiene también la pretensión de impulsar una transición hacia la sustentabilidad. En este sentido, dado el alcance

y contenido de las diferentes iniciativas presentadas individualmente por los legisladores mexicanos entre 1992 y 2012, estas tenían como objeto regular algún aspecto relacionado con el cambio climático sin involucrar la necesidad de impulsar una transición hacia la sustentabilidad o establecer una dinámica de entre-juego institucional más efectiva.

Solamente tres de las iniciativas insignia, las presentadas por los Senadores Cárdenas, Labastida y la Diputada Vázquez, podrían cumplir con ese criterio. Analizadas en su conjunto, el total de 119 iniciativas, 153 puntos de acuerdo y 2 tratados internacionales presentados entre 1992 y 2012, pueden entenderse como la fase preliminar de una transición hacia un modelo sustentable únicamente a la luz de la posterior aprobación de la Ley General de Cambio Climático, la cual representa desde esta perspectiva la fase de arranque de una transición hacia la sustentabilidad.

Grin *et al* (2011), señalan que un proceso de transición se refiere a una “transformación radical hacia una sociedad sustentable como respuesta a un número de problemas persistentes que confrontan a las sociedades modernas”. En este sentido una transición es un proceso abierto de transformación profunda en las estructuras, prácticas y sistemas de valores de una sociedad, que en su dinámica transformadora afecta múltiples niveles, se compone de distintas fases e involucra fenómenos comprensivos altamente complejos.<sup>79</sup>

En este modelo una transición hacia la sustentabilidad se compone de cuatro fases que pueden ordenarse para fines conceptuales, pero que en ningún sentido se pueden asumir como un patrón temporal rígido: 1) una fase preliminar o de pre-desarrollo, en la cual “el status quo del sistema cambia en el trasfondo sin que estos cambios sean visibles”; 2) una fase de “despegue” o arranque de la transición en la cual el proceso de cambio estructural adquiere momento; 3) la fase de “aceleración” cuando los cambios estructurales comienzan a hacerse visibles y; 4) la fase de estabilización cuando la dinámica se convierte en un nuevo equilibrio.<sup>80</sup>

El conjunto de iniciativas y puntos de acuerdo presentadas entre 1992 y 2012, objeto del análisis de este capítulo, y la ENACC y el PECC desarrollados por el Ejecutivo Federal, representan la fase de preliminar o de pre-desarrollo de la transición en la cual se comienzan a impulsar una serie de cambios cuyos efectos y consecuencias en el tiempo no son del todo visibles. El proceso de dictamen y aprobación de la LGCC, la creación de un régimen climático específico, se puede entender propiamente como una fase de despegue o arranque en el cual los cambios estructurales hacia una transición adquieren propiamente su momento. El debate legislativo se convierte entonces en una arena en la que se disputa también la posibilidad de impulsar una transición sustentable. Mientras que lo que está en juego a partir de la promulgación de la LGCC y sus retos de implementación, es la forma en que los cambios estructurales se harán visibles en una fase de aceleración y sí a partir de sus efectos es posible la constitución de un nuevo equilibrio.

---

<sup>79</sup> Ver p.1-3.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 4-5

Entender la aprobación de la LGCC automático como una transición hacia un modelo sustentable, no implica asumir el éxito automático de la transición, en especial ante problemas de correspondencia con otras instituciones y políticas. A pesar que los legisladores manifiesten su voluntad de avanzar hacia un modelo sustentable, en la práctica esto puede resultar contradictorio con los objetivos y metas de las políticas energética, fiscal, ambiental de desarrollo urbano o de desarrollo rural, por citar sólo algunos casos. Impulsar una transición hacia la sustentabilidad tampoco significa que se vaya a cumplir con este objetivo coherentemente a lo largo del tiempo. Este puede ser abandonado a la mitad del camino, ser sustituido por otras prioridades o convertirse en una aspiración discursiva sin un impacto real en la formulación e implementación de las políticas nacionales. Iniciar una transición no implica certeza en que necesariamente vaya a alcanzarse la sustentabilidad como objetivo. Significa una alteración del *status quo* con la intención de establecer un nuevo equilibrio, pero nada garantiza que la sustentabilidad será el destino inevitable.

Antes de continuar con el análisis, hay que distinguir entre la función que desempeñan los instrumentos que ordenan el proceso legislativo. Una *iniciativa de ley* es un proyecto cuyo objeto es crear nuevas leyes o modificar, adicionar, corregir o derogar legislación existente. Facultad que de acuerdo con el artículo 71 constitucional corresponde al Presidente de la República, los senadores, diputados y las legislaturas de los estados. Representa el “acto primario que desencadena en reacción ordenada el proceso legislativo correspondiente y que conduce a la formación y expedición de la Ley”.<sup>81</sup>

Los *dictámenes* consisten en documentos “preparados, discutidos y aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de las comisiones, y reflejan la opinión sobre las iniciativas o proyectos de ley turnados por la Mesa Directiva”.<sup>82</sup> Lo que se presenta para votación ante el pleno de cada Cámara no es una iniciativa, sino un dictamen elaborado y aprobado por las comisiones, los cuales suelen integrar diversas iniciativas en la misma materia puestas a discusión y cuyo contenido es sujeto de negociación entre los miembros de las comisiones. Cuando un dictamen es aprobado por alguna de la Cámaras, es turnado a su colegisladora bajo el nombre de *Minuta*.

Las *proposiciones con punto de acuerdo* son mecanismos a través de los cuales el legislador emite exhortos sobre la conducción gubernamental de los asuntos públicos, el sentido y resultados de las políticas, el destino de los recursos presupuestales o acceso a información relacionada con la toma de decisiones. En este caso su carácter distintivo radica en que se emiten en un sentido distinto a reformar el marco jurídico.<sup>83</sup> Consisten en peticiones no vinculantes que el legislador presenta en calidad de representante de los ciudadanos o de las entidades federativas y que, en sentido estricto, suelen referir a materias que están más allá de las facultades del Congreso. A pesar de que las autoridades de gobierno a las que se dirige el exhorto no están obligadas a cumplirlo, sería un error considerarlo un instrumento sin ningún tipo de consecuencias, en

---

<sup>81</sup> Garita, (2006), p. 87-88, [http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/Prontuario\_Glosario.pdf] (Consultado el 29 de enero de 2013)

<sup>82</sup> *Idem*, p. 69.

<sup>83</sup> Garita (2006), *Idem*, p. 116-117.

especial en un contexto institucional caracterizado por la composición plural del Congreso y la incapacidad del partido gobernante para alcanzar mayoría en las Cámaras. No atender o no responder en alguna medida la petición de los legisladores, puede afectar la continuidad del diálogo de los funcionarios con el Congreso, dificultar las negociaciones futuras y crear un clima de confrontación entre las fracciones parlamentarias y el gobierno.<sup>84</sup>

El punto focal de este capítulo será la identificación de la legislación directa y la forma en que esta busca definir las bases para las políticas de mitigación y adaptación. Esto no significa que el impacto de la legislación directa sea más amplio o relevante que la indirecta, pero si queremos entender cómo se desarrolló un régimen específico ante el cambio climático, qué elementos fueron incorporados en su diseño y qué actores influyeron en el proceso, entonces el énfasis debe estar necesariamente en la legislación directa. Para este objetivo tanto las iniciativas, dictámenes y puntos de acuerdo son instrumentos legislativos relevantes, pues independientemente de sus particularidades y diferencias, permiten identificar la forma en que los legisladores deliberan sobre la problemática del cambio climático, el tipo de reformas que proponen para enfrentar el problema y las prioridades que desde su perspectiva debe reflejar la formulación de la política en el ámbito federal, las entidades federativas o los municipios.

La información legislativa clasificada para el análisis de este capítulo retoma dos bases de datos diferenciadas: una base de datos general y otra consolidada. La elaboración de la base de datos general sigue los siguientes criterios: 1) se incorporan iniciativas y puntos de acuerdo presentados entre 1992 y 2012, siempre que en su título definan explícitamente como su materia el cambio climático; 2) se integran aquellas iniciativas y puntos de acuerdo presentadas durante el mismo periodo, que refieran al problema a través de la inclusión de la palabra “cambio climático”, ya sea en su exposición de motivos, el texto del decreto o incluso durante el posicionamiento del legislador al momento de presentar su proyecto en la tribuna<sup>85</sup>; 3) se complementa con los dos tratados internacionales ratificados por el Senado para su ratificación. Este universo consiste en un total de 185 iniciativas de ley, 240 puntos de acuerdo y los 2 tratados internacionales ratificados en la materia. (Ver *Figura 2.1*)

---

<sup>84</sup> En Le Clercq (2009) se analiza la forma en que los puntos de acuerdo se pueden entender como una forma de veto de los legisladores hacia el gobierno en materia de política exterior. Este trabajo, centrado en el periodo de gobierno de Vicente Fox, concluye que “A través del exhorto los legisladores utilizan su capacidad de veto en tres dimensiones: 1) presionan directamente para que se consideren sus recomendaciones en la definición de la agenda; 2) si el gobierno no toma en consideración o no responde a los exhortos, al volverse estos reiterados en el debate mediático, pueden derivar en una descalificación permanente sobre la toma de decisiones y en el desgaste público de los funcionarios.; 3) y no menos importante, el exhorto debe entenderse también como un mecanismo a través del cual el Congreso exige al gobierno que rinda cuenta sobre el sentido de las decisiones y sus resultados”. Ver p. 111-122. La cita corresponde a p. 119.

<sup>85</sup> En la mayoría de las veces la referencia es precisamente al “cambio climático”, aunque en ocasiones también se hace mención al “calentamiento global”, para fines de identificación de las piezas de legislación climática se entienden como sinónimos.

**Figura 2.1 Base de Datos General: Iniciativas, puntos de acuerdo y tratados que refieren a la materia de Cambio Climático 1992-2012**

	<b>Iniciativas</b>	<b>Puntos de Acuerdo</b>	<b>Tratados</b>
<b>Materia Cambio Climático</b>	68	92	2
<b>Mención Cambio Climático</b>	126	152	
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>244</b>	<b>2</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta 30 de abril de 2012.

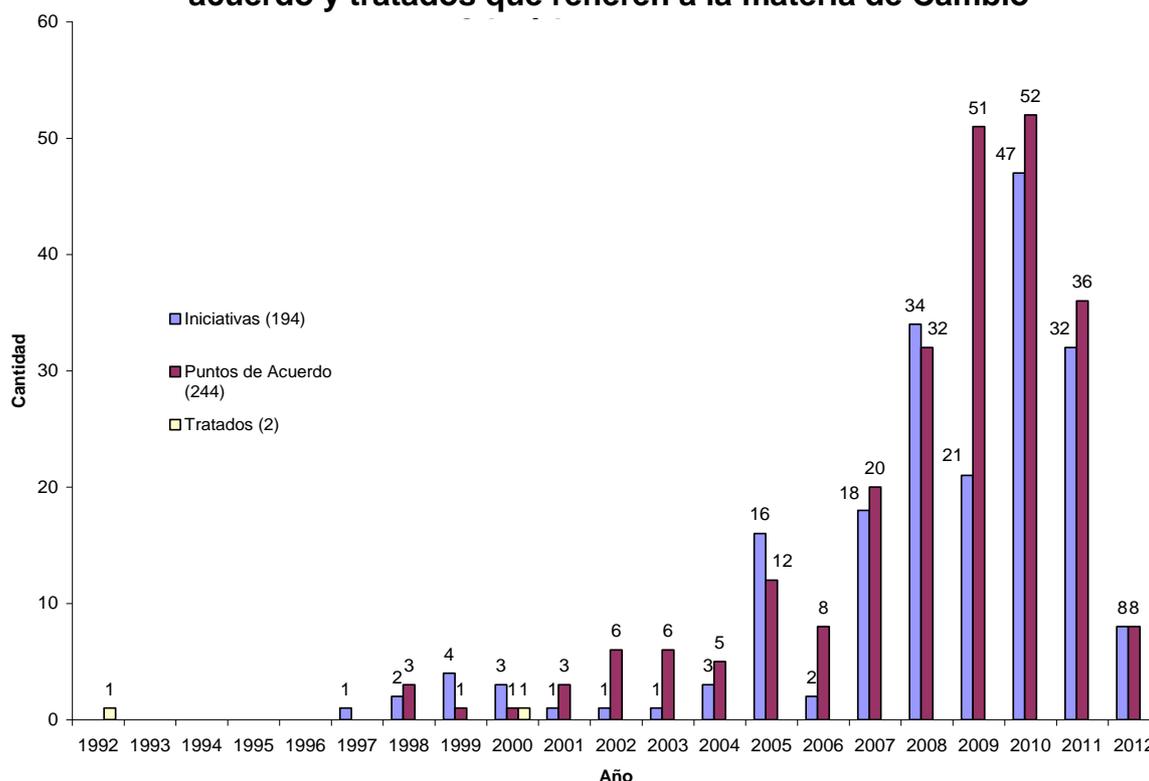
A partir de la base de datos general es posible identificar la forma como el cambio climático, tema relativamente nuevo en la agenda global y en la definición de políticas públicas a nivel nacional, se ha incorpora al proceso de la deliberación legislativa en México. De la *Figura 2.2* se desprende que si bien la irrupción del cambio climático como tema legislativo tiene su origen en el proceso de ratificación de la CMNUCC en 1992 y que durante los últimos años de la década del noventa se presentan las primeras iniciativas y puntos de acuerdo en la materia, es a partir de 2005 cuando su número se incrementa en forma destacada y es particularmente durante las LX y LXI Legislaturas cuando el tema adquiere presencia permanente en la agenda del Congreso.<sup>86</sup>

El número de puntos de acuerdo tiende a ser mayor que el que corresponde a las iniciativas, lo cual es comprensible si tomamos en consideración que legislativamente hablando, tanto la elaboración, presentación y proceso de dictamen de un exhorto es mucho menos complejo que el de un proyecto de ley. Finalmente, en el caso de los tratados la referencia es a los dos instrumentos internacionales ratificados por México en la materia: La Convención Marco (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto (PK).<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Por supuesto, esto no significa necesariamente que el cambio climático se haya convertido en un tema prioritario de la agenda legislativa del Congreso mexicana. De hecho desde esta perspectiva y a pesar de la gravedad que suponen las consecuencias del cambio climático en múltiples dimensiones, difícilmente puede considerarse un tema prioritario para los legisladores, La presencia del tema es permanente y la presentación constante de iniciativas y puntos de acuerdo sobre el tema como parte de la agenda de los grupos parlamentarios a partir de 2005. Esto tampoco significa que esta presencia se mantendrá necesariamente con la misma constancia en los próximos años.

<sup>87</sup> Vale la pena señalar que si bien existen otros documentos importantes que conforman la arquitectura climático global, como el Plan de Acción de Bali, el Acuerdo de Copenhague o los Acuerdos de Cancún, entre otros, solamente la CMNUCC y el PK son tratados internacionales ratificados por el Senado mexicano y ley suprema de la nación de acuerdo con el art. 133 constitucional.

**Figura 2.2 Base de Datos General: Iniciativas, puntos de acuerdo y tratados que refieren a la materia de Cambio**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Lo interesante es que a pesar de que México ratifica la CMNUCC desde 1992 y ha mantenido una posición muy activa en las diferentes cumbres climáticas, el número de iniciativas y puntos de acuerdo comienza a incrementarse en forma significativa solamente a partir de 2005 y con la excepción de 2006, año marcado por elecciones federales.

¿Qué factores explican el incremento en el interés sobre el tema a partir de 2005? ¿Por qué aumenta tan significativamente la presencia e importancia del cambio climático en el debate público entre 2005 y 2011? En primer lugar, si bien en 2005 entra finalmente en vigor el PK con la ratificación de Rusia, los especialistas comienzan a señalar que sus objetivos han sido rebasados ante el rechazo de los Estados Unidos y el incremento de las emisiones de países como China e India, lo cual se tradujo en un debate en medios públicos y especializados al respecto de la necesidad de alcanzar un acuerdo internacional más ambicioso. En segundo lugar, durante la Cumbre de Bali de 2007 se acuerda comenzar las negociaciones para un período pos-Kioto que defina nuevas metas para la estabilización de las emisiones y establezca nuevos mecanismos enfocados ahora a la adaptación de los países más vulnerables. Y tercero, ese mismo año se entrega el Nobel de la Paz en forma conjunta a Al Gore y el IPCC, cuyo Cuarto Informe establece en forma contundente que el aumento en la temperatura derivado de la emisión de GEI es “inequívoco”.

La combinación de estos elementos, aunado a la publicación de múltiples reportes que advierten del incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 40% a mitad de la década con relación a 1990, transforma el significado público del cambio climático en este mismo período, eleva las expectativas generadas en torno a los resultados de las cumbres climáticas y convierte a las COP 15 y 16 en eventos internacionales con una amplia cobertura mediática y creciente participación de organizaciones sociales.<sup>88</sup>

En el ámbito nacional hay dos factores que adicionalmente es necesario considerar. El Gobierno Federal define a partir de 2007 una política nacional de cambio climático que abarca la definición de objetivos y metas en el PND, la publicación de la ENCC, la preparación, consulta y publicación del PECC, la difusión de los resultados de la ECCM, el diseño de metodologías para la elaboración de planes estatales y la organización de la COP 16. Todo ello contribuyó a incrementar el activismo de diferentes actores sociales en torno a la política y la legislación climática y con ello su interlocución con autoridades y legisladores para impulsar o contener la definición de metas y objetivos. La mayor visibilidad pública del cambio climático y el desarrollo de una política nacional desde el gobierno, permitió establecer un nuevo nicho legislativo para la presentación de iniciativas y puntos de acuerdo, así como para la organización de foros de análisis en el marco del Congreso.

El incremento en el número de iniciativas y puntos de acuerdo presentados entre 2005 y 2011, tampoco puede explicarse si no se entiende que los legisladores no sólo perciben la gravedad del problema a través del debate de ideas, la publicación de reportes especializados o los avances en la negociación internacional. Su perspectiva está directamente influenciada por el impacto de desastres naturales, especialmente en sus estados de origen. Si analizamos la evolución del ejercicio del Presupuesto de Egresos en el mismo período (*Figura 2.3*), podemos observar que entre 2005 y 2010 se ejercen recursos para la atención de desastres naturales sin precedente durante la primera mitad de la década. Basta con resaltar que la magnitud de los desastres naturales en 2006 y 2010 tiene como una consecuencia que el gasto ejercido en esos años del FONDEN, rebasa incluso el presupuesto de la misma SEMARNAT excluyendo CONAGUA.

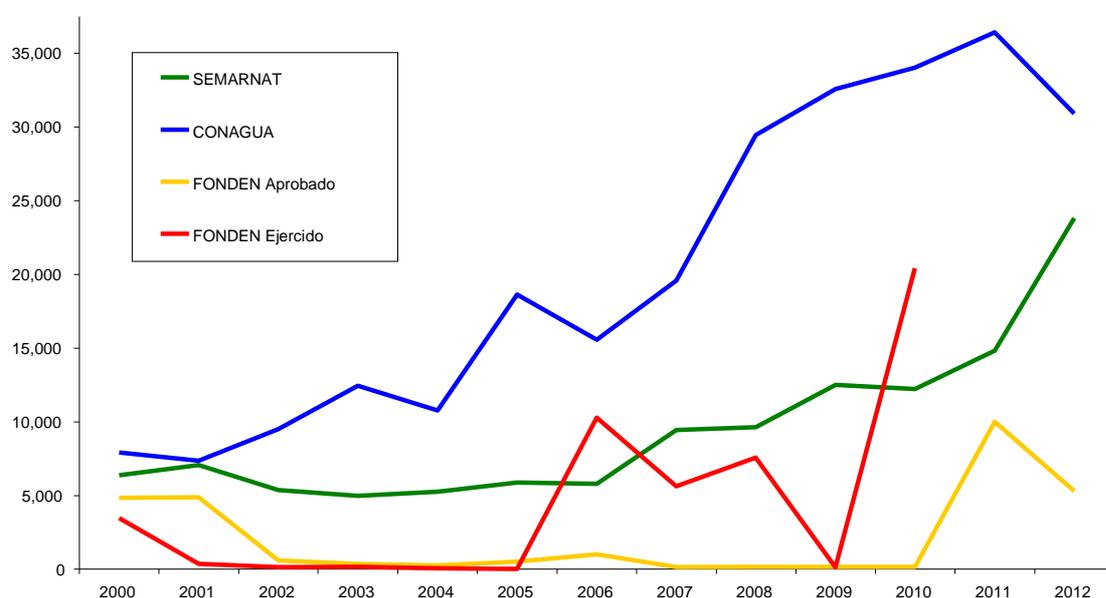
Para gran parte de los diputados y senadores el cambio climático adquiere relevancia legislativa a partir de que sus estados de origen enfrentan los efectos de desastres naturales. Pensemos que 41% del territorio y 27% de la población están expuesto a tormentas, huracanes e inundaciones; 29% del territorio y 19% de la población es vulnerable a sequías; mientras que 37% del territorio y 25% de la población enfrenta el riesgo de incendios forestales. Esto los lleva a exigir

---

<sup>88</sup> En este caso entre los múltiples trabajos existentes puede consultarse Carlo Carraro y Emanuele Massetti (2010), "El objetivo improbable de 2°C de calentamiento global", en *Punto de Acuerdo* un. 2, México, enero-febrero 2010, p. 21-25; Nicholas Stern (2009), "*Action and ambition for a global deal in Copenhagen*", Centre for Climate Change Economics and Policy", Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, United Nations Environment Programme (UNEP), December 2009, [<http://www.unep.org/pdf/climatechange/actionandambitionforglobaldealincopenhagen.pdf>]. Recientemente la Agencia Internacional de Energía (IEA) advirtió que la emisión de CO<sub>2</sub> rompió cualquier umbral anterior en 2010 y que el 80% de las emisiones proyectadas originalmente para el sector energético hacia 2020 ya están en la atmósfera, ver "Prospect of limiting the global increase in temperature to 2°C is getting bleaker", 30 de mayo de 2011, [[http://www.iea.org/index\\_info.asp?id=1959](http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959)].

desde la tribuna la definición de medidas preventivas, estrategias de adaptación y la transferencia de mayores recursos presupuestales para atender la emergencia inmediata posterior. La cantidad y magnitud de los desastres naturales durante la administración Calderón implicó el ejercicio de 94,406 millones de pesos para atender sus consecuencias de desastres naturales en territorio nacional.<sup>89</sup> Un escenario caracterizado por la mayor incidencia y visibilidad explica la presentación de hasta 244 puntos de acuerdo relacionados con la atención de desastres naturales entre 1997 y 2012, aunque solamente en veinte de ellos se menciona o se hace referencia explícita al cambio climático (*Figuras 2.17 y 2.18*).

**Figura 2.3 Presupuesto Sector Ambiental y Fondo Nacional de Desastres 2000-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2012; Cuenta Pública, 2000-2010. SEMARNAT incluye el presupuesto del Ramo para el Sector Central y la Entidades Apoyadas, excluyendo CONAGUA. Cifras en millones de pesos.

<sup>89</sup> De acuerdo con el INEGI “Los desastres ocurridos entre el 2007 y 2012 fueron fenómenos sin precedente histórico. Los efectos sobre la población y la infraestructura pública obligaron al gobierno federal a destinar mayores recursos para mitigar los daños y el restablecimiento de las condiciones prevalecientes antes de la presencia de estos eventos. En el 2010, cuando se destinaron 14,838 millones de pesos, se hizo una estimación de los costos por lluvias severas que afectaron gran parte del territorio por 54,770 millones de pesos, de los cuales 38,308 millones de pesos correrían a cargo del gobierno federal y 16,462 millones de pesos a cuenta de los estados mediante coparticipaciones”, [<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/Desastres0.pdf>]

#### 2.4. La legislación climática directa en la agenda de los partidos representados en el Congreso

La información de la base de datos general es útil para identificar la forma en que el cambio climático se ha incorporado al debate legislativo entre 1992 y 2012. Sin embargo, al retomar el objetivo de analizar las propuestas a partir de las cuales se ha buscado desarrollar legislación climática directa, se hace necesario depurar la información para separar las iniciativas y puntos de acuerdo que incluyen la mención al cambio climático sólo en forma circunstancial. Este segundo conjunto de 119 iniciativas, 152 puntos de acuerdo y 2 tratados internacionales conforma una *base de datos consolidada*, la cual representa el universo de iniciativas que, bien en su definición o por el número de menciones al tema en su exposición de motivos o decreto, tiene como materia u objeto directo regular algún aspecto relacionado con el cambio climático.

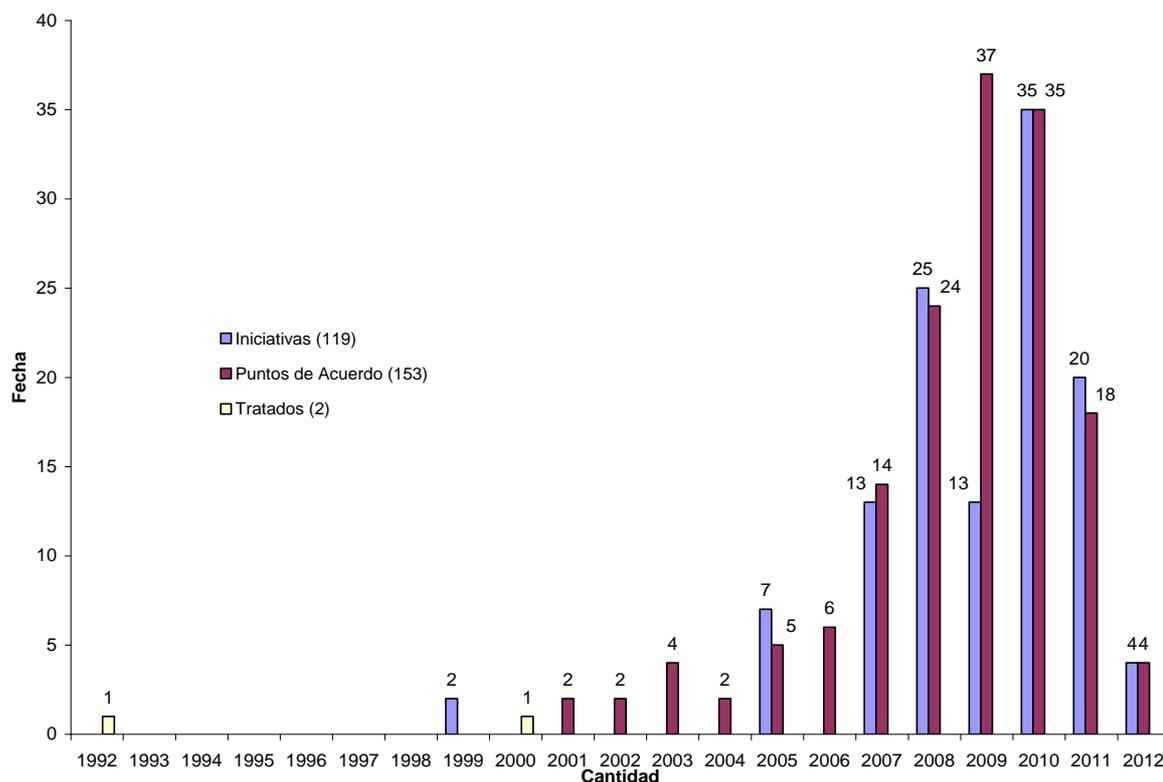
Como puede verse en la *Gráfica 2.3*, la base consolidada no altera la tendencia de la base general a pesar de que se reduce el tamaño de la muestra. En lo que queda del capítulo revisaré a detalle el contenido de la base consolidada para identificar quién presenta estas iniciativas y puntos de acuerdo, en qué período, por qué partidos, en cuál de las cámaras y con qué tipo de contenido. El análisis permitirá describir las particularidades del desarrollo de legislación climática directa y la forma en que los legisladores han entendido el significado del cambio climático para un país como México. Este acercamiento también hará posible identificar cómo se ha intentado establecer una correspondencia entre el diseño de un régimen institucional y la magnitud de las consecuencias del calentamiento global.

Como puede compararse en las *Figuras 2.2 y 2.4*, si bien desde la década del noventa comienzan a aparecer iniciativas de ley que incorporan la mención al cambio climático, la presentación de propuestas orientadas a crear legislación climática directa tiene su origen propiamente en 2005, con la excepción de dos propuestas aisladas en 1999.<sup>90</sup> El interés por presentar puntos de acuerdo en la materia tiende a incrementarse, por el contrario, en forma gradual a lo largo de la década hasta alcanzar su nivel máximo en 2009 y 2010. No deja de llamar la atención que a partir de 2005 tiende a haber un equilibrio entre el número de iniciativas y puntos de acuerdo presentados, salvo en 2006, donde no hay iniciativas, y en 2009, cuando los exhortos triplican a los proyectos de ley.

---

<sup>90</sup> Aunque cabe destacar que una de estas iniciativas puede entenderse como una propuesta de legislación insignia que en forma muy avanzada proponía crear legislación federal para atender el fenómeno. Ver Proyecto de Ley para la prevención y control del cambio climático de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 30 de abril de 1999 por la diputada Verónica Velazco del grupo parlamentario del PVEM, [<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=6464dc216f5191afe85289756fd18858&Serial=790fab7d759e272ec0fb1671ed38cb34&Reg=1&Origen=BA&Paginas=15>]

**Figura 2.4 Base de datos Consolidada: Iniciativas, puntos de acuerdo y tratados en materia de Cambio Climático 1992-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

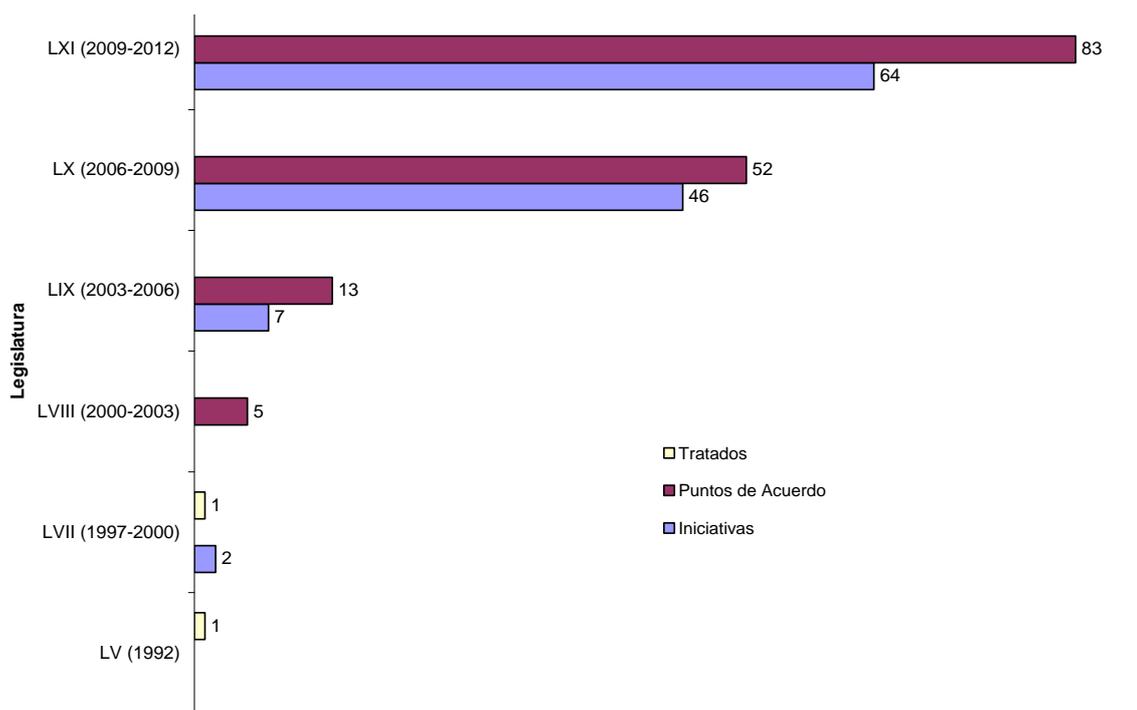
Esto significa que el trabajo legislativo sobre cambio climático es un proceso que adquiere relevancia en el Congreso hasta las LX y LXI Legislaturas (*Figura 2.5*), independientemente de la presentación de nueve iniciativas y dieciocho puntos de acuerdo en los años previos, periodo que involucra a dos grupos diferentes de diputados (electos en 1996 y 1999 respectivamente) pero al mismo conjunto de senadores. Desde la perspectiva del debate climático, estas legislaturas se caracterizan por abarcar el inicio y el fracaso de la discusión internacional sobre la necesidad de un período de obligaciones pos-Kioto, la formulación de una política nacional sobre cambio climático y el estallido de la mayor crisis económica internacional desde la posguerra. De igual forma, este grupo de legisladores participa en la reforma energética de 2008, aprueba legislación enfocada a promover energías renovables e impulsa el desarrollo de legislación específica y de carácter integral para prevenir y enfrentar las consecuencias del calentamiento global a partir de la presentación de la primera propuesta para crear una ley climática marco en marzo de 2010.<sup>91</sup>

Cuando analizamos la distribución del trabajo legislativo por cámara de origen, encontramos que la presentación de iniciativas ha sido más intensa en la Cámara de Diputados, mientras que los senadores han sido más activos en la discusión de puntos de acuerdo. Como puede verse en la *Figura 2.6*, desde la

<sup>91</sup> La iniciativa con el que arranca el debate legislativo para crear una ley general sobre cambio climático, es el “Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General del Cambio Climático”, presentado el 24 de marzo de 2010 por el senador Alberto Cárdenas Jiménez del grupo parlamentario del PAN. Ver, [[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=caceb273078d5b745c43fb7d3e5809e0&Clave=2645186](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=caceb273078d5b745c43fb7d3e5809e0&Clave=2645186)]

LVII legislatura se ha tendido a presentar más iniciativas en la Cámara de Diputados en cada uno de los periodos analizados, hasta alcanzar un 64% del total. Si bien durante la LX Legislatura los diputados rebasaron el número de puntos de acuerdo presentados por los senadores, estos han presentado 56% del total de los exhortos.

**Figura 2.5 Iniciativas, puntos de acuerdo y tratados en materia de Cambio Climático por Legislatura 1992-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

La mayor intensidad en la presentación de iniciativas en la Cámara de Diputados, se explica por la dinámica generada por el cambio entre legislaturas y la mayor continuidad en el trabajo legislativo que garantiza el período de seis años para el que se elige a los senadores. Esto implica que ante la brevedad de su encargo, la imposibilidad de la reelección y el mayor número de legisladores que conforma esta cámara, los diputados están obligados a presentar más iniciativas para dejar registro de su paso por el Congreso. Sin embargo, y a pesar de que en el Senado se presentan menos iniciativas, la mayoría de los proyectos que se integran al dictamen tienen origen en esta Cámara y, por lo mismo, se desempeña como cámara de origen del proceso de dictamen para crear la LGCC.

En lo que se refiere a la presentación de puntos de acuerdo, a pesar de que la Cámara de Diputados se ha convertido en los últimos años en un espacio con alta resonancia política, ha tendido a discutir menos exhortos sobre cambio climático porque en la Cámara de Senadores se han presentado la mayoría

relacionada con los temas internacionales. Como se verá más adelante (*Figura 2.20*), en la Cámara de Senadores se han presentado veinticuatro puntos de acuerdo en los que se realiza algún exhorto relacionado con la participación de México en las cumbres climáticas, por sólo nueve en la Cámara de Diputados, lo cual significa una diferencia de 73% en un universo que representa 33% del total de los puntos de acuerdo presentados.

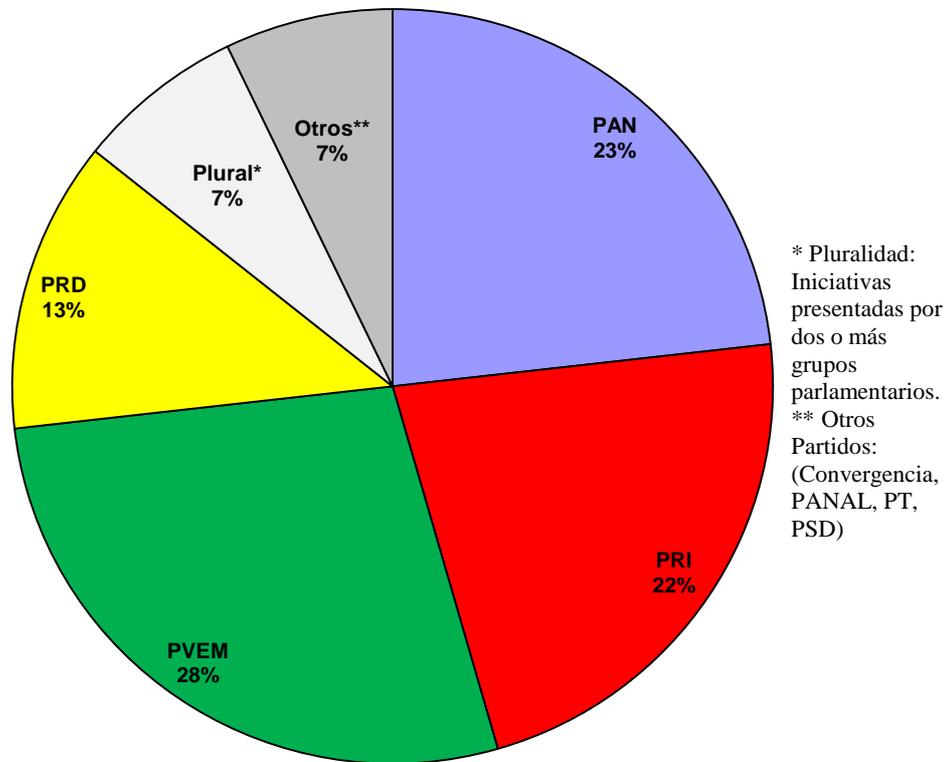
**Figura 2.6 Iniciativas, puntos de acuerdo y tratados en materia de Cambio Climático por Legislatura y Cámara de Origen 1992-2012**

Legislatura	Iniciativas		Puntos de Acuerdo		Tratados
	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	
LV					1
LVI					
LVII		2			1
LVIII			2	3	
LIX	2	5	9	4	
LX	20	26	23	29	
LXI	24	40	52	31	
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>73</b>	<b>86</b>	<b>67</b>	<b>2</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

En el caso de la distribución de iniciativas por fracción parlamentaria, si bien el PVEM ha sido el partido que ha tendido a presentar más proyectos de ley (28%), lo cual hace sentido si tomamos en consideración que la protección del medio ambiente define, al menos en teoría, su identidad como partido, encontramos una situación sumamente equilibrada con el PAN y el PRI (*Figura 2.7*). Lo significativo es la participación mucho más reducida del PRD (13%), la cual se limita a la mitad frente a los otros partidos. Aunque es importante destacar que si bien el número de iniciativas presentadas por el PRD ha sido más reducido en comparación al PVEM, PAN y PRI, dos de sus proyectos pueden entenderse propiamente como legislación insignia, y fueron incorporados al dictamen final, mientras que el PRI y el PAN han presentado solamente una iniciativa con estas características.

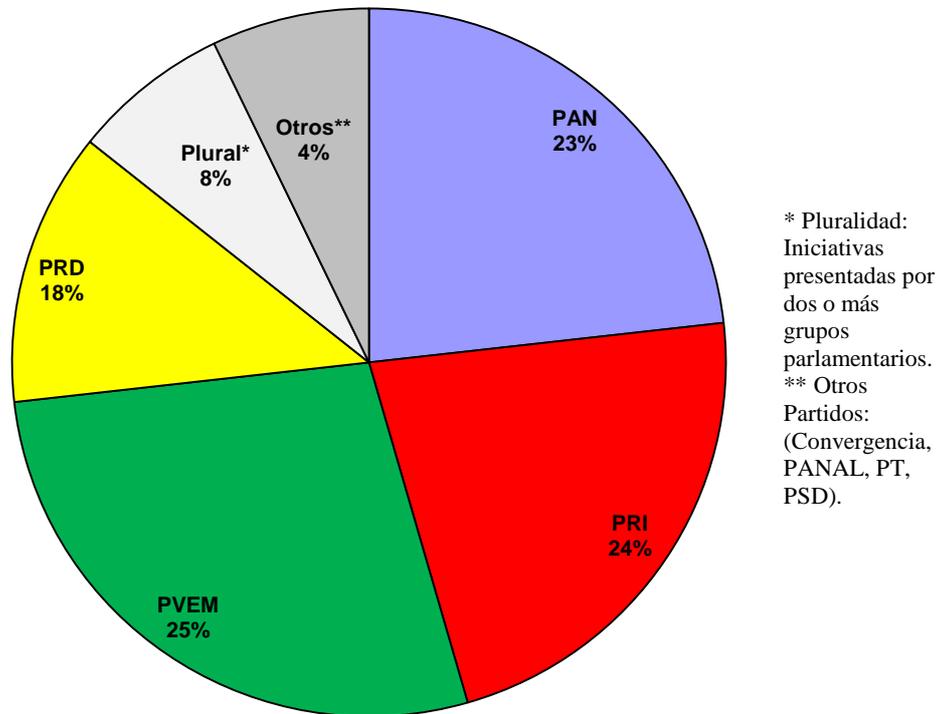
**Figura 2.7 Iniciativas en materia de Cambio Climático presentadas por Fracción Parlamentaria 1992-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

En lo que se refiere a puntos de acuerdo, el PVEM es nuevamente el partido más activo, aunque la participación del PAN y el PRI tiende a ser prácticamente idéntica (*Figura 2.8*). Incluso el PRD incrementa en este caso su peso en 5% en comparación con su presentación de iniciativas en la materia. En conjunto los partidos de oposición presentan el 77% del total, lo cual está relacionado con el hecho de que el exhorto es el instrumento legislativo a través del cual los diputados y senadores de estos partidos pueden cuestionar la política formulada por el Gobierno Federal o intentar influir en ella.

**Figura 2.8 Puntos de Acuerdo en materia de Cambio Climático presentados por Fracción Parlamentaria 1992-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

La presentación de iniciativas en el Senado se limita prácticamente a las LX y LXI legislaturas, mientras que en la Cámara de Diputados el PAN y el PVEM realizan las primeras propuestas desde la LVII legislatura. (Figura 2.9). Los diferentes partidos mantienen un activismo muy semejante en ambas cámaras a diferencia del PAN, quien ha tendido a presentar el 78% de sus iniciativas en la Cámara de Diputados. De igual forma, destaca que el PRI en el Senado y el PAN en la Cámara de Diputados duplican su número de iniciativas en la LXI legislatura en comparación del período inmediatamente anterior, mientras que los senadores del PVEM se caracterizan por un elevado nivel de activismo en la LX legislatura y los diputados en las LX y LXI legislaturas. Finalmente, el PRD tendió a distribuir en forma equilibrada sus iniciativas en ambas cámaras, con excepción de la LX legislatura de la Cámara de Diputados, cuando presenta el 40% de todas sus propuestas.

**Figura 2.9 Iniciativas en materia de Cambio Climático por Legislatura y Grupo Parlamentario 1992-2012**

Periodo	Iniciativas Senado						Iniciativas Diputados					
	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural
LV												
LVI												
LVII							1			1		
LVIII												
LIX				2			2	2				1
LX	3	5	2	9		1	5	4	6	7	3	1
LXI	3	10	3	3	2	3	13	7	4	11	3	2
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Todas las fracciones parlamentarias de los principales partidos han presentado un mayor número de puntos de acuerdo en el Senado, con la excepción del PVEM. Los senadores del PRI y el PRD, al igual que los diputados del PAN y el PRI, concentran su mayor activismo en la LXI legislatura, período que coincide con las cumbres climáticas de Copenhague y Cancún, a diferencia de los diputados del PVEM y el PRD, quienes lo hacen en la LX legislatura. Los senadores del PAN, bancada que presenta el mayor número de proposiciones del total (23), se distinguen en este caso por presentar un alto número de puntos de acuerdo tanto en la LX como en la LXI legislaturas.

Antes de continuar es necesario hacer una precisión importante. Hasta ahora se ha asumido que las iniciativas y puntos de acuerdo son presentadas por los grupos parlamentarios de los partidos políticos en ambas cámaras, lo cual es una forma de distorsión. Lo cierto es que las iniciativas y puntos de acuerdo son presentadas por legisladores con nombre y apellido, cuya propuesta en muchas ocasiones no es prioridad para su partido o no cuentan con el respaldo de su propia bancada. Para este estudio es válido entenderlas como propuestas representativas de los partidos por tres razones: 1) aun cuando sus propuestas no reflejen la agenda de su fracción parlamentaria y, por lo tanto en ocasiones no reciban apoyo durante el proceso de dictamen, tienden a ser utilizadas para posicionar en público una imagen de interés o preocupación sobre el tema; 2) porque para ser dictaminadas o, por el contrario, para evitar desechadas, requieren del respaldo de su propio partido; 3) a pesar de que las propuestas son presentadas por legisladores individualmente y no reflejan necesariamente la agenda de su fracción, en la práctica los grupos parlamentarios en México se caracterizan por un alto grado de cohesión en las fracciones parlamentarias.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> De acuerdo con Luis Carlos Ugalde, a pesar de la pérdida del control del Ejecutivo sobre el Legislativo, todavía predomina un patrón de unidad y disciplina al interior de las fracciones parlamentarias en ambas cámaras. Ver, "La disciplina partidista en México", presentado en el seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, México, 6 y 7 de mayo de 2002. Como un ejemplo de los muy altos grados de cohesión, el Reporte Legislativo Número Uno de Integralia calculó la unidad partidista general para la Cámara de Diputados en 95.5% y en el senado en 92.7 % para el período febrero-abril 2011.,ver [http://www.integralia.com.mx/files/reporte\_legislativo.pdf]

**Figura 2.10 Puntos de Acuerdo en materia de Cambio Climático por Legislatura y Grupo Parlamentario 1992-2012**

Periodo	Puntos de Acuerdo Senado						Puntos de Acuerdo Diputados					
	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural
LV												
LVI												
LVII												
LVIII				2				1		2		
LIX	2	1	2	4			1			3		
LX	10	3	3	5		2	2	5	9	10	2	1
LXI	11	15	9	6	4	7	10	11	3	7		
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

¿Quiénes son los legisladores que presentan iniciativas y puntos de acuerdo sobre cambio climático, con qué frecuencia lo hacen y a qué comisiones pertenecen? Para identificar qué tipo de senadores y diputados están involucrados en la construcción de un régimen institucional específico para el cambio climático, se ha dividido la participación de los legisladores en cinco grupos:

- 1) *Muy Baja*, quienes sólo han presentado un punto de acuerdo y por lo tanto su vinculación al tema es de solamente circunstancial. En este grupo se encuentra la mayoría de los diputados (43%) y senadores (37%);
- 2) *Baja*, legisladores que han presentado dos o más puntos de acuerdo pero ninguna iniciativa, lo cual es el caso de 17% de los senadores y sólo el 3% de los diputados. Aun cuando se incrementa el grado de participación, está es todavía muy marginal pues solamente dos legisladores presentan más de dos puntos de acuerdo y ninguno presentan alguna iniciativa;
- 3) *Media*, quienes sólo han presentado una iniciativa, situación que caracteriza a 10% de los senadores y 38% de los diputados. A pesar de que quienes están en este grupo sólo presentan una propuesta de ley, su participación es más significativa considerando el valor cualitativo de una iniciativa frente a un exhorto;
- 4) *Alta*, aquellos que han presentado una iniciativa y al menos un punto de acuerdo, lo cual es el caso de 4% de los diputados y 17% de los senadores y;
- 5) *Muy Alta*, quienes han presentado dos o más iniciativas y puntos de acuerdo, grupo en el que se encuentra 12% de los diputados y 19% de los senadores (*Figura 2.11*).<sup>93</sup>

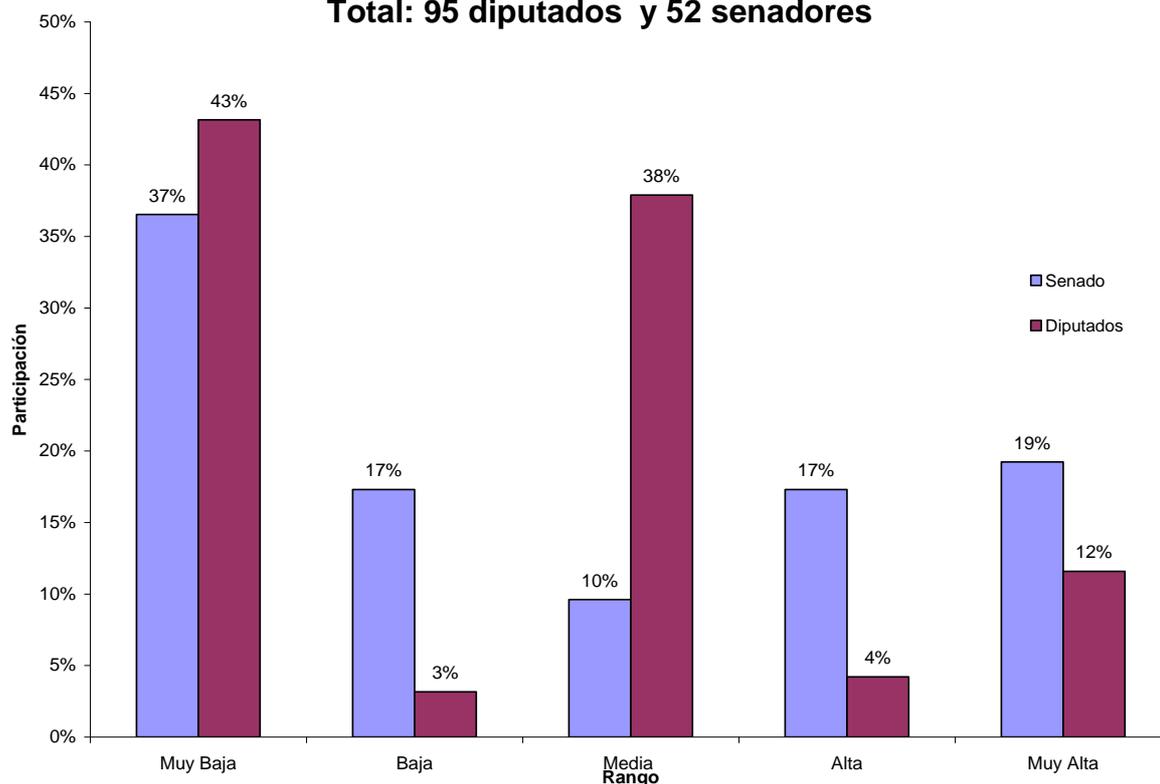
De esta clasificación se desprende que de los 147 senadores y diputados que han presentado algún tipo de propuesta relacionada con el cambio climático entre 1992 y 2012, podemos identificar como altamente involucrados en las deliberaciones en la materia a un universo que se limita a 19 senadores y 15 diputados. Lo que representa un 23% del total de los legisladores involucrados en el tema, mientras que aquellos con una participación Muy Baja o Baja

<sup>93</sup> En este caso sólo cuantificamos únicamente al presentador principal de la iniciativa.

alcanzan en contraparte 49%. Esto significa que la mayoría de los diputados y senadores que han participado en las deliberaciones relacionadas con el cambio climático lo hacen en forma circunstancial y solamente una cuarta parte de ellos lo hacen en forma reiterada.

Si sumamos los grupos de participación Baja y Muy Baja, podemos observar nuevamente que 54% de los senadores y 46% de los diputados se ha involucrado al tema en forma circunstancial. En segundo lugar, 36% de los senadores tienden a una participación Alta o Muy Alta frente al 16% de los diputados, quienes han tendido a involucrarse en el tema en forma muy baja (46%) o han presentado una sola iniciativa (38%). Esto implica que independientemente del número de proyectos de ley y exhortos presentados en cada cámara, la participación de los senadores ha sido más significativa que la de los diputados, especialmente si tomamos en consideración la diferencia cualitativa de una iniciativa y un punto de acuerdo. A lo que cabe añadir que la mayoría de los proyectos insignia o de carácter integral se han presentado también en la Cámara alta.

**Figura 2.11 Grados de participación de los legisladores**  
**Total: 95 diputados y 52 senadores**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Por la misma naturaleza del tema, la adscripción a comisiones de los legisladores participantes en los debates sobre cambio climático suele ser sumamente

variable. Si separamos a los diputados y senadores y diputados que mantienen una participación Alta y Muy alta, podemos observar que su principal adscripción es a comisiones de Medio Ambiente (14) y Especial de Cambio Climático (9), seguidas por recursos hidráulicos (6), Distrito Federal (6), Relaciones Exteriores (5), Gobernación (5), Turismo y Hacienda (5). Si los integramos por grupos, 32 pertenecen a comisiones relacionadas con medio ambiente y agua, 14 participan en comisiones de desarrollo social, 13 representan la agenda del federalismo, 10 en comisiones con un perfil económico y 9 están involucrados en diversas comisiones del sector agrícola. Solamente tres tienen como adscripción las comisiones de energía, esto a pesar del peso de la mitigación en el contenido de la mayoría de las iniciativas presentadas en la materia, y dos participan en las comisiones de Protección Civil o de Desastres Naturales. Finalmente solamente dos legisladores pertenecen a comisiones de Ciencia y Tecnología, lo cual refleja una falta de vinculación legislativa entre innovación tecnológica y cambio climático.

Destaca la ausencia de proyectos con origen en Poder Ejecutivo en cualquier período pero muy especialmente en las LX y LXI Legislaturas, las cuales coinciden temporalmente con la publicación de la ENACC, el PECC, la organización de la COP 16 en Cancún y el inicio de deliberaciones sobre la creación de una ley general para atender la problemática del cambio climático. La agenda legislativa del gobierno de Felipe Calderón se concentra fundamentalmente en temas económicos y seguridad pública, seguido muy lejos por educación y energía. No sorprende que las propuestas económicas y en materia de seguridad ocupen un lugar privilegiado en la agenda legislativa gubernamental, en especial si consideramos el contexto crítico que en ambos casos se enfrenta entre 2006 y 2012. A pesar que durante esta administración se incorpora por primera vez al desarrollo sustentable como un eje particular del PND, llama la atención que el Gobierno Federal no envía ninguna iniciativa de ley en materia ambiental al Congreso.<sup>94</sup> Tampoco las propuestas presentadas por el gobierno durante las negociaciones de la reforma energética de 2008, se relacionan con la generación de energía renovable o eficiencia energética.

---

<sup>94</sup> PND, Eje 4: Sustentabilidad Ambiental. El subtema 4.6: Cambio Climático define a su vez dos objetivos y ocho estrategias, ver [<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/sustentabilidad-ambiental/cambio-climatico.html>]

**Figura 2.12 Adscripción a Comisiones entre legisladores con participación Alta y Muy Alta**

LEGISLADOR	Partido	Iniciativas	PA	Grupo	Adscripción a comisiones
Dip Diego Cobo Terrazas	PVEM	2	6	Muy alta	MA (P), RH
Sen. Rosalía Peredo Aguilar	PAN/Ind	2	5	Muy Alta	A, DR, DS, RH
Sen. Margarita Villaescusa Rojo	PRI	3	5	Muy alta	MA (S), A, CC, DS, T
Sen. María Elena Orantes López	PRI	2	4	Muy alta	EG (S), RE (S), S (S), P, MA
Dip. Cesar Daniel González Madruga	PAN	6		Muy alta	DF(S), JV (S), MA,C, CC (P), ER, ECC
Sen. Arturo Escobar y Vega	PVEM	3	2	Muy alta	FI (S), Adm, FPF, C, E, EL, JU
Sen. Alberto Cárdenas Jiménez	PAN	1	5	Alta	A(P) , CC (P), MA(S), RH
Sen. Antonio Mejía Haro	PRD	4		Muy alta	RT (P), CT (S), DR (S)
Dip. Ninfa Clara Salinas Sada	PVEM	4		Muy alta	MA (P)
Sen. Adolfo Jesús Toledo Infanzón	PRI	2	2	Muy alta	DS (S), RH(S), G, RT
Sen. Luduvina Menchaca Castellanos	PVEM	2	2	Muy alta	CC, DM, PC, RE, T
Sen. Jorge Legorreta Ordorica	PVEM	1	4	Alta	DF, G, PCO, SS
Dip. Francisco Alberto Jiménez M.	PRI	1	3	Alta	DR, RH, ECC,CE, CC
Sen. Heladio Elías Ramírez López	PRI	1	3	Alta	DR (P), DN (P) , SS
Sen. Gloria Ángela Bertha Lavara M.	PVEM	1	3	Alta	JV (P), Adm., DN, LEF, RE
Sen. Francisco Agundis Arias	PVEM	3		Muy Alta	MA (P), BI, DN, H, JR
Dip. Alejandro Mazo Maza	PVEM	3		Muy Alta	CyT, DM (S), FD (S), CLC, CC (P)
Dip. Francisco Alejandro Moreno M.	PRI	3		Muy Alta	DN, MA (S), SS, CC (P)
Dip. Augusta Valentina Díaz de Rivera	PAN	2	1	Muy Alta	EG, MA (S), RE, CC
Dip. María Araceli Vázquez Camacho	PRD	3	1	Muy Alta	DF, ED, MA, BI, CTP(S)
Sen. Raúl José Mejía González	PRI	2	1	Muy Alta	AI (P) ,FD (P), RT, T, E, H
Sen. Ricardo Monreal Ávila	PT	2	1	Muy Alta	JR(P), DF, H
Dip Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	2	1	Muy Alta	CT (S), H (S), RT
Dip. Norma Sánchez Romero	PAN	2		Muy Alta	EC (S) RE, TR, C (S)
Dip Christian Martín Lujano Nicolás	PAN	2		Muy Alta	DM, DF, MA (S)
Dip Maricela Contreras Julián	PRD	2		Muy Alta	EG, (P) S
Sen. Silvano Aureoles Conejo	PRD	1	2	Alta	A, MA
Dip. Gabriela Cuevas Borrón	PAN	1	2	Alta	DN, DF (P), P
4 senadores y 2 diputados		1	1	Alta	

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB y twitter.com. Información actualizada hasta enero de 2012. Nomenclatura: Acceso a la Información (AI), Agricultura (A), Administración (Adm), Calidad Educativa (CE), Ciencia y Tecnología CyT), Competitividad (C), Comunicaciones y Transportes (CT), Contra Trata de Personas (CTP), Cuenca Lerma Chapala (CLC), Defensa Nacional (DN), Desarrollo Metropolitano (DMT), Desarrollo Municipal (DM), Desarrollo Rural (DR), Desarrollo Social (DS), Desastres Naturales (DN), Distrito Federal (DF), Economía (EC), Educación (ED), Energía (E), Energías Renovables (ER), Equidad y Género (EG), Especial de Cambio Climático (CC), Especial Cuenca Cutzamala (ECC), Estudios Legislativos (EL), Federalismo (FD), Festejos del Bicentenario (BI), Fomento Industrial (FI), Gobernación (G), Hacienda (H), Jurisdiccional (JR), Justicia (JU), Juventud (JV), Límites de las Entidades Federativas (LEF), Medio Ambiente (MA), Pacificación (P), Participación Ciudadana (PC), Presupuesto (P), Puntos Constitucionales (PCO, Recursos hidráulicos (RH), Relaciones Exteriores (RE), Salud (S), Seguridad Social (SS), Trabajo (TR), Turismo (T), Radio y Televisión (RT),

La agenda climática del Gobierno Federal se concentra a la definición de objetivos y metas para la política pública, la alineación del PECC con los objetivos del PND a nivel federal, el diseño de metodologías para diseñar en forma colaborativa planes estatales de cambio climático<sup>95</sup> y el impulso de la negociación internacional. No incluye una agenda legislativa en la materia a pesar de PECC establece como objetivo “Revisar el marco jurídico y regulatorio vigente y proponer al Poder Legislativo Federal su adecuación, conforme a los criterios de combate al calentamiento global, así como con los compromisos internacionales adquiridos por México en materia de cambio climático”.<sup>96</sup> La estrategia gubernamental sigue un camino distinto a los casos del Distrito Federal y Veracruz, quienes complementan sus planes estatales de acción climática con la aprobación de legislación específica en la materia.<sup>97</sup>

¿Por qué el Poder Ejecutivo no apuesta por una agenda legislativa en materia de cambio climático que le permita consolidar su legado? Hay varias razones que pueden explicar esta decisión. En primer lugar, el Gobierno Federal no obtuvo mayoría absoluta en el Congreso y a partir de 2009 enfrentó a una colación PRI-PVEM mayoritaria en la Cámara de Diputados. Esto implica asumir cotidianamente una negociación complicada con los legisladores de oposición, en especial para sacar adelante su agenda prioritaria en materia de seguridad. Bajo este escenario, impulsar legislación para consolidar el legado gubernamental de cambio climático y la imagen internacional de Felipe Calderón como líder ambiental, suponía aumentar exponencialmente los costos de la negociación con el Congreso y el riesgo de que la oposición rechazara el proyecto para no conceder una victoria política al Presidente.<sup>98</sup>

En segundo lugar, para la APF nunca fue del todo clara la necesidad de crear legislación específica como base de las políticas ante el cambio climático, y mucho menos aceptar metas y obligaciones vinculantes de mitigación y adaptación por mandato de ley. Se puede caracterizar la posición de las diferentes secretarías involucradas en el tema como escéptica y contradictoria,

---

<sup>95</sup> No hay que perder de vista que la elaboración de los programas estatales de cambio climático se realiza en forma colaborativa entre el INE, a través de la Coordinación del Programa de Cambio Climático (CPCC) y las entidades federativas. De acuerdo con el propio INE, “De manera voluntaria los responsables de cada Programa envían a la CPCC información sobre los avances en la elaboración de los PEACC, la cual está disponible en el presente portal de Internet. La actualización de la información está supeditada a la recepción de insumos por parte de los actores clave de cada Programa. Cabe mencionar, que la información publicada en este espacio representa el punto de vista de los autores y no es responsabilidad de la CPCC”. Las iniciativas enfocadas a crear una ley general de cambio climático tienen justamente como uno de sus objetivos el establecer la obligación legal para que los estados definan y actualicen sus planes estatales. Ver [<http://www2.ine.gob.mx/sistemas/peacc/>]

<sup>96</sup> PECC, p. 127.

<sup>97</sup> La Ley de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable para el Distrito Federal se expidió el 16 de junio de 2011, [ <http://www.idconline.com.mx/media/2011/06/16/decreto-por-el-que-se-expide-la-ley-de-mitigacion-y-adaptacion-al-cambio-climatico-y-desarrollo-sustentable-para-el-df.pdf>], mientras que Veracruz Ley sobre Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático lo hace desde el 2 de noviembre de 2010, [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10199\\_1\\_594059.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10199_1_594059.pdf) ]

<sup>98</sup> El martes 10 de mayo el Presidente Calderón recibió el Premio Campeones de la Tierra 2011, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En este mismo contexto, durante 2011 y 2012 fue el constante el rumor al respecto de que Felipe Calderón pudiera asumir un cargo en las ONU sobre cambio climático, ver Jorge G. Castañeda, “Una guerra muy cara”, El País, 3 de enero de 2012, [[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/03/actualidad/1325620733\\_710942.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/03/actualidad/1325620733_710942.html)]

más preocupada por acotar los efectos y las responsabilidades derivadas de la propuesta de Ley General de Cambio Climático en el ámbito de su respectiva competencia, que por impulsar decididamente su aprobación. Una excepción lo representa el caso de la SRE, quien entendía la creación de legislación climática como un activo importante para apuntalar la posición mexicana en las negociaciones internacionales. Legislar sobre cambio climático no significó una prioridad para el Gobierno Federal en su conjunto y la iniciativa del senador Alberto Cárdenas, a pesar de militar en el mismo partido político que el Presidente, representa una propuesta individual que construyó apoyo gradualmente al interior de su propia bancada, sin el acuerdo decidido del Gobierno Federal y que, por el contrario, enfrentó el rechazo de diversas secretarías durante su proceso de análisis y dictamen.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> En entrevista con el senador Alberto Cárdenas en noviembre de 2011, el legislador señaló como uno de los mayores problemas del proceso de análisis y dictamen la actitud ambigua y contradictoria de la Administración Pública Federal al respecto de su propuesta de ley.

## 2.5. La legislación climática y su correspondencia con la magnitud del problema

Legislar para crear un régimen específico ante el cambio climático representa un intento por establecer correspondencia entre el marco institucional y la magnitud de las consecuencias esperadas como resultado del calentamiento global. A través de sus iniciativas de ley, los diputados y senadores realizan una lectura legislativa de la problemática particular y proponen lo que desde su perspectiva debe ser la respuesta pública correspondiente. Establecer correspondencia entre la legislación climática específica, el marco institucional más amplio y un sistema ecológico social complejo, es un proceso complicado e incierto en sí mismo (Young 2002 y 2013, Folke *et al* 2007, Paavola *et al* 2009). Reducir la complejidad de las relaciones entre un conjunto de instituciones y un sistema ecológico social complejo por medio de una ley, es a final de cuentas una simplificación legal sujeta a contradicciones y ambigüedad que nunca será del todo exitosa (Scott 1998, Blomley 2008).

Al desagregar la agenda temática que compone los diferentes las iniciativas de ley y las prioridades definidas por cada fracción parlamentaria desde 1999, podemos comprender la forma en que los legisladores y los partidos han buscado simplificar la complejidad de los efectos del cambio climático y con ello definir los criterios para la correspondencia institucional. Cuando analizamos el contenido de las diferentes iniciativas presentadas sobre cambio climático desde 1992 (*Figura 2.13*), se observa que los legisladores han entendido como prioridad la definición de bases legales para la mitigación de GEI derivados de la generación y consumo de energía (31%), esto a pesar de que México es un país No Anexo 1 no obligado a definir metas puntuales para la reducción de emisiones. El segundo tema en importancia lo ocupa una diversidad de propuestas enfocadas a problemas relacionados con la adaptación (18%).<sup>100</sup> A lo cual cabe añadir ocho iniciativas insignia de carácter integral que incorporan en su contenido objetivos de mitigación y adaptación y nueve que tienen como objeto definir facultades para las autoridades y criterios para las estrategias y programas derivadas de la política de cambio climático.

En conjunto las iniciativas cuyo tema central es mitigación de energía, adaptación o que establecen las bases para la política de cambio climático, representan el 68% del total. La mitigación de GEI derivados de cambios en el uso del suelo y la pérdida de vegetación (USCUSS) es un tema absolutamente marginal en la percepción de los legisladores, en tanto esta problemática es materia de únicamente cuatro iniciativas (3%), aunque cabe señalar que el tema también se aborda en lo general en al menos en cinco de las propuestas de legislación insignia.

El 32% de las iniciativas restantes tiene como objeto crear mecanismos y comisiones en el Congreso para legislar sobre cambio climático (8%), incorporar el concepto a las definiciones del artículo 4º. constitucional (6%) y de la

---

<sup>100</sup> Si bien los problemas de adaptación son abordados en pocas iniciativas, los efectos del cambio climático son preocupación legislativa de puntos de acuerdo, en especial cuando involucran desastres naturales. A diferencia de los proyectos de ley, en PECC 2008-2012 y PECC 2014-2018 la planeación y el desarrollo de capacidades para la adaptación ocupa un lugar central.

legislación vigente (3%), definir el problema como materia de la seguridad nacional (2%), garantizar recursos presupuestales específicos (4%) y el 8% restante modifica o adiciona diversas leyes. La muestra incluye los dos tratados ratificados por México en la materia.

En la mayoría de las veces las iniciativas objeto del análisis proponen crear una nueva ley (21), modificar la LGEEPA (17), reformar la Constitución (8), adicionar la ley Orgánica del Congreso (8) o realizar modificaciones a ordenamientos como la LOAPF (7), la LISR (4), LGE (4), LSPE (4), LGS (4), LGPC (4), LAERFTE (4).<sup>101</sup> El conjunto de las iniciativas afecta a un total de cuarenta y cuatro tipos de leyes, incluyendo leyes generales, federales, reglamentarias, reglamentos, además de la propia Constitución. Lo cual refleja complejidad y densidad temática implícita en el proceso de desarrollar un régimen institucional específico para enfrentar el cambio climático. En este mismo sentido, las iniciativas se han turnado a quince diferentes comisiones en el Senado y diecinueve en la Cámara de Diputados, siendo las más recurrentes en el Senado medio ambiente (13), energía (8), reglamento y prácticas parlamentarias (6), gobernación (5) y desarrollo rural (4); mientras que en la Cámara de Diputados se han turnado principalmente a medio ambiente (16), hacienda y crédito público (12), energía (12), presupuesto y cuenta pública (11) y gobernación (7).<sup>102</sup>

En lo que se refiere a las iniciativas relacionadas con la mitigación, estas abordan una diversidad de temas desde la definición de obligación de mitigación de GEI para diferentes sectores, impulso a la generación de energías renovables, ahorro y eficiencia energética, pago de derechos por emisiones de CO<sub>2</sub>, criterios para la construcción sustentable de vivienda y la redefinición de tarifas e incentivos en el sector eléctrico. En el caso de la adaptación, los proyectos de ley tienen como eje articulador impulsar políticas preventivas en materia de salud, protección civil y desastres naturales, asentamientos humanos, elaboración de atlas de riesgo, reconversión productiva y producción de alimentos, protección de ecosistemas, así como el diseño de políticas de educación y difusión frente al riesgo de desastres naturales y la mayor vulnerabilidad derivada de un potencial aumento en la temperatura.

No deja de sorprender que el conjunto de iniciativas enfocadas a la adaptación represente la mitad de las correspondientes a mitigación, en especial si consideramos la alta vulnerabilidad que caracteriza al territorio mexicano, la alta incidencia de desastres naturales y períodos de sequía, al igual que la afirmación en el discurso legislativo de la importancia de establecer a la adaptación como prioridad en la definición de políticas y la asignación de recursos ante el cambio climático. Como se verá en el análisis del contenido de los puntos de acuerdo, en este caso prevalece una visión reactiva ante las consecuencias inevitables

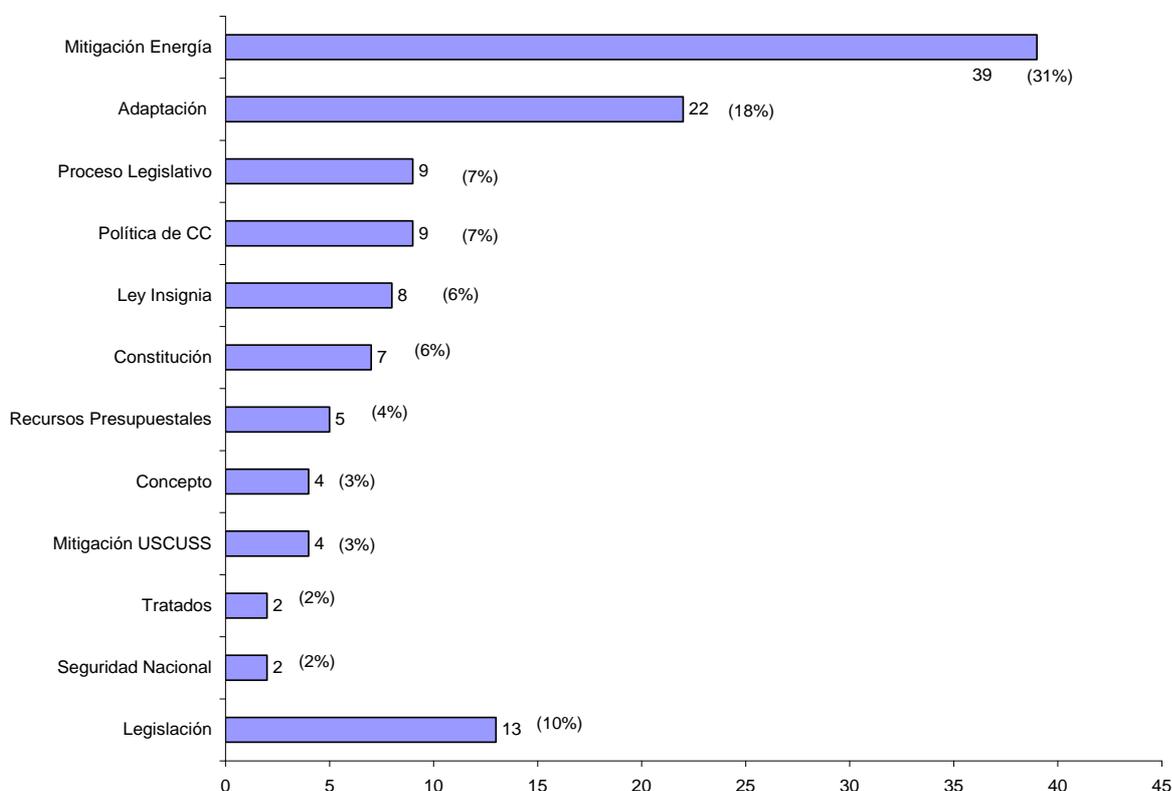
---

<sup>101</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), Ley General de Educación (LGE), Ley del Servicio Público de la Electricidad (LSPE), Ley General de Salud (LGS), Ley General de Protección Civil (LGPC) y la antes mencionada ley para impulsar la energía renovable.

<sup>102</sup> No se contabilizan las comisiones de estudios legislativos y puntos constitucionales, pues estas no son comisiones temáticas y tienen como función el control de la constitucionalidad y legalidad de las diferentes iniciativas, por lo que cada proyecto de ley debe ser enviada paralelamente a una de estas, dependiendo la jerarquía de la norma afectada.

de cambio climático, lo que suele traducirse en exhortos para que las autoridades federales actúen ante la incidencia de desastres naturales y destinen mayores recursos a los fondos de contingencia.

**Figura 2.13 Iniciativas en materia de Cambio Climático por tema 1992-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Las ocho iniciativas definidas como legislación insignia, siguiendo los criterios establecidos por Townsend *et al* (2011), son aquellas piezas legislativas que crean un nuevo marco legal o que reúnen o modifican en un sentido integrador a diferentes capas de legislación preexistente con el objeto de hacer frente al cambio climático. Adicionalmente, a través de este tipo ordenamiento “los legisladores buscan dejar su marca en la política climática”.<sup>103</sup> En otras palabras, la legislación insignia es aquella que no se limita a realizar modificaciones o adiciones a la legislación vigente, sino que tiene la intención de establecer un régimen institucional específico ante el cambio climático. Estas iniciativas, que representan el 7% de la muestra, tienen una importancia central para esta investigación y serán motivo de un análisis detallado en el siguiente capítulo.

¿Qué tipo de iniciativas han presentado las diferentes fracciones parlamentarias en ambas cámaras? La *Figura 2.14* nos permite identificar los temas que han

<sup>103</sup> *Op. Cit.*, p. 5.

sido prioridad en la agenda de los diferentes grupos parlamentarios y, con ello, entender la forma en que los diferentes partidos leen la problemática particular del cambio climático y tratan de establecer correspondencia entre el diseño de un régimen y la magnitud del fenómeno.

Las fracciones parlamentarias más activas en la Cámara de Senadores han sido el PRI (15) y el PVEM (14), en contraste con la participación del PAN (6) y el PRD (5), quienes se han limitado a presentar cada uno 11% del total de las iniciativas correspondientes a esta Cámara. En el caso del PRI, este partido ha centrado su prioridad en los temas relacionados con mitigación de energía (8) y en segundo lugar adaptación (4), mientras que el PVEM se ha enfocado a la definición de bases para la política de cambio climático (4), seguido por mitigación de energía (2), adaptación (2) y mitigación de USCUS. En el caso del PAN y el PRD no hay ningún tema que pueda definirse como prioridad. Finalmente, en el Senado presentan iniciativas insignia el PRI, PAN, PRD y PT, siendo la excepción el PVEM, quien presenta sus iniciativas más importantes en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Diputados la distribución de las iniciativas es más equilibrada. El PAN, que en esta Cámara representa al grupo parlamentario que en general más iniciativas ha presentado (23), centra su agenda fundamentalmente en mitigación de energía (9) y adaptación (6). Le sigue el PVEM (20), el partido que sumando ambas cámaras cuenta con más iniciativas (34), quien también otorga prioridad a la mitigación de energía (11) y presenta hasta tres iniciativas insignia. En el caso del PRI los temas más abordados en sus proyectos legislativos fueron energía (3), adaptación (2) y definiciones de política climática (2), mientras que el PRD destaca por propuestas de reforma constitucional (3) y por la iniciativa insignia más completa presentada por cualquier partido en esta Cámara. Las fracciones parlamentarias del PRI y el PAN no presentan iniciativas de legislación insignia en esta Cámara.

Si analizamos la distribución de temas por partido, se puede observar que la mitigación de energía es la prioridad de PAN (10), PRI (11) y PVEM (13), lo cual es congruente con el peso de la emisiones por consumo y generación de energía (60.6%) de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones GEI.<sup>104</sup> La adaptación ocupa el segundo tema en importancia para PRI (6) y PAN (7) y tercero para el PVEM (4), mientras que tanto la mitigación de energía (1) como la adaptación (2) representan temas marginales para el PRD, quien centra su prioridad en reformas constitucionales (4). En el caso del PVEM, este partido presenta la mayoría de las iniciativas que tienen por objeto definir bases para la política climática (5), legislación insignia (3) y la mayoría de propuestas relacionadas con la mitigación derivada de USCUS, tema prácticamente ignorado en el debate a pesar de que 9.9% de las emisiones totales y hasta 16% si incorporamos la agricultura.<sup>105</sup> PRI, PAN y PRD son quienes presentan las iniciativas insignia más completas y que se constituyen en la base para el proceso de dictamen de una ley general en la materia, aunque es importante

---

<sup>104</sup> Esto incluye transporte (20.4%), generación (21%), manufactura e industria de la construcción (8%), emisiones fugitivas (6.7%) y otros consumos (4.5%), ver Inventario Nacional de Emisiones GEI, en Cuarta Comunicación Nacional (2010), p. 65.

<sup>105</sup> *Idem*.

reconocer que la propuesta del senador Cárdenas tiene como característica particular que su presentación es activa el proceso de dictamen y orienta las deliberaciones entre actores partidistas y no partidistas.

**Figura 2.14 Iniciativas en materia de Cambio Climático por tema y Grupo Parlamentario 1992-2012**

Tema	Iniciativas Senado						Iniciativas Diputados					
	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural
Mitigación energía	1	8	1	2	1		9	3		11	2	1
Adaptación	1	4	1	2		1	6	2	1	2	1	1
Proceso Legislativo	1	2		1		2		1	1			1
Ley Insignia	1	1	1		1				1	3		
Política CC			1	4			1	2		1		
Constitución	1		1				1		3		1	
Concepto CC	1						1	1	1			
Mitigación USCUS				2				1		1		
Tratados						2						
Seguridad nacional				1							1	
Recursos Presupuestales				1			1	1		1	1	
Legislación diversa				1	2	1	4	2	3	1		1
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Del total de iniciativas analizadas la mitad (52%) están pendientes de dictamen en las diversas comisiones a las que fueron turnadas y, en caso de que el no sean dictaminadas durante el último período de sesiones de la LXI legislatura, se puede esperar que sean desechadas durante la LXII Legislatura de acuerdo con los criterios establecidos en los reglamentos de ambas cámaras.<sup>106</sup> El 24% corresponde a proyectos de ley dictaminados en sentido negativo o desechados por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, lo cual significa que solamente 11% ha sido aprobado al menos por alguna de las Cámaras y 13% ha sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación (*Figura 2.15*).

<sup>106</sup>Los criterios para desechar iniciativas se encuentran en los artículos 88, 89, 182, 183, 184, 186 del Reglamento de la Cámara de Diputados, [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf)], y los artículos 206, 217 y 219 del Reglamento del Senado de la República, [[http://www.senado.gob.mx/img/doctos/Reglameto\\_Senado.pdf](http://www.senado.gob.mx/img/doctos/Reglameto_Senado.pdf)]

**Figura 2.15 Estatus Iniciativas en materia de Cambio Climático**

<b>ESTATUS</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>%</b>
Pendiente en Comisiones de Cámara de Origen	62	52%
Pendiente en Comisiones de Cámara Revisora	10	8%
Devuelto a Cámara de Origen	3	3%
Dictamen Negativo / Desechado	28	24%
Turnado a Ejecutivo Federal / Publicado en DOF	16	13%
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

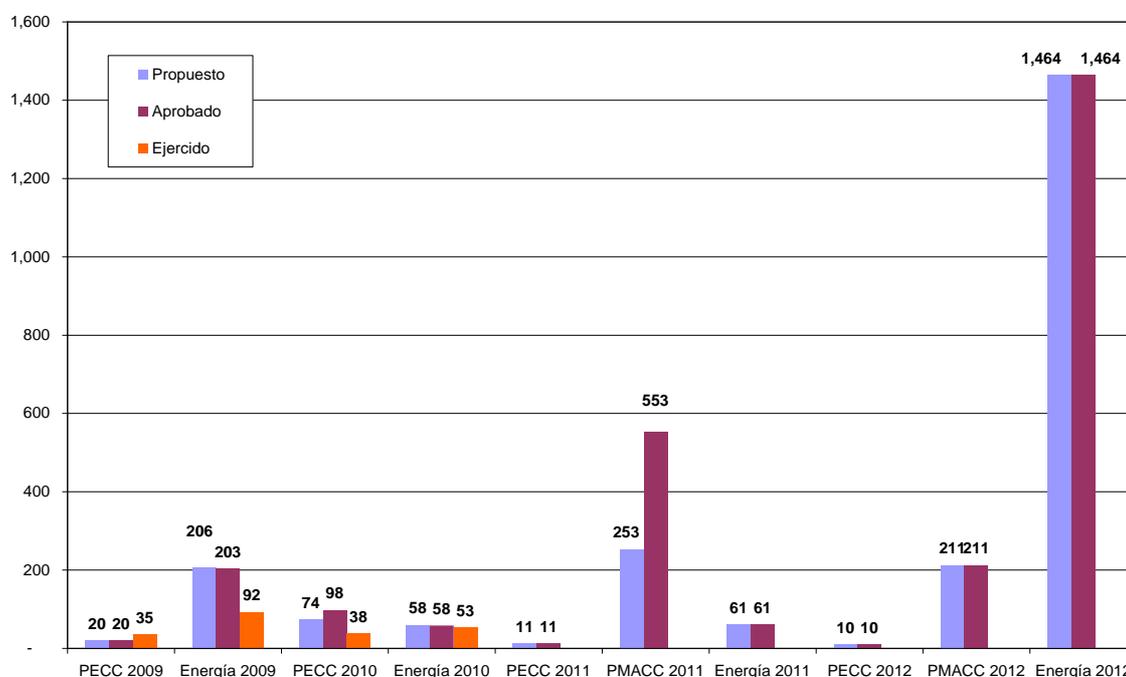
El conjunto de iniciativas que ha sido objeto de dictamen en algunas de las cámaras se divide en tres grupos. En primer lugar, 10 iniciativas (8%) han sido dictaminadas en la Cámara que les dio origen y su aprobación quedó pendiente en la Cámara revisora. Entre ellas destacan seis iniciativas (cuatro de ellas insignia) integradas al dictamen de LGCC aprobado por el Senado y turnado a la Cámara de Diputados en diciembre de 2011, tres cuyo objeto es vincular cambio climático y protección civil, dos enfocadas a mitigación de energía, una sobre adaptación en materia de salud y finalmente una que considera los efectos del cambio climático como una amenaza a la seguridad nacional. De estas iniciativas el PVEM y PRI presentaron cuatro cada uno, dos pertenecen al PAN y el resto corresponden al PRD, PT y Convergencia.

En segundo lugar, cuatro proyectos de ley (4%) fueron dictaminados por el Senado como cámara revisora y devueltos con modificaciones a la Cámara de Diputados. En este grupo se encuentran tres iniciativas de reforma a la LEGEEPA, entre ellas dos presentadas por la diputada Ninfa Salinas que conforman una minuta identificada como legislación insignia, otra propuesta para incorporar el concepto de cambio climático a esta ley, y una iniciativa para modificar la LDRS con el objeto de impulsar la adaptación del sector ante los efectos del fenómeno. Dos de estas iniciativas fueron presentadas por el PRI y dos por el PVEM.

Solamente nueve iniciativas (8%) han sido aprobadas por ambas cámaras y publicadas en el DOF. La legislación aprobada se puede caracterizar como legislación indirecta en materia de energía y modificaciones a la legislación vigente. De ellas cuatro se enmarcan en el proceso de reforma energética e incluyen las tres leyes aprobadas en materia de energía renovable y aprovechamiento, (LAERFTE, LAER y LPBC), dos modificaciones a la LEGEEPA para incorporar el concepto de cambio climático y adaptación, y el resto se compone de adiciones a diversas disposiciones legales. Ninguna pieza legislativa entre ellas se pueda entender como legislación insignia. En este caso

cinco de las iniciativas tiene origen en la Cámara de Diputados y se distribuyen en forma equilibrada entre PRI, PVEM, PAN y PRD.

**Figura 2.16 Presupuestos propuestos, aprobados y ejercidos del PECC, PMACC y programas federales en materia de energía 2009-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009-2012; Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009-2011; y Cuenta Pública, 2009-2010. Información actualizada hasta el 15 de diciembre de 2011. Presupuesto en Millones de pesos corrientes. *Nota:* Energía incorpora: Establecimiento y promoción de medidas para el ahorro de energía y aprovechamiento de energía renovable; Gestión e implementación en aprovechamiento sustentable de la energía; Programa de sustitución de equipos electrodomésticos para el ahorro de energía; Seguimiento y evaluación de políticas públicas en aprovechamiento sustentable de la energía; Supervisar el aprovechamiento sustentable de la energía; y Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Para concluir el análisis desarrollado en este apartado es importante mencionar también la forma en que la Cámara de Diputados, dentro de sus facultades exclusivas, ha definido partidas presupuestales específicas ante el cambio climático.<sup>107</sup> A partir de 2009 el PEF incluye una partida para financiar objetivos y metas del PECC adicionalmente al gasto sectorizado en cada secretaría de Estado. Para lo que corresponde a 2009, aunque sólo se aprueba un gasto de 20 millones de pesos, se ejerce un total de 35 millones, mientras que en 2010 la Cámara de Diputados aprueba un gasto de 98 millones de pesos (32% más de lo propuesto originalmente ese año por el Ejecutivo), y sólo se ejercen 38 millones, lo que equivale a 39% de lo aprobado por los diputados. Para los siguientes dos ejercicios el presupuesto de esta partida se reduce drásticamente a 10 y 11 millones de pesos respectivamente y se incorpora el Programa de Mitigación y Adaptación (PMACC) con un presupuesto de 553 millones para 2011.

<sup>107</sup> Ver la fracción IV del art. 74 de la Constitución.

A partir de 2011 los recursos etiquetados al cambio climático se destinan al PMACC en detrimento del PECC. No hay en las motivaciones del PEF presentado por el Ejecutivo en 2011 o en los considerandos del decreto aprobado por la Cámara de Diputados, una explicación clara sobre la necesidad de contar con dos partidas específicas para el cambio climático o las razones para crear el PMACC en paralelo a los recursos destinados al PECC. Sería lógico esperar que la partida correspondiente al PECC tuviera prioridad en tanto este programa incluye objetivos y metas puntuales de mitigación y adaptación cumplir hacia 2012, mientras que el PMACC es un programa con objetivos poco claros y que en principio duplica el PECC. Para el ejercicio el Ejecutivo solicitó 253 millones para el PMACC y los diputados aprobaron prácticamente el doble de recursos, en lo que pudiera interpretarse como un esfuerzo por desarrollar políticas preventivas ante el cambio climático. Sin embargo para 2012, año electoral, el presupuesto del PMACC se reduce sin ningún criterio aparente a 211 millones y representa recursos siete veces menores al gasto destinado a la generación de energías renovables y a los programas de eficiencia energética.

Ante este manejo arbitrario de montos y partidas presupuestales, no es de sorprender que el incremento de los recursos y la transparencia en el ejercicio del gasto público se haya convertido en una de las principales banderas de las organizaciones sociales involucradas en el tema. El 28 de septiembre de 2011, un grupo de diecisiete organizaciones, entre las que destacan CEMDA, Greenpeace, Oxfam, El Barzón, Globe México y Transparencia Mexicana, organizaron el conjunto con la Comisión Especial sobre Cambio Climático de la Cámara de Diputados, organizaron el foro “Manejo efectivo y transparente del presupuesto para cambio climático”.<sup>108</sup> El objetivo de este encuentro entre organizaciones y legisladores consistió por un lado, en analizar si los diferentes sectores involucrados contaban con el financiamiento suficiente para cumplir metas nacionales e internacionales y, por otra parte, presentar propuestas para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en torno al ejercicio de los recursos presupuestales. A pesar de que durante el evento las organizaciones mantuvieron un diálogo abierto con los diputados, lo cierto es que al observar el monto que estos destinaron al cambio climático en 2012, parece claro que tanto la definición de criterios para asignar y ejercer los recursos del PMACC se caracteriza por su discrecionalidad y opacidad.

---

<sup>108</sup> La convocatoria puede encontrarse en las páginas web de las organizaciones convocantes, por ejemplo [<http://www.cemda.org.mx/09/necesario-reasignar-recursos-de-la-propuesta-de-presupuesto-2012-para-revertir-rezago-en-combate-al-cambio-climatico/>], [<http://itdp.mx/2011/09/conferencia-manejo-efectivo-y-transparente-del-presupuesto-para-cambio-climatico/>], [<http://cedan.org.mx/es/node/1053>], [<http://fundar.org.mx/mexico/?p=5145>], así como en la misma Cámara de Diputados: [<http://www.diputados.gob.mx/documentos/septiembre/cambio.pdf>] El boletín de prensa emitido por la Cámara de Diputados sobre el foro puede consultarse en [[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/007\\_2011/09\\_septiembre/28\\_28/6469\\_inauguran\\_diputados\\_foro\\_manejo\\_efectivo\\_y\\_transparente\\_del\\_presupuesto\\_para\\_cambio\\_climatico](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/007_2011/09_septiembre/28_28/6469_inauguran_diputados_foro_manejo_efectivo_y_transparente_del_presupuesto_para_cambio_climatico)]

## 2.6. Puntos de acuerdo y el debate político sobre el cambio climático.

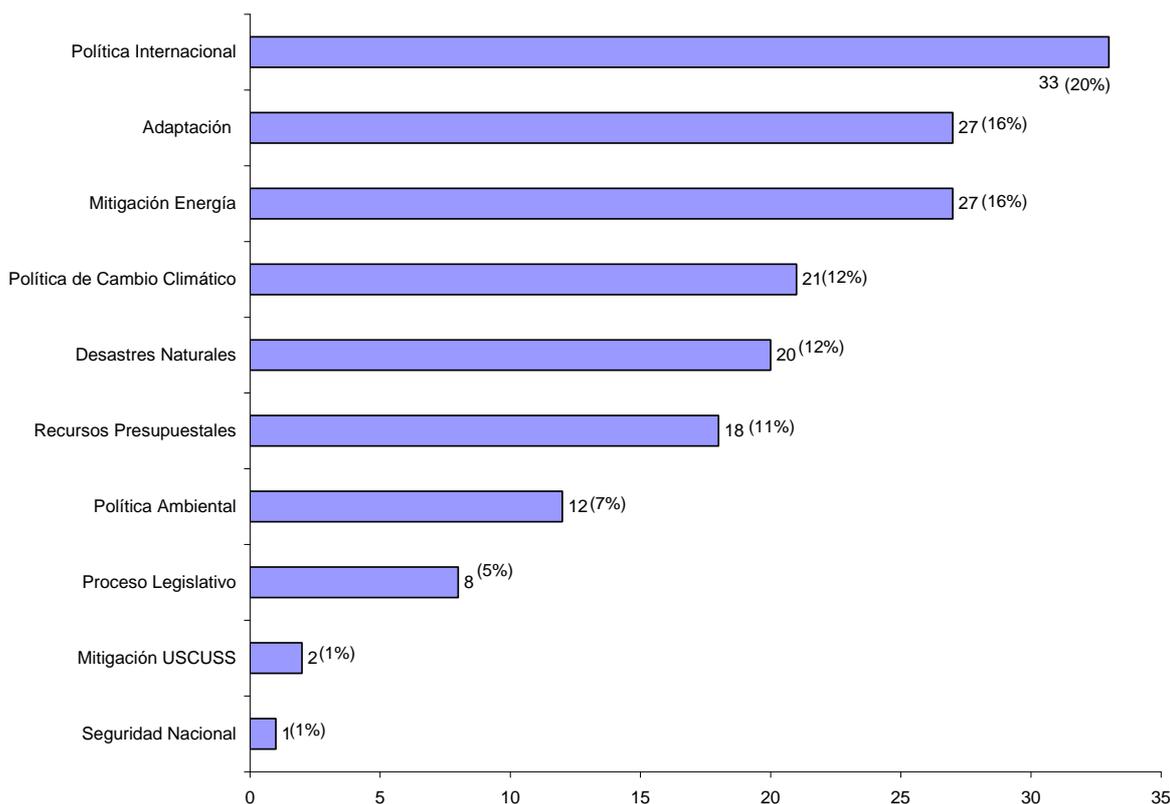
El análisis de los puntos de acuerdo es relevante para esta investigación, pues nos permite identificar el tipo de prioridades que los diputados y senadores consideran debe reflejar la formulación de la política climática en el ámbito federal, las entidades federativas o los municipios más allá del ámbito propiamente legislativo. Al comparar el contenido de las iniciativas y los exhortos presentados, es posible comprender cómo se ha incorporado el cambio climático a las deliberaciones legislativas y la forma en que los legisladores entienden la responsabilidad de las autoridades de gobierno y la propia al momento de definir cursos de acción preventivos y reactivos ante las consecuencias derivadas del calentamiento global.

En lo que se refiere a los 169 puntos de acuerdo que se han presentado desde 2001 sobre cambio climático (*Figura 2.17*), la mitigación de energía y los criterios para la adaptación (16%) mantienen un alto nivel de prioridad (16%), pero son desplazados como la principal preocupación de los legisladores por exhortos relacionados con la conducción de la política exterior (20%). Otros temas que adquieren mayor relevancia son la definición de metas y objetivos de la política gubernamental (13%), la atención a desastres naturales (12%) y la demanda de recursos presupuestales para enfrentar los efectos derivados del aumento en la temperatura y los desastres naturales (11%).

Entre los principales temas abordados en los puntos de acuerdo sobre política internacional, destacan llamados a impulsar un acuerdo internacional vinculante, a promover globalmente energías renovables y metas ambiciosas de mitigación, reconocimientos o cuestionamientos a la posición mexicana durante las cumbres climáticas, solicitudes de información sobre grados de cumplimiento de obligaciones internacionales o relacionados con la organización de la COP 16 en Cancún, propuestas y recomendaciones para ser incorporadas a la estrategia mexicana a nivel internacional, definiciones del Congreso relativos a la participación de los legisladores durante las COP, así como exhortos a países desarrollados para que asuman nuevos compromisos o, en el caso de los Estados Unidos, para que ratifiquen el PK.

Los puntos de acuerdo sobre adaptación tienden a solicitar mayores recursos ante inundaciones, para crear políticas preventivas o productivas en el sector agrícola o para impulsar la investigación científica. En segundo lugar destacan exhortos enfocados a la protección de infraestructura o que llaman a realizar estudios de vulnerabilidad y riesgo. En el caso de los puntos de acuerdo sobre mitigación, la mayoría (23) tienen como objeto impulsar metas más ambiciosas o solicitar recursos para la generación de energía renovable, objetivos dentro de los programas de eficiencia energética, promover la inversión en infraestructura para el sector eléctrico, seguidos por exhortos enfocados a definir metas más ambiciosas para la mitigación de GEI.

**Figura 2.11 Puntos de Acuerdo sobre cambio climático por tema 1992-2012**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

13% de los puntos de acuerdo retoman nuevamente objetivos de mitigación y adaptación, pero enmarcados ahora como críticas o propuestas cuyo objeto es revisar la política de cambio climático instrumentada desde el gobierno. En este caso suponen peticiones para presentar avances del PECC o la ENCC, propuestas o solicitudes de información a la CICC o a SEMARNAT, definir líneas de difusión de acciones y resultados, incorporación a los programas de una perspectiva de género, a mantener un enfoque integral en la formulación de las políticas y reasignación de recursos presupuestales para los objetivos del PECC o para la elaboración de estudios científicos derivados de sus lineamientos estratégicos.

En veinte puntos de acuerdo se vincula al cambio climático con desastres naturales, aunque en realidad se limitan a exigir la liberación de recursos del FONDEN para atender situaciones de emergencia, solicitudes para reasignar recursos en forma preventiva o para apoyar al sector agrícola ante contingencia como por ejemplo la sequía. Solamente en cuatro puntos de acuerdo se plantea la necesidad de diseñar mejores planes de contingencia o sistemas de información. Con independencia del objeto central de los diferentes puntos de acuerdo analizados, predominan los llamados a liberar recursos o reasignar partidas presupuestales ante situaciones contingentes, para apoyar sectores productivos específicos o para impulsar acciones preventivas ante un contexto caracterizado por el riesgo y la incertidumbre.

La mayor preocupación por las consecuencias de fenómenos naturales y climáticos en los puntos de acuerdo, queda de manifiesto al analizar un universo más amplio de exhortos que abarcan temas que si bien están relacionados con el cambio climático durante su presentación no necesariamente incluyen menciones explícitas al tema. Al revisar la discusión sobre una agenda temática que abarca desde desastres naturales, manejo de residuos sólidos y aguas, desarrollo rural sustentable, reforestación y energía renovable de los 401 puntos de acuerdo presentados en estas materias entre 1997 y enero de 2012, prácticamente el 50% tienen como objeto exhortar a las autoridades federales y estatales a instrumentar programas, destinar recursos o atender a la población en riesgo o afectada por desastres naturales. En segundo lugar destacan puntos de acuerdo relacionados con los programas y recursos para el manejo de residuos sólidos y aguas residuales (18%), el impulso al desarrollo rural sustentable (12%), los programas de conservación y reforestación (11%), mientras que solamente el 6% tienen como objeto temas relacionados con la agenda de mitigación de energía renovable.

Cuando comparamos las características de los puntos de acuerdo relacionados con el cambio climático con los temas propios de las iniciativas de ley, se desprende que en estos prevalece una agenda de carácter reactivo ante contingencias y situaciones de emergencia, más que una visión preventiva o enfocada al desarrollo de capacidades institucionales para enfrentar nuevos tipos de amenazas. Lo cual se explica por la mayor rentabilidad política que significa exigir recursos y programas de emergencia para las poblaciones afectadas por desastres naturales, que invertir en políticas de adaptación con objetivos de largo plazo, procesos de planeación lentos y resultados menos visibles para los electores. De igual forma, exigir acciones más decididas de las autoridades de gobierno ante los efectos de situaciones críticas o catastróficas, puede recibir el respaldo de la opinión pública, mientras que definir las bases para políticas preventivas puede traducirse en rechazo de la población potencialmente afectada, por ejemplo ante la necesidad de reubicar a quienes ocupan zonas en riesgo.

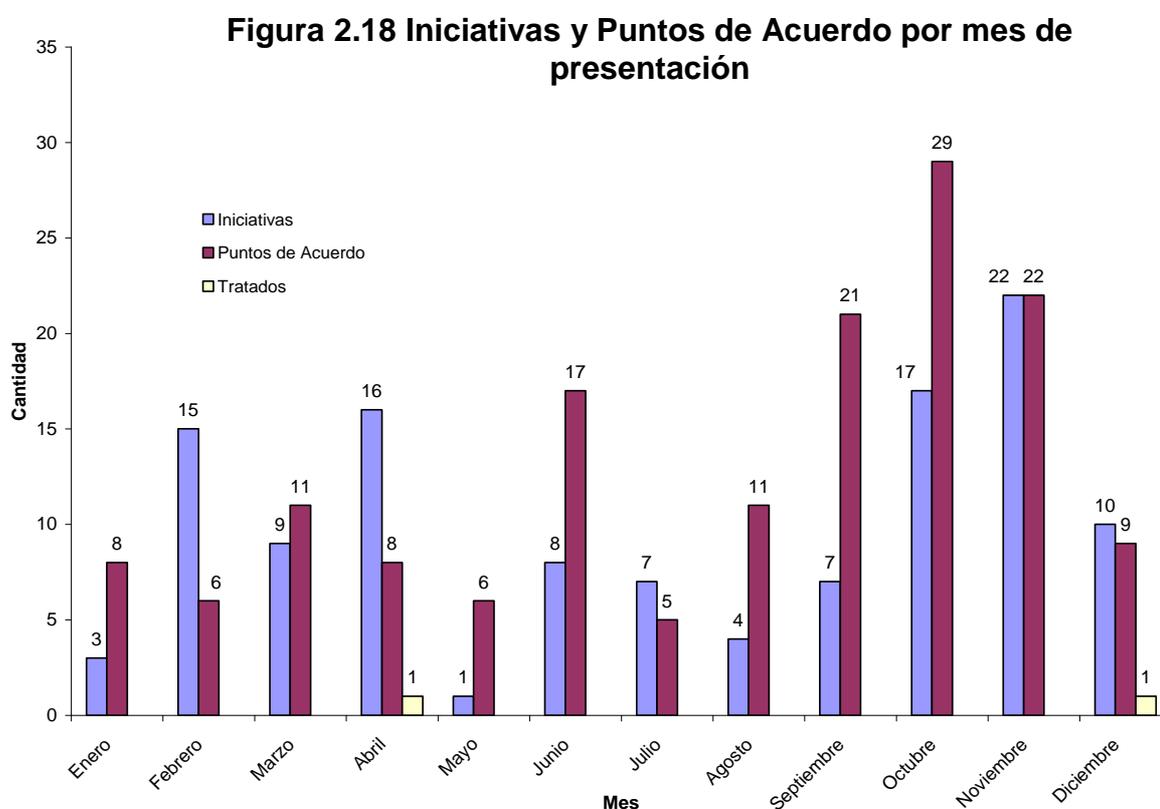
El sentido de oportunidad política que caracteriza a los puntos de acuerdo puede observarse también al analizar el periodo en el que son presentados (*Figura 2.18*). Si bien se suele presentar más iniciativas sobre cambio climático en el primer periodo de sesiones (55) que en el segundo (36), en general hay una situación de equilibrio. Mientras que en el caso de los puntos de acuerdo se ha presentado el triple entre septiembre y diciembre que entre febrero y abril. De hecho, se han presentado más puntos de acuerdo sobre el tema en el receso que en el segundo periodo de sesiones.<sup>109</sup> Para el legislador tiene mayor relevancia presentar sus exhortos sobre cambio climático en los meses cercanos a diciembre, periodo el que se celebran las cumbres climáticas y, por lo mismo, se tiene acceso a una mayor cobertura mediática que en los primeros meses del año. Presentar puntos de acuerdo en la segunda mitad del año puede significar una mayor interlocución con los funcionarios responsables de definir la posición mexicana ante las COP.

---

<sup>109</sup> De acuerdo con los artículos 64 y 65 constitucionales, el primer período ordinario de sesiones inicia el 1º de septiembre de cada año y culmina el 15 de diciembre, mientras que el segundo período arranca el 1º de febrero y concluye el 30 de abril del mismo año.

Ahora bien, la presentación de puntos de acuerdo por partido se caracteriza por una situación de equilibrio, en tanto PAN, PRI y PVEM presentan cerca de cuarenta cada uno, seguidos por el PRD con 28. De la misma forma, la distribución por fracción parlamentaria mantiene prácticamente la misma tendencia en cada cámara, con la excepción del PAN, quien presenta diez puntos de acuerdo más en el Senado (*Figura 2.19*).

Si analizamos las propuestas de cada partido, podemos observar que si bien hay temas constantes en el interés de las fracciones parlamentarias, como por ejemplo política exterior, mitigación de energía, adaptación o solicitudes de más recursos en el presupuesto, cada uno mantiene una agenda diferenciada de prioridades. El PAN presenta la mayoría de sus puntos de acuerdo sobre recursos presupuestales (7), seguido por mitigación de energía (6), adaptación (6), política internacional (5), política ambiental (5) y política de cambio climático (4). El PRI presenta la mayoría de sus exhortos sobre política internacional (8) y adaptación (7), seguidos por mitigación de energía (6), desastres naturales (6) y recursos presupuestales (6). El PRD, por el contrario, se enfoca a atención a desastres naturales (6), seguido por política internacional (5), política de cambio climático (4) y en menor medida mitigación de energía (3) y adaptación (3). Finalmente los exhortos del PVEM se concentran en cuatro temas política de cambio climático (10), política internacional (9), mitigación de energía (8) y adaptación (8).



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Se puede observar en la distribución de cada tema por cámara y fracción, que prácticamente el 75% de los puntos de acuerdo relacionados con política exterior se presentan en el Senado por el PRI (6), PAN (2) y el PRD (5). El segundo tema en importancia en la misma Cámara lo ocupa la adaptación a través de la participación del PAN (5), PRI (4) y PVEM (5). Destaca que 75% de los exhortos relacionados con reasignación de recursos presupuestales se presentan también en el Senado, principalmente por PAN (4) y PRI (5), esto a pesar de que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto.

En conjunto las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados mantienen un mayor activismo en mitigación de energía (14), aunque en este caso el PVEM presenta hasta seis puntos de acuerdo; política de cambio climático (12), en donde nuevamente el PVEM presenta la mayoría de los exhortos (7); atención a desastres naturales (11), aunque el PRD en el Senado iguala el número de puntos de acuerdo presentados por el PRI (5) y supera al PAN (3); y política ambiental (7), aunque la fracción del PAN el Senado representa al grupo con la mayor cantidad de exhortos sobre el tema (3). Al igual que ocurre con las iniciativas, destaca nuevamente la reducida presencia de puntos de acuerdo relacionados con la mitigación de USCUS, los cuales en este caso se limitan a dos puntos de acuerdo dentro de un universo de 169 exhortos.

**Figura 2.19 Puntos de Acuerdo sobre Cambio Climático por tema y Grupo Parlamentario 1992-2012**

Tema	Puntos de Acuerdo Senado						Puntos de Acuerdo Diputados					
	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Plural
Política internacional	2	6	5	5	2	4	3	2		4		
Mitigación energía	3	3	2	2	1	2	3	3	1	6	1	
Adaptación	5	4	1	5		1	1	3	2	3	1	1
Política CC	3	1	1	3		1	1	1	3	7		
Desastres naturales	1	1	5		1	1	3	5	1	2		
Presupuesto	5	4	1	2		1	2	2	1			
Política Ambiental	3	2					2	2	2		1	
Proceso legislativo	2	1			1	1		1	2			
Mitigación USCUS				1					1			
Seguridad nacional	1											
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

Por la misma amplitud de materias relacionadas con los puntos de acuerdo, estos exhortan a más de cuarenta dependencias, gobiernos estatales, municipales e incluso a gobiernos de otras naciones. La dependencia que recibe el mayor número de exhortos es SEMARNAT (30), seguida de la Comisión de

Presupuesto y Cuenta Pública de Cámara de Diputados (28), el Gobierno Federal (19), la SRE (14), el Presidente de la República (14), la SAGARPA (11), CONAGUA (10), SEGOB (9), SHCP (9), Juntas de Coordinación Política (8), Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (7), Gobiernos de los estados (7), SENER (6) y SEP (6). Un caso especial lo representan catorce puntos de acuerdo en los que se exhorta a otros países, entre ellos nueve al Congreso de los Estados Unidos, para que asuman compromisos y obligaciones de mitigación más ambiciosos o para que ratifiquen instrumentos internacionales, práctica que en los hechos supone una forma de extender el ámbito de las atribuciones del Congreso en forma extraterritorial e invadiendo las facultades del Ejecutivo en materia de política exterior.<sup>110</sup>

Finalmente, mientras que solamente 13% de las iniciativas presentadas se han aprobado, en este caso 61% de los puntos de acuerdo han sido aprobados y turnados al Ejecutivo. Esto no significa necesariamente una mayor eficiencia en el proceso de dictamen y discusión de los puntos de acuerdo frente a los proyectos de ley, simplemente pone en evidencia la diferencia cualitativa entre ambos instrumentos y considerando su misma naturaleza, su carácter no vinculante y el sentido de oportunidad política con los que se presentan, los exhortos suelen ser procesados en forma más rápida en comisiones o ser resueltos por acuerdo y votación económica.

**Figura 2.20 Status Puntos de Acuerdo en materia de Cambio Climático**

<b>STATUS</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>%</b>
Pendiente en Comisiones de Cámara de Origen	36	24%
Turnado a diputados por ser tema relacionado con presupuesto o impuestos	4	3%
Pendiente en Junta de Coordinación Política	5	3%
Dictamen Negativo / Desechado	14	9%
Aprobado y/o turnado a Ejecutivo Federal o autoridades competentes	94	61%
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

<sup>110</sup> En sentido estricto al exhortar por su cuenta a otras naciones, el Legislativo, cuya facultad consiste en “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo”, invade una competencia reservada al Gobierno Federal y puede comprometer decisiones de política exterior. Véase la fracción I del art. 76 y X del 89 constitucionales.

## **Capítulo 3: La LGCC y la particularidad del régimen climático mexicano**

## *La elección del régimen climático mexicano como dilema de primer y segundo orden.*

El enfoque desarrollado entiende a las instituciones a partir de sus consecuencias para regular la vida de las personas. No puede descartarse la relevancia acercarse al diseño institucional desde su relación con un conjunto de principios primeros o directrices generales, como lo establecen por ejemplo Rawls (1971), Dworkin (1977) o McKinnon (2012). Sin embargo, aun cuando en la LGCC se llega a incorporar un conjunto de principios para orientar la armonización con otras leyes o la formulación de programas de gobierno<sup>111</sup>, los actores involucrados en el proceso de su creación partían de una preocupación centrada fundamentalmente en las consecuencias y los efectos distributivos del diseño institucional. Puede discutirse si las expectativas de los actores en torno al alcance y efectos de una pieza legislativa de estas características eran realistas, pero independientemente de ello, los actores involucrados en el proceso se movían por motivaciones consecuencialistas: impulsar la construcción de un marco legal en correspondencia a la amenaza del cambio climático, resolver problemas de entre-juego horizontal y vertical o bien acotar su impacto regulatorio para algunos sectores económicos.

Las instituciones, sean entendidas como reglas del juego, normas o sentidos de lo apropiado, constituyen un horizonte de certidumbre intemporal para los actores en un triple sentido: 1) establecen el marco que ordena y delimita las interacciones sociales y sus resultados; 2) definen un conjunto de capacidades para resolver problemas o garantizar la dotación de bienes públicos; 3) permiten superar problemas de acción colectiva y construir cooperación entre individuos o grupos que impulsan sus propios intereses o proyectos. La creación de instituciones para resolver problemas públicos o sociales, puede entenderse como un dilema institucional o de acción colectiva de primer orden.

Siguiendo los argumentos de Bates (1988) y Ostrom (1990), esto requiere resolver previamente un dilema de segundo orden. Aun cuando los actores reconozcan la importancia de establecer reglas del juego más efectivas para enfrentar problemas públicos o de acción colectiva, no por ello el diseño

---

<sup>111</sup> El artículo 26 de la LGCC establece 12 principios que deberán observarse en la formulación de la política de cambio climático: sustentabilidad; corresponsabilidad Estado y sociedad; precaución; prevención; patrones de consumo para transitar hacia una economía baja en carbón; integralidad y transversalidad; participación ciudadana; responsabilidad ambiental; uso de instrumentos económicos; transparencia, acceso a la información justicia; conservación; y “compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales”. Si bien algunos de estos principios se reflejan en el diseño del régimen climático adoptado (en especial participación ciudadana, integralidad y prevención), se puede afirmar que en realidad el que más influencia ejerció en el proceso consiste en el compromiso con la economía para no vulnerar la competitividad, pues es desde esta perspectiva que los representantes del sector privado presentan sus observaciones y ejercen capacidad de veto ante propuestas específicas de los legisladores, como el mercado de carbono, la reducción de subsidios a combustibles o la implementación de impuestos verdes. Por ejemplo, es de destacar la desaparición del principio “el que contamina paga” en la redacción final de la LGCC, el cual había sido incorporado en los diferentes proyectos de dictamen. Otro principio importante para la interpretación del alcance de la LGCC, se encuentra en el artículo 2º. cuando se identifica como una garantía del derecho a un medio ambiente sano y el cual está sujeto a los criterios como progresividad y el principio persona que establece el artículo 1º Constitucional después de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos.

institucional se impone por sí mismo. Destacar la importancia que tienen las instituciones en la vida diaria no es suficiente para explicar el tipo específico de instituciones que los actores sociales, económicos y políticos terminarán creando para enfrentar problemas de coordinación, acción colectiva, costos de transacción o desempeño en la toma de decisiones. El cambio institucional, y con ello modificar un equilibrio institucional específico, es motivo de conflicto ante los efectos distributivos desiguales que involucran las diferentes alternativas en disputa (Przeworski 1985, Knight 1992).

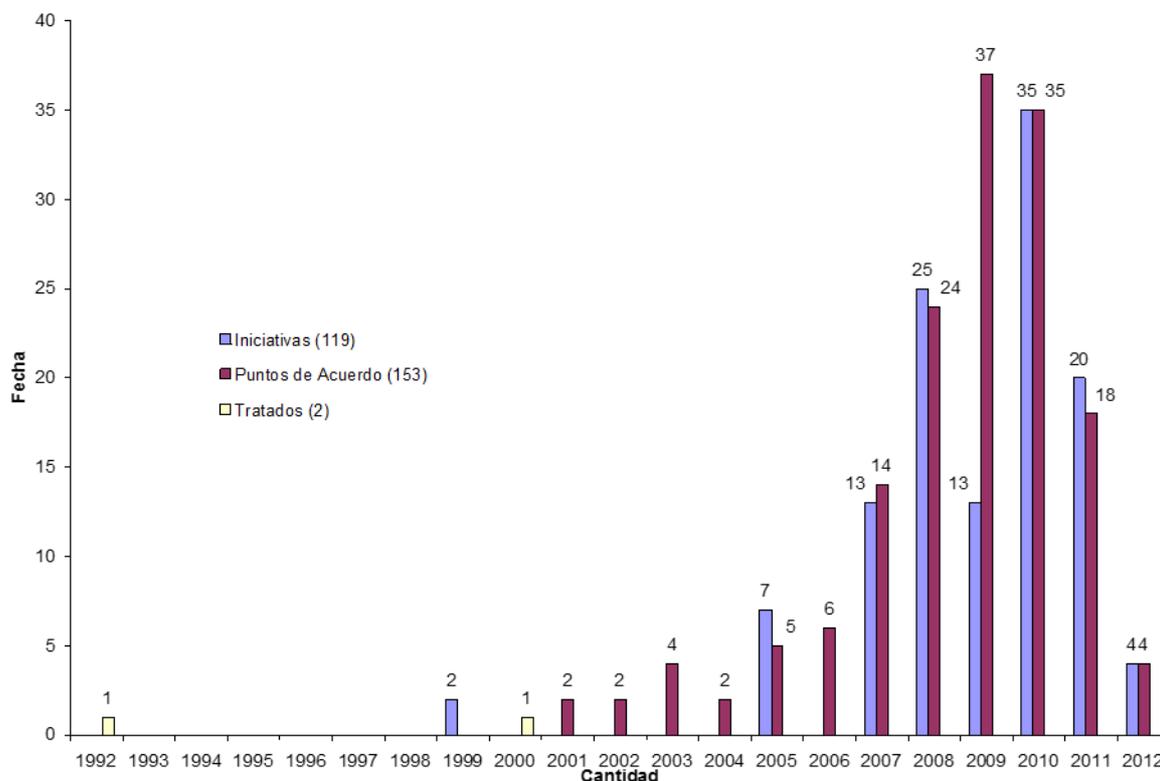
A pesar de que un conjunto de actores pueda identificar un ámbito de la política pública que requiere nueva regulación o un conjunto de modificaciones legales específicas, la modificación institucional no se impone en forma espontánea o automática. En el caso de la creación de la LGCC mexicana, la identificación de un marco de oportunidades (irrupción de un tema novedoso en la agenda nacional), el reconocimiento de un sentido gravedad particular del problema (vulnerabilidad nacional ante las consecuencias del fenómeno) o del reconocimiento de la debilidad institucional para articular una respuesta pública coherente de largo plazo (inexistencia de legislación marco), provoca que un grupo de legisladores presente a partir de 2010 un conjunto de proyectos de reforma de ley sustantivamente diferentes a los previos, con lo cual se activan negociaciones legislativas orientadas a crear un régimen institucional específico ante el cambio climático.<sup>112</sup>

El año de 2010 representa justamente este parteaguas en la deliberación legislativa sobre el cambio climático en México, pues es cuando un grupo de legisladores presenta un conjunto de iniciativas mucho más ambiciosas, “iniciativas insignia”, que cambian los términos y alcance del debate legislativo en la materia y activan un proceso deliberativo que involucra a los diferentes partidos representados en el Congreso, al igual que a especialistas, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales y representaciones de agencias y gobiernos extranjeros. Desde una perspectiva de transición a la sustentabilidad (Grin *et al* 2011), es posible afirmar que mientras que el conjunto de iniciativas y puntos de acuerdo presentados entre 1990 y 2010 se entienden como representativas de una fase en todo caso “preliminar” a la creación de un régimen climático, la aprobación de la Ley General de Cambio Climático en 2012 se constituye como la etapa de creación del régimen y “despegué” hacia alguna variante de transición sustentable.

---

<sup>112</sup> Un acercamiento a la percepción de los legisladores sobre la gravedad del cambio climático puede verse en Sánchez Gutiérrez *et al* (2009), aunque este estudio se elabora con anterioridad al proceso de dictamen de la LGCC. Las exposiciones de motivos de las principales iniciativas y los considerandos de los diferentes dictámenes reflejan en forma muy clara la identificación del cambio climático como un problema nacional grave y la sustentabilidad como una oportunidad. Los diferentes dictámenes pueden consultarse a través del historial del proceso legislativo en el SIL:  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=e83cd3f7c959c358aa6c8a2cd1f885b0&Serial=4b96d017a13c924fcf11e38bc86b3e9e&Reg=13&Origen=BB&Paginas=15#8>

**Figura 2.4 Base de datos Consolidada: Iniciativas, puntos de acuerdo y tratados en materia de Cambio Climático 1992-2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de Diarios de los Debates y Gacetas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB. Información actualizada hasta el 30 de abril de 2012.

La creación de la LGCC o construcción de un régimen climático específico, entendida como fase de “despegue” hacia algún tipo de transición, como tal claramente distinta a la etapa “preliminar” sintetizada en la *Figura 2.4*, puede a su vez desagregarse en cuatro momentos diferenciados:

En primer lugar, un conjunto de actores impulsa el cambio institucional con objeto de crear nuevas reglas para estructurar la respuesta pública, redefinir la distribución de cargas y los beneficios y establecer diferentes tipos de mecanismos ante las consecuencias del cambio climático. A través de la presentación de sus propios proyectos de ley, iniciativas más ambiciosas que las preexistentes, promueven la creación de una nueva ley orientada a atender la problemática del cambio climático. Específicamente, un grupo pequeño de senadores afirma la necesidad de mejorar el entre-juego institucional y establecer una correspondencia más efectiva entre la magnitud del cambio climático y la política pública (el problema del *fit*). Este primer momento inicia con la presentación de la iniciativa de Ley General de Cambio Climático del Senador Alberto Cárdenas Jiménez en marzo de 2010.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> Proyecto de decreto que expide la Ley General de Cambio Climático, del senador Alberto Cárdenas Jiménez a nombre propio y de diversos senadores del PAN, *Gaceta del Senado* 109, Segundo Periodo Ordinario, Jueves, 25 de Marzo de 2010, [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=24481>]

En segundo lugar, a la deliberación abierta con las propuestas de los senadores se incorporan gradualmente actores no legislativos, especialistas, representantes del sector privado, organizaciones sociales y enlaces gubernamentales, quienes influyen y alteran con sus propuestas la visión y agenda de las comisiones dictaminadoras. Es necesario destacar que ante la diversidad de diagnósticos presentados, los múltiples proyectos de dictamen que llegan a elaborarse y la pluralidad de actores que participan en el proceso, la creación de un régimen climático no se impuso como una solución única o evidente. La deliberación sobre el diseño de un marco para regular la respuesta pública ante el cambio climático implicó una disputa entre tres alternativas posibles para el diseño institucional. Dos de las cuales requerían aprobar necesariamente reformas de ley en algún sentido:

- 1) El “modelo Calderón”, entendido como la apuesta por un conjunto de intervenciones desde el ámbito de las atribuciones del Gobierno Federal para formular e implementar política pública a partir de programas climáticos específicos, un enfoque de “marcos de gobernanza” siguiendo a Paavola *et al* (2009). Esta perspectiva consistía en continuar la línea de una política nacional de cambio climático sin cambios legales, a partir de instrumentos como la ENCC y el PECC, los acuerdos de coordinación con las entidades federativas y una participación activa en la negociación internacional. El principal problema de este modelo radicaba en la imposibilidad de garantizar su continuidad más allá de la conclusión de la administración de Felipe Calderón, en tanto dependía de los objetivos establecidos en el PND y no de un mandato de ley. Esta perspectiva representaba la alternativa preferida por el Gobierno Federal, en especial las autoridades ambientales, y los representantes del sector privado.<sup>114</sup>
- 2) Reforma a la LEEGPA para fortalecer su capacidad de regular la mitigación de GEI y la adaptación a las consecuencias inevitables al cambio climático. En este caso, se buscaba fortalecer las definiciones de política pública climática en el marco de la legislación ambiental mexicana y así mantener sus definiciones como un problema de carácter fundamentalmente ambiental. Esta perspectiva ya había sido desarrollada en otros proyectos de ley, de hecho un total de 17 iniciativas anteriores a 2010 se enfocaban a modificar la LEEGPA como forma de articular la respuesta pública ante el cambio climático. Durante las negociaciones en comisiones esta variante se convierte en una alternativa real a partir de las propuestas presentadas por la Diputada Ninfa Salinas Sada del PVEM.<sup>115</sup> Esta opción, que de hecho llegó a ser dictaminada y votada por los diputados y devuelta con modificaciones por los senadores y se desechó una vez aprobada la LGCC en abril de 2012, se perfiló como una

---

<sup>114</sup> Este enfoque implicaba mantener un marco legal sobre cambio climático claramente diferenciado en materia energética, ambiental, protección civil o desarrollo rural sustentable, etc., así como reafirmar como fundamento los compromisos internacionales ratificados en la materia. Véase PECC (2009), p. 15

<sup>115</sup> Este proyecto se conforma de dos iniciativas presentadas por la diputada Ninfa Salinas Sada del PVEM, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que reforma los artículos 5 y 7 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambas en Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2987-II, martes 13 de abril de 2010, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

reforma intermedia capaz de equilibrar la agenda de la administración pública y el sector privado con algunas de las aspiraciones de las organizaciones sociales. Se entendía como un enfoque que, partir de modificaciones mínimas, podía ser congruente con las bases de la política climática establecidas durante la administración Calderón.<sup>116</sup>

- 3) Crear una Ley General con principios, instituciones, mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno e instrumentos de política pública específicos para enfrentar el cambio climático, siguiendo los criterios contenidos principalmente en las iniciativas presentadas por los senadores Cárdenas y Labastida, así como la diputada Vázquez.<sup>117</sup> Esto tenía como consecuencias, en primer lugar, establecer propiamente un régimen climático, capaz de integrar transversalmente diferentes ámbitos de la política pública y definir los criterios de entre-juego horizontal y vertical entre los diferentes niveles de gobierno; y segundo, entender el proceso legislativo como la forma de impulsar algún tipo de transición hacia la sustentabilidad.

Estas tres variantes coexistieron como escenarios posibles durante el proceso de dictamen entre marzo de 2010 y abril de 2012. Ninguno de ellos se impuso en forma automática o inevitable como respuesta al dilema de segundo orden en el diseño institucional. El modelo “Calderón” era una posibilidad que se imponía por *default* en el caso de que no se alcanzara un acuerdo entre fuerzas políticas, las cuales no tenían necesariamente la prioridad de legislar en materia de cambio climático, mientras que la reforma a la LEEGPA se mantuvo como alternativa viable hasta que el dictamen, aprobado con modificaciones en la Cámara de Senadores, fue finalmente desechado en la Cámara de Diputados.

El tercer momento en la construcción del régimen climático mexicano se caracteriza por el énfasis en los atributos particulares y el contenido específico del modelo institucional a discusión. A pesar de no haberse resuelto todavía la selección del diseño general, simultáneamente toma forma una negociación y diálogo entre legisladores, representantes del sector privado, funcionarios de gobierno, organizaciones sociales y especialistas, al respecto de los principios,

---

<sup>116</sup> En este caso el modelo era también consistente con la visión del modelo Calderón de mantener la fragmentación entre el ámbito ambiental y otras esferas de las políticas públicas, aunque en este caso tratando de resolver los problemas de coordinación entre niveles de gobierno elevando los programa a rango de ley dentro de la estructura de una ley general..

<sup>117</sup> Las principales iniciativas dictaminadas fueron presentadas en la LXI Legislatura: del senador Alberto Cárdenas Jiménez del PAN que expide la Ley General de Cambio Climático, Gaceta del Senado 109, Segundo Periodo Ordinario, Jueves, 25 de Marzo de 2010, [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=24481>]; del senador Silvano Aureoles Conejo del PRD que crea el Instituto Mexicano de Cambio Climático, Gaceta del Senado 109, Ordinario martes 23 de febrero de 2010, [<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=24011>]; del senador Ricardo Monreal Ávila del PT que expide la Ley General de Sustentabilidad y Cambio Climático, segundo receso, Gaceta 1, Miércoles 8 de julio de 2011, [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=30130>]; del senador Francisco Labastida del PRI que expide Ley General de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, Gaceta del Senado, martes 11 de octubre de 2011, [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=32204>]; y de la diputada Araceli Vázquez Camacho del PRD que expide la Ley General de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, presentada el 23 de noviembre de 2010 y que formalmente fue desechada el 16 de julio de 2012, en realidad es incorporada desde el dictamen elaborado por las comisiones del Senado, [<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=74ee29a3226f14629c8ba8796e90a168&Serial=9f745acc1d1d575f4c238b92c994b3fa&Reg=44&Origen=BB&Paginas=15>].

mecanismos, mandatos o instrumentos a incorporarse o eliminarse puntualmente del proyecto de ley bajo cualquiera de sus formas. El debate se desplaza de la elección entre el modelo Calderón, la reforma a la LEEGPA o el diseño de un régimen climático, hacia elementos particulares de su contenido, con lo cual los efectos distributivos de la reforma se hacen visibles y los incentivos colectivos, tales como hacer frente al cambio climático o impulsar la sustentabilidad, se transforman en incentivos selectivos de acuerdo con la agenda e intereses de los actores involucrados.

En la última etapa, y a pesar de que a principios de abril de 2012 la aprobación del dictamen llegó a estar en riesgo, se impone como equilibrio la creación de un régimen climático teniendo como base la LGCC.<sup>118</sup> La *Figura 3.1* resume el complejo proceso de negociación que derivó en la aprobación de la LGCC, desde la presentación de las diferentes iniciativas en marzo de 2010, la organización de foros y mesas de consulta, las reuniones de las comisiones dictaminadoras, hasta la discusión de y aprobación del dictamen por el pleno de ambas cámaras en abril de 2012, once días antes de que concluyera el último período de sesiones de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión.

Hago énfasis en la importancia de entender este proceso legislativo como un equilibrio endógeno, en tanto la selección del modelo y las características de su contenido, antes que reflejar la identificación de la respuesta más eficiente, efectiva o equitativa ante el cambio climático, es un resultado de la negociación permanente entre actores legislativos, la presión del sector privado y los representantes del Gobierno Federal, al igual que de la capacidad para ejercer influencia de actores sociales y los especialistas. En otras palabras, el resultado institucional se debe entender como un producto generado por actores que ejercen su capacidad de veto, interpretan el proceso desde su propio sentido de lo apropiado y buscan acotar efectos distributivos desfavorables.

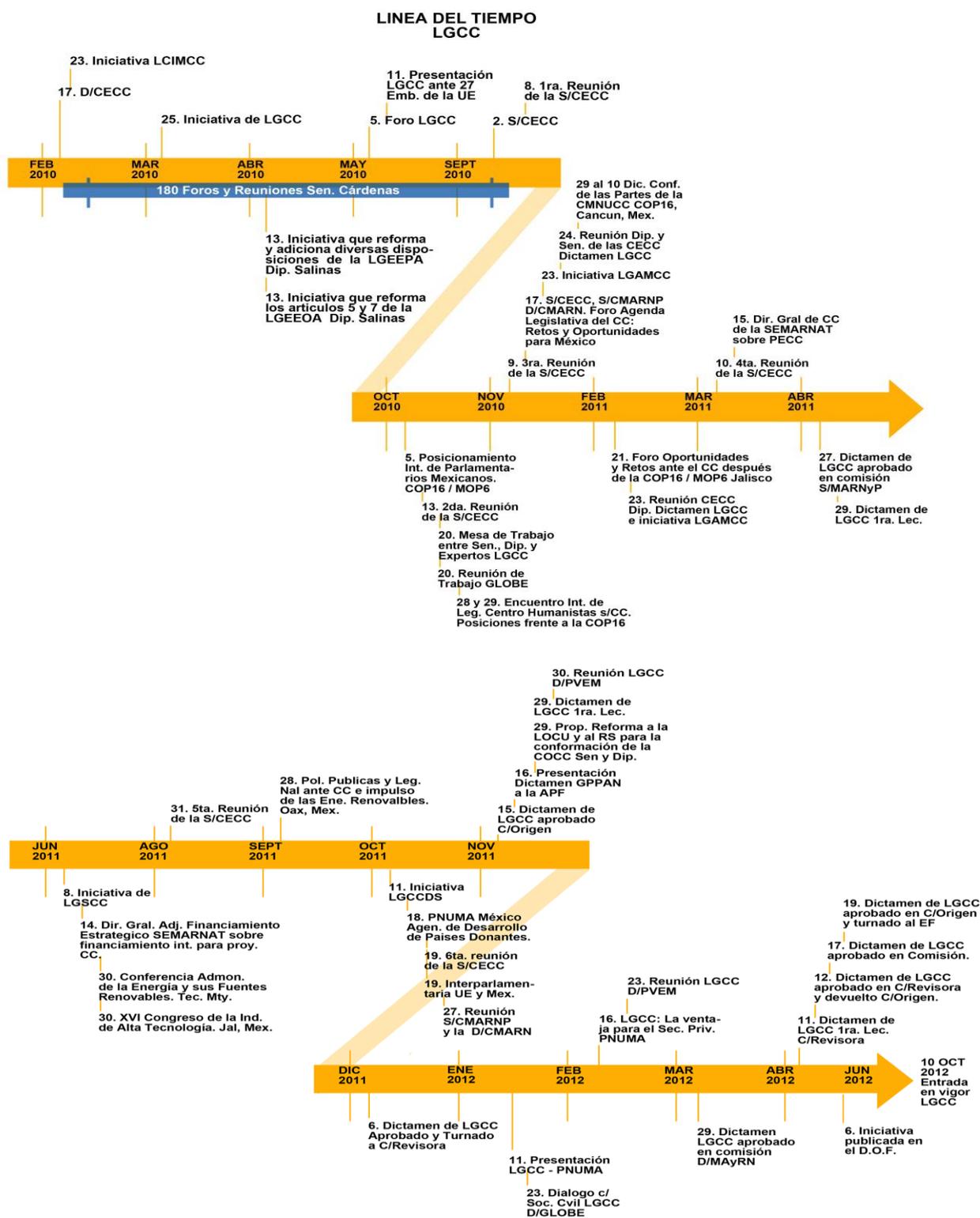
La definición del modelo específico de régimen climático, como se ha señalado, tiene la intención implícita de promover el impulso hacia algún tipo de transición a la sustentabilidad. La deliberación legislativa y posterior aprobación de la LGCC, representa desde esta perspectiva, la fase de despegue de dicha transición, la cual entra a partir de entonces a una etapa caracterizada por su la necesidad de implementar sus mandatos.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> A pesar de que los diputados y senadores fueron capaces de pactar un conjunto de modificaciones al dictamen originalmente turnado por el Senado como cámara de origen, una vez devuelto por los diputados con modificaciones en abril de 2012, dos factores amenazan con postergar la votación final: 1) las constantes presiones de representantes de productores de acero y la industria de la transformación; 2) un intento final del PVEM de intercambiar su voto por el respaldo de los senadores del PAN a un proyecto para crear una ley de protección a la dignidad de los animales. Intento que no prospera gracias a que la Comisión de Energía turna por su cuenta el dictamen a la Mesa Directiva para ser sometido a la votación de la asamblea.

<sup>119</sup> La Instalación del Sistema Nacional de Cambio Climático, la presentación de la ENACC 2013-2018 y el PECC 2014-2018, se entienden como parte de una etapa caracterizada justamente por la implementación de los mandatos establecidos en la LGCC.

**Figura 3.1 Flujo del proceso legislativo de la Ley General de Cambio Climático 2010-2012**



Fuente: *Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Comisión Especial sobre Cambio Climático del Senado*

Es importante señalar que la aspiración a una transición hacia la sustentabilidad que se deriva del diseño del régimen climático mexicano, no implica necesariamente que una sociedad va a avanzar coherente e inevitablemente hacia este objetivo. Por el contrario, una transición puede derivar en la coexistencia conflictiva y contradictoria entre prácticas orientadas por principios sustentables y la reproducción de un modelo de crecimiento económico basado en la explotación de hidrocarburos, por un lado, o traducirse en la existencia de un régimen y marcos de gobernanza formales sin capacidad real para regular prácticas corporativas o la conducta de los individuos.

Lo que en este caso importa más allá del éxito o fracaso de una transición, es que tal como se refleja en las exposiciones de motivos de las iniciativas o los considerandos de los dictámenes, los actores involucrados en la deliberación legislativa percibían el debate parlamentario como una arena y la creación del régimen un nicho de oportunidad para abrir la puerta a una transición hacia un modelo más sustentable para México.

### 3.1.- La particularidad del proceso de legislación climática en México.

El interés por legislar en materia de cambio climático adquirió forma en México a lo largo de la década del 2000, pero es entre 2005 y 2010 cuando se incrementa el número de legisladores que presentan proyectos de reforma de ley sobre cambio climático. Esta etapa puede ser entendida como la fase preliminar de una transición hacia la sustentabilidad, tal como se define en la literatura especializada: un periodo en el cual se comienza diagnosticar la amenaza del cambio climático, se reconoce la necesidad de adecuar el marco institucional y se identifican posibles alternativas para establecer modalidades de regulación, sistemas de incentivos o nichos para impulsar el cambio (Geels 2005, Grin et al 2011).

Desde esta misma perspectiva, una vez abierto el proceso de dictamen y la posterior aprobación de la LGCC, y con lo cual toma forma la discusión sobre la creación de un régimen climático específico, se inicia la etapa de despegue de la transición propiamente, definida en este caso por un periodo en el cual se apuesta por una modalidad específica de cambio institucional con el objeto de alterar el conjunto de sistemas socio-técnicos de una sociedad o al menos transformar el paisaje de las políticas públicas de acuerdo a criterios de sustentabilidad. (Geels 2005, Geels y Schot 2007, Grin et al 2011).

Si bien los legisladores que participan en el dictamen de la LGCC no partían necesariamente de los presupuestos que se derivan de la teoría de las transiciones hacia la sustentabilidad, no hay motivo para pensar que tuvieron en mente este tipo de enfoques, y que tampoco asumían el proceso de cambio como una fase de transformación intencional en los sistemas sociotécnicos de la sociedad mexicana, de su argumentación en las exposiciones de motivos y los considerandos de los dictámenes se desprende que entendían posible impulsar procesos más efectivos de mitigación y adaptación y la incorporación transversal de criterios de sustentabilidad para la formulación e implementación de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno. En otras palabras, asumían que desde la construcción de un régimen climático se ponía en marcha algún tipo de transición hacia la sustentabilidad.<sup>120</sup>

Antes de analizar en el siguiente capítulo la forma particular en qué los tres modelos en disputa se traducían en nuevos instrumentos de política pública y en soluciones al problema del entre-juego horizontal y vertical para la gobernanza del cambio climático en México, es importante revisar cómo tomó forma la deliberación legislativa para crear la LGCC. En este sentido, lo que resta de este capítulo la argumentación se enfocará a discutir cuatro características del proceso: 1) el carácter impredecible del resultado; 2) la transversalidad del tema

---

<sup>120</sup> Por supuesto, hay una gran distancia entre lo que un legislador afirma en su discurso y las exposiciones de motivos de sus proyectos y las consecuencias de una reforma legal para el diseño institucional y las políticas públicas. Las expectativas que manifiestan los legisladores eran indudablemente poco realistas o cuando menos no consideraban los efectos del entre-juego entre políticas sectoriales con diferentes objetivos, los cuales además no necesariamente tenían a la sustentabilidad como prioridad. Lo que es importante en este caso, es que los legisladores señalan una relación entre la creación de legislación marco ante el cambio climático y el impulso a patrones de sustentabilidad en el largo plazo y que puede considerarse que manifestaban su creencia con honestidad.

a la agenda de los partidos; 3) la diferencia del régimen climático mexicano frente a otros modelos internacionales; 4) entre-juego internacional-nacional y otras experiencias de legislación nacional.

### **3.2.1. El carácter impredecible del resultado**

Como se mencionó al inicio de este capítulo, la creación de la LGCC, y con ello el establecimiento de un régimen climático específico, no fue un resultado evidente al inicio del proceso de dictamen, ni se impuso en forma automática o inevitable como respuesta al dilema de segundo orden en el diseño institucional. Al destacar lo impredecible del resultado se implica que la creación o reforma de leyes no se caracteriza necesariamente por la certidumbre. En este caso aplica la máxima atribuida a Bismarck: "Con las leyes pasa como con las salchichas: es mejor no ver como se hacen."<sup>121</sup>

Siguiendo a Przeworski (1985), "La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos. Ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas conoce de antemano el desenlace de los conflictos particulares, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y estas no pueden preverse unívocamente". Los resultados de la democracia, y del proceso legislativo, son en sí impredecibles. El carácter impredecible del resultado significa para el caso de la LGCC, que a lo largo del proceso legislativo no sólo existía incertidumbre sobre el contenido a incorporar, sino que no tampoco existía acuerdo sobre el modelo mismo a crear.<sup>122</sup> Problema que no se superó durante el proceso de dictamen y que se extendió prácticamente hasta el mes de la votación final.

A diferencia de otras experiencias internacionales en las cuales el modelo se perfiló como un plan multianual o legislación marco impulsada por el gobierno para ser posteriormente sometida, en algunos casos, a ratificación parlamentaria, en el caso mexicano coexistieron tres posibles resultados: 1) la continuidad incierta de la política desarrollada durante la administración del Presidente Calderón; 2) modificar la LEEGPA para introducir nuevos mandatos orientados a promover la mitigación de emisiones GEI y estrategias de adaptación; 3) aprobar la LGCC para establecer un régimen específico.

Cada uno de estos modelos se distingue desde su fundamento, las instituciones e instrumentos que contiene y la forma en que propone resolver los problemas de entre-juego nacional horizontal y vertical, la correspondencia con otros objetivos sectoriales y el tipo de continuidad que establece para los programas de política pública. El modelo basado en reformas a la LEEGPA se enfoca a dar un fundamento legal mínimo a la política climática definida desde el modelo Calderón, mientras que la LGCC propone crear un régimen climático específico a partir de un marco legal más extenso en su contenido y alcance. Estos modelos

---

<sup>121</sup> Aunque esta cita se suele atribuir a Bismarck, en realidad pertenece a John Godfrey Saxe.

<sup>122</sup> Przeworski (1985), p. 18, véase también el apéndice al capítulo 1, p. 68-85.

y sus características particulares desde la perspectiva del entre-juego nacional serán analizados con mayor detalle en el siguiente capítulo.

A partir de 2005 con la presentación del Plan de Acción Climática, pero también con la posterior promulgación ENACC y el PECC, el gobierno había demostrado que era posible formular e implementar una política nacional ante el cambio climático desde las bases de la legislación vigente y sin la necesidad de aprobar cambios legales.<sup>123</sup> De igual forma y a pesar de que difícilmente existió consenso sobre el contenido y alcance de la ENACC y el PECC, el gobierno desarrollo e implementó esta política, definió sus líneas estratégicas, objetivos y metas, abriendo en el proceso espacios a la participación y consulta con especialistas, organizaciones sociales, representantes del sector privado y funcionarios públicos.<sup>124</sup> Lo cual se puede entender como una variante de gobernanza “bottom up” para la formulación de política pública.

Para el Gobierno Federal, en especial para las agencias gubernamentales involucradas en el diseño de la ENCC y la implementación PECC, no considera necesario legislar en materia de cambio climático y mantiene una preferencia por mantener el diseño e implementación de la política pública climática a partir de programas formulados desde el gobierno y con base en la legislación sectorial vigente. También para el sector privado era preferible continuar con una regulación flexible, preferentemente coordinación voluntaria,<sup>125</sup> en especial sobre la mitigación de energía, y mantener un enfoque centrado en negociaciones con agencias gubernamentales para definir el alcance de instrumentos, programas y normas oficiales, antes que cumplir obligatoriamente con objetivos, mandatos y sanciones establecidas por el Congreso a través de una ley general. De la misma forma, tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de las entidades federativas, preferían seguir trabajando bajo un esquema cooperativo para la elaboración de planes de acción climática estatales e inventarios locales de emisiones, que coordinarse de acuerdo con un mandato de ley.

El principal problema del modelo Calderón consistía en la imposibilidad de garantizar su continuidad, en tanto dependía de los objetivos establecidos en el PND 2007-2012 y no de un mandato legal. Este factor representaba un motivo de preocupación para algunos de los legisladores involucrados en el tema, pero en especial para los especialistas y las organizaciones de la sociedad civil, quienes temían por la desaparición de dichos programas a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2012 o percibían el riesgo de caer en una lógica de la

---

<sup>123</sup> El desacuerdo sobre la necesidad de crear legislación climática marco también se refleja en algunos de los estudios sobre la política climática mexicana. Para Álvarez López (2011), “La atención del cambio climático en el ámbito legislativo no necesariamente requiere de una ley nueva, ya que en el país existen más de 200; esta gran cantidad de leyes ha ocasionado su desconocimiento o el incumplimiento de sus disposiciones”, ver, p. 362; Ivanova y Estrella (2012), por el contrario, destacan la importancia de crear la LGCC para definir con claridad competencia entre ámbitos de gobierno, y para crear mejores mecanismos, incentivos e instrumentos de política pública, ver 128-129.

<sup>124</sup> Las críticas al contenido y alcance de la ENACC y el PECC, así como el problema de su continuidad, se manifestaron en forma continua durante los foros organizados por los legisladores durante el proceso de dictamen de la LGCC. Véase la referencia bibliográfica sobre la memoria de foros y seminarios consultados.

<sup>125</sup> Sobre las emisiones registradas voluntariamente por el sector privado en el programa GEI México ver [<http://www.geimexico.org/>]

reinversión sexenal de acuerdo con las prioridades y visión del nuevo presidente.

Esta incertidumbre, sumada a la intención directa de algunos legisladores de oposición de distanciarse abiertamente del modelo Calderón, o al menos de evitar que el proceso legislativo sobre cambio climático se transformara en un triunfo para Felipe Calderón en el marco de las elecciones presidenciales, deriva en la presentación de un conjunto de iniciativas cualitativamente diferentes a las que fueron objeto de análisis legislativo a lo largo de la década del 2000. Si bien anteriormente habían predominado proyectos de ley orientados a introducir modificaciones menores a diversos tipos de leyes (véase la fragmentación temática en las *Figuras 2.13 y 2.14*), en el segundo periodo de sesiones del primer año de trabajos de la LXI Legislatura, se presentan iniciativas que representan dos alternativas distintas para entender la legislación climática:

- 1) El senador Alberto Cárdenas presenta en marzo de 2010 su propuesta de Ley General de Cambio Climático y abre el debate sobre la necesidad de crear un régimen climático que integre instituciones, definiciones específicas de mitigación y adaptación, instrumentos de política pública, así como mandatos obligatorios tanto para las autoridades de diferentes niveles de gobierno como para las empresas y particulares responsables de emitir GEI;
- 2) Un mes después, la diputada Ninfa Salinas del PVEM presenta dos iniciativas cuyo objeto es incorporar a la LEGEPA mandatos en materia de mitigación y adaptación ante el cambio climático.<sup>126</sup>

A estas iniciativas se suman un conjunto de proyectos de ley, presentados principalmente en el Senado, que serán discutidos los meses siguientes en el proceso de dictamen de la LGCC. Estas propuestas se pueden entender como iniciativas enfocadas a crear legislación insignia ante el cambio climático en México. Entre ellos destacan los proyectos para crear la Ley del Instituto Mexicano de Cambio Climático, del senador Silvano Aureoles del PRD; la Ley General de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, de la diputada Araceli Vázquez del PRD; la Ley General de Sustentabilidad y Cambio Climático del senador Ricardo Monreal del PT; y la Ley General de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del senador Francisco Labastida del PRI.<sup>127</sup>

Lo relevante en este caso es que los tres modelos a los que se ha hecho referencia coexistieron como alternativas viables para definir las bases de la política de cambio climática mexicana. La aprobación de la LGCC y con ello la creación de un régimen climático, no puede entenderse como un modelo que se impone desde un principio a las otras alternativas. De hecho el dictamen para reformar la LEEGPA de acuerdo a la propuesta de la Diputada Ninfa Salinas, es finalmente desechado, a pesar de haber sido aprobado por el pleno de la

---

<sup>126</sup> Iniciativas de la Diputada Ninfa Salinas, *Op.Cit.*, nota al pie de página 5 en este capítulo.

<sup>127</sup> Iniciativas dictaminadas en la LGCC, *Op.Cit.*, nota al pie de página 7 en este capítulo.

Cámara de Diputados y devuelto con modificaciones por la Cámara de Senadores.<sup>128</sup>

**Figura 3.2 Historial del proceso legislativo de la Ley General de Cambio Climático de acuerdo con el SIL**

No	Fecha	Tipo del Asunto	Denominación del Asunto
1	15/11/2007	Iniciativa	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
2	11/02/2010	Iniciativa	Que reforma y adiciona al capítulo V Instrumentos de política ambiental, la sección X, Acción climática mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
3	23/02/2010	Iniciativa	Que expide la Ley que crea el Instituto Mexicano de Cambio Climático.
4	25/03/2010	Iniciativa	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
5	29/04/2011	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Cambio Climático.
6	08/06/2011	Iniciativa	Que expide la Ley General de Sustentabilidad y Cambio Climático.
7	24/08/2011	Iniciativa	Que adiciona y reforma diversos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
8	11/10/2011	Iniciativa	Que expide la Ley General de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.
9	29/11/2011	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
10	06/12/2011	Dictamen a discusión	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
11	08/12/2011	Minuta	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
12	11/04/2012	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
13	12/04/2012	Dictamen a discusión	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
14	17/04/2012	Minuta	Que expide la Ley General de Cambio Climático, para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional.
15	19/04/2012	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Que expide la Ley General de Cambio Climático.
16	6/06/2012	Decreto	Publicado DOF Ley General de Cambio Climático

Fuente: Tomado de SIL:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=e83cd3f7c959c358aa6c8a2cd1f885b0&Serial=4b96d017a13c924fcf11e38bc86b3e9e&Reg=13&Origen=BB&Paginas=15#8>

La *Figura 3.2* resume el proceso de dictamen de la LGCC presentada por el SIL. La tabla refleja la complejidad del proceso sólo en forma parcial, pues no

<sup>128</sup> Las iniciativas de la diputada Ninfa Salinas son integradas en un solo dictamen que es desechado el 25 de abril de 2012 y una vez aprobada la LCCC, [<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=74ee29a3226f14629c8ba8796e90a168&Origen=BB&Serial=9f745acc1d1d575f4c238b92c994b3fa&Reg=44&Paginas=15&pagina=3#E32>]

incorpora la gran cantidad de proyectos de dictamen que circularon y fueron discutidos durante las reuniones de las comisiones dictaminadoras y las especiales de cambio climático. Incluso durante el tiempo que llevó la discusión en la Cámara de Diputados entre diciembre y abril de 2012, las comisiones dictaminadoras distribuyeron entre todos los diputados una versión preliminar del dictamen, lo que representa una práctica muy heterodoxa, con el fin de impulsar el consenso y contener los cuestionamientos del sector privado.<sup>129</sup>

Si bien el contenido específico de la ley (sus instituciones, instrumentos, programas y obligaciones), fue objeto de profundas diferencias entre los propios legisladores, por un lado, y entre estos, los actores sociales (sector privado, organizaciones sociales, especialistas) y los representantes del Gobierno Federal, el diseño general de las bases de la política climática permaneció todo el tiempo en el centro de las disputas. La práctica de cabildeo del sector privado, especialmente en la Cámara de Diputados, las observaciones críticas de la administración pública, sumado a las constantes modificaciones realizadas a los dictámenes por los mismos legisladores, llegaron a poner en riesgo la aprobación de la LGCC en esos términos. Es posible afirmar sin exageración, que todavía a comienzos de abril de 2012, el último mes de trabajo de la LXI Legislatura, cualquiera de las tres alternativas, el modelo Calderón, modificaciones vía la LEGEPA o la creación de un régimen climático, podía haberse impuesto como el equilibrio legislativo resultante.<sup>130</sup>

### **3.2.2 La transversalidad de las agendas partidistas**

Si una primera característica del proceso de dictamen de la LGCC fue que este modelo no se impuso automáticamente sobre las otras alternativas existentes, un segundo elemento consiste en que el impulso a este tema no se desprende en particular de la agenda legislativa de ninguno de los partidos representados en el Congreso. El cambio climático se activa transversalmente y en forma secundaria a las prioridades de las agendas legislativas de los partidos.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Este proyecto de dictamen se envió a los correos institucionales de todos los diputados el 16/03/12, 13 días antes de la votación en las comisiones dictaminadoras.

<sup>130</sup> La influencia de los representantes del sector privado no es siempre visible durante el proceso legislativo y suele ocurrir en reuniones privadas con los legisladores. En el caso de la LGCC hay tres momentos en los que la presión que ejerció el sector privado durante la creación de la LGCC puede observarse con claridad: 1) el 6 de diciembre de 2011 el senador Ricardo Monreal se posicionó a en contra del dictamen durante su presentación en el pleno de los senadores, otros legisladores cuestionan sus argumentos y los identifican como manifestaciones de las cúpulas empresariales, en especial de organizaciones de productores de acero, quienes siete días después llaman a rechazar la LGCC a través de un desplegado (véase referencia en nota al pie de página 29 de este capítulo); 2) organizaciones empresariales publican entre diciembre de 2011 y marzo de 2012 tres desplegados en diarios nacionales rechazando el contenido del proyecto de LGCC; 3) el 16 de febrero de 2012 el PNUMA organiza en sus instalaciones el encuentro “La Ley General de Cambio Climático: Las ventajas para el sector privado”, en la que participan y discuten legisladores, organizaciones sociales, especialistas y representantes del sector privado en el cual manifiestan públicamente su posición y su rechazo a diversos elementos contenidos en el proyecto. Las preferencias del sector privado se analizarán a mayor detalle en el próximo capítulo.

<sup>131</sup> En todo caso es en el último año de la LXI Legislatura cuando la mayoría de las fracciones parlamentarias comenzaron a incorporar la legislación sobre cambio climático en sus prioridades para los periodos de sesiones, pero esto sólo cuando se hizo evidente la probabilidad de que alguno de los dictámenes pudiera someterse a votación.

Esto implica que: 1) ningún partido puede afirmar que este tema se desprende en particular de su agenda legislativa; 2) al interior de las bancadas durante la LX y LXI legislaturas no existe necesariamente consenso en torno a una ley para regular las consecuencias del Cambio Climático; y 3) en realidad es un conjunto pequeño de legisladores quienes promueven el dictamen la LGCC desde las comisiones de medio ambiente y especiales de cambio climático en ambas cámaras y, a su vez, quienes gradualmente convencen a sus propios compañeros legisladores sobre la importancia de legislar al respecto.

Es verdad que el PVEM, por su misma denominación, presenta continuamente propuestas en su plataforma y agendas legislativas en materia de cambio climático. Sin embargo, como se advierte en la *Figura 2.7*, si bien el PVEM es el partido que más iniciativas presenta en el periodo estudiado (28%), su interés por el cambio climático no se traduce en un número de iniciativas significativamente más alto que el PAN (23%) o el PRI (22%). Tampoco en el número de exhortos sobre este tema el PVEM tiende a destacarse claramente de otros partidos: PVEM 25%, PRI 24%, PAN 23% y PRD 18%. Es muy significativo que mientras el PAN, PRI y PRD contribuyen al proceso con iniciativas que determinan el sentido y alcance de la LGCC, en el caso del PVEM sólo se incorporan al dictamen dos iniciativas cuyo carácter es testimonial y muy poco relevante para comprender el alcance del resultado final.<sup>132</sup>

A pesar de que el proceso de cambio legislativo se detona con la presentación de la iniciativa del senador panista Alberto Cárdenas en 2010, no puede afirmarse que legislar en este tema fuera central en la agenda del PAN o de su gobierno al frente de la Presidencia de la República entre 2006 y 2012. Como se ha señalado anteriormente, el Gobierno Federal no presenta ninguna iniciativa de ley en materia de cambio climático entre 2006 y 2012.

Destaca en entrevista el mismo senador Cárdenas que el apoyo de sus compañeros senadores y diputados puede calificarse como desigual, inconstante, poco interesado y más preocupado por la respuesta del sector privado ante los efectos económicos de regular emisiones de GEI. Mientras que el Gobierno Federal, en especial y paradójicamente la SEMARNAT más que constituirse como un apoyo para acelerar la aprobación de la LGCC, desde su perspectiva representó un actor escéptico ante la estructura particular del proyecto y la presentación de sus observaciones críticas supuso un obstáculo permanente para el proceso de dictamen.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> De hecho las iniciativas del PVEM que se dictaminan para crear la LGCC consisten nuevamente en propuestas para modificar la LEGEEPA y no una ley marco específica. Destaca que este partido haya incorporado en el dictamen una iniciativa con origen en 2007, lo cual representa un intento de posicionarse como el actor político que detonó el proceso de reforma.

<sup>133</sup> En entrevista con el senador Cárdenas, este se muestra sumamente crítico con el desempeño de la SEMARNAT y la identifica como un obstáculo para la aprobación de la ley. En las reuniones de comisiones y ante la reiterada solicitud de las dependencias para introducir cambios de último momento, en ocasiones a través de los enlaces de SEGOB y en otras en forma independiente, era común que los legisladores manifestaran dudas sobre el respaldo del Gobierno Federal a la LGCC.

**Figura 3.3 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo 2006-2012**

Materia de la iniciativa	Publicadas en el DOF	Pendientes comisiones	Con dictamen	Desechadas
<b>Economía, sistema financiero y hacienda pública (incluye paquete económico anual)</b>	43	3	1	2
<b>Seguridad pública y procuración de justicia</b>	19	8	5	3
<b>Educación pública</b>	0	0	0	0
<b>Energía</b>	5	0	0	0
<b>Relaciones internacionales</b>	6	0	0	0
<b>Administración pública</b>	1	0	0	1
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	6	0	1	0
<b>Derechos humanos</b>	1	0	0	0
<b>Vivienda/derechos de propiedad</b>	0	1	0	1
<b>Salud</b>	2	0	0	1
<b>Reforma Política</b>	0	0	0	1
<b>Población</b>	1	0	0	0
<b>Desarrollo social</b>	4	0	0	1
<b>Publicación de leyes</b>	1	0	0	0
<b>Trabajo</b>	1	0	0	0
<b>Sustentabilidad ecológica</b>	1	0	0	0
<b>Procuración de justicia</b>	3	0	0	0
<b>Otros</b>	6	2		1
<b>Total (132)</b>	100	14	7	11

Fuente: SIL<sup>134</sup>

En la *Figura 3.3* puede observarse que la agenda legislativa del Gobierno Federal no incorpora al cambio climático como una prioridad legislativa, a pesar de que este mismo tema es incorporado puntualmente por la administración en el PND y que en este periodo se generan por primera vez la estrategia y el programa nacional sobre cambio climático. De igual forma, el PECC establece como uno de sus objetivos para el fortalecimiento institucional, la necesidad de “revisar el marco jurídico y regulatorio vigente y proponer al Legislativo Federal su adecuación, conforme a los criterios de combate al calentamiento global, así como con los compromisos internacionales adquiridos por México en materia de cambio climático”. A pesar de incorporar este objetivo, el Gobierno Federal en

<sup>134</sup>De acuerdo con el SIL, de estas iniciativas el 76.52% fue aprobado, 8.33% desechado, 7.58% fue dictaminado y 7.58% quedó pendiente en comisiones.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2>

ningún momento presenta una iniciativa en este sentido, impulsa abiertamente el cambio legislativo y mucho menos la creación de una ley del alcance de la LGCC.<sup>135</sup>

La LGCC se dictamina y puede ponerse a votación no porque fuera una prioridad de los partidos o un tema central de la agenda legislativa en esos años. De hecho los partidos de oposición eran escépticos ante el riesgo de que la opinión pública entendiera la creación de la LGCC como un producto derivado de la política nacional implementada por el Gobierno Federal, en un momento en que promocionaba como un éxito de política exterior la COP 16 celebrada en Cancún. El riesgo latente era que la aprobación de la LGCC se convirtiera públicamente en un triunfo para el Gobierno Federal. Al final la LGCC se aprueba porque un grupo pequeño de legisladores mantiene en forma permanente el impulso al tema, lo convierte en un proyecto transversal a las fracciones parlamentarias y logra convencer gradualmente a sus colegas legisladores de la importancia de legislar en materia de cambio climático, a pesar de los cuestionamientos del sector privado y las dudas expresadas en forma reiterada en las opiniones del Gobierno Federal.<sup>136</sup>

**Figura 3.4 Votación de la LGCC 2011-2012**

<b>Votación</b>	<b>Senado 6/12/11*</b>	<b>Diputados 12/04/12**</b>	<b>Senado 19/04/12***</b>
A Favor	78	280	76
En Contra	2	10	0
Abstención	6	1	0
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>291</b>	<b>76</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los diarios de los debates de las Cámaras de senadores y diputados. \*Vota en contra el PT; se abstiene MC, un senador por el PRD y otro por el PAN; \*\* El diario de los Debates no registra la votación por partido, aunque en este caso el PT mantiene su votos en contra con el respaldo de algunos diputados del PRD; \*\*\*El PT no registra voto y MC cambia a favor su abstención en el dictamen anterior.

Es posible dividir a los legisladores más relevantes en proceso de dictamen de la LGCC en dos tipos: los legisladores centrales y los involucrados como

<sup>135</sup> PECC (2010), objetivo 4.2.2, p. 127. En el Anexo II puede observarse con mayor claridad la ambigüedad de la administración pública en torno a este objetivo. A pesar de que este objetivo se enfoca a “revisar el marco jurídico y regulatorio vigente y proponer al Legislativo Federal su adecuación”, la Estrategia 1. evade su cumplimiento: “Coordinar, bajo un enfoque integral y concurrente en la ámbito de competencia de la APF, la formulación de políticas públicas fundadas en la evidencia científica disponible, y orientadas a desarrollar capacidades ante los impactos del cambio climático, en el marco de los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales, ambientales y comerciales, de los que México es Parte, y de tal modo que no se generen obstáculos al comercio internacional”. Como puede observarse, el objetivo se reorienta a la formulación de políticas públicas dentro de las atribuciones de la APF. De igual forma, las líneas de acción establecen mandatos puntuales para SEMARNAT, SE, SFP y CICC desde una perspectiva de fortalecimiento de capacidades organizacionales, sin precisar el alcance y sentido de la revisión propuesta al marco jurídico y regulatorio. Véase *Idem*, p. 246.

<sup>136</sup> Aunque muchos legisladores votan a favor de la LGCC porque al final esa es la definición que adopta su bancada, no porque necesariamente hayan conocido a fondo el proyecto, estuvieran convencidos de sus virtudes o porque en estos meses despertara su interés por el tema. De hecho el debate sobre la LGCC entre 2010 y 2012 fue sumamente acotado a las comisiones respectivas en el Senado y al grupo de legisladores involucrado, el momento de mayor visibilidad pública ocurrió a finales de 2012 y durante los meses en los que se desarrolló el debate en la Cámara de Diputados.

producto de su pertenencia a las comisiones dictaminadoras. El grupo “nuclear” de legisladores que impulsa la creación de la LGCC frente a los otros dos modelos alternativos se limita a los senadores Alberto Cárdenas (PAN), Francisco Labastida (PRI), Margarita Villaescusa (PRI), Rubén Velázquez López (PRD), Ludivina Menchaca (PVEM) y, Eva Contreras (PAN) en durante los primeros meses de 2012 en sustitución del Senador Cárdenas;<sup>137</sup> y a los diputados Ignacio Pichardo (PRI), Araceli Vázquez (PRD) y Ninfa Salinas (PVEM). Aun cuando los Senadores Silvano Aureoles (PRD) y Ricardo Monreal (PT) presentaron iniciativas consideradas en el dictamen, no pueden considerarse parte de este grupo, pues Aureoles se limita a presentar una iniciativa para crear un instituto sobre cambio climático y posteriormente se retira del proceso para licencia como senador para competir en las elecciones para gobernador en Michoacán en 2011. En el caso de Monreal de hecho puede considerarse como un actor opuesto a la aprobación a la LGCC.<sup>138</sup>

Mención especial requiere el caso del senador Alberto Cárdenas del PAN. En su caso no sólo presenta la iniciativa que detona el proceso de creación de una ley general y con ello la apuesta por crear un régimen climático específico; propone y promueve la creación de la Comisión Especial para el Cambio Climático y elabora de hecho el dictamen desde esta comisión; organiza los primeros foros de consulta con especialistas y organizaciones sociales,<sup>139</sup> abriendo con ello el debate a la participación de la sociedad civil; mantiene un diálogo directo con representantes del sector privado y el Gobierno Federal, pero llega a confrontarse con ellos cuando sus demandas amenazan el sentido del proyecto; incluso encabeza la posición de su partido cuando el dictamen se traslada a la Cámara de Diputados, ante la ausencia de algún diputado panista que asumiera activamente ese rol; y es indudable que su insistencia, que para sus colegas llegó a convertirse en necedad, mantuvo activo el tema en diferentes momentos en que las prioridades de la agenda legislativa y la cercanía del proceso electoral amenazaban con sepultarlo.

Paradójicamente su protagonismo también llegó a poner en riesgo el proceso de dictamen. En especial, cuando el proyecto comienza a ser identificado por los especialistas, organizaciones y los propios legisladores como “la ley Cárdenas”,

---

<sup>137</sup> Cárdenas solicita licencia en los primeros meses de 2012 para competir electoralmente como candidato del PAN a la alcaldía de Guadalajara, Jalisco.

<sup>138</sup> Durante la votación en el Senado el 6 de diciembre de 2011 el senador Monreal subió a tribuna a razonar su voto en contra del dictamen y solicitar una moción suspensiva “para poder generar condiciones distintas en la discusión y aprobación de este importante instrumento jurídico”, pues desde su punto de vista no se había escuchado la voz del sector industrial ni tampoco la de los académicos, especialista y las organizaciones sociales. Lo cual reflejaba un absoluto desconocimiento de la cantidad de foros y seminarios organizados desde 2010 por los legisladores involucrados en el tema. En su intervención el senador Cárdenas destacó que en el proceso de dictamen se habían llevado a cabo 150 foros en distintas regiones del país. De igual forma, el senador Pablo Gómez del PRD, miembro de las comisiones dictaminadoras, señaló como respuesta a las afirmaciones de Monreal, que esas “proposiciones no son de consenso, son de una cámara empresarial, pero no son de consenso en el Senado”. Ver el Diario de los Debates del Senado, 6 de diciembre de 2011, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=61&ano=3&id=30760>

<sup>139</sup> Durante la votación del dictamen en el Senado el 6 de diciembre de 2011, el senador Cárdenas hace mención a la celebración de más 150 foros y seminarios en los diferentes estados de la República. El mismo senador Cárdenas organizó y participó de acuerdo en alrededor de 100 foros regionales en los meses posteriores a la presentación de su iniciativa en marzo de 2010. Su activismo generó conflictos con algunos de sus colegas pues a partir de estos foros presentó incluso proyectos de dictamen cuando el este tema no había comenzado a ser analizado por la Comisión de Medio Ambiente.

su capacidad de interlocución con sus colegas se reduce y se vuelve conflictiva con los enlaces y funcionarios del Gobierno Federal. Es la incorporación de actores sociales al proceso y la conformación de un grupo central de legisladores convencidos en la importancia del proyecto de ley (en especial Francisco Labastida, Ninfa Salinas, Araceli Vázquez e Ignacio Pichardo), lo que permite cambiar el énfasis de una agenda personal hacia una propuesta de carácter plural, claramente separada de las prioridades partidistas, y permite aprobar los dictámenes en comisiones y convencer a otros legisladores para que respalden el proyecto en el pleno de ambas cámaras.<sup>140</sup>

Senadores como Velázquez López, Menchaca, Villaescusa o Contreras fueron importantes durante diferentes etapas del dictamen, en especial para conseguir los votos necesarios entre sus compañeros de partido, sin embargo, la figura de Labastida es mucho más relevante al menos por dos razones: 1) la presentación de su iniciativa de ley, aun cuando esto supuso retirar el dictamen ya presentado ante el pleno del Senado en abril de 2001, implicaba que los senadores del PRI respaldarían una versión modificada del proyecto encabezado por Cárdenas; 2) como presidente de la Comisión de Hacienda, comisión co-dictaminadora, garantizaba mantener control sobre el proceso de dictamen y con ello acotar la capacidad de veto del PVEM.

Los diputados Pichardo, Salinas y Vázquez fueron también relevantes porque estos legisladores cargan prácticamente con la responsabilidad de impulsar un voto favorable al proyecto en la Cámara de Diputados, donde el rechazo a la aprobación de la LGCC y la presión del sector privado fueron mucho mayores que en Senado. Ninfa Salinas tuvo un rol protagónico a partir de diciembre de 2011 como presidente de la Comisión de Medio Ambiente y, por lo mismo, como responsable de dictaminar y modificar la minuta enviada por los senadores de tal forma que pudiera superar los cuestionamientos de los diputados del PRI y el rechazo del sector privado. Araceli Vázquez logra impulsar el respaldo de la mayor parte de la bancada del PRD al proyecto. Mientras que Pichardo asume la defensa del proyecto de ley desde su cargo como presidente en turno de Globe Internacional y garantiza la interlocución ante el PRI, lo cual se debe en gran medida a que como legislador por el Estado de México mantenía cercanía con el proyecto del entonces candidato del PRI a la Presidencia Enrique Peña Nieto.<sup>141</sup>

En forma complementaria es necesario incluir a un grupo más extenso de legisladores que debaten puntualmente el contenido del dictamen, pero como

---

<sup>140</sup> El mismo Cárdenas y la senadora Ludivina Menchaca reconocen en entrevista que el protagonismo de Cárdenas y la identificación de la ley con su persona causó molestia entre sus compañeros legisladores y amenazó con paralizar indefinidamente el dictamen. Aunque Cárdenas reconoce la importancia del rol desempeñado por el senador Labastida durante el proceso, también señala que la presentación de una iniciativa de ley por parte del PRI cuando ya se había realizado la primera lectura al dictamen en el pleno el 29 de abril de 2011, reflejaba la preocupación del PRI porque la creación de la LGCC se convirtiera en un triunfo de PAN, pero también como un intento por acotar el protagonismo de Cárdenas.

<sup>141</sup> Adicionalmente es importante destacar que la diputada Vázquez acepta la incorporación del modelo de participación social que hacen en su dictamen los senadores y renuncia a incorporar su propia iniciativa durante el proceso de dictamen en la Cámara de Diputados. De haber insistido en que la minuta de los senadores se dictaminara con su iniciativa, combinado con la presión del sector privado, muy posiblemente el proyecto hubiera terminado “congelado” en la comisión de Medio Ambiente. Por lo cual no se exagera al afirmar que se decisión en gran medida permite que el dictamen se limite a realizar los ajustes necesarios para garantizar su aprobación.

resultado de su membresía a las comisiones dictaminadoras. Sin embargo, estos legisladores, si bien necesariamente se involucran en las diferentes etapas del proceso de dictamen en ambas cámaras, lo hacen en forma desigual, con menor grado de compromiso con la aprobación del proyecto de ley y, en algunos casos, manifestando su franca oposición.<sup>142</sup> En el Senado el dictamen involucra a las comisiones unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Estudios Legislativos; Estudios Legislativos Primera; Estudios Legislativos Segunda; así como la opinión de las comisiones de Comercio y Fomento Industrial y Especial de Cambio Climático. Mientras que en la Cámara de Diputados el dictamen es elaborado únicamente por la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.<sup>143</sup>

Los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios desempeñan sin lugar a duda un rol indispensable para que un proyecto de ley reciba el respaldo de los legisladores en el pleno. Por ejemplo, en el caso de la LGCC la negociación entre coordinadores derivó en el regreso del dictamen comisiones el 29 de abril de 2011, a pesar de haber recibido ya primera lectura, para que el PRI pudiera presentar su propia iniciativa.<sup>144</sup> De igual forma, durante el proceso de dictamen en la Cámara de Diputados en abril de 2012, se identificó al coordinador de la bancada priista, el diputado Francisco Rojas, como un actor contrario a la aprobación de la ley, especialmente ante la presión de cabilderos del sector privado y los diputados de Coahuila de su bancada, quienes rechazaban cualquier regulación sobre el uso del carbón en el sector eléctrico.<sup>145</sup> Sin embargo, aun cuando es claro que el liderazgo de los coordinadores parlamentario importa, es difícil sostener que fueron más influyentes en el caso de aprobación de esta ley que en otro tipo de negociaciones.

Recapitulando, si bien una primera característica del proceso de creación del régimen climático mexicano es la coexistencia de tres alternativas plausibles como resultado del proceso, un segundo elemento definitorio fue que el tema se construye en forma transversal a las agendas partidistas y que, a pesar del activismo gubernamental en la política exterior y la implementación de un programa nacional, el debate adquiere un carácter plural a lo largo de las

---

<sup>142</sup> Es importante mencionar el rol que juegan los asesores legislativos en la elaboración y cambio de contenido de los dictámenes, sin embargo su influencia es difícil de documentar. Durante la votación del dictamen en el Senado el 6 de diciembre de 2012, el senador Cárdenas reconoce y agradece en su discurso la contribución realizada por los asesores de diferentes partidos.

<sup>143</sup> El reglamento del Senado establece en su artículo 178 que las iniciativas deberán turnarse hasta a dos comisiones adicionales a la de Estudios Legislativos. En el caso del dictamen de la LGCC este turno se extiende a tres comisiones y tres de Estudios Legislativos, lo cual refleja la preocupación por los efectos económicos y la presión del sector privado en el marco de las elecciones presidenciales de 2012, ver [[http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos\\_apoyo/documentos/Reglameto\\_Senado.pdf](http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglameto_Senado.pdf)]

<sup>144</sup> El 29 de abril de 2011 se da la primera lectura al dictamen y se envía hasta el siguiente periodo de sesiones para su votación, una semana después se regresa a comisiones para que el PRI incorpore su propio proyecto. Véase Figura 3.3. Fuentes consultadas informalmente en esta etapa argumentaron que el retiro del dictamen fue resultado de la falta de consenso entre bancadas y que el intento por realizar la votación se debió principalmente a la insistencia de Cárdenas. El mismo senador Cárdenas y su asesor Miguel Angel Cervantes confirmaron a través de entrevistas que buscaron forzar la votación ante su fastidio por los continuos cambios a los proyectos de dictamen, la presión del sector privado, la ambigüedad en la posición del PRI y las condicionantes del PVEM.

<sup>145</sup> La defensa de los productores de carbón es un tema central tanto en el encuentro “La Ley General de Cambio Climático: Las ventajas para el sector privado”, organizado el 16 de febrero de 2012 por el PNUMA, como en la sesión de comisiones en la Cámara de Diputados el 29 de marzo. En este caso el liderazgo con los legisladores críticos con la intención de prohibir el uso de carbón en el sector eléctrico lo encabeza la diputada por Coahuila Lily Fabiola de la Rosa, del PRI.

deliberaciones y esto al final representa un factor clave para permitir la aprobación de legislación climática bajo la forma de régimen y no sólo modificaciones minimalistas.

**Figura 3.5 Integrantes de comisiones Dictamen LGCC 2010-2012<sup>146</sup>**

Partido	CMARNP /S	CE/S	CEL/S	CCFI/S	CECC/S	CMARN/D	CECC/D
PRI	3	4	3	4	1	14	6
PAN	6	6	6	6	1	7	4
PRD	1	3	3	3	1	2	2
PVEM	1	1	2	1	1	3	1
Otros	1	1	1	2	2	1	3
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>27</b>	<b>16</b>

Fuente: elaboración propia a partir de información del SIL.

### **3.2.3 La experiencia mexicana frente a la legislación climática internacional**

Un tercer elemento a destacar es la diferencia del régimen climático mexicano frente a otros tipos de legislación nacionales. México no es el único país que ha avanzado en la definición de legislación marco ante el cambio climático, Townshend *et al* (2013) destacan que al menos 33 países cuentan con algún tipo de instrumento ante el cambio climático y que tiende a incrementarse el número de Partes No Anexo 1 que establece alguna modalidad de legislación o política climática nacional. El caso del régimen climático mexicano se distingue claramente como un producto de carácter legislativo, esto es, como un marco institucional derivado de la deliberación parlamentaria diferenciado de la política instrumentada por el gobierno.<sup>147</sup>

En primer lugar, sus objetivos y alcance están claramente diferenciados de otros instrumentos nacionales. La *Figura 3.6* distingue los instrumentos vigentes en diferentes países a partir de cuatro criterios: 1) se crea una legislación climática marco que abarca objetivos de mitigación o adaptación o bien plantea una reestructuración económica desde criterios sustentables. Este es el caso de la LGCC entendida como un régimen climático que involucra objetivos de mitigación y adaptación, diseño de instituciones, gobernanza multinivel y la

<sup>146</sup> Por el Senado se consideran las comisiones de Medio Ambiente (CMARNP/S), Recursos Naturales y Pesca, Energía (CE/S), las tres de estudios legislativos involucradas (CEL/S), Comercio y Fomento Industrial (CCFI/S) y la Especial de Cambio Climático (CECC/S). en el caso de la cámara de Diputados sólo se incluyen las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales (CMARN/D) y la Especial sobre Cambio Climático (CECC/D). La composición de comisiones suele cambiar a lo largo de una legislatura derivado de reacomodos al interior de los grupos parlamentarios. Se toma la distribución de comisiones al momento de que se votan los dictámenes el 6 de diciembre de 2011 en el Senado y el 12 de abril de 2012 en la Cámara de Diputados. Considero que estos momentos reflejan la composición de las comisiones durante la fase crítica de la negociación. En [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/comisiones> puede consultarse la integración de comisiones al final de la LXI Legislatura]

<sup>147</sup> El capítulo dedicado a la legislación mexicana puede consultarse en p. 279-289

inclusión de instrumentos de política pública de distinta naturaleza; 2) se establecen leyes para enfrentar el cambio climático regulando sectores específicos como energía o medio ambiente; 3) el modelo se orienta por una política nacional de cambio climático que involucra mitigación y adaptación, definida por el gobierno aunque en algunas ocasiones con ratificación parlamentaria. Lo que se ha denominado el modelo Calderón, la definición de una estrategia nacional implementada a través de un programa especial, se puede clasificar dentro de esta variante; y finalmente, 4) la definición de políticas de carácter sectorial como un tipo de respuesta fragmentada.

**Figura 3.6 Instrumentos Nacionales ante el Cambio Climático**

<p><b>Legislación Climática Marco</b></p> <p>México (2012), Francia (2009), UE (2009), Filipinas (2009), Corea del Sur (2010), Reino Unido (2008)</p>	<p><b>Legislación Climática Sectorial</b></p> <p>Australia (2011) (E), Bangladesh (2009) (A), Brasil (2009) (A, CUS), Alemania (2007, 2008) (E), Italia (E), Japón (E)</p>
<p><b>Política Pública Climática Marco</b></p> <p>México (2007), Brasil (2007), Chile (2008), China (2011), Colombia (2011), El Salvador (2012), Etiopía (2011), Francia (2010), India (2008), Jamaica (2007), Kenia (2013), Pakistán (2012), Perú (2003), Ruanda (2011), Sudáfrica (2011), Corea del Sur (2010), Vietnam (2011)</p>	<p><b>Política Pública Climática Sectorial</b></p> <p>Argentina (2007) (E), Indonesia (2011) (E), Nepal (2011) (A), Polonia (E) (2003), Rusia (I) (2009), EUA (1963) (CA)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Globe 2012. E=Energética, A=Ambiental, I=Institucional, CA=Calidad del aire, CUS=Cambios en uso del suelo

En segundo lugar, en la mayoría de las experiencias internacionales, hasta en 16 de los casos referidos Townshend *et al* (2013), consisten en modelos de política nacional de cambio climático diseñadas e implementadas desde el gobierno. En tres de esos casos es posible identificar la existencia de un proceso de ratificación parlamentaria, sin embargo, el instrumento no pierde su carácter fundamentalmente gubernamental. De igual forma, en la mayoría de los casos en los que existe una legislación climática marco o legislación de tipo sectorial, esta se propone por el gobierno y sólo posteriormente se recurre al parlamento para su legislación o aprobación, dependiendo de su sistema de pesos y contrapesos.

El caso de la LGCC como legislación climática marco es diferente porque consiste en un producto creado desde el Poder Legislativo con el contrapeso del Ejecutivo. Como se ha señalado, este proyecto de ley no es iniciado originalmente por el Ejecutivo, sino por un legislador en forma independiente a

la agenda gubernamental. Posteriormente es dictaminado por el acuerdo de los diferentes grupos parlamentarios, quienes retoman en algunas ocasiones la opinión y recomendaciones de los representantes gubernamentales, pero que también las rechazan siguiendo su propia agenda y objetivos y de acuerdo a la coherencia de su proyecto legislativo.

En tercer lugar, en tanto la LGCC es un producto legislativo, a diferencia de lo que ocurre con la ENACC y el PECC, la dinámica del debate en el Congreso mexicano contemporáneo tiende a incorporar la voz y opinión de especialistas, académicos, organizaciones sociales y el sector privado. Los cuales participan activa y abiertamente en las diferentes etapas del proceso de dictamen e influyen en la definición y alcance de la ley aprobada. Es posible que en otras experiencias la participación de actores no legislativos haya sido también relevante, en especial la incorporación de intereses del sector privado, sin embargo, el caso mexicano no puede comprenderse si no se entiende también que la aprobación de la LGCC representó un proceso de gobernanza que involucró a múltiples actores.

Si el caso mexicano no se entiende sin la participación de actores sociales, tampoco se comprende sin analizar la aspiración de los legisladores a establecer las bases de una dinámica institucional centrada en entre-juego horizontal y vertical y establecer corresponsabilidad entre políticas sectoriales diferenciadas. Los legisladores no solamente buscaron incorporar objetivos para la mitigación de GEI y la adaptación ante las consecuencias inevitables derivadas del calentamiento global, de la misma forma colocaron en el centro del diseño institucional la necesidad de establecer criterios de coordinación en forma multinivel. Diferentes gobiernos y organizaciones internacionales reconocen públicamente la particularidad y complejidad de la LGCC y su diseño representaba en ese momento, al menos en el papel, la legislación climática más comprehensiva y compleja del mundo, lo cual cobra mayor relevancia si se considera la definición de México como país No Anexo 1.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> En los días posteriores a votación de la LGCC en el Senado, tanto la Unión Europea, el PNUMA y la red de legisladores GLOBE emitieron declaraciones reconociendo la importancia y relevancia de la legislación aprobada en México. En abril de 2012 es posible encontrar comunicados y notas que destacan el alcance de la LGCC. Para WWF, “The Mexican Senate has passed the developing world’s first comprehensive climate change law, placing the nation within a small group of innovative countries that are taking firm action against climate change”, [[http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?204332](http://wwf.panda.org/wwf_news/?204332)]; en el mismo sentido, Erik Vance afirmaba en la revista *Nature* que “The Mexican legislature passed one of the strongest national climate-change laws so far” [<http://www.nature.com/news/mexico-passes-climate-change-law-1.10496>]; Andrés Ávila Akerberg destaca que en ese periodo México es el único país de América del Norte capaz de aprobar legislación en materia de cambio climático, en “Éxitos y fracasos de la legislación de cambio climático en América del Norte”, [[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502012000300007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502012000300007&script=sci_arttext)]

### 3.3 La dinámica del entre-juego vertical nacional-internacional

Es importante considerar como una particularidad del diseño de la legislación climática mexicana, que esto ocurre en un contexto caracterizado por una participación muy activa en las negociaciones internacionales en materia de cambio climático.

El entre-juego de la política nacional sobre cambio climático y la negociación internacional fueron importantes para los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, pero para Felipe Calderón se convirtió en un eje rector de la política exterior mexicana entre 2006 y 2012. Esto refleja la vocación multilateralista que caracteriza a la política exterior mexicana y de la continuidad en la posición nacional ante las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Sin embargo, tampoco puede entenderse fuera de una estrategia orientada a promover globalmente tanto una imagen de país comprometido con el cambio climático como el liderazgo de Felipe Calderón en este tema en particular.<sup>149</sup>

Los gobiernos mexicanos mantuvieron desde 1992 una participación especialmente activa en la construcción de la arquitectura climática global. México ratificó oportunamente la CMNUCC y el PK. Promulga la CMNUCC el 7 de mayo de 1993 y el PK el 24 de noviembre del 2000, los cuales entran en vigor internacionalmente el 21 de marzo de 1994 y el 16 de febrero de 2005, respectivamente. De igual forma, al elevar a rango de compromiso internacional las metas nacionales para reducción de GEI establecidas en el PECC (2009), se convirtió en uno de los primeros países No Anexo 1 en definir obligaciones voluntarias en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el Acuerdo de Copenhague.<sup>150</sup>

La posición mexicana en las negociaciones climáticas se ha caracterizado por su consistencia en el impulso a acuerdos que incluyan metas de mitigación más ambiciosas de carácter vinculante, aunque ha hecho esto diferenciándose claramente de las estrategias y posiciones de otras naciones, en especial de otras Partes No Anexo 1. El activismo mexicano no se limita al impulso a acuerdos, de igual forma se ha definido como una línea estratégica el cumplimiento de obligaciones más allá de lo establecido por la CMNUCC. En este sentido, México es el país que mayor número de comunicaciones nacionales ha presentado como Parte No Anexo 1 del PK. De acuerdo con la información publicada por la CMNUCC, 146 países considerados no Anexo 1 cumplieron con la entrega de la comunicación nacional inicial y 102 de ellos han

---

<sup>149</sup> Véase Luis Alfonso de Alba (2010) y Avila Akerberg (2011). Calderón llega incluso a ser reconocido como uno de los líderes más influyentes en materia de cambio climático, ver [<http://roadtoparis.info/top-15-most-influential-people-climate-change/>]

<sup>150</sup> Ver "Copenhagen Accord; National Mitigation Actions of Mexico to be included in Appendix 2 Mexico adopted its Special Climate Change Program in 2009 including a set of nationally appropriate mitigation and adaptation actions to be undertaken in all relevant sectors. The full implementation of the Programme will achieve a reduction in total annual emissions of 51 million tons of CO<sub>2</sub>e by 2012, with respect to the business as usual scenario. Mexico aims at reducing its GHG emissions up to 30% with respect to the business as usual scenario by 2020, provided the provision of adequate financial and technological support from developed countries as part of a global agreement. [[http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php)]

presentado una segunda. Solamente seis de estos países (Corea del Sur, México, Emiratos Árabes Unidos, Moldavia, la República de Macedonia y Uruguay) han presentado una tercera y únicamente México ha entregado una cuarta y quinta comunicaciones.<sup>151</sup>

México se incluye entre el grupo de seis países (Argentina, Jordania, México, Micronesia, Senegal y Uruguay) que cumplen con la obligación de presentar este tipo de reporte en el mismo año de entrada en vigor del PK y es el primero en haber reportado avances a través de una segunda, tercera, cuarta y quinta comunicaciones. El nivel de compromiso de México con las obligaciones que establece la CMNUCC sólo puede compararse con Corea del Sur, que ha entregado tres comunicaciones, y se diferencia claramente de otras Partes No Anexo 1<sup>152</sup> que contribuyen crecientemente a las emisiones de GEI pero solo han publicado información sobre sus políticas nacionales y reportado avances en dos ocasiones, como son los casos China, India, Indonesia o Sudáfrica.

México presentó su Primera Comunicación a la mitad del periodo de gobierno de Ernesto Zedillo, y la administración Fox entregó la Segunda (2001) y Tercera (2006) comunicaciones. Durante el gobierno de Felipe Calderón se actualiza la información en forma mucho más sustantiva (2009 y 2012) con la intención de poner en el centro de los reflectores internacionales la voluntad de cumplir compromisos más allá de las obligaciones establecidas por el PK y difundir los avances alcanzados a nivel nacional como resultado de los objetivos y metas perfilados en la ENACC y el PECC.

En la ENACC se define como posicionamiento nacional que “la estructura y el alcance de las obligaciones acordadas por La Convención y en el Protocolo de Kioto deberán evolucionar, en el sentido de profundizar los compromisos de los países desarrollados (Anexo I), así como la progresiva ampliación de la participación de aquellos que hoy, como México, se encuentran en desarrollo”.<sup>153</sup> Lo cual supone reconocer que los “países en desarrollo avanzados”, deben realizar mayores esfuerzos de mitigación de energía, definición de metas cuantitativas de emisiones y revisión y monitoreo de instancias internacionales, sin que estas se entiendan necesariamente como obligaciones sujetas a penalización.<sup>154</sup>

Esta definición se incorpora a su vez en el PECC como parte de los Elementos de Política Transversal en el objetivo 4.1, con énfasis en cooperación para la mitigación y adaptación, la creación de mecanismos de financiamiento internacionales como el Fondo Verde y la transferencia de tecnología. Aunque la redacción del PECC sugiere un vínculo transversal entre los compromisos internacionales, la ENACC y el PECC, en este caso no se definen metas específicas a cumplir en este período ante el énfasis en el carácter voluntario de la política nacional.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Ver [http://unfccc.int/national\\_reports/non-annex\\_i\\_natcom/submitted\\_natcom/items/653.php](http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/submitted_natcom/items/653.php) (consultada el 1 de Julio de 2014) En otro sentido se ha dado impulso al MDL

<sup>152</sup> *Idem*

<sup>153</sup> ENACC, p. 143

<sup>154</sup> *Idem*, p. 144

<sup>155</sup> PECC p. 119-126

Al promover el cumplimiento de obligaciones de mitigación y el compromiso con contribuciones financieras para los países industrializados, en este periodo México se distancia de las posiciones del denominado “grupo paraguas”,<sup>156</sup> pero al reconocer la necesidad de que las economías emergentes asuman también obligaciones de mitigación, también se aleja de las estrategias desarrolladas por los BRICKS o el G-77 especialmente a partir del Plan de Acción de Bali. Desde esta perspectiva, la posición mexicana ha tendido a coincidir con países miembros de la UE como Alemania, Suecia o Dinamarca o economías emergentes como Corea del Sur.<sup>157</sup>

Durante la administración Calderón la negociación internacional se convirtió en un elemento de entre-juego con las definiciones de la política nacional en un doble sentido, por un lado los compromisos internacionales adquiridos, el activismo mexicano en las negociaciones internacionales y el creciente impacto mediático y político de las cumbres climáticas, se utilizaron para justificar la necesidad de avances en el ámbito nacional; por el otro, la definición de la estrategia y el programa nacionales o el desarrollo de metodologías para elaborar planes a nivel estatal, así como la deliberación legislativa orientada a crear la LGCC, se promocionaban a nivel internacional como una muestra del compromiso y liderazgo mexicano en el tema. La presentación de las dos comunicaciones nacionales en 2009 y 2012 debe entenderse en este sentido.

La organización de la COP 16, celebrada en Cancún, y la incorporación de una agenda climática en la reunión del G20 de 2012, permiten comprender la importancia del entre-juego de las definiciones nacionales y la política internacional en este periodo. En especial la organización de la COP, la cual se perfilaba como una decisión sumamente riesgosa ante el previo fracaso de Copenhague<sup>158</sup>, se traduce en un éxito para la administración Calderón en varios sentidos: a) permite relanzar una negociación internacional estancada abriendo una vía paralela basada en un portafolios de proyectos y mecanismos que no dependiera de un gran acuerdo vinculante; 2) integra la propuesta esbozada en el PECC (2009) para crear un Fondo Verde orientado a garantizar mayores recursos para financiar proyectos de mitigación y adaptación en países no Anexo 1<sup>159</sup>; 3) consolida la proyección de la política exterior mexicana en las negociaciones internacionales y permite posicionar el liderazgo de Felipe Calderón como un actor central en las definiciones climáticas globales; 4) y, lo que no es menos relevante, coloca bajo reflectores nacionales e internacionales las definiciones de la política nacional de cambio climático instrumentadas durante este periodo de gobierno.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> El grupo paraguas suele incorporar a países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Suiza y Japón.

<sup>157</sup> En la ENACC se refiere que la salida del G77 y China representó en un inicio el riesgo de aislamiento en las negociaciones climáticas, pero posteriormente se logró articular la posición mexicana con la OCDE o con el surgimiento de grupos mixtos. La apuesta por organizar exitosamente la COP16 debe entenderse como parte de esta estrategia de diversificación de la política exterior mexicana ante el cambio climático. Ver p 142-143.

<sup>158</sup> Ver Le Clercq (2010), de Alba (2010) y Hedegaard (2010).

<sup>159</sup> PECC, p. 121-123

<sup>160</sup> Ver de Alba (2010) y Hedegaard (2010), op. Cit.

A lo largo del debate legislativo la cooperación internacional y la participación activa de México en las negociaciones climáticas fueron un tema recurrente. En los diferentes proyectos que se discuten no se llegan a incorporar mandatos específicos relacionados con el entre-juego nacional-internacional. En todo caso reconocen la importancia de que a través de la CICC se coordine el cumplimiento de compromisos internacionales. Esto supone que, en primer lugar, se asume el status de Parte No Anexo 1 y por lo mismo la política nacional se entiende como un esfuerzo voluntario para avanzar nacionalmente en una transición hacia la sustentabilidad; y en segundo lugar, que los diferentes partidos reconocen la importancia de mantener una conducción de la política exterior basada en lo establecido por el artículo 89 constitucional fracción X, aunque sujeto al análisis y contrapesos del Senado de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 constitucional, fracción I.

Si bien en este periodo se apuesta por una estrategia internacional más visible y agresiva, lo cierto es que se enmarca dentro de la posición nacional definida desde la década del noventa. El elemento verdaderamente novedoso, y que en muchos sentidos fundamenta la proyección internacional de la administración Calderón, es la formulación e implementación de una política nacional a través de la cual un país no Anexo 1 asumía voluntariamente compromisos para reducir emisiones de GEI. Independientemente de la proyección que tuvo la posición mexicana en las negociaciones climáticas internacionales entre 2006 y 2012, el núcleo del modelo Calderón consistió, sin embargo, en la definición de una política nacional con objetivos y metas medibles y verificables.

Por otro lado, sería erróneo suponer que el diseño de la legislación climática fue una derivación inevitable del activismo mexicano en las negociaciones internacionales. Aunque los legisladores identificaran beneficios para la posición mexicana en la aprobación de la LGCC, el proceso corrió por un cauce independiente y orientado por un debate sobre los beneficios nacionales de aprobar legislación climática y, con ello, dar impulso a una forma de transición hacia la sustentabilidad. Para la sede mexicana del PNUD, la representación de la Unión Europea en México y Globe Internacional, la eventual aprobación de la LGCC era altamente relevante porque representaba el caso de un país no Anexo 1 elevando a rango de ley obligaciones voluntarias de mitigación.<sup>161</sup> Mientras que para la SER, en su función de cabeza de las negociaciones internacionales, la creación de la LGCC fortalecía su capacidad de interlocución en las cumbres climáticas. Sin embargo, y a pesar de los efectos favorables que tuvo para la política exterior mexicana o para la negociación internacional, el dictamen y aprobación de la LGCC respondió a objetivos fundamentalmente nacionales. En otras palabras, la aprobación de la LGCC se conformó como un proceso de carácter endógeno a la deliberación parlamentaria y su resultado consistió en un punto de convergencia entre las posiciones de los partidos, el Gobierno Federal y los actores sociales involucrados en el proceso.

---

<sup>161</sup> Sobre los reconocimientos internacionales a la legislación aprobada, véase nota al pie 38 en este capítulo.

## **Capítulo 4.- El entre-juego en los modelos alternativos para la política climática mexicana y las preferencias de los actores**

## 4.1 Introducción

Uno de los argumentos centrales del capítulo anterior consistió en que durante la deliberación para la construcción del régimen climático mexicano coexistieron tres modelos alternativos: el modelo Calderón, la reforma a la LEEGPA y la creación de la LGCC. Estos modelos se constituyeron como alternativas legislativas viables a tal grado que prácticamente cualquiera pudo haberse impuesto como el equilibrio resultante de la negociación parlamentaria.

Estos modelos representaban formas claramente diferenciadas para regular la respuesta pública ante el cambio climático y establecer obligaciones nacionales de mitigación y adaptación (Véase en especial la *Figura 4.7*) El modelo Calderón suponía continuar con una línea de objetivos y metas definidas a través de un programa nacional, sin la necesidad de realizar modificaciones a la legislación vigente, a pesar de que en el PECC se establecía como un objetivo la adecuación del marco jurídico. La propuesta encabezada por el PVEM se limitaba a modificar cuatro artículos y crear un capítulo específico sobre cambio climático en la legislación ambiental marco, la LEGEPA. Mientras que el proyecto de LGCC Climático suponía crear un régimen climático específico. En cada uno de ellos se incorporan elementos de la política climática desarrollada entre 2006 y 2012, aunque se da un tratamiento diferente a los programas, los tipos de instrumentos, la coordinación entre dependencias y se responde de diferente el problema del entre-juego entre ámbitos y niveles de gobierno.

Tanto para la presentación de los proyectos de ley más relevantes a partir de 2010 y durante su posterior análisis en ambas cámaras, el modelo Calderón adquiere una relevancia central. Esto es así porque este modelo representa la política climática implementada en México entre 2006 y 2012. Si bien en abril de 2005 se instala la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y en 2006 el Gobierno Federal hace público el Inventario Nacional de Emisiones y presenta con la Tercera Comunicación Nacional un diagnóstico exhaustivo encaminado a establecer la ENACC y el PECC, es a partir de 2007 cuando esto se traduce en líneas estratégicas y en objetivos y metas medibles y verificables.<sup>162</sup>

Las propuestas más relevantes presentadas por los legisladores a partir de 2010, esto es, los proyectos que realmente orientan las deliberaciones y definen las alternativas a dictaminar, partían de una revisión de la política climática de este periodo, de una evaluación sobre su alcance y resultados, e identificaban como un problema central su continuidad en el largo plazo a través, bien a través de modificaciones a las leyes vigentes o con la creación de un nuevo marco legal. Es con la discusión sobre sus características y componentes particulares, la definición específica de estrategia, programa, metas y objetivos, que los legisladores se plantean la necesidad de crear un régimen climático específico. El modelo Calderón adquiere entonces una doble dimensión: la política nacional se toma como referencia para legislar y su continuidad representa al mismo tiempo un resultado preferido por algunos de los actores.

---

<sup>162</sup> Aunque de hecho el INE había venido desarrollando investigación y generando información relevante. Ver publicaciones CC : [http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/catalogo\\_publicaciones/pubTema.html?cvetema=4](http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/catalogo_publicaciones/pubTema.html?cvetema=4)

Al momento en que las definiciones sobre política climática se convierten en objeto de la deliberación legislativa, el proceso se orienta a resolver cinco grandes problemas, los cuales suponían tomar como referente la política implementada por el gobierno federal, pero desde la evaluación crítica sobre sus objetivos y alcance:

- 1) Entre juego horizontal nacional o la coordinación entre dependencias federales para el cumplimiento de las metas y objetivos estratégicos.
- 2) Entre-juego vertical nacional o el problema de concurrencia entre niveles de gobierno.
- 3) El problema de la correspondencia entre objetivos sectoriales.
- 4) El contexto más amplio de transición a la sustentabilidad y los instrumentos y metas para lograrlo.
- 5) La continuidad de la política de cambio climático en el largo plazo.

Este capítulo se enfocará a dos grandes problemas. Primero, el análisis de las diferencias entre los tres modelos, la forma diferenciada en que respondían a estos problemas y proponían definir las bases de la política climática nacional; segundo, las preferencias de los actores legislativos y no legislativos con respecto a estas alternativas para el diseño de la legislación climática mexicana, con lo cual es posible explicar porque se impone la aprobación de la LGCC como el equilibrio resultante.

#### 4.2 Coordinación multinivel y entre-juego horizontal nacional en los modelos de política climática.

Independientemente de la proyección que tuvo la posición mexicana en las negociaciones climáticas internacionales entre 2006 y 2012, el núcleo del modelo Calderón consistió justamente en la definición de una política nacional con objetivos y metas medibles y verificables. El modelo Calderón consiste en la definición de una política nacional de cambio climático para el período 2007-2012 y un esquema de coordinación entre dependencias de la Administración Pública Federal para cumplir con objetivos y metas de mitigación y adaptación. Como estructura de planeación contiene definiciones metodológicas para la elaboración de planes estatales de acción climática en congruencia con los objetivos de la estrategia y el programa nacionales.

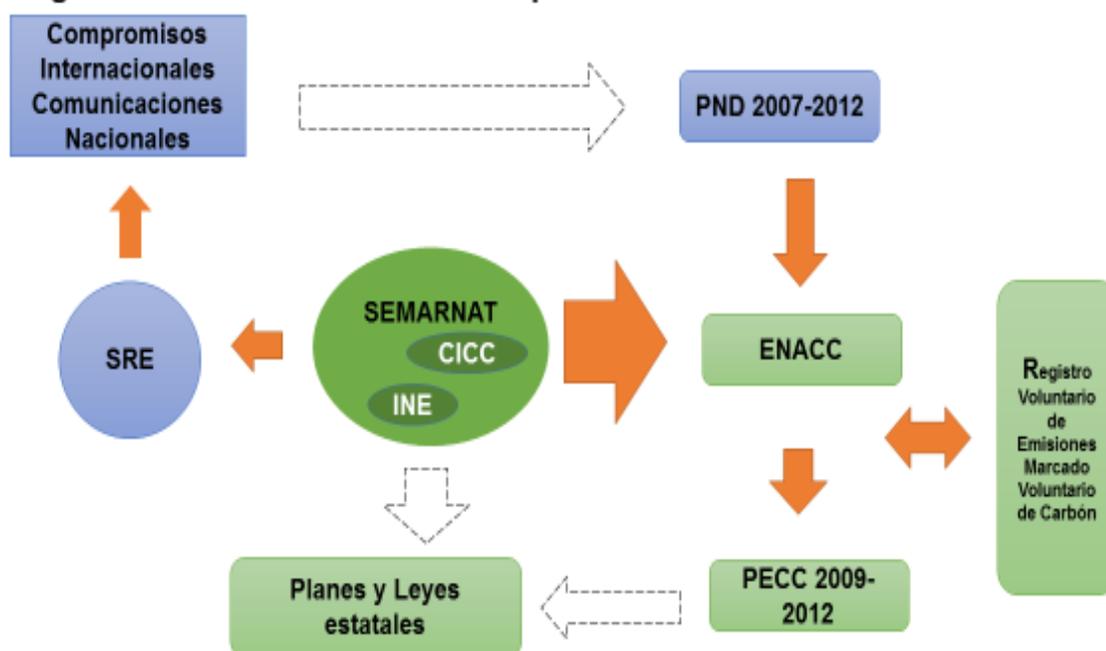
Desde una perspectiva de entre-juego es posible dividir los principales elementos del modelo Calderón en: 1) Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) como responsable de coordinar las acciones de mitigación y adaptación de la APF; 2) objetivos y líneas estrategias formulados en el PND y la ENACC e implementados a través del PECC; 3) coordinación con entidades federativas para la elaboración de planes de acción climática estatales; 4) Registro de Emisiones y Mercado de carbón voluntarios (*Figura 4.1*)

La deliberación legislativa sobre la legislación climática enfrentaba la necesidad de resolver cinco grandes problemas derivados de la política implementada por el gobierno federal: continuidad, entre-juego horizontal nacional, entre-juego vertical nacional, correspondencia y mecanismos para la transición hacia la sustentabilidad. Los tres modelos que representaron una alternativa durante la deliberación legislativa, proponen solucionar estos problemas de diferente forma. Las iniciativas insignia presentadas a partir de 2010, y a diferencia del tipo de proyectos impulsados sobre la materia en años anteriores, consideraban esta problemática y tenían entre sus objetivos centrales garantizar, a través del diseño de un nuevo marco legal, la continuidad en las definiciones de una política que sólo podían generar resultados si mantenía su coherencia en el largo plazo. Crear una ley específica implicaba formalizar las bases de la política climática mexicana y establecer las bases para su continuidad a lo largo del tiempo.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Sobre la formulación de la política climática y la planeación en el largo plazo, ver Le Clercq (2011A)

**Figura 4.1 El Modelo Calderón: la política climática mexicana 2006-2012**



Fuente: Elaboración propia partir de la información presentada en las 4ª. Y 5ª. Comunicaciones Nacionales ante la CMNUCC

Independientemente de sus virtudes y limitaciones, el principal problema del modelo Calderón era su incapacidad para garantizar su propia continuidad más allá del 2012. Si bien el PECC es diseñado como un instrumento de planeación que establece metas de mitigación inmediatas (51 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> hacia 2012), de largo plazo (objetivo indicativo de reducir 50% de emisiones totales hacia 2050) y que perfila una trayectoria de adaptación dividida en etapas de evaluación de vulnerabilidad y valoración de implicaciones económicas (2008-2012), fortalecimiento de capacidades específicas (2013-2030) y consolidación de capacidades (2031-2050), lo cierto es que su continuidad se consideraba incierta por dos razones principales.

En primer lugar, aunque la definición de metas y obligaciones de mitigación tenía como fundamento el escenario tendencial de emisiones de CO<sub>2</sub> establecido en la Línea Base de Emisiones, el PECC establece claramente que representan únicamente un “objetivo indicativo o meta aspiracional”, supeditado a que los “países industrializados faciliten los apoyos financieros y tecnológicos que complementen los esfuerzos nacionales”.<sup>164</sup>

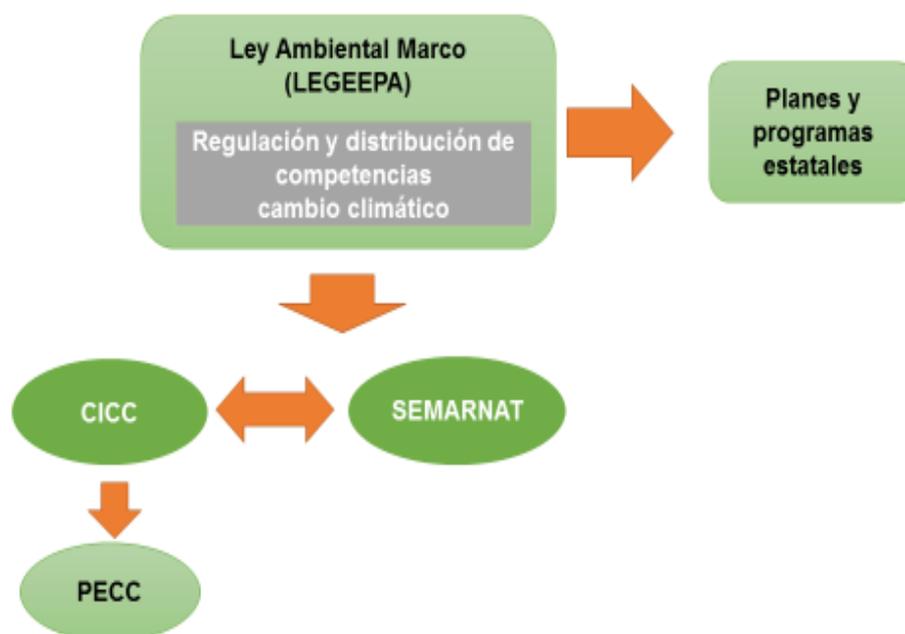
En segundo lugar, el PECC no se define como “jurídicamente vinculante” y por lo mismo ninguno de sus instrumentos podía extender sus objetivos más allá del 2012. Incluso aun cuando explícitamente se señala que “sería deseable que se relacionara con una reforma legislativa posterior, que obligara a desarrollar inventarios de emisiones de GEI completos y rigurosos con periodicidad fija (por

<sup>164</sup> PECC (2009), p. 20 y 48.

ejemplo: cada tres años) y a analizar y reportar la consistencia entre la trayectoria real de nuestras emisiones y el logro de la meta indicativa de largo plazo”, y que esto se define como el objetivo 4.2.2<sup>165</sup>, lo cierto es que el gobierno federal no presentó ninguna propuesta de ley en este sentido (*Figura 3.3*) y, por el contrario, mantuvo una posición ambigua e incluso contradictoria durante todo el proceso de análisis y dictamen de la LGCC.

Ante este nivel de ambigüedad, tanto el modelo enfocado a aumentar la capacidad regulatoria sobre cambio climático de la LEGEEPA como la propuesta para crear una LGCC, asumen como objetivo prioritario garantizar continuidad de la política de cambio climático. En el primer caso, el Modelo LEGEEPA, busca resolver la continuidad de la política climática otorgando fundamento legal a la CICC y al PECC y definiendo los elementos mínimos que debe contener el Programa, entendido como una parte de la legislación ambiental marco.<sup>166</sup>

**Figura 4.2 Regulación Climática dentro de LEGEEPA**



*Fuente:* Elaboración propia partir del proyecto de dictamen desechado en Cámara de Diputados 25/04/12

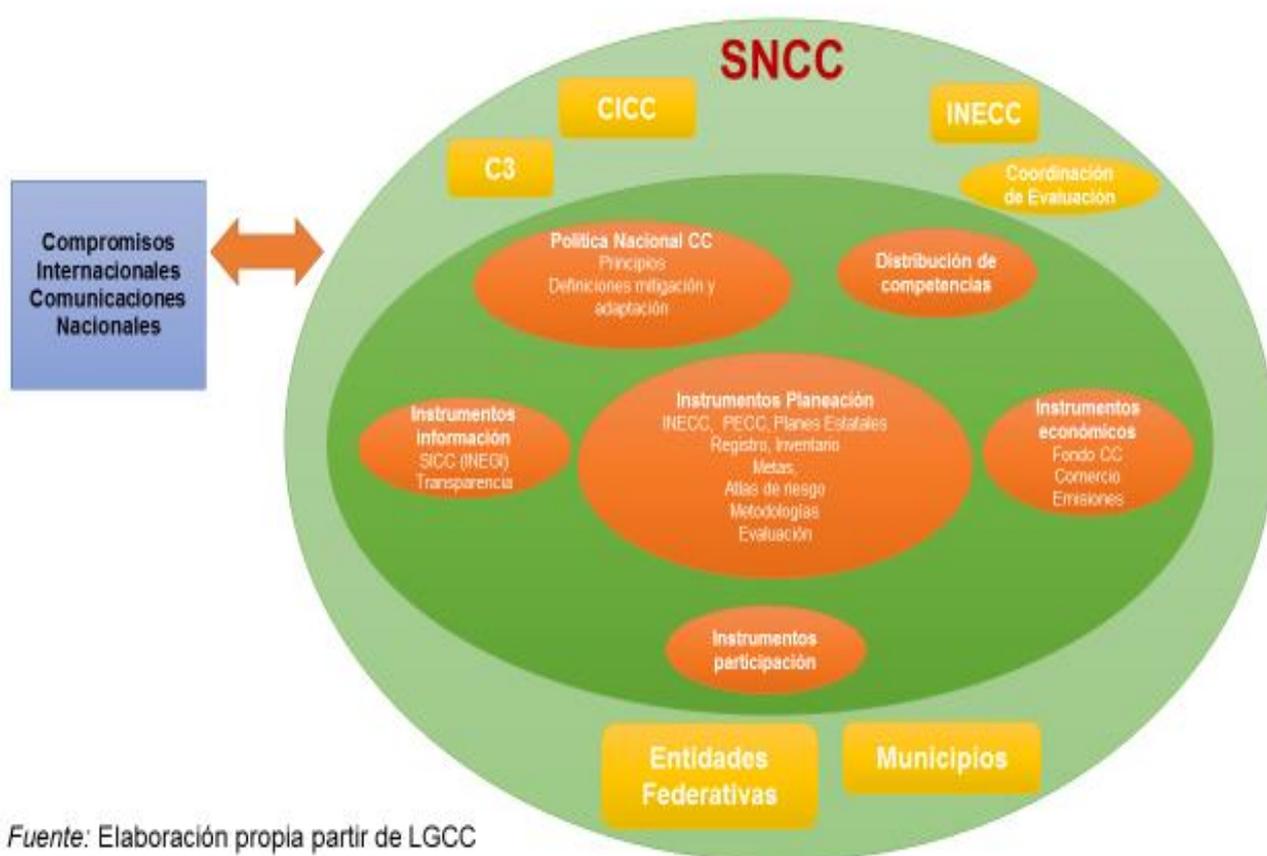
La LGCC, entendida como un régimen climático específico, desarrolla un mandato de ley exhaustivo que abarca: 1) la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático y garantizar fundamento legal de la CICC; 2) revisión de la ENACC cada diez años en materia de mitigación y cada seis en lo respecta a adaptación, así como definición de su contenido mínimo; 3) escenarios, línea base y metas de emisiones definidos en trayectorias de 10, 20 y 40 años; 4) PECC y programas estatales con objetivos y metas de carácter sexenal, así

<sup>165</sup> Ver p. 48 y 127.

<sup>166</sup>Ver artículos 116 BIS y 116 BIS 1 del dictamen, en Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2987-II, martes 13 de abril de 2010, en [<http://gaceta.diputados.gob.mx/>]

como identificación de contenido mínimo; 5) Inventario y registro de emisiones obligatorios; 6) Fondo Verde orientado a captar y canalizar recursos a medidas de mitigación y adaptación; 7) creación de un sistema de información sobre cambio climático; 8) mecanismos de evaluación periódica de objetivos y metas de los programas; obligación de los tres niveles de gobierno de elaborar y publicar atlas de riesgo; 9) para el Cambio Climático como se verá más adelante, en el caso de la LGCC esto incluye la definición explícita de sus atribuciones; 10) lineamientos para la expedición de normas oficiales mexicanas.

**Figura 4.3 Estructura Ley General de Cambio Climático**



En el modelo LEGEEPA y en la LGCC el diseño se justifica por la necesidad de resolver el problema de la continuidad de la ENACC, el PECC y los diferentes mecanismos previamente definidos en el modelo Calderón. Más que una ruptura con la política desarrollada durante la administración Calderón, estamos de hecho ante propuestas de revisión e institucionalización a través de modificaciones mínimas dentro de la ley ambiental marco o con la creación de un régimen climático específico.

Sería un error pensar que las diferentes iniciativas dictaminadas buscaban únicamente institucionalizar el modelo Calderón, de igual forma pretendían dar mayor transversalidad a sus objetivos y metas, correspondencia más efectiva entre estas y la definición de otras políticas sectoriales, mejor coordinación entre niveles de gobierno y nuevos criterios para convertir la respuesta ante el cambio climático en la base para una transición hacia la sustentabilidad.

Las funciones de la CICC para coordinar dependencias federales y garantizar la coherencia de los objetivos y programas establecidos en el PECC, se convirtió en un tema central de las deliberaciones de los legisladores, tal como se desprende de las exposiciones de motivos, pues se consideraba que uno de los defectos más notables del modelo Calderón era su capacidad para coordinar la implementación de la política horizontal y verticalmente.

La CICC tiene una relevancia central como un elemento de entre-juego, en tanto representa el mecanismo específico diseñado por el Gobierno Federal para garantizar la transversalidad de la política climática y coordinar las decisiones con las dependencias federales y los gobiernos de las entidades federativas. Si bien la CICC surge desde 2005, durante la administración Calderón se reconoce formalmente en documentos oficiales como el elemento articulador para la formulación e implementación de la ENACC y el PECC. La Cuarta Comunicación identifica a la CICC como un arreglo institucional que “ha coordinado las actividades de las dependencias de la Administración Pública Federal, relacionadas con la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención y mitigación de las emisiones GEI y la adaptación a los efectos del cambio climático”.<sup>167</sup>

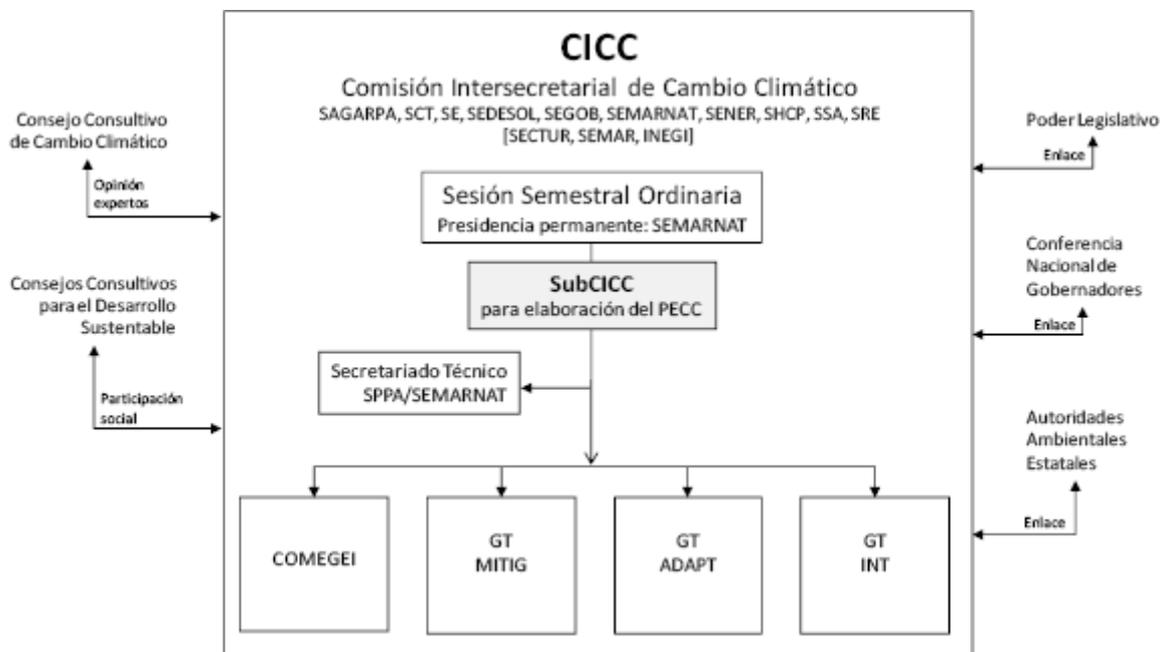
Al involucrar a siete secretarías de Estado en la planeación de la política climática a través de reuniones semestrales, coordinadas por la SEMARNAT, se estableció un esquema para permitir una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno, resolver los problemas de correspondencia derivados de la coexistencia conflictiva entre marcos institucionales y programas de política públicas diferenciados pero concurrentes en la problemática del cambio climático, al igual que orientar la política pública de largo plazo por criterios de sustentabilidad.<sup>168</sup> Con la participación de organizaciones sociales en su Consejo Consultivo, se buscaba involucrar a los especialistas en el diseño y evaluación de los programas y, con ello, garantizar también su legitimidad.

---

<sup>167</sup> Cuarta Comunicación Nacional, p. 18

<sup>168</sup> El acuerdo establece que la comisión deberá integrarse por al menos La Comisión se integrará por los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Comunicaciones y Transportes. ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, DOF 25 de abril de 2005  
[[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2034062&fecha=25/04/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2034062&fecha=25/04/2005)]

**Figura 4.4 Estructura de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático 2005-2012**



Fuente: tomado de PECC 2009 p. 174

En el acuerdo que crea la Comisión se establece que esta tendrá como atribuciones desde formular y coordinar la implementación de las políticas y estrategias nacionales; vigilar e impulsar la coordinación entre entidades de la APFD fungir como autoridad designada, formular la posición nacional ante la CMNUCC, el PK y seguimiento a la Junta Ejecutivas del MDL; promover ante el sector privado y los gobiernos locales el registro de proyectos de reducción de emisiones; emitir la carta de aprobación para proyectos de reducción y captura de emisiones GEI ; promover acuerdos de cooperación en la materia; Impulsar proyectos de investigación y difundir información sobre cambio climático; y lo que es central para esta investigación, “VI. Proponer ante las instancias competentes, la actualización, el desarrollo y la integración del marco jurídico nacional en materia de prevención y mitigación del cambio climático, así como la adaptación al mismo”.<sup>169</sup>

Durante la deliberación legislativa las críticas al modelo Calderón se enfocaron justamente a la figura de la Comisión y su capacidad real para coordinar a las secretarías de Estado y garantizar correspondencia entre los programas de gobierno y los objetivos de la política climática. Para los legisladores, al igual que para las organizaciones sociales involucradas, no resultaba claro que a pesar de las diferentes atribuciones que le asigna el Acuerdo, la CICC fuera algo más que un membrete formal sin capacidad real de formular e implementar la política

<sup>169</sup> La explicación de la estructura de la CICC y sus funciones puede encontrarse también en la Tercera (p. 71-73), Cuarta y Quinta Comunicaciones Nacionales, el PECC

nacional o coordinar efectivamente las acciones de las secretarías de Estado. Parecía claro que la SRE fungía como autoridad designada y punto focal ante la CMNUCC, mientras que SEMARNAT coordinaba en realidad la formulación de la ENACC y el PECC, independientemente de la existencia y atribuciones de la CICC.

Lo que resultó evidente entre 2010 y 2012, es que la CICC fue un actor inexistente e irrelevante para la creación de la LGCC. El diálogo entre que legisladores y representantes del Gobierno Federal para establecer una ley marco en materia de cambio climático, y a lo largo de todo el proceso de dictamen, no fue articulado desde la CICC, como formalmente se desprende del mandato de “VI. Proponer ante las instancias competentes, la actualización, el desarrollo y la integración del marco jurídico nacional en materia de prevención y mitigación del cambio climático, así como la adaptación al mismo”.<sup>170</sup> Las interacciones entre legisladores y funcionarios ocurrían directamente con los enlaces legislativos de las diferentes dependencias involucradas o a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de SEGOB.

Los comentarios y opiniones del Gobierno Federal al respecto de los diferentes dictámenes, se presentaban ante los legisladores en forma separada, y en ocasiones descoordinada, por cada dependencia. Era evidente también la inexistencia de una visión común articulada desde la CICC. Lo cual se repite en la interacción de funcionarios públicos y legisladores durante el proceso de planeación de la COP 16 celebrada en Cancún. En ambos casos, durante el análisis de los dictámenes y la organización de la cumbre climática, los legisladores dialogaron directamente con representantes de las Secretarías de Estado, en ningún momento recibieron información oficial o asistieron a encuentros de trabajo dentro del marco formal de la CICC.

Esta ambigüedad sobre la existencia misma, el funcionamiento y la capacidad real de la CICC para coordinar los trabajos del Gobierno Federal sobre cambio climático, sumado a la falta de información pública al respecto de los acuerdos alcanzados en sus reuniones de trabajo, explica el énfasis que ponen los legisladores en elevar el rango legal de la CICC y formalizar en forma más clara los criterios de coordinación y transversalidad de la política climática.

En el modelo enfocado a aumentar la capacidad regulatoria sobre cambio climático dentro de la LEGEEPA (Figura 4.2), se crea un artículo 116 Bis1 que establece a la CICC como el organismo del Ejecutivo Federal responsable de “coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal relativas a la formulación e instrumentación de la política nacional de cambio climático en materia de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y el cumplimiento de los compromisos suscritos por México en la convención marco en la materia, su protocolo y los demás instrumentos derivados de la misma”. En este modelo se otorga a la CICC el mandato legal de coordinar y aprobar la formulación del PECC.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> *Idem.*

<sup>171</sup> Ver dictamen para reformas la LEGEEPA en materia de cambio climático, Op.Cit.

El diseño de un nuevo esquema de coordinación a partir del reconocimiento de la limitación de la CICC y la necesidad de garantizar continuidad en la implementación de la política climática, es mucho más complejo en el caso de la LGCC y representa un modelo de gobernanza multinivel a partir de la figura del SNCC (*Figura 4.3*). Si bien también se eleva el rango legal de la CICC<sup>172</sup>, esta se integra en un sistema más amplio de planeación, retomado del modelo de Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>173</sup>, en el cual se refuerzan las funciones de la Comisión, se complementa con esquema de gobernanza multinivel que integra un con un Consejo Consultivo<sup>174</sup>, una coordinación de evaluación de resultados de la política climática<sup>175</sup>, el INECC<sup>176</sup> como una entidad ahora descentralizada, así como la participación de los gobiernos estatales y de asociaciones representantes de los municipios.

El SNCC, como mecanismo multinivel y núcleo del régimen climático, no se limita a redefinir las bases para la coordinación entre instituciones, de la misma forma pretende articular principios, distribución de competencias, definiciones de política climática, e instrumentos de planeación, mercado, información y participación como una respuesta al problema de planeación coherente en el largo y correspondencia entre sectores (*Figura 4.7*). Mientras que el modelo LEGEPA sólo incorpora a la ley lo que tiene como origen un decreto del Poder Ejecutivo, el diseño de la LGCC centra en el SNCC y la CICC la función de garantizar la coordinación multinivel dentro de un modelo de régimen climático.

---

<sup>172</sup> LGCC, artículos 45-50.

<sup>173</sup> LGCC, Título Quinto, artículos 38-97.

<sup>174</sup> LGCC, Título Tercero, artículos 13 al 22.

<sup>175</sup> LGCC, artículos 51-57.

<sup>176</sup> LGCC, artículo 23.

#### 4.3 Objetivos de política climática y el problema de la correspondencia

La continuidad de la política climática y el diseño de mecanismos de para coordinar el entre-juego nacional vertical y horizontal fueron objetivos prioritarios durante la deliberación parlamentaria, al igual que la definición de las bases legales para establecer objetivos, metas y estrategias tanto sexenales como en el largo plazo y, con ello, resolver problemas de correspondencia y sustentabilidad entre los diferentes objetivos sectoriales que convergen o se contraponen a la política de cambio climático.

La definición de un programa con objetivos, metas y estrategias a cumplir en el periodo específico 2008-2012, incluyendo la definición de la Línea Base de Emisiones de GEI y metas de reducción de emisiones hacia 2050, representa sin lugar a dudas el núcleo del modelo Calderón (*Figura 4.5*).

El PECC, como mecanismo de entre-juego y correspondencia de objetivos sectoriales, debe entenderse parte de una cadena más extensa de planeación conformada por:

- 1) Objetivos definidos en el PND. Además de proyectar la planeación de las políticas públicas desde un enfoque de Desarrollo Humano Sustentable<sup>177</sup>, incluye dos objetivos y ocho estrategias específicos para la mitigación de CO<sub>2</sub> y la adaptación ante los efectos inevitables del cambio climático.<sup>178</sup>
- 2) Una estrategia nacional, aunque en los hechos sólo vinculante para el ámbito Federal, compuesta de un diagnóstico sobre la problemática nacional, líneas de acción sobre generación y uso de energía, vegetación y uso del suelo, vulnerabilidad y adaptación, así como el posicionamiento general de México ante las negociación internacional en la materia.<sup>179</sup>
- 3) Un programa especial que implementa los objetivos y líneas estratégicas del PND y la ENACC a través de por 100 objetivos de Mitigación, Adaptación y Política Transversal, PECC estrategias y 294 metas medibles, verificables y reportables.
- 4) Metodologías y criterios para la elaboración de planes de acción climática estatales bajo la coordinación del INE.

---

<sup>177</sup> Ver PND, en especial el capítulo inicial sobre Desarrollo Humano Sustentable p. 21-37 y el Eje Temático 4 sobre sustentabilidad ambiental p. 231-265.

<sup>178</sup> P. 255-259

<sup>179</sup> Este posicionamiento abarca la última parte de la ENACC, p. 141-144

**Figura 4.5 Estrategias, objetivos y metas de la Política de Cambio Climático 2006-2012**

<b>Instrumento</b>	<b>Mitigación Energía</b>	<b>Mitigación Cambio uso del suelo</b>	<b>Adaptación</b>	<b>Capacidad Institucional</b>
<i>PND 2006-2012</i>	Objetivo con cuatro estrategias: Eficiencia y tecnologías limpias en generación uso eficiente, Estándares internacionales en misiones vehiculares, recuperación vía residuos.	Objetivos para Biodiversidad y Bosques y Selvas	Objetivo con cuatro estrategias Inclusión de adaptación en la planeación, escenarios climáticos, evaluación de vulnerabilidad por sectores, difusión de información.	El PECC alinea objetivos con los cinco ejes del PND 2006-2012
<i>ENACC 2007</i>	14 oportunidades de mitigación equivalentes a +/- 106.8MtCO <sub>2e</sub> al año 17 Líneas de Acción	Potencial de Mitigación: Conservación 11,000-21,000 MtCO <sub>2</sub> Captura: 18.08-42.16 MtCO <sub>2</sub> Sustitución 2.5 MTCO <sub>2</sub> Mitigación agricultura y ganadería 9.7 MtCO <sub>2e</sub> 7 Líneas de Acción	Identificación de vulnerabilidad y desarrollo de capacidades en Gestión de Riesgos y manejo de recursos hídricos, biodiversidad y servicios ambientales, agricultura y ganadería, zona costera, asentamientos humanos y generación y uso de energía 13 Líneas de acción	Posicionamiento general de México ante la negociación climática internacional.
<i>PECC 2009-2012 100 Objetivos, 294 Metas</i>  <i>Meta de Mitigación hacia 2012 50.7MtCO<sub>2e</sub></i>  <i>Avance reportado 2012: 80%/ 40.69 MtCO<sub>2e</sub></i>	70% de la meta de reducción de emisiones <i>Generación: 10 Objetivos, 23 Metas para 18.0 MtCO<sub>2e</sub></i> <i>Uso: 17 Objetivos, 30 Metas para 11.9 MtCO<sub>2e</sub></i> <i>Desechos: 3 Objetivos, 7 Metas para 5.5 MtCO<sub>2e</sub></i> Identificación de oportunidades en el sector privado sin definición de objetivos y metas.  <b>Avance reportado:</b> <b>Generación: 89%</b> <b>Uso: 49%</b> <b>Desechos: 19%</b>	<i>Agricultura, Bosques y otros usos del suelo: 8 Objetivos y 36 Metas para para contribuir con 30% de la meta de reducción de emisiones.</i>  <b>Avance reportado: 115%</b>	Implementación de etapa de evaluación de la vulnerabilidad y valoración de implicaciones económicas. <i>Gestión Integral del Riesgo: 5 Objetivos, 12 Metas; Recursos Hídricos: 5 Objetivos, 30 Metas; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca: 9 Objetivos, 30 Metas; Ecosistemas: 8 Objetivos, 39 Metas; Energía Industria y Servicios: 4 Objetivos, 9 Metas; Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: 1 Objetivo, 6 Metas; Salud Pública: 1 Objetivo, 6 Metas</i>  <b>Avance reportado: 65%</b>	Elementos de Política Transversal Lineamientos <i>Política Exterior; Fortalecimiento Institucional: 4 Objetivos, 11 Metas; Economía del Cambio Climático: 8 Objetivos, 22 Metas; Educación, Capacitación, Información y Comunicación: 7 Objetivos, 30 Metas; Investigación y Desarrollo Tecnológico: 10 Objetivos, 12 Metas</i>  <b>Avance reportado 53%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de PND, ENACC y PECC.

- 5) Mecanismos voluntarios para el registro de emisiones del sector privado y el reconocimiento de un mercado de carbono para el sector forestal coordinado por la organización ProNatura.

Si bien los legisladores reconocían la relevancia de la ENACC y el PECC en sus iniciativas y en los considerandos de los diferentes dictámenes, y que los proyectos de ley tomaban como punto de partida los instrumentos del modelo Calderón, también era evidente que: 1) la política no tenía elementos para garantizar su continuidad y sólo era vinculante a nivel federal y, por lo mismo, como instrumento de planeación de largo plazo dependía de la buena voluntad de la siguiente administración y de los gobiernos locales; 2) existía una definición de políticas contradictorias o contrapuestas con las existentes en el ámbito local, en especial en el caso del Distrito Federal donde el plan de acción climática se define al margen de las metodologías desarrolladas en ese entonces por el INE; 3) requería de la creación de un nuevas instituciones, así como instrumentos de mercado, participación e información para cumplir con los objetivos de mitigación más allá de la meta establecida hacia 2012 y para avanzar en la segunda fase de la política de adaptación<sup>180</sup>; y 4) si bien el PECC definía con claridad metas de mitigación y el desarrollo de capacidades institucionales para enfrentar los problemas de adaptación, no permitía proyectar la política climática en el contexto más amplio de transición a la sustentabilidad; 5) contaba con metas de mitigación coherentes hacia 2012, pero insuficientes para alcanzar los objetivos de largo plazo sin una transición hacia un modelo sustentable y una economía baja en carbón; 6) finalmente, consistía en un esfuerzo público de mitigación sin un correspondiente compromiso del sector privado siguiendo los lineamientos derivados del Inventario Nacional de Emisiones.<sup>181</sup>

Los actores sociales involucrados en la deliberación legislativa también cuestionaban el sentido y alcance del programa, lo cual fue especialmente evidente en los distintos foros y mesas de trabajo organizadas desde el Congreso. Para las organizaciones sociales involucradas en temas ambientales, los objetivos y metas establecidos para hacia 2012 resultaban insuficientes, poco ambiciosas y desvinculadas de un enfoque de transición hacia la sustentabilidad. En contraparte, el sector privado criticaba el que un país Anexo 1 se auto limitara estableciendo metas voluntarias de mitigación de energía o definiera una línea base que pudiera tener un impacto negativo en la competencia económica<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> De hecho la primera etapa está enfocada a la construcción de capacidades. La planeación del proceso de adaptación se resumen en la Tabla 1.2 del PECC, p 62.

<sup>181</sup> La evaluación oficial del PECC puede encontrarse en SEMARNAT (2012), *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático 2009 – 2012*, [<http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/documentos/pecc12.pdf>]; una versión independiente generada por las organizaciones de la sociedad civil con financiamiento internacional se encuentra en y Programa Alianza Mexicana-Alemana de Cambio Climático (2011), *Evaluación del Programa Especial de Cambio Climático*, [[http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/2/studie\\_2\\_pecc\\_web\\_ok4.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/2/studie_2_pecc_web_ok4.pdf)]

<sup>182</sup>El PECC establece que "La línea base de emisiones de México, o escenario tendencial, se construye con base en datos del Inventario Nacional de Emisiones de GEI (INEGEI) y de las Prospectivas 2008–2017 del Sector Energía (electricidad, petrolíferos, gas natural y gas LP). Para los años 2020, 2030 y 2050, la línea base indica que México mantendrá un ritmo de crecimiento y de evolución de la distribución sectorial de sus emisiones, congruente con el escenario tendencial promedio global que indica la OCDE", ver, p. 14-15.

**Figura 4.6 Programa locales de Acción Climático 2006-2012**

<b>Entidad</b>	<b>Programa de Acción Climática</b>	<b>Ley de Cambio Climático</b>	<b>Otro</b>
<i>Baja California</i>	Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático de Baja California (2012)	NO	Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza Dos inventarios de emisiones
<i>Chiapas</i>	Programa de Acción ante el Cambio Climático del Estado de Chiapas (PACCCH) (2011)	Ley para la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático en el Estado de Chiapas (2010)	Comisión Intersecretarial Inventario Estatal GEI Escenarios Climáticos Línea Base emisiones usos de suelo Modelo de deforestación.
<i>DF</i>	Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM) 2008-2012 (2008)	Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal (2011)	Por las características de la problemática ambiental del DF, en este caso existe transversalidad en los programas de la Secretaría de Medio ambiente local.
<i>Guanajuato</i>	Programa Estatal de Cambio Climático de Guanajuato (2011)	NO	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático del Estado de Guanajuato Inventario local
<i>Nuevo León</i>	Programa de Acción ante el Cambio Climático (2010-2015)		Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza Inventario Local
<i>Tabasco</i>	Programa de Acción ante el Cambio Climático del Estado de Tabasco (2011)		Comité Interinstitucional de Cambio Climático del Estado de Tabasco. Inventario estatal
<i>Veracruz</i>	Programa Veracruzano de Acción ante el Cambio Climático (2009)	Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático del Estado De Veracruz (2010)	Centro Estatal de Estudios del Clima

*Fuente:* Elaboración Propia a partir del reporte "Avances de los Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático", en <http://www2.inecc.gob.mx/sistemas/peacc/> (Consultado por última ocasión el 8/06/14). En el periodo estudiado otras entidades lograron avanzar en la definición de diagnósticos, inventario o esquemas de coordinación, aunque no presentaron su programa estatal o legislaron localmente en la materia.

Desde la perspectiva de gobernanza multinivel desarrollada en esta investigación, es evidente que este modelo no fue capaz de resolver el entre-juego vertical nacional o la concurrencia entre niveles de gobierno, así como tampoco de establecer correspondencia entre objetivos sectoriales contrapuestos. Aunque la política climática se enfocará a promover la descarbonización de la economía, aumentar resiliencia e impulsar algún tipo de transición hacia la sustentabilidad, lo cierto es que esto entraba en contradicción con un modelo energético basado en la producción de hidrocarburos, un régimen fiscal con pocos incentivos para la generación de energía renovable y altos subsidios para combustibles y electricidad, o bien por la definición de planes de desarrollo urbano contradictorios con objetivos de conservación o movilidad no motorizada.

El modelo centrado en la LEGEEPA se basa en los fundamentos del modelo Calderón y los redefine como un mandato legal dentro de la ley ambiental marco. Establece en forma mínima las atribuciones para la Federación y los gobiernos estatales, crea el mandato de elaborar y publicar el PECC sexenalmente, y establece que deberá incluir metas sexenales de mitigación y adaptación, obligaciones para la APF, estimaciones presupuestarias, investigación y tecnología, arreglos institucionales para la transversalidad, así como medición verificación y reporte de avances. Estamos ante un modelo que se limita a formalizar las definiciones desarrolladas por la política climática entre 2006 y 2012.<sup>183</sup>

El diseño de la LGCC retoma también los elementos de la política climática desarrollados entre 2006 y 2012, aunque la apuesta por crear un régimen climático se traduce en la necesidad de mejorar la coordinación entre ámbitos de gobierno a través del SNCC. La redefinición de objetivos y estrategias y la implementación de metas se estructuran en una cadena de planeación más ambiciosa que integra:

En primer lugar, la obligación de actualizar periódicamente la ENACC, PECC y programas de acción climática estatales, definición de escenarios, línea base y metas de emisiones definidos en trayectorias de 10, 20 y 40 años e Inventario y registro de emisiones obligatorios. Los cuales en principio se articulan en forma multinivel desde el SNCC.

En segundo lugar, la definición de principios para orientar la formulación de la política climática, definiciones de las políticas de mitigación y adaptación con el objeto de garantizar mayor correspondencia y transversalidad entre objetivos sectoriales y objetivos de sustentabilidad de largo plazo y distribución de competencias entre ámbitos de gobierno en el entre-juego vertical. Lo cual se complementa con la definición de criterios para la transparencia y sanciones ante incumplimiento de responsabilidades

En tercer lugar, la vinculación de las definiciones de política con instrumentos de planeación, mercado, participación e información para facilitar e impulsar el cumplimiento de objetivos y metas. La obligatoriedad de la política, el establecimiento de metas de mitigación como mandato de ley y la incorporación

---

<sup>183</sup> Dictamen LEGEEPA, Op. Cit.

de instrumentos de política pública, en especial los instrumentos de mercado, se convertirán en los temas más conflictivos durante la deliberación legislativa y los que mayor rechazo generaron para el sector privado. Esto explica que a diferencia de la mayoría de las definiciones establecidas en la LGCC, los instrumentos de mercado adquieren sólo un sentido vago y enunciativo.

La *Figura 4.7* destaca en forma comparada las principales características de los tres modelos y permite distinguir entre un modelo centrado en la definición de objetivos y metas a través de programas de gobierno, la opción de elevar a rango de ley, dentro de la ley ambiental marco, un mínimo de mandatos derivados de la política climática instrumentada entre 2006 y 2012, y la creación de un régimen climático enfocado a resolver problemas de entre-juego y correspondencia.

**Figura 4.7 Características modelos de regulación climática 2010-2012**

<b>Características</b>	<b>Modelo Calderón</b>	<b>LEGEEPA</b>	<b>Ley General CC</b>
<i>Tipo</i>	Programa de política pública	Modificaciones a ley ambiental marco	Creación de ley marco específica para cambio climático (Régimen)
<i>Fundamento</i>	Constitución, Ley de Planeación, LOAPF, LEGEEPA Reglamento LEGEEPA en materia de prevención y control de la Contaminación la Atmósfera	Modifica artículos 5, 7, 19, 23 y crea el Capítulo II Bis Del Cambio Climático dentro del Título Cuarto sobre Protección al Ambiente	Ley Marco con 116 artículos Se define como garantía al derecho constitucional a un medio ambiente sano
<i>Elementos</i>	PND, ENACC, PECC, CICC, activismo internacional	Mandatos específicos sobre cambio climático dentro de ley ambiental marco	SNCC, principios rectores, definiciones de política pública, gobernanza multinivel, instrumentos económicos y de planeación, sistema de información, transparencia, sanciones
<i>Elemento central</i>	Programa Especial con Objetivos y Metas	Capítulo específico sobre cambio climático	Sistema Nacional de Cambio Climático
<i>¿Crea Instituciones?</i>	Mantiene CICC creada en 2005	Eleva CICC a rango de ley	SNCC, Eleva CICC a rango de ley, INECC
<i>¿Garantiza continuidad de la política?</i>	No es vinculante más allá del sexenio	Obligación de elaborar y actualizar PECC	Obliga a actualizar ENACC, PECC y Planes estatales

<i>Gobernanza multinivel</i>	CICC formalmente coordina las acciones del Gobierno Federal Coordinación no obligatoria con entidades para crear planes locales	Rango de ley a la CICC Define obligaciones federales y limita las de los estados estatales a formulación, ejecución y evaluación de sus propios programas	Distribuye atribuciones entre los tres niveles de gobierno y los integra como parte del SNCC CICC como mecanismo de coordinación del Ejecutivo pero dentro del SNCC
<i>Gobernanza bottom up</i>	Estrategia y programa sujetos a consulta pública de la planeación democrática de la política pública	No los contempla	Capítulo específico sobre participación ciudadana y creación de consejos con representación social
<i>Instrumentos de planeación</i>	ENACC y PECC no vinculantes Planes estatales voluntarios Registro de Emisiones voluntario	Obligación de elaborar y actualizar PECC	ENACC, PECC, planes estatales, municipales, registro de emisiones, inventario de emisiones y atlas de riesgo obligatorios; Incorpora sistema de información, evaluación, transparencia y sanciones.
<i>Instrumentos económicos</i>	Presupuesto PECC	No crea nuevos a los preexistentes en LEGEEPA	Capítulo específico que incorpora instrumentos LEGEEPA, permite establecer mecanismos financieros y crear comercio voluntario de emisiones y establece el Fondo para Cambio Climático
<i>Metas mitigación</i>	Definidos en PECC, compromiso internacional a partir de COP15	Obliga a incorporar metas en PECC	Definidas como mandato de ley en el 2º. Artículo transitorio. Generación de 25% de la electricidad con fuentes renovables hacia 2024

Fuente: Elaboración propia

#### *4.4.- La creación del régimen climático y las motivaciones de los actores*

A lo largo de este trabajo he argumentado que la creación de la LGCC representó un problema de segundo orden para el diseño institucional, en el cual los actores involucrados analizaron las consecuencias de tres modelos de política climática: 1) continuar con las definiciones de política establecidas por lo que hemos definido como el modelo Calderón; 2) elevar la política climática a rango de ley por medio de modificaciones mínimas a la LEGEEPA; y 3) crear un régimen climático específico.

La creación de la LGCC se impone como equilibrio resultante en abril de 2012 y con ello los legisladores optan por un modelo de régimen climático articulado desde un Sistema Nacional de Cambio Climático que incorpora el diseño de nuevas instituciones, principios y definiciones de política pública, distribución de competencias entre órdenes de gobierno, así como instrumentos de mercado, de regulación, participación e información. Modelo que no se impone en forma automática e incluso durante el mismo mes de la votación cualquiera de los tres modelos en disputa pudo haberse convertido en el resultado del proceso.

La LGCC aprobada representa un equilibrio derivado de la negociación entre los actores políticos, sociales y económicos que participaron en el proceso legislativo. De acuerdo con la hipótesis propuesta, antes que reflejar la respuesta más eficiente o efectiva ante la amenaza del calentamiento global, la creación de un régimen climático en México es un equilibrio legislativo que refleja la fuerza relativa de actores políticos para ejercer veto, la respuesta de actores político y sociales ante efectos distributivos desiguales y la existencia de diferentes sentidos de lo que apropiado ante la amenaza del calentamiento global. En este sentido, si bien factores exógenos explican la necesidad de cambio institucional, la modalidad que toma el diseño del régimen climático se explica como un proceso endógeno a la dinámica de la deliberación y negociación legislativa misma.

¿Por qué se impone la creación de un régimen climático como el equilibrio resultante, cuando la APF prefería la opción de modificaciones mínimas a la legislación y el sector privado impulsaba un modelo de acciones voluntarias y no de mandatos de ley? Continuando con la interpretación del equilibrio endógeno, esto se explica por la combinación de factores. En primer lugar, el grupo nuclear de legisladores involucrados en el dictamen mantiene siempre la opción del régimen como la alternativa predominante y logra imponer gradualmente este modelo a otros legisladores involucrados superficialmente en el proceso. En segundo lugar, el PRI se involucra al dictamen en la Cámara de Senadores a través de la iniciativa y la participación del Senador Labastida y esto aumenta la relevancia del dictamen y la certeza de que será aprobado, al menos en el Senado, durante 2011. En tercer lugar, el trabajo de dictamen coordinado por los diputados Pichardo, Salinas y Vázquez permite superar la resistencia del coordinador del PRI en la Cámara de Diputados y de los legisladores cercanos a la agenda de organizaciones del sector privado. En cuarto lugar, si bien organismos representantes de sectores como el acero y los productores de

carbón, así como la CANACINTRA impulsaban que el proyecto de ley no fuera dictaminado y la APF continúa presentando observaciones al proyecto de ley en 2012, al final logran contener aquellos elementos que les representaban efectos distributivos negativos, en especial en la definición de instrumentos de mercado como impuestos verdes o la creación de un mercado de carbono con límites a emisiones. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil, independientemente de la particularidad de sus propias agendas, se convierten en un contrapeso real durante la deliberación legislativa y a través de su participación contribuyen a limitar los efectos del rechazo al proyecto entre otros actores.

En la primera parte de este capítulo se puso énfasis en el problema del diseño de régimen y los problemas de entre-juego, correspondencia y continuidad involucrados, partiendo desde un análisis del concepto de gobernanza ambiental. Ahora adquiere una importancia central explicar la participación conflictiva de actores legislativos, gubernamentales, sociales y económicos. La interpretación de las motivaciones de los actores durante la creación del régimen climático mexicano, se orienta por la integración de tres criterios principales:

- 1) La existencia de efectos distribuidos desiguales. Siguiendo a Knight (1992) y Przeworski (1995), si bien los actores involucrados en el diseño de un régimen institucional buscan resolver problemas públicos que no pueden enfrentarse con las instituciones preexistentes o a través de la coordinación individual descentralizada, la forma en que interpretan y disputan las nuevas reglas del juego se relaciona con la identificación de efectos distributivos desiguales. Independientemente de que estuvieran genuinamente preocupados por las consecuencias del cambio climático, cada uno de los actores busca maximizar su propia ventaja y evitar cargas, responsabilidades o costos adversos.
- 2) La contraposición de sentidos de lo apropiado. Sería un error suponer que los actores sólo persiguen beneficios individuales, de igual forma al participar en las deliberaciones legislativas promueven determinados sentidos de lo que es apropiado hacer ante una amenaza como el cambio climático. Reinterpretando los postulados de March y Olsen (1989), es necesario incorporar al análisis la disputa de sentidos de lo apropiado, la particular visión sobre lo que significan acciones públicas correctas y legítimas para los diferentes actores ante un problema intergeneracional como el cambio climático, así como las razones públicas que ofrecen durante la deliberación derivadas de sus propios compromisos ideológicos, políticos u organizativos.
- 3) El ejercicio de la capacidad de veto. Tanto para Tsebelis (1992) como para Weaver y Rockman (1993), es posible entender el proceso del cambio institucional y la forma que adquiere un diseño específico en el tiempo, a partir de identificar qué actores pueden ejercer su capacidad de veto ante las diferentes alternativas disponibles. En este caso, el análisis busca identificar a los actores que contaban con capacidad de veto y la forma

en que lo ejercieron durante las negociaciones que derivaron en la aprobación de la LGCC.

Adicionalmente, el análisis de las motivaciones de los actores ante la construcción de un régimen climático, requiere ser complementado con dos elementos que enmarcan los criterios enunciados: 1) el grado de coherencia del actor colectivo o la unidad del discurso y estrategia puestas en marcha; 2) el tipo de discurso ambiental expresado por cada uno de los actores involucrados. Las Figuras 4.8 y 4.9 resumen los criterios para el análisis de las motivaciones y las posiciones generales de los actores involucrados en la creación de la LGCC.

**Figura 4.8 Actores partidistas y motivaciones ante el diseño de la LGCC**

<b>Partido</b>	<b>Coherencia</b>	<b>Veto</b>	<b>Efectos distributivos</b>	<b>Sentido apropiado</b>	<b>Discurso sustentable</b>
<b>PRI</b>	Media-Baja	Definición de la agenda legislativa Partido bisagra	Control de negociación legislativa Evitar triunfo político de FCH-PAN Garantizar respaldo del sector privado No asumir compromisos y restricciones ante la probabilidad de ganar las elecciones presidenciales	Agenda climática debe supeditarse a crecimiento y seguridad energética	Pragmatismo ambiguo
<b>PAN</b>	Baja	Respaldo legislativo al dictamen	Congruencia con agenda de gobierno Equilibrio con demandas del sector privado	Logro de gobiernos PAN Compromiso política exterior Economía verde	Débil y alineado a las definición gubernamental de desarrollo sustentable.
<b>PRD</b>	Media-Baja	Respaldo en comisiones y pleno Contrapeso a PRI	Articulación con agenda DF Evitar triunfo político de FCH-PAN	Vulnerabilidad social y adaptación Riesgos sectoriales	Ecología social Ecología política

			Contener reducción de subsidios Incorporación de sus propias iniciativas y visión social al dictamen.		
<b>PVEM</b>	Alta	Control del dictamen en comisiones de medio ambiente	Monopolio agenda ambiental <i>Quid pro</i> agenda propia	Destrucción ambiental Equilibrio con competencia económica Problema global prioritario	Ecológico sin credibilidad

Fuente: Elaboración propia

Este conjunto de elementos permitirá poner en juego la interpretación de la gobernanza ambiental identificando a los actores, sus posiciones y sus objetivos, al mismo tiempo que se mantiene un énfasis en la dinámica de cambio institucional y los procesos de entre-juego involucrados en el diseño del régimen climático mexicano. A través de la identificación de las posiciones y objetivos de estos actores es posible responder por qué al final y pese a todos los obstáculos, la creación del régimen se impone como un resultado.

**Figura 4.9 Actores no partidistas y motivaciones ante el diseño de la LGCC**

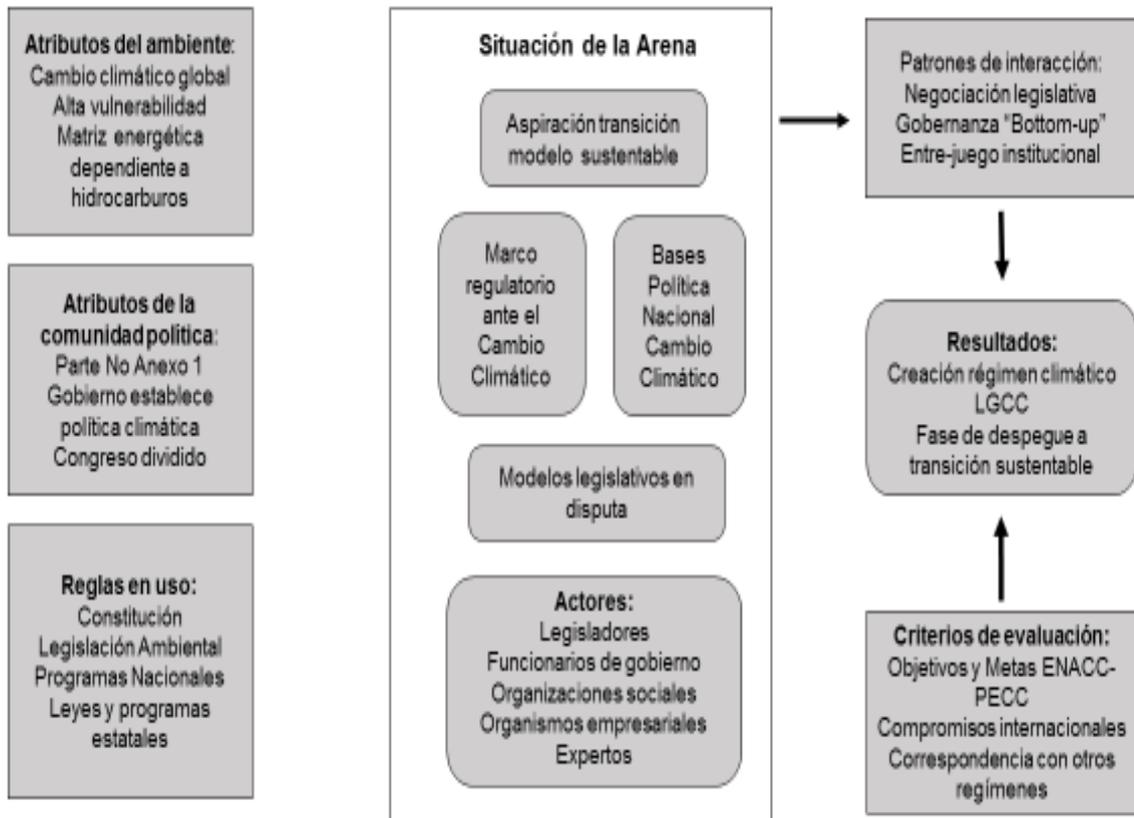
Actor	Coherencia	Veto	Efectos distributivos	Sentido de apropiado	Discurso sustentable
<b>OSC</b>	Alta	Ninguno	Incentivos colectivos Influencia en el proceso Incorporación de su agenda y experiencia Recursos para proyectos Reconocimiento	La amenaza del cambio climático exige una acción pública decidida y el diseño de mecanismos institucionales más efectivos	Desde desarrollo sustentable hasta ecología política
<b>Sector privado</b>	Muy Alta	Indirecto	No metas de mitigación más ambiciosas	El cambio climático es importante pero	Cornucopia Modernización ecológica

		Inversión y respaldo electoral	No impuestos adicionales No incorporar externalidades Evitar nuevos costos de transacción Mantener subsidios	no puede contraponerse a competitividad económica	Responsabilidad social corporativa
<b>Especialistas</b>	Media	Ninguno	Reconocimiento de experiencia y conocimientos Influencia en dictamen	El diseño de la política debe incorporar criterios de expertos	Economía ambiental Desarrollo sustentable
<b>Universidades</b>	Baja	Ninguno	Vinculación de investigación con cambio social Mayores recursos públicos	La academia es el espacio necesario para el debate y la generación de propuestas ante el cambio climático	Múltiple
<b>Organizaciones</b>	Baja	Potencial cuando hay relación corporativa con partidos o capacidad de movilización	Agenda sectorial Recursos presupuestales Evitar reducción de subsidios	Es necesario contemplar los efectos sectoriales del cambio climático y de las políticas climáticas	Ambiguo
<b>APF</b>	Muy baja	Opinión a dictámenes Amenaza de observación presidencial	Acotar reforma dentro de agenda gubernamental No aumentar responsabilidad Evitar impacto presupuestal	Visión alineada a la definición de la ENACC, PECC y compromisos internacionales	Racionalidad administrativa Desarrollo sustentable

Fuente: Elaboración propia

La identificación de las motivaciones de los actores se integra al análisis de la dinámica institucional, para articular una interpretación más amplia del proceso legislativo, entendido entonces como una “arena” para la acción y el cambio social, en la que los actores involucrados disputan dos objetivos de largo plazo: crear un régimen climático a partir de la aprobación de la LGCC e impulsar alguna forma de transición hacia la sustentabilidad (*Figura 4.10*)

**Figura 4.10 El Proceso Legislativo como una Arena de acción**



Fuente: Elaboración Propia a partir de Evans (2012)

#### **4.4.1 El grado de coherencia de los actores**

Siguiendo los argumentos de Weaver y Rockman (1993), comprender los procesos de toma de decisiones en su relación con las capacidades gubernamentales, requiere explicar la influencia de factores como la estabilidad, cohesión y autonomía frente a presiones electorales de las élites gubernamentales, la existencia de puntos de veto y el nivel de acceso de los grupos de presión e influencia. Los grados de cohesión se refieren a la capacidad de los miembros del gobierno para actuar de acuerdo a una agenda de política pública y siguiendo intereses políticos comunes.<sup>184</sup>

En este apartado grados de coherencia se refiere a la capacidad de los actores legislativos y no legislativos involucrados en el diseño de la LGCC para actuar internamente como un bloque articulado, independientemente de la pluralidad en sus interpretaciones sobre el cambio climático y la diversidad de agendas en

<sup>184</sup> Ver p. 23-25; en su relación con capacidades gubernamentales, ver p. 23-29.

intereses traslapados en cada uno de los grupos analizados. La coherencia es importante en especial para los actores no legislativos, pues de ello puede depender su capacidad para influir en forma determinante en las decisiones de los legisladores. En el caso de las fracciones legislativas de los diferentes partidos, la coherencia es fundamental, aunque esto depende también la relevancia que tenga un proceso de dictamen en la agenda específica del grupo. En lo que respecta al cambio climático, hay que insistir que este no era un tema prioritario en la agenda legislativa de los diferentes partidos representados en el Congreso.

La coherencia interna de las bancadas del PRI en las cámaras de diputados y senadores ante la agenda climática puede definirse como media-baja. A pesar de que el PRI se constituye como el partido de oposición del cual dependía el Gobierno Federal para alcanzar acuerdos e impulsar su agenda legislativa, hay una distinción entre las posiciones del PRI en la Cámara de Diputados y el PRI en el Senado. Los meses en los que se dictamina la LGCC representan los años previos a la elección presidencial de 2012 y refleja la contraposición del Senador Manlio Fabio Beltrones, con respaldo de su bancada en el Senado, y el gobernador Enrique Peña Nieto, con mayor fuerza política en la Cámara de Diputados. Lo cual afecta el diálogo y la construcción de acuerdos entre las bancadas de los diferentes partidos y los legisladores del PRI en ambas cámaras.

El PRI en el Senado mantiene en un principio una posición ambigua al respecto de la aprobación de la LGCC, tema no prioritario dentro de su agenda legislativa. Esta ambigüedad se mantiene desde la presentación de la iniciativa del senador Cárdenas en marzo de 2010 y la presentación de un primer dictamen en el pleno en abril de 2011. Posteriormente, y a partir del acuerdo alcanzado entre los coordinadores parlamentarios para regresar el dictamen a comisiones con el objeto de incorporar su propia iniciativa propia, la fracción parlamentaria del PRI en el Senado, principalmente a través de los senadores Labastida y Villaescusa, comienza a asumir una posición más favorable a la redacción y aprobación de un nuevo dictamen. Cambio de actitud que se explica también por el hecho de que en estos meses las organizaciones del sector privado como el CCE, CEMEX y CONCAMIN, mantienen un diálogo permanente con los senadores y si bien solicitan retirar elementos del dictamen contrarios a sus intereses, ya no cuestionan la viabilidad del proyecto de ley en su conjunto.

La fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados asumió una posición más crítica, de hecho contraria, a la aprobación del dictamen a pesar de que esta contaba con el aval del PRI en el Senado. Entre diciembre de 2011 y abril de 2012 se hace evidente la división de los diputados del PRI en tres grupos: 1) contrarios a la aprobación del dictamen, encabezados por el coordinador de la bancada, el diputado Francisco Rojas, y la diputada De la Rosa; 2) favorables a la aprobación del dictamen, encabezados por el diputado Pichardo; 3) indiferentes al dictamen y dispuestos a votar con disciplina la línea definida por el coordinador del grupo. La razón del rechazo al dictamen se explica por los desplegados publicados en esos meses por organizaciones del sector privado como CANACINTRA y la presión que ejercieron productores de carbón

y acero ante los diputados representantes de los estados en los que se desarrollaban estas actividades.

A pesar de la diferencia en las posiciones de sus bancadas, la coherencia del PRI es: 1) equivalente a la del PRD, partido en el cual la divisiones entre grupos suelen manifestarse entre y al interior de las Cámaras, pero que en este caso no fueron evidentes porque el tema no representaba una prioridad pero tampoco un tipo de reforma contraria a su agenda legislativa o identidad ideológica. La divergencia más clara entre los legisladores de izquierda se manifiesta con el posicionamiento del Senador Monreal durante la votación del primer dictamen en el Senado<sup>185</sup>; 2) mayor a la del PAN, el cual si bien manifiesta públicamente su respaldo al proyecto impulsado por el senador Cárdenas, mantiene diferencias internas sobre la viabilidad de la LGCC ante el riesgo de impactos negativos en la competitividad y la agenda del sector privado. En la Cámara de Diputados su posición es más ambigua y ningún diputado asume claramente el liderazgo del proyecto, al grado de que este rol es asumido en determinados momentos por el senador Cárdenas.<sup>186</sup> De igual forma, durante el proceso de dictamen es evidente la diferencia entre la posición pública de los legisladores y las opiniones de enlaces legislativos de las dependencias del gobierno encabezado en ese entonces por el PAN; y 3) menor a la del PVEM, quien mantiene una posición más articulada entre sus bancadas en gran medida porque su número reducido de legisladores facilita la disciplina partidista.

En el caso de los actores no legislativos, los grados de coherencia se manifiestan en forma más polarizada. El sector privado, encabezado principalmente por CCE, CEMEX, CONCAMIN, CANACERO, CANACINTRA y la organización CESPEDS, mantiene a lo largo de todo el proceso un grado muy alto de coherencia en sus posiciones, principalmente porque comparten el objetivo común de contener efectos distributivos adversos derivados de la LGCC y evitar la creación de instrumentos económicos y financieros para la mitigación de GEI.<sup>187</sup> El actor con el grado más bajo de coherencia es sin duda la APF, pues tuvo una capacidad limitada para presentar una posición articulada entre las diferencias dependencias y mucho menos para coordinarse efectivamente con las bancadas del partido gobernante en ambas cámaras. En especial, la discrepancia entre el senador Cárdenas y los representantes de la SEMARNAT y los enlaces de SEGOB, quienes en principio presentaban la posición formal del

---

<sup>185</sup> Sobre la posición de Monreal, véase el capítulo anterior.

<sup>186</sup> En ninguno de los otros partidos los senadores se involucran en las discusiones de los diputados y viceversa. Las excepciones son el senador Cárdenas y la diputada Vázquez. En el caso del senador Cárdenas, encabeza la defensa del dictamen en reuniones organizadas en la Cámara de Diputados ante la ausencia de algún legislador panista que asuma el liderazgo. La participación de diputados del PAN se hace visible a partir de las sesiones formales de la Comisión de Medio Ambiente. Araceli Vázquez se incorpora a las discusiones y reuniones de trabajo de la Comisión Especial de Cambio Climático en el Senado para que elementos de su propia iniciativa se integren al dictamen que elaboran los senadores. Hay que insistir en que su renuncia a integrar su propia iniciativa durante el proceso de dictamen en la Cámara de Diputados es clave para que el proceso no se detenga. De haber exigido la incorporación de su iniciativa hubiera activado un debate sobre procedimiento, sobre la legalidad de co-dictaminar una minuta y una iniciativa nueva en la cámara revisora, que muy probablemente habría sido utilizado por los críticos de la ley para postergar indefinidamente su aprobación.

<sup>187</sup> Aunque también es evidente la divergencia entre CCE, CONCAMIN, CEMEX, por un lado, y CANACERO, CANACINTRA y los productores de acero, por el otro. Diferencia que se hace evidente en especial con la publicación de una serie de desplegados en prensa nacional en los últimos meses de 2011 y los primeros de 2012. Más adelante hará referencia puntual a dichos desplegados.

Gobierno Federal, fueron notorias durante las discusiones en las comisiones del Senado.<sup>188</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil mantienen también un grado de coherencia alto en torno al objetivo común de impulsar el diseño de la ley más ambiciosa posible, a pesar de la diversidad de sus agendas temáticas.<sup>189</sup> A partir de la presentación de la iniciativa del senador Cárdenas en marzo de 2010, se extiende incrementalmente la participación de organizaciones y expertos en seminarios regionales, foros convocados desde el Congreso, pero también su influencia para la elaboración y discusión de los dictámenes en comisiones.

El objetivo común de garantizar la aprobación de la LGCC se convierte en un incentivo colectivo que contiene el impulso de las agendas particulares. Sin embargo, la definición de una agenda común se alcanza en gran medida a través del liderazgo y la presencia con mayor constancia de organizaciones como CEMDA, IMCO, Greenpeace, WWF México, Globe Internacional, ITDP, Centro Mario Molina, y el Centro de Colaboración Cívica.

La coherencia de los especialistas tiende a ser media porque a pesar de la diversidad temática de sus opiniones expresadas públicamente a través de los foros convocados desde el Congreso, tiende a predominar una visión favorable a la necesidad de crear la LGCC.<sup>190</sup> Mientras que en el caso de las universidades y las organizaciones corporativas es baja principalmente porque estos actores no presentan una posición común y participan marginalmente en el proceso de dictamen. De hecho los especialistas académicos presentan sus opiniones en forma personal y no como representantes de alguna universidad o centro de investigación. Las organizaciones corporativas se expresan fundamentalmente durante las discusiones en la Cámara de Diputados para contener una posible reducción a los subsidios a los combustibles o para enfatizar la necesidad de aumentar el presupuesto por sector. Su participación en el proceso es muy limitada y no toma la forma de bloque articulado como sí ocurre con las organizaciones de la sociedad civil.

#### **4.4.2 La Capacidad de Veto**

---

<sup>188</sup> Durante entrevista con el senador Cárdenas y el Secretario Técnico de la Comisión Especial sobre Cambio Climático Miguel Cervantes, se manifiestan en forma constante las críticas a la posición de la APF. Aunque es importante señalar que durante las reuniones de las comisiones dictaminadoras los senadores de los diferentes partidos cuestionan la falta de coordinación de la APF, la falta de un documento integrado y la forma en general desordenada en que presenta sus observaciones.

<sup>189</sup> La diversidad de la agenda de las OSC y la tentación de comenzar a impulsar agendas particulares pudo llegar a afectar el proceso de dictamen, en especial en la Cámara de Diputados. Durante el diálogo entre diputados y organizaciones de la sociedad civil, celebrado en la Cámara de Diputados el 23 de enero de 2012, las organizaciones más involucradas, plantean a las demás no pedir mayores modificaciones al dictamen porque esto puede ser utilizado como pretexto por los cabilderos del sector privado para exigir a su vez mayores cambios.

<sup>190</sup> La participación de los expertos se manifiesta a través de su participación en los seminarios y foros organizados en ambas cámaras, pero también en reuniones privadas con los legisladores. Es indiscutible que sus recomendaciones técnicas contribuyen a definir la posición de los diputados y senadores, aunque esta influencia debe acotarse a la luz de las observaciones y presión que ejerce el sector privado.

Tanto Tsebelis (1992) como Weaver y Rockman (1993) entienden como un elemento central la identificación de la capacidad y puntos de veto que pueden ejercer los actores durante la formulación de política pública o los procesos de reforma legislativa. Durante las deliberaciones de la LGCC diferentes actores ponen en evidencia diferentes grados de capacidad de veto e influencia en el contenido de los dictámenes.

El PRI debe ser entendido como el actor político con la mayor capacidad de veto durante las LX y LXI legislaturas del Congreso, en especial como resultado de la negativa del PRD de negociar con el gobierno después de la crisis electoral de 2006. El PRI, siguiendo a Tsebelis (1992), puede de hecho asumirse como el jugador con veto que define la agenda.<sup>191</sup> En el caso específico del debate sobre cambio climático ejerce dos tipos de veto: 1) por un lado se define como el actor cuyo acuerdo es indispensable para la viabilidad del proyecto de ley. Esto se hace evidente durante las negociaciones en el Senado, cuando exige retirar un dictamen presentado ante el pleno en abril de 2011, para poder presentar una iniciativa propia e integrarla al dictamen en cuestión; 2) por otra parte, se articula como dos actores diferenciados con veto, uno en la Cámara de Diputados y otro en la Cámara de senadores, cuyas posiciones requieren ser consideradas en forma separada. En otras palabras, negociar un conjunto de modificaciones al dictamen con el PRI en el Senado no garantizó necesariamente el voto del PRI en la Cámara de Diputados, cada uno se constituyó como un actor con puntos de veto y exigencias específicas e incluso contrapuestas.

En el caso del PAN, si bien públicamente no puede ejercer veto al tratarse de una propuesta encabezada por un senador de su propio partido, un tema prioritario en la agenda gubernamental y un proyecto que no es contrario a su plataforma política o doctrina ideológica, durante las negociaciones ejerce veto y condiciona su apoyo al proyecto a la incorporación de las principales modificaciones solicitadas por el sector privado y a la opinión favorable de la APF. Por otro lado, el tipo de veto que ejerce PRD funciona en una dimensión diferente a los otros partidos en un doble sentido; 1) su respaldo es indispensable para evitar que el proyecto de ley no se “congele” indefinidamente en la Comisión de Medio Ambiente, en especial durante los meses en los que el PRI en el Senado mantiene una posición ambigua en torno a su posible apoyo a la LGCC<sup>192</sup>; 2) la diputada Vázquez, que incorpora elementos de su propia propuesta desde el dictamen elaborado en el Senado, promueve activamente el respaldo de su bancada en la Cámara de Diputados, con lo cual contribuye tanto a garantizar el voto de su bancada como a contener el efecto negativo de un eventual rechazo entre diputados del PRI.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Tsebelis (1992) señala que ante la existencia de múltiples jugadores con capacidad con veto, no es el gobierno quien define la agenda (agenda setter), sino el congreso. Ver en especial la argumentación en el capítulo primero.

<sup>192</sup> Sin el respaldo del PRD es difícil pensar que el senador Cárdenas hubiera logrado mantener el impulso a su proyecto entre marzo de 2010 y abril de 2011, cuando se presenta un primer dictamen ante el pleno. Apoyo que se garantiza prácticamente al incorporar desde un principio al dictamen elementos de la iniciativa presentada unos meses antes por el senador Aureoles.

<sup>193</sup> En este caso se incorpora un capítulo enfocado a garantizar mayor participación ciudadana en la definición de programas y metas, aunque la diputada también promovía establecer un presupuesto de carbono como base de las políticas de mitigación de GEI, mecanismo que es rechazado tanto por el sector privado, la APF y los otros partidos.

El PVEM, aunque es un partido minoritario, llega a ejercer un veto más significativo que el PAN y el PRD, pues al controlar la presidencia de las comisiones de Medio Ambiente en ambas Cámaras, determina los tiempos, controla la elaboración formal del dictamen y puede paralizar indefinidamente el proceso no convocando a reuniones de comisión. El veto del PVEM se ejerce en forma diferenciada. En primer lugar, liberan desde la Comisión de Medio Ambiente el dictamen de la LGCC a cambio del respaldo de los otros partidos a su propuesta para crear una Ley de Responsabilidad Ambiental.<sup>194</sup> En la Cámara de Diputados el liderazgo de la diputada Ninfa Salinas, desde la presidencia de la Comisión de Medio Ambiente, es fundamental para incorporar las observaciones de las fracciones parlamentarias, el sector privado y la APF, pero también para acotar el rechazo al proyecto entre diputados del PRI. Finalmente, una vez devuelto el proyecto con modificaciones al Senado, el grupo parlamentario del PVEM en el Senado, encabezado por el senador Francisco Agundis, condiciona nuevamente su voto en comisiones al respaldo de las diferentes bancadas a un proyecto de ley en materia de dignidad animal. Intento que en esta ocasión fracasa ante la intervención directa del presidente de la Comisión de Energía, Francisco Labastida.<sup>195</sup>

En el caso de los actores no legislativos, únicamente el sector privado y la APF son relevantes en términos de veto ante la LGCC. El sector privado emite sus opiniones ante el dictamen en tres momentos diferenciados: 1) Directamente con el senador Cárdenas y a través de la serie de foros y seminarios organizados a partir de la presentación de la iniciativa para crear la LGCC en marzo de 2010; 2) Como respuesta al proyecto de dictamen generados una vez constituida la Comisión Especial de Cambio Climático del Senado.<sup>196</sup> En ambos casos el liderazgo en las definiciones es asumido claramente por el CCE, la CONCAMIN y CEMEX; 3) Ante los diputados una vez que inicia la discusión en esta cámara, aunque si bien en este caso la presión es más agresiva, como se refleja en la publicación de desplegados en diarios de circulación nacional, tiende a acotarse

---

<sup>194</sup> Proyecto de decreto que expide la Ley que crea el Instituto Mexicano de Cambio Climático, [<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=00a198cade26dfe0dc9fef2dcab74c5c&Serial=09c7bf0b54b5ac23ed6643208ec0daa6&Reg=44&Origen=BB&Paginas=15#9>]

<sup>195</sup> Esta es una de las anécdotas, más curiosas de todo el proceso. En abril de 2012 la el presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, el senador Agundis, recibe la minuta de la LGCC previamente votada con modificaciones en la Cámara de Diputados. Todo hacía prever que su aprobación era una cuestión de trámite, sin embargo el PVEM en el Senado condiciona su voto al respaldo de los demás grupos parlamentarios a un proyecto para crear una ley de dignidad animal. El dictamen podría haber quedado indefinidamente detenido en la comisión controlada por el PVEM, pues el proyecto de ley sobre dignidad animal carecía de respaldo. Ante este hecho, la comisión de Energía presidida por el senador Labastida, y que compartía la responsabilidad de dictaminar, solicita al senador Agundis la minuta para analizarla, quien entrega el documento. Sin embargo, los senadores Labastida y Cárdenas acuerdan no devolver el dictamen y conseguir las firmas de los senadores en forma independiente a la comisión de Medio Ambiente. De esta forma el dictamen firmado puede llegar al pleno para votación a pesar de las protestas del PVEM. Esta anécdota me fue narrada tanto por el senador Cárdenas y Miguel Ángel Cervantes, así como por senadores miembros de la comisión de energía.

<sup>196</sup> La Comisión Especial de Cambio Climático, que en principio sólo tiene facultades de opinión, asume la responsabilidad en los hechos de elaborar los diferentes proyectos de dictamen y encabeza el diálogo con los organismos del sector privado. Si bien los representantes del sector privado presentan observaciones a lo largo de todo el proceso, el 19 de octubre de 2011 presentan el documento "Observaciones de la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana (CONCAMIN) y de la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES), a la Iniciativa de Ley General de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable". Aunque se presenta como observaciones a la propuesta del PRI, en realidad consisten en sus principales irreductibles frente al dictamen que será puesto a votación en diciembre de ese año en el Senado.

a organizaciones como CANACINTRA, los productores de acero y carbón.<sup>197</sup> Como actor no legislativo, el sector privado emite sus opiniones y ejerce su capacidad de veto a través de enlaces institucionales, empresas profesionales de cabildeo y el contacto directo de directivos de cámaras empresariales con altos funcionarios públicos y legisladores.

La capacidad de veto del sector privado es altamente relevante en especial para entender la posición de las bancadas del PRI, PAN y PVEM ante el proceso de dictamen. En todos estos casos su aprobación al proyecto es condicionada a la incorporación de observaciones de las organizaciones empresariales. En ningún momento se acepta el riesgo de una confrontación con los empresarios de los sectores afectados por la definición de criterios para la reducción de emisiones, en especial conforme el dictamen se traslapa con el inicio del proceso electoral 2012. Lo cual obliga a los senadores que participan en la elaboración del dictamen a realizar constantes ajustes al contenido de los proyectos de dictamen para garantizar el aval del sector privado y, con ello, de muchos senadores dentro de sus propias bancadas. Los principales elementos del ejercicio del veto indirecto del sector privado son retiro de apoyo electoral, ruptura política, impacto en inversiones y empleo y presión a legisladores desde la base económica local.<sup>198</sup>

Finalmente la APF mantiene una capacidad de veto muy alta pues su aval al proyecto final es una condición al respaldo pleno de las bancadas del PAN, aumenta la capacidad de veto e interlocución del PRI y permite también una mayor influencia al sector privado. No debe perderse de vista que el veto y la emisión de opiniones adversas al contenido de la LGCC desde el Gobierno Federal, se explican porque este proyecto no tiene origen necesariamente en la APF ni tampoco se asume como una prioridad durante la administración de Felipe Calderón, a pesar que el proceso legislativo se activa en este caso a partir de una iniciativa de un senador del PAN.

El ejercicio del veto de la APF a través de opiniones sectoriales, tiende también a diferenciarse conforme avanza el proceso. Independientemente de la intención de SEGOB de centralizar las opiniones a través de sus enlaces. Las diferentes dependencias mantienen comunicación directa con los legisladores miembros de las comisiones relacionadas con su respectivo sector y, por lo mismo, cuenta con un amplio margen de maniobra para difundir sus cuestionamientos al proyecto y evitar a las comisiones dictaminadoras. Si bien durante el proceso de dictamen las dependencias más activas son SEGOB, SEMARNAT, SENER y la SRE, a partir de que el dictamen es retomado por la Cámara de Diputados, la SHCP aumenta su capacidad de presión sobre los legisladores y la revisión del proyecto se enfoca desde su viabilidad financiera e impacto presupuestal.

---

<sup>197</sup> Los desplegados publicados en prácticamente todos los diarios de circulación nacional, se publican los días 12 de diciembre de 2011 (CANACERO), 16 de enero de 2012 y 1 de marzo de 2012 (CANACINTRA). Uno de los principales argumentos para rechazar la aprobación de la ley es que no se consultó al sector privado a lo largo de todo el proceso, lo cual no refleja la discusión abierta que se vive en ambas cámaras en este tema y la continua incorporación de modificaciones al dictamen. Gran parte de los argumentos de CANACINTRA Y CANACERO se basaba en interpretaciones equivocadas de la LGCC y su alcance. Mientras que CCE, CONCAMIN y CEMEX participan desde marzo de 2010 en la discusión, CANACINTRA Y CANACERO se incorporan tarde a los debates y con el objetivo de no permitir la aprobación de la ley.

<sup>198</sup> Lo cual fue especialmente evidente en el caso de los diputados de Coahuila, encabezados principalmente por la diputada De la Rosa

#### 4.4.3 Sentidos de lo apropiado y discurso ambiental

Analizar la existencia de sentidos de lo apropiado es relevante porque esto tiende a enmarcar las agendas de los actores en un discurso que busca vincular sustentabilidad, desarrollo económico y responsabilidad social. Para actores como el PRI, el PAN, el PVEM y el sector privado, es necesario un equilibrio entre el impulso a la sustentabilidad y la competencia económica. Mientras el PRI mantiene un discurso ambiguo, el PAN se alinea con las definiciones sobre desarrollo sustentable establecidas en el PND, y el PVEM refiere con generalidad a la catástrofe ambiental global, el sector privado supedita sustentabilidad a competencia y con ello condiciona también las posiciones de estos partidos.

Para las organizaciones de la sociedad civil y los especialistas el centro del debate es la efectividad de la respuesta institucional ante la amenaza representada en el cambio climático y la importancia de incorporar definiciones de política pública derivada de sus respectivas áreas de experiencia.<sup>199</sup> La argumentación del PRD se diferencia claramente de los otros partidos y se articula desde la responsabilidad y participación social, con un enfoque cercano a la ecología política y social, algo en lo que tienden a coincidir la mayoría de las organizaciones sociales. Mientras que si bien la APF reivindica el desarrollo sustentable, esto toma la forma de una racionalidad administrativa derivada de los objetivos y metas gubernamentales.<sup>200</sup>

**Figura 4.11 Discursos Ambientales Contemporáneos**

	<b>Reformista</b>	<b>Radical</b>
<b>Convencional</b>	<b>Solución de problemas</b> Racionalidad Administrativa Pragmatismo democrático Racionalidad económica	<b>Supervivencia</b> Respuesta prometeica (cornucopia) Límites de La Tierra
<b>Imaginativo</b>	<b>Sustentabilidad</b> Desarrollo sustentable Modernización ecológica	<b>Radicalismo ambiental</b> Romanticismo Verde Racionalidad Verde

Fuente: Reelaboración de Dryzek (1997)

<sup>199</sup> Es necesario volver a resaltar que si bien cada organización impulsaba la incorporación de su perspectiva y agenda particular, prevalece la visión general ante el riesgo de justificar mayores presiones del sector privado. El bien general se impone a los intereses particulares y se entiende que lo importante es la aprobación de la LGCC y que esta puede ser sujeta a reformas y adiciones posteriores. Esta lógica se expresa con claridad durante los foros y seminarios organizados por los legisladores entre marzo de 2010 y abril de 2012, en especial destacan el diálogo entre diputados y organizaciones de la sociedad civil, celebrado en la Cámara de Diputados el 23 de enero de 2012, y la mesa "LGCC: La Ventaja para el Sector Privado", convocada por el PNUMA, el 16 de febrero de 2012.

<sup>200</sup> De acuerdo a Dryzek (1997), la racionalidad administrativa como discurso ambiental significa un enfoque que afirma la solución de problemas centrado en el conocimiento y experiencia derivada de la práctica de las políticas públicas, las instituciones y la definición de metodologías. Ver p. 63-83.

Para distinguir los sentidos de lo apropiado y los discursos ambientales de los actores involucrados en el dictamen de la LGCC, tiene utilidad la clasificación discursiva desarrollada por Dryzek (1997)<sup>201</sup>, a partir de la contraposición de dos variables: discursos reformistas y radicales en su tipo de propuestas; y convencionales e imaginativos en su actitud hacia la economía de mercado, por el otro. De esta forma, es posible clasificar los discursos en cuatro grandes vertientes; Reformistas-Convencionales enfocados a la solución de problemas; Convencionales-Radicales centrados en estrategias de supervivencia; Reformistas-Imaginativos preocupados por la sustentabilidad; y Radicales-Imaginativos entendidos como proyectos de cambio ecológico más drásticos.

Para distinguir los sentidos de lo apropiado y los discursos ambientales de los actores involucrados en el dictamen de la LGCC, tiene utilidad la clasificación discursiva desarrollada por Dryzek (1997)<sup>202</sup>, a partir de la contraposición de dos variables: discursos reformistas y radicales en su tipo de propuestas; y convencionales e imaginativos en su actitud hacia la economía de mercado, por el otro. De esta forma, es posible clasificar los discursos en cuatro grandes vertientes; Reformistas-Convencionales enfocados a la solución de problemas; Convencionales-Radicales centrados en estrategias de supervivencia; Reformistas-Imaginativos preocupados por la sustentabilidad; y Radicales-Imaginativos entendidos como proyectos de cambio ecológico más drásticos.

Retomando esta clasificación del discurso ambiental, podemos distribuir los enfoques participantes en la creación del régimen climático mexicano (*Figura 4.12*) de la siguiente forma:

1) Una parte significativa de los actores mantiene una posición gradualista con relación a la definición de medidas vinculantes ante el cambio climático como consecuencia de su relación e impacto con la competitividad de la economía. Este grupo se subdivide a su vez en quienes defienden esta posición desde el discurso administrativo y de las políticas públicas, como las diferentes dependencias de la APF, aquellos que argumentan de acuerdo a una racionalidad cercana a la economía ambiental, en especial las organizaciones más moderadas del sector privado, el PAN y el senador Labastida, y finalmente el PVEM, que recurre a una variante de oportunismo democrático desde la etiqueta de partido ecologista. El rasgo común es su perspectiva reformista ante el diseño de la LGCC y una visión moderada ante el desarrollo de instrumentos económicos que generen costos al sector privado. Estos actores, salvo Labastida, prefieren que el diseño de la política climática se mantenga bajo los criterios del modelo Calderón o en todo caso en un conjunto de lineamientos legales mínimos como establece el Modelo LEGEEPA.

2) En contraparte únicamente dos actores, el PRI en la Cámara de Diputados y las organizaciones más radicales del sector privado, mantienen una posición Convencional-Radical en el sentido de rechazar o manifestar indiferencia ante la necesidad de implementar acciones públicas ante el cambio climático y en

---

<sup>201</sup> Op. Cit., p. 12-15.

<sup>202</sup> Op. Cit., p. 12-15.

agudizar durante las deliberaciones su defensa del funcionamiento de la economía basada principalmente en la explotación de hidrocarburos.<sup>203</sup> Para estos actores la LGCC es innecesaria y puede convertirse en un obstáculo para el crecimiento económico.

3) Otro grupo importante de actores mantiene un enfoque reformista, menos gradual que los reformistas convencionales, aunque desde una posición imaginativa que acepta imponer costos e incorporar externalidades para impulsar medidas enfocadas a descarbonizar la economía y vincular la política climática al desarrollo sustentable. En este grupo se ubican organizaciones sociales moderadas y generalmente vinculadas a la formulación de política pública (Centro Mario Molina, IMCO, WWF e ITDP), el senador Cárdenas, los diputados Salinas y Pichardo, así como la mayoría de los especialistas que participa en los diferentes foros y seminarios. Los actores vinculados a este enfoque jugarán un rol central para que la opción de régimen climático se imponga a los otros modelos alternativos.<sup>204</sup>

4) Finalmente, las organizaciones sociales, algunos especialistas, el PRD y la diputada Vázquez se pueden calificar como radicales imaginativos, en el sentido de que promueven acciones e instrumentos de política pública más agresivos y, que independientemente de sus costos económicos, garanticen el impulso a una transición sustentable. Estos actores, que se suman a los reformistas imaginativos para la creación del régimen climático a partir de la LGCC, defienden la introducción a la nueva ley de mayores mecanismos de participación y consulta y enfatizan la necesidad de vincular la política climática con los problemas de desigualdad social y pobreza.

---

<sup>203</sup> Esta perspectiva sería equivalente a la visión de naturaleza robusta capaz de resistir y volver a equilibrarse independientemente del impacto de las actividades humanas extractivas, analizada en la tipología desarrollada por Mary Douglas. Véase Azuela (2006), p. 56.

<sup>204</sup> Estas dos perspectivas favorables a la creación de la LGCC representan vertientes semejantes a las identificadas por Azuela (2006) como las disposiciones pragmática y visionaria dentro del campo ambiental. Ver, p. 81.

**Figura 4.12 Discursos y Sentidos de lo Apropriado en el Debate Climático Mexicano**

	<b>Reformista</b>	<b>Radical</b>
<b>Convencional</b>	<p><b>Solución de problemas</b></p> <p><i>Racionalidad Administrativa</i> APF <i>Pragmatismo democrático</i> PVEM <i>Racionalidad económica</i> Sector privado (CCE, Concamin, CEMEX, CESPEDES) Senador Labastida Senadores PRI PAN</p>	<p><b>Supervivencia</b></p> <p><i>Cornucopia</i> Sector Privado (CANACINTRA, CANACERO, carbón) Diputados PRI</p>
<b>Imaginativo</b>	<p><b>Sustentabilidad</b></p> <p><i>Desarrollo Sustentable</i> Senador Cárdenas Diputado. Pichardo Diputada Salinas Organizaciones sociales (IMCO, ITPD, Centro Mario Molina) Especialistas</p>	<p><b>Radicalismo ambiental</b></p> <p><i>Racionalidad Verde</i> Diputada Araceli Vázquez Organizaciones sociales (CEMDA, Greenpeace, Oxfam) Especialistas Ecología Política o Social PRD</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Dryzek (1997).

#### **4.4.4.- Actores y efectos distributivos**

En forma complementaria a la capacidad de veto, el discurso y la coherencia de los actores, es importante identificar los efectos distributivos que involucrados en la aprobación o rechazo de la LGCC. Los diferentes actores que participaron en el proceso de dictamen no sólo ejercen determinada capacidad de veto, de igual forma llegan a articular sus posiciones valorando las consecuencias políticas y económicas de las diferentes modalidades en disputa.

Tanto el PRI como el PAN estructuran sus posiciones considerando en primer lugar los efectos políticos de la LGCC y, en segundo lugar, definiendo propuestas de modificación puntuales a los dictámenes siguiendo las opiniones del sector privado y la APF. Los objetivos del PRI son claros: mantener el control de la

agenda legislativa, en especial de las iniciativas de ley presentadas por el Gobierno y el PAN, aprobar una pieza legislativa que cuente con el apoyo del sector privado y no asumir compromisos y obligaciones que representen limitaciones para el ejercicio del gobierno en el caso de ganar las elecciones presidenciales de 2012. Su participación en el proceso de dictamen busca evitar que la aprobación de la legislación climática se entienda en un triunfo político para la administración Calderón inmediatamente después de la organización de la COP 16.

La identificación de objetivos resulta más ambiguo en el caso del PAN, pues a pesar de que la iniciativa que da origen a la LGCC es presentada por senador panista, difícilmente se puede considerar que la creación de legislación climática fuera una prioridad legislativa para los legisladores de este partido. Al igual que el PRI da una importancia central al aval del sector privado al proyecto de ley, pero en su caso requiere equilibrar con las opiniones presentadas por la APF, pues estas expresan las necesidades de su propio proyecto de su gobierno. Aunque la aprobación de la LGCC pudiera entenderse en principio como un objetivo político claro para el PAN, considerando las definiciones de política climática realizadas tanto en las administraciones Fox como Calderón, lo cierto es que este partido sólo respalda gradualmente el proyecto encabezado por el senador Cárdenas, sin necesariamente concebirlo representativo de su propio programa o promoverlo como un triunfo político para el gobierno de Felipe Calderón.

Finalmente en los casos del PRD y el PVEM sus objetivos pueden identificarse con mayor claridad. Al igual que el PRI, el PRD se enfoca a evitar que la aprobación de la LGCC se convierta en un triunfo político para Felipe Calderón y, por el contrario, busca vincular el debate legislativo a la agenda de cambio climático desarrollada por el Gobierno del Distrito Federal en el mismo periodo. Adicionalmente, condiciona sus votos a retirar del dictamen las referencias a la reducción gradual de subsidios a los combustibles y a la incorporación de sus propias propuestas, en especial la creación de un instituto independiente en materia de cambio climático y la definición de espacios para la participación ciudadana.<sup>205</sup> A diferencia del PAN y el PRI, las observaciones puntuales a los dictámenes del PRD son influenciados en menor grado por el sector privado y de ninguna forma por la APF.<sup>206</sup>

El PVEM tiene en el control de la agenda ambiental en ambas cámaras su prioridad, en especial considerando que el proceso de reforma se activa a través de la iniciativa de ley presentada por el senador Cárdenas del PAN y que la elaboración del dictamen se concentra en la Comisión Especial sobre Cambio Climático y no la de Medio Ambiente en el Senado.<sup>207</sup> Como parte de su estrategia legislativa, el PVEM condiciona su voto y su respaldo en comisiones a la aprobación de su propuesta de Ley de Responsabilidad Ambiental, la cual enfrentaba el rechazo del PRI y el PAN al igual que la opinión negativa del sector

---

<sup>205</sup> En este caso la referencia es a los proyectos de ley presentados por el senador Silvano Aureoles y la Diputada Araceli Vázquez a los que se ha hecho mención anteriormente.

<sup>206</sup> Nuevamente, la excepción es la posición expresada por el senador Monreal en diciembre de 2011.

<sup>207</sup> De hecho la contribución de los legisladores del PVEM es bastante irrelevante en lo general. La excepción lo representan el trabajo de senadora Ludivina Menchaca y muy especialmente la diputada Ninfa Salinas.

privado y la APF. Esta iniciativa finalmente fue aprobada en el Congreso en enero de 2013 y luego de sufrir profundas modificaciones a iniciativa del sector privado y organizaciones sociales. Posteriormente en abril de 2012 el PVEM en el Senado nuevamente condiciona su voto, en este caso al respaldo de una propuesta sobre protección animal, la cual no llega a prosperar. Por lo mismo, y a pesar de que el cambio climático representa un tema central de su agenda, el PVEM sólo respalda el proyecto de dictamen de la LGCC en forma condicionada a la aprobación de otras iniciativas derivadas de su plataforma política.

Mientras que los efectos distributivos de los partidos se identifican con los costos políticos de aprobar y rechazar la LGCC, el sector privado, la APF y las organizaciones sociales presentan observaciones puntuales al contenido de los dictámenes con el objeto de extender o acotar su alcance. En el caso de las organizaciones sociales y los expertos, sus posiciones suelen tener tres características durante el proceso de dictamen: 1) enfatizan los beneficios colectivos de la aprobación de la LGCC; 2) contribuyen a fundamentar técnicamente los dictámenes, a precisar el sentido de los objetivos y redefinir metas e instrumentos; y 3) incorporar demandas particulares de las diferentes organizaciones participantes en el proceso. A pesar de que las organizaciones pudieran beneficiarse en lo individual con el acceso a los legisladores, lo cierto es que en prevalecen los incentivos colectivos de garantizar la aprobación de la LGCC por encima del impulso individual a demandas particulares.

Podemos dividir la participación del sector privado en dos momentos principales primero el diálogo con senadores entre marzo y diciembre de 2011 y segundo, la presión sobre los diputados entre febrero y abril de 2012. Desde la presentación de la iniciativa del senador Cárdenas, durante la organización de foros y seminarios y en el proceso de dictamen, los representantes moderados del sector privado, encabezados por el CCE, CONCAMIN, CEMEX y CESPEDES, presentan documentos con opiniones sobre el contenido de los las iniciativas y proyectos de dictamen, hasta la presentación final de sus irreductibles o “temas torales” en octubre de 2011. Estos actores no manifiestan necesariamente un rechazo a la ley en su conjunto, asumen que es posible acotar los efectos de la LGCC evitando la creación de un mercado de carbón, metas obligatorias de emisiones, impuestos verdes, multas y sanciones o con la incorporación de las externalidades del sector privado (Ver *Figura 4.13*).

En contraparte y en especial durante el proceso de dictamen en la Cámara de Diputados, aumenta el protagonismo de organismos más radicales en su posición dentro del sector privado (CANACINTRA, CANACERO y los productores de carbón). Estos actores no se limitan a proponer cambios al contenido de los dictámenes, durante periodo en que la Cámara de Diputados lleva a cabo su análisis de la minuta y la última deliberación en el Senado en abril de 2012, exigen que la LGCC se rechace completamente ante los costos económicos adicionales que puede representar para el sector privado y la probabilidad que afecte negativamente la competitividad de las empresas. Las posiciones de estos actores se expresan abiertamente a través de tres desplegados en todos los diarios de circulación nacional y durante la mesa de

diálogo entre legisladores, organizaciones sociales y representantes del sector privado organizada por el PNUMA.<sup>208</sup>

No puede soslayarse la importancia que tiene la estrategia implementada desde 2010 por el sector privado para acotar efectos distributivos desiguales del cambio institucional. Como se ha señalado, las posiciones de los partidos representados en las Cámaras, en especial PAN, PRI y PVEM se convierten en observaciones que buscan incluir lo que el sector privado define como temas torales. No puede perderse de vista que la incorporación de instrumentos económicos a la LGCC, como impuestos verdes, precios a la tonelada de carbón, un presupuesto de carbón, la reducción de subsidios o la puesta en operación de un mercado de bonos de carbón, fracasa como resultado primero de la presión del sector privado y, sólo en segundo lugar, de las opiniones de la APF.

**Figura 4.13 Efectos distributivos Sector Privado**

<b>Organizaciones Sector Privado</b>	<b>Irreductibles: acotar los efectos económicos de la creación de nuevos instrumentos y mecanismos financieros.</b>
<p><b>Moderados</b>  <b>CCE</b>  <b>CONCAMIN</b>  <b>CEMEX</b>  <b>CESPEDES</b></p> <p><i>Objetivo: Acotar los efectos y alcance de la LGCC.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No comprometer al país a obligaciones más allá de lo establecido en el PK.</li> <li>No incorporar los escenarios de la Línea Base de Emisiones del PECC dentro de la ley.</li> <li>-No crear mercado de carbón en tanto implica establecer límites máximos de emisión.</li> <li>-Mantener un esquema de metas de emisión de carácter voluntario y no obligatorio.</li> <li>-Excluir impuestos ambientales como parte de los instrumentos fiscales y económicos a crear.</li> <li>-No eliminar subsidios a combustibles a energéticos cuando favorecen la competitividad.</li> <li>-Determinar la Línea Base, las protecciones de emisiones y las metas de reducción de emisiones en forma con los sectores involucrados.</li> <li>-Los reportes de emisiones de las empresas no deben ser sujetos a multas y sanciones.</li> <li>-No establecer límites a las emisiones del sector eléctrico ni incorporar sus externalidades económicas, ambientales y sociales ante su impacto en las tarifas.</li> </ul>
<p><b>Radicales</b>  <b>CANACINTRA</b>  <b>CANACERO</b>  <b>Productores de carbón</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La LGCC no debe aprobarse porque afecta la competitividad de las empresas y productores nacionales.</li> <li>-La LGCC es un instrumento que no corresponde con la realidad nacional.</li> <li>-Se establecen cargas fiscales y costos adicionales al sector privado al aumentar la normatividad</li> </ul>

<sup>208</sup> A estos foros y desplegados se hace referencia en el apartado anterior.

<p><b>Objetivos: No aprobación de la LGCC.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer obligaciones vinculantes supone perder la adicionalidad de los proyectos MDL.</li> <li>-No debe prohibirse la generación de electricidad a través de carbón u otros combustibles porque esto aumenta las tarifas.</li> <li>-No debe limitarse el consumo de energía de fuentes fósiles porque limita la capacidad productiva y la competitividad de las empresas.</li> <li>-Se establecen metas y objetivos que no puede cumplir el país.</li> <li>-La aprobación de la LGCC supone el cierre masivo de empresas, la pérdida de fuentes de empleo y aumentar la pobreza.</li> <li>-No se reconoce el compromiso ambiental que voluntariamente asumen las empresas,</li> <li>-No asumir compromisos que China, India, Rusia o Brasil no están dispuestos a asumir.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia

La redacción de múltiples borradores preliminares del dictamen se explica justamente porque los legisladores se ven en la necesidad continua de incorporar observaciones de los organismos empresariales para evitar que estos actores y los diferentes grupos parlamentarios veten la aprobación de la ley. Sin embargo, de igual forma es importante señalar que los organismos moderados, cuando reconocen que los legisladores incorporan los puntos más relevantes de su agenda, contribuyen a acotar la presión que ejercen sobre los diputados las organizaciones más radicales.<sup>209</sup>

Finalmente, la posición de la APF es igualmente relevante para entender la evolución de los dictámenes en sus diferentes etapas. El tipo de observaciones de la APF entran nuevamente dentro de la lógica de la racionalidad administrativa y se traducen fundamentalmente en tres tipos de críticas: 1) rechazo a propuestas que impliquen mayor gasto o reasignación presupuestal; 2) modificaciones al sentido y alcance de los programas de gobierno; 3) definición de nuevas metas u obligaciones para mitigación o adaptación, que aumenten lo proyectado en el PECC o sean incongruentes con las obligaciones establecidas en la CMNUCC y el PK para los países en desarrollo (Ver *Figura 4.14*)

La estrategia de la APF para acotar efectos distributivos negativos se materializa en cuatro formas diferenciadas. En primer lugar, las diferentes dependencias en lo individual o a través de los enlaces legislativos de SEGOB, presentan sus observaciones e irreductibles a los miembros de las comisiones dictaminadoras, lo cual en ocasiones llega a implicar confrontación entre los legisladores y

<sup>209</sup> Aunque es indispensable señalar que también el sector privado afecta la posición de los legisladores a través de actividades de cabildeo realizadas por sus enlaces o través de sus agencias especializadas, es difícil identificar puntualmente su impacto en tanto estas actividades ocurren principalmente en las oficinas de los legisladores.

funcionarios, en especial con el senador Cárdenas.<sup>210</sup> En segundo lugar, cuando los miembros de las comisiones dictaminadoras no aceptan incorporar observaciones de la APF, los enlaces legislativos recurren a otros legisladores, en especial quienes en el PAN están preocupados por la coherencia del proyecto de ley y el programa de gobierno, y quienes en el PRI identifican la definición de nuevos mandatos como un riesgo ante la probabilidad de ganar las elecciones presidenciales de 2012. En tercer lugar, los enlaces de la APF suelen incorporar a sus observaciones los cuestionamientos de los organismos moderados del sector privado para apuntalar su propia posición. Finalmente, llegan a sugerir la posibilidad de un veto presidencial si la LGCC no garantiza coherencia con los programas sectoriales de las diferentes dependencias o si representa una amenaza a la competitividad económica, esto último interpretado desde los criterios establecidos por las organizaciones del sector privado.

**Figura 4.14 Efectos distributivos Administración Pública Federal**

<b>Administración Pública Federal</b>	<b>Irreductibles: Mantener el diseño de la LGCC en congruencia con programas sectoriales y acotar impacto presupuestal</b>
<b>SEMARNAT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantener las definiciones sobre aspectos del cambio climático contenidas en el IPCC, la CMNUCC y el PK.</li> <li>-No se considera necesaria la creación del SNCC.</li> <li>-No recurrir a impuestos verdes o a la tonelada de CO2</li> <li>-No alterar la estructura organizativa de la administración pública en la creación del SNCC y otorgando un carácter descentralizado a el INE.</li> <li>-Las metas de reducir 12 millones de toneladas a 2012 ya es vinculante a nivel federal a través del PECC.</li> <li>-Las metas aspiracionales de mitigación no deben ser mandatos de ley.</li> <li>-Desarrollar en forma gradual un sistema de comercio de emisiones que combine elementos voluntarios y obligatorios y que contemple que la definición de límites de emisiones debe ser coherente con el carácter de Parte No Anexo1.</li> <li>-Respetar la composición y funcionamiento vigentes de la CICC.</li> <li>-Los plazos para actualizar el PECC una vez actualizada la ENACC no son realistas.</li> </ul> <p>La definición de los programas no debe exceder el plazo correspondiente al periodo sexenal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-No es posible el cumplimiento de la meta de e alcanzar una tasa neta de cero por ciento de deforestación para el año 2015</li> </ul>

<sup>210</sup> Estas confrontaciones se derivaban de la insistencia de la APF por retirar temas centrales para la coherencia del dictamen a ojos de Cárdenas, pero también por la descoordinación entre los enlaces de gobierno que se traducían en opiniones contradictorias, cambios de opinión y comentarios presentados a destiempo.

<b>SENER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los mercados de carbón y los límites de emisiones no son un instrumento pertinente en México.</li> <li>-La sustitución del uso de combustibles fósiles por fuentes renovables de energía no es el objetivo de mitigación de SENER.</li> <li>-Se debe definir objetivos de energía limpia, no de energía renovable.</li> <li>-No establecer mandatos de eficiencia o metas de renovables adicionales a los establecidos en las leyes del sector.</li> <li>-No se deben incluir mecanismos e incentivos para la generación con fuentes renovables en la estrategia Nacional de Energía o los programas sectoriales.</li> <li>-La incorporación de externalidad del sector eléctrico deberá hacerse a través de las metodologías de SENER, no de ley.</li> <li>-No establecer límites de emisión a las plantas generadoras a través de fuentes no renovables.</li> <li>-La Ley no debe interferir en la definición de los esquemas tarifarios para la energía generada con fuentes renovables.</li> </ul>
<b>SHCP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El Fondo no debe contar con estructura administrativa y presupuesto.</li> <li>-Corresponde a SHCP regular la operación del Fondo Verde.</li> <li>-No promover la transferencia de recursos entre fondos.</li> <li>-Las aportaciones internacionales al Fondo Verde no pueden ser constitutivas de deuda pública.</li> <li>-Los artículos que definen prioridades en el gasto, asignan presupuestos o crean nuevos organismos vulneran el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, comprometen gasto en el PEF sin señalar su nueva fuente de financiamiento.</li> <li>-Las definiciones de la LGCC son contrarias al proceso de planeación presupuestal y vuelven más rígida la aprobación presupuestal.</li> <li>-No es factible económicamente establecer un presupuesto de carbón.</li> </ul>
<b>SRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No establecer metas y mandatos nacionales rígidos en temas que puedan ser sujeto de la negociación internacional.</li> <li>-Incorporar la definición de facultades de política internacional a la CICC.</li> <li>-Vincular LGCC al cumplimiento de compromisos internacionales.</li> <li>-Mantener el número de GEI a regular de acuerdo a lo que establezcan los instrumentos internacionales.</li> <li>-La experiencia internacional señala de la dificultad de implementar un mercado de carbón. Es preferible fortalecer la vinculación a MDL.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No hay acuerdo internacional sobre la utilidad de los impuestos al CO2, no se recomienda financiar programas a través de estos mecanismos.</li> <li>-No comprometer a través de la ley la actualización periódica de los inventarios nacionales de emisiones.</li> <li>-Mantener a la CICC como autoridad nacional designada.</li> </ul>
<b>SAGARPA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantener criterios especiales para las emisiones de los sectores agrícola, ganadero y pesquero.</li> </ul>
<b>SEGOB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Incorporar las observaciones de las dependencias federales.</li> <li>-Definir con claridad mandatos y obligaciones estatales.</li> <li>-Integrar mandatos sobre protección civil en todos los órdenes de gobierno.</li> <li>-Evitar que nuevos mandatos que limiten el desempeño de los diferentes sectores de la economía.</li> <li>-No Incorporar sanciones pues ya son objeto de las leyes específicas.</li> <li>-No es conveniente que se obligue al Presidente a presidir personalmente las reuniones de la CICC.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Los conceptos de régimen climático, complejo de regímenes, entre-juego y correspondencia, derivados de un enfoque de gobernanza ambiental tienen la virtud de permitir entender el proceso de creación de la LGCC de una forma distinta a la simple aprobación de una pieza legislativa aislada. El cambio institucional cuando toma forma de régimen integra elementos para superar la fragmentación a partir del entre-juego horizontal y vertical. En el mismo sentido, el concepto de gobernanza permite estructurar un análisis que relaciona el diseño intencional de un régimen con la negociación conflictiva entre actores que defienden y promueven diferentes alternativas.

De acuerdo con la hipótesis propuesta, la LGCC, entendida como un régimen climático, constituye un equilibrio producido por la negociación entre los actores políticos (legislativos y no legislativos), sociales y económicos que participaron en el proceso legislativo y no la respuesta más eficiente, efectiva o equitativa ante la amenaza del calentamiento global. Equilibrio endógeno que refleja la fuerza relativa de actores políticos para ejercer veto, la respuesta de actores políticos y sociales ante la existencia de efectos distributivos desiguales y diferentes sentidos de lo que apropiado ante la amenaza del calentamiento global.

El cambio institucional se explica en este caso como un fenómeno endógeno. Esto implica que si bien factores exógenos (el aumento en las emisiones globales y la vulnerabilidad ante las consecuencias del cambio climático) explican la presentación de iniciativas en la materia, la modalidad específica que adquiere el diseño del régimen climático se explica como un proceso endógeno a la dinámica de la deliberación y negociación legislativa entre los partidos, los actores sociales y económicos.

La construcción de un régimen climático se impone como equilibrio entre tres modelos claramente diferenciados para regular el cambio climático y establecer obligaciones nacionales de mitigación y adaptación a nivel nacional: 1) El modelo Calderón o la continuación de los objetivos y metas definidas en un programa nacional sin cambios a la legislación vigente; 2) modificaciones mínimas a la LEGEEPA para elevar a rango de ley la política climática; y 3) crear un régimen climático específico a través de la LGCC enfocado a resolver problemas de entre juego horizontal nacional (coordinación entre dependencias federales), entre-juego vertical nacional (conurrencia entre niveles de gobierno), correspondencia entre objetivos sectoriales, continuidad de la política de cambio climático en el largo plazo y, a través de esto impulsar alguna variante de transición a la sustentabilidad.

La definición de un régimen climático no fue un resultado que se impuso por sí mismo como respuesta a un dilema de segundo orden, entendido este como la elección de una modalidad específica para el diseño institucional por los actores involucrados. Aun cuando los diferentes actores podían coincidir en la necesidad

de crear algún tipo de regulación ante el cambio climático, una reforma de esta magnitud no se impone porque se reconocía la urgencia o gravedad del problema. Las negociaciones y deliberaciones plasmadas en los diferentes dictámenes, la disputa de las agenda partidistas y no partidistas en la arena legislativa, permiten observar que a pesar de que todos los actores manifestaban una preocupación legítima sobre la magnitud del fenómeno del cambio climático, la gravedad de sus consecuencias para un país como México o los efectos económicos de actuar o no actuar, el resultado consiste en un equilibrio entre las posiciones de los diferentes grupos parlamentarios y los actores sociales involucrados, sus agenda de intereses, discurso y capacidad de veto, no de la simple identificación de la respuesta más eficiente, efectiva, justa o sustentable ante el calentamiento global.

La presentación de un grupo de iniciativas de carácter insignia para crear una ley marco sobre cambio climático en 2010, cambia los términos del debate legislativo previo sobre este tema, caracterizado hasta entonces por la presentación de iniciativas enfocadas a realizar modificaciones mínimas a la legislación vigente. Negociación que no sólo involucra a los diferentes partidos representados en el Congreso, sino que abre la puerta a la participación de especialistas, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, funcionarios de la APF, agencias como el PNUMA o gobiernos extranjeros bajo el marco de la representación de la Unión Europea.

Desde una perspectiva de transición a la sustentabilidad se identificó al conjunto de iniciativas y puntos de acuerdo presentados entre 1990 y 2010 como representativas de una fase “preliminar” a la creación de un régimen climático, mientras que la aprobación de la LGCC en 2012 se constituye como la etapa de creación del régimen y “despegué” hacia alguna variante de transición sustentable.

De los tres modelos en disputa, únicamente la creación de la LGCC, la definición del modelo específico de régimen climático, suponía la intención implícita de promover el impulso hacia algún tipo de transición a la sustentabilidad. La cual, una vez aprobada la LGCC, entra una etapa caracterizada por la necesidad de implementar sus mandatos y en la que se juega la viabilidad de la transición sustentable.

A partir de la publicación de la LGCC en abril de 2012, sus mandatos han comenzado a implementarse. El 29 de enero de 2013 el Gobierno Federal instaló la Comisión Especial de Cambio Climático de acuerdo con su nueva estructura legal. Posteriormente el 3 de junio de 2013 se publicó en el DOF la ENACC visión 10-20-40<sup>211</sup> y el 28 de abril de 2014 el PECC 2014-2018<sup>212</sup>. De acuerdo con la información del INECC, las entidades federativas y los municipios avanzan en la elaboración de sus planes estatales, sin embargo en el caso de los estados la mayoría de estos se encuentra en proceso de elaboración o desarrollo y el grado de avance es limitado frente al estado de cosas en 2012.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Ver [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013)

<sup>212</sup> Ver [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014)

<sup>213</sup> Ver <http://www2.inecc.gob.mx/sistemas/peacc/>. Información actualizada al 1 de agosto de 2014.

A pesar de que en estos instrumentos se definen las líneas estratégicas, objetivos y metas de mitigación y adaptación, garantizando con ello continuidad a las políticas de cambio climático, la forma en que se han implementado estas obligaciones también se aleja de la idea de un régimen climático desarrollado por los legisladores. En primer lugar, el diseño de la ENACC y PECC para el periodo 2013-2018, carece de una evaluación puntual de los grados de avance alcanzados hacia 2012 y por lo mismo, de una justificación de la relevancia de las líneas y metas definidas. De hecho, no hay mención alguna a la estrategia y plan anteriores. Lo cual representa una contradicción importante con los objetivos de los legisladores, quienes entendían la continuidad de la política ambiental como el desarrollo gradual e incremental de objetivos y metas de mitigación, no como la redefinición o reinversión sexenal de sus programas.

En segundo lugar, y relacionado con el argumento anterior, continuidad por sí misma de instrumentos de política climática no es sinónimo de acciones más efectivas de mitigación y adaptación. De acuerdo con el PECC 2013 y 2018, y a pesar de las metas establecidas para 2012, “De seguir con este escenario tendencial se calcula que en el 2020 las emisiones nacionales de GEI alcanzarían mil millones de toneladas, es decir, un 28% más que las del 2010. Es importante señalar que la reciente reforma energética conllevará un aumento en las actividades destinadas a la producción de hidrocarburos y probablemente incrementarán las emisiones de GEI de este sector”<sup>214</sup>

De acuerdo el PECC 2014-2018, no sólo no se cumplirá con los objetivos de mitigación establecidos en el PECC 2008-2012, los cuales representan también un compromiso internacional, sino que el ritmo de las emisiones tenderá a crecer por lo menos un 28%. De acuerdo con la actualización del PECC: “Para el reto que plantea la mitigación de emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero, México se comprometió a reducir un 30% con respecto a la línea base en 2020, así como un 50% al 2050 en relación con las emisiones del año 2000, mediante objetivos indicativos y metas aspiracionales contenidas en la LGCC. Es por esto que este Programa, además de incluir las líneas de acción vinculadas al Presupuesto de Egresos de la Federación, incluye otras, marcadas con un asterisco (\*), sujetas a la obtención de apoyos financieros y tecnológicos, nacionales o internacionales, tanto públicos como privados”.<sup>215</sup> Esto es, se condicionan metas previamente establecidas que de cualquier forma no pueden cumplirse ante las tendencias en el crecimiento de emisiones. A lo cual se debe añadir el impacto de una reforma energética enfocada a detonar mayor explotación de hidrocarburos y en especial del gas natural dentro de la definición gubernamental de “energía limpia”.

Esto nos lleva a la necesidad de destacar un problema central en el diseño institucional en general y en la creación del régimen climático mexicano en particular: no importa si la modalidad por la que optan los actores es legislativamente la más compleja para enfrentar el cambio climático, si la definición más amplia de objetivos sectoriales de las políticas públicas no tiene correspondencia con la definición de metas para mitigar los efectos del cambio climático. La LGCC representa un tipo de diseño sumamente ambicioso en el

---

<sup>214</sup> PECC 2014-2018, *Op. Cit.*

<sup>215</sup> *Idem.*

papel, pero irrelevante en la práctica si demuestra su capacidad de regular las definiciones de otros ámbitos como la política energética o los programas de desarrollo urbano, por citar solo algunos ejemplos.

El concepto de transiciones hacia la sustentabilidad tiene relevancia para el desarrollo de esta investigación pues permite enmarcar el sentido de la definición de un régimen climático ante las alternativas existentes. La incongruencia entre los objetivos de política climática y los objetivos del desarrollo económico nacional, pone de manifiesto que no porque se promueva legalmente una transformación social de gran envergadura, orientada por principios de sustentabilidad, necesariamente el gobierno implementará políticas sustentables o la sociedad va a alcanzar este objetivo.

Una transición puede en su implementación implicar la coexistencia conflictiva y contradictoria entre prácticas orientadas sustentables y la reproducción de un modelo de crecimiento económico basado en la explotación de hidrocarburos, por un lado, o reflejar la existencia de un régimen y marcos de gobernanza formales sin capacidad real para regular prácticas o para la conducta de los individuos, por el otro. A pesar de que exista una fase preliminar y una de despegue como parte de una transición a la sustentabilidad, el problema de la correspondencia entre diferentes tipos de regímenes puede imposibilitar que se cumpla el objetivo de alcanzar un modelo de desarrollo más sustentable.

Finalmente, si bien los legisladores en la LXII han propuesto diversos tipos de modificaciones para incorporar mandatos relacionados con el cambio climático a través de diferentes tipos de leyes (educación, salud, medio ambiente o agricultura), la mayor parte de las iniciativas tienen por objeto modificar la LGCC. Entre septiembre de 2012 y octubre de 2014, se han presentado un total de 28 iniciativas para reformar la LGCC, la mitad de ellas presentadas por legisladores del PAN y ocho por un mismo legislador, la senadora Silvia Garza del mismo partido.

El objeto de estas iniciativas abarca desde redefinición de conceptos y atribuciones para el Ejecutivo, hasta derechos humanos, tecnología, vulnerabilidad, elaboración de atlas de riesgo, asentamientos humanos, ordenamiento territorial, energía renovable, transporte público, movilidad no motorizada, educación, migración, transparencia, recursos para el fondo, protección de mares y costas, regulación de áreas naturales, coordinación municipal e incorporar a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Agrario en sustitución de la Secretaría de la Reforma Agraria.

De estas iniciativas únicamente tres han sido aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objeto ha sido incorporar mandatos relacionados con asentamientos humanos irregulares, elaboración de atlas de riesgo y educación ambiental. Las restantes iniciativas se encuentran pendientes de dictamen en su cámara de origen (12), fueron aprobadas en su origen sin ser dictaminadas en la cámara revisora (9), una más fue devuelta al Senado con modificaciones (en materia de ordenamiento territorial), dos fueron desechadas y una se presentó en el Senado y se turnó a Diputados para que inicie en dicha cámara su trámite al tratarse de una facultad exclusiva.

**Figura 5. 1 Iniciativas de Reforma LGCC LXII Legislatura**

<b>Partidos</b>	<b>Senado</b>	<b>Diputados</b>
<i>PAN</i>	10	5
<i>PRI</i>	2	0
<i>PRD</i>	0	3
<i>PVEM</i>	2	3
<i>PLURAL</i>	2	0
<i>Otros</i>	0	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>12</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de SIL. Actualización: 28 de octubre 2014.

La modificación más relevante aprobada por el Congreso en relación al cambio climático, es de hecho la reforma energética publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

Además de incorporar el principio de sustentabilidad ambiental como criterio rector en el artículo 25 constitucional y de ordenar la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, establece en transitorios relacionados con la reducción de emisiones de GEI:

**“Décimo Séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

**“Décimo Octavo.** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del ramo en materia de Energía y en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos”.<sup>216</sup>

<sup>216</sup> Ver [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm)

Es de esperar que ante la incongruencia entre los objetivos de la política climática y las definiciones del desarrollo económico en lo general, y en materia energética en particular, la disputa sobre la transición a la sustentabilidad se traduzca en cuestionamientos de las organizaciones sociales y en la presentación de nuevas iniciativas por los legisladores. De igual forma, la negociación de un tratado PosKioto, proyectada para diciembre de 2015, representa otro incentivo para la presentación de proyectos de ley orientados a modificar la LGCC. Sin embargo, el escenario no es alentador y es difícil pensar que en los próximos años se alterará significativamente el equilibrio en las definiciones de la política climática y energética, con lo cual la posibilidad de que el régimen climático mexicano se traduzca en una transición a la sustentabilidad es también muy reducida.

La fase de implementación de una transición sustentable a partir del régimen climático está en marcha, aunque lo sea en forma contradictoria, y refleja el conflicto entre los objetivos de diferentes tipos de regímenes, arenas de la política pública y objetivos socio-económicos. El problema central para garantizar coherentemente los objetivos de la LGCC e impulsar a través de ella una transición sustentable, es la correspondencia entre marcos institucionales y de gobernanza a nivel horizontal y vertical. Lo que significa que una transición sustentable más que un proceso técnico enfocado a transformar sistemas socio-técnicos, es un problema políticamente disputado por diferentes actores en múltiples arenas.

## Acrónimos

APF: Administración Pública Federal  
CCE: Consejo Coordinador Empresarial  
CESPEDES: capítulo Mexicano del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible  
CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación  
CANACERO: Cámara Nacional del Hierro y el Acero  
CEMEX: Cementos Mexicanos  
CEMDA: Centro Mexicano de Derecho Ambiental  
CICC: Comisión Intersecretarial para el Cambio Climático  
CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático  
CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos  
DOF: Diario Oficial de la Federación  
ENACC: Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007  
GEI: Gases de efecto Invernadero  
IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad  
INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático  
LAERFTE: Ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética.  
LEGEEPA: Ley General de Ecología y protección al Ambiente  
LGCC: Ley General de Cambio Climático  
LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
PAN: Partido Acción Nacional  
PECC: Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012  
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación  
PK: Protocolo de Kioto  
PND: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRD: Partido de la Revolución Democrática  
PRI: Partido de la Revolución Institucionalizada  
PT: Partido del Trabajo  
PVEM: Partido Verde Ecologista de México  
SNCC: Sistema Nacional de Cambio Climático  
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores  
SENER: Secretaría de Energía  
SEGOB: Secretaría de Gobernación  
WWF: World Wild Fund

## Bibliografía

- ✓ Adger, Neil y Andrew Jordan (2009), *Governing Sustainability*, Cambridge University Press, New York.
- ✓ Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- ✓ Alba, Alfonso de (2010), "Cancún. Una nueva era de acción climática", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, Num. 4, p. 2-12.
- ✓ Alvarez López, Gloria Margarita, "Políticas públicas ante el cambio climático", en Lucatello, Simone y Daniel Rodríguez Velázquez (coords.) (2011), p. 336-366.
- ✓ Avila Ackerberg, Andrés (2011), "El regimen internacional de cambio climático: una decisión continuamente postergada", en Lucatello, Simone y Daniel Rodríguez Velázquez (coords.) (2011), p. 310-335.
- ✓ Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: FCE.
- ✓ Azuela, Antonio (2006), *Visionario y pragmáticos*, IIS UNAM-Fontamara.
- ✓ Barret, Scott (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.
- ✓ Bates, Robert H., (1998), "The International Coffee Organization: an International Institution", en Robert Bates *et al*, *Analytic, Narratives*, Princeton University Press, p. 194-229.
- ✓ Bechtel, Michael M., y Kenneth F. Scheve, (2013), "Mass support for global climate agreements depends on institutional design", *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 110 no. 34, p. 13763-13768.
- ✓ Ben-Ner, Avner and Louis Putterman (eds.) (1999), *Economics, Values and Organization*. New York: Cambridge University Press.
- ✓ Berlin, Isaiah (2002), "Two Concepts of Liberty", en *Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- ✓ Bevir, Marc (ed.) (2011), *The Sage Handbook of Governance*, London.
- ✓ Biermann, Frank, et al (2010), "Earth system governance: a research framework", *International Environmental Agreements* 10, p. 277-298, Springer.
- ✓ Biermann, Frank y Phillipp Pattberg (eds.) (2012), *Global Environmental Governance Reconsidered*, Massachusetts Institute of Technology.
- ✓ Blomley N. (2008), "Simplification is complicated: property, nature, and the rivers of law", *Environment and Planning* 40 (8), .p.1825 --1842.
- ✓ Brañes, Raúl (2000), *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, FCE, México.

- ✓ Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México: FCE.
- ✓ Calva José Luis (2012), *Cambio Climático y políticas de desarrollo sustentable*, Análisis Estratégico para el Desarrollo vol. 14, Consejo Nacional de Universitarios, Juan Pablos Editor, México.
- ✓ Calvert, Randall (1998), "Rational actors, Equilibrium, and Social Institutions", en Jack Knight and Itai Sened, *Explaining Social Institutions*. Michigan: The University of Michigan Press, p. 57-94
- ✓ Campbell, Joseph (2004), *Institutional Change and Globalization*. New Jersey: Princeton University Press, New Jersey.
- ✓ Carraro, Carlo y Emanuele Massetti (2009), "The improbable 2°C global warming target", en Vox [<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3940>]
- ✓ Crawford, Sue E.S. and Elinor Ostrom (1995) "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, p. 582-600.
- ✓ CMNUCC (2005), *Sexta Recopilación y Síntesis de las Comunicaciones Nacionales Iniciales de las Partes No Incluidas en el Anexo I de la Convención*, Órgano Subsidiario de Ejecución, 23º período de sesiones, Montreal, 28 de Noviembre a 6 de diciembre de 2005.
- ✓ Delmas A. Magali y Oran R. Young (2009), *Governance for the Environment. New Perspectives*, Cambridge University Press, New York.
- ✓ Dernbach, John C. y Seema Kakade (2008), "Climate Change Law: an Introduction", en *Energy Law Journal*, Volume 29, No, p. 1-31.
- ✓ Douglas, Mary (1986), *How Institutions Think*, Syracuse University Press.
- ✓ Dryzek, John S. (1997). *The Politics of Earth*, Oxford University Press.
- ✓ Evans, J.P. (2012), *Environmental Governance*, Routledge, New York.
- ✓ Folke, C., L. Pritchard, F. Berkes, J. Colding and U. Svedin. (2007). "The Problem of Fit Between Ecosystems and Institutions: Ten Years Later". *Ecology and Society* 12(1), p. 30.
- ✓ Gadgil, Madhav y Ramachandra Guha (2000), "Habitats in Human History", en *The Use and Abuse of Nature*, Oxford University Press.
- ✓ Galaz, Víctor et al (2008), "The problem of Fit among Biophysical Systems, Environmental and Resource Regimens, and Broader Governance Systems: Insights and Emerging Challenges", en Young, Oran R., et al, (2008).
- ✓ García Rolando (2006), *Sistemas complejos*, Gedisa, Madrid.
- ✓ Gardiner, Stephen M., (2011), *A Perfect Moral Storm*, Oxford
- ✓ Garita, Arturo (2006), *Prontuario y Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano*, Senado de La República, LX Legislatura.
- ✓ Geels, F. W., (2005), "Processes and patterns in transitions and systems innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective", *Technical Forecasting & Social Change* 72, p.681-696.

- ✓ Geels, F. W. y Johan Schot, (2007), "Typology of sociotechnical transition pathways", *Research Policy* 36, p. 399-417.
- ✓ Gerrard, Michal B. (Ed.) (2008), *Global Climate Change and the US Law*, American Bar Association, Chicago.
- ✓ Godínez Rosales, Rodolfo (2010), "Cambio climático y derechos humanos", en Jorge Ulises Carmona Tinoco y Jorge M. Hori Fojaco, *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y SEMARNAT, México, p. 35-48.
- ✓ Goodin, Robert E (1996). "Institutions and Their Design", en Robert Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press, p. 1-53.
- ✓ Greif, Avner y Christopher Kingston (2011), Institutions: Rules or Equilibria?, en Norman Schofield y Christopher Kingston, *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Springer, p. 13-53.
- ✓ Grin, John, Jan Rotmans y Johan Schot (2011), *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, Routledge, New York.
- ✓ Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44, p. 936-957.
- ✓ Hedegaard, Connie, "El imperativo Cancún", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volúmen 10, Num. 4, p. 13-18.
- ✓ Held, David y Anthony McGrew (2002), *Governing Globalization*, Polity Press, New York.
- ✓ Helm, Dieter y Cameron Hepburn (2009), *The Economics and politics of Climate Change*, Oxford University Press.
- ✓ Homans, George C. (1964), "Bringing Men Back In.", *American Sociological Review* vol. 29, num. 5, p. 809-818.
- ✓ Hopkins, Rob (2008), *The Transition Handbook: From Oil Dependency to Local Resilience (Transition Guides)*, Chelsea, Green Publishing, Vermont, p. 134-146.
- ✓ Ivanova, Antonina y Elena Estrella (2012), El marco jurídico e institucional de México ante el cambio climático: retos para el desarrollo", en Calva José Luis (2012), p. 111-132.
- ✓ Johnson, Stephen (2001), *Sistemas emergentes*, Turner-FCE, México.
- ✓ Katznelson, Ira and Barry Weingast, (2005), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- ✓ Kaufmann, Daniel et al (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *World Bank Policy Research Working Paper No.5430*.
- ✓ Kemp, Rene, Saed Parto, and Roberty Gibson (2005), "Governance for sustainable development: moving from theory to practice", *International Journal of Sustainable Development* Vol 8 (Nos 1/2): 13-30

- ✓ Keohane, Robert O. y David G. Victor (2010), "The Regimen Complex for Climate Change", *The Harvard Project on International Climate Agreements*, Discussion Paper 10-33.
- ✓ Kingston, Christopher y Gonzalo Caballero (2009), "Comparing Theories of Institutional Change", *Journal of Institutional Economics*, Volume 5, Issue 02, p. 151-180.
- ✓ Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- ✓ Kooiman, Jan (2005), "Gobernar en gobernanza", en *La gobernanza hoy*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 57-82.
- ✓ Le Clercq, Juan Antonio (2009), *Instituciones, capacidades de veto y cambio político: el caso de la política exterior mexicana*, Tesis para obtener el grado de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- ✓ Le Clercq, Juan Antonio (2010), "Copenhague 2009: Mucho ruido y pocas nueces", en *Punto de Acuerdo* Num. 2, Diciembre-febrero 2010, p. 41-48.
- ✓ Le Clercq, Juan Antonio (2011A), "Cambio climático: políticas nacionales y bases institucionales", en *Diálogo Político*, 3/2011, Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires, p. 97-115.
- ✓ Le Clercq, Juan Antonio (2011B), "Las consecuencias del cambio climático, la responsabilidad del daño y la protección de los derechos humanos, una relación problemática", en José Pablo Abreu y Juan Antonio Le Clercq (coords.) *La Reforma Humanista*, Senado de la República, Miguel Angel Porrúa, p. 381-407.
- ✓ Levi, Margaret (1988), *Of Rule and Revenue*. Los Angeles: University of California Press.
- ✓ Levi, Margaret (2006), "Why We Need a New Theory of Government", en *Perspectives on Politics*, Vol 4. Issue 1, February 2006, p. 5-19.
- ✓ Lichbach, Mark Irving (1996), *The Cooperator's Dilemma*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- ✓ Lichbach, Mark I. y Adam Seligman (2000), *Market and Community. The Basis of Social Order, Revolution, and Relegitimation*. Pennsylvania: Penn State Press.
- ✓ Lucatello, Simone y Daniel Rodríguez Velázquez (coords.) (2011), *Las dimensiones globales del cambio climático. Un panorama desde México. ¿Cambio social o crisis ambiental?*, Instituto Mora-UNAM, México.
- ✓ March, James G., and y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- ✓ Martínez, Julia y Adrián Fernández Breamauntz (compiladores) (2004), *Cambio climático: una visión desde México*, SEMARNAT-INE, México.
- ✓ McGinnis, Michael (1999), *Polycentricity and Local Public Economies*, Indiana.

- ✓ Meadowcroft, James (2009), "What about the politics? Sustainable Development, transition management, and long term energy transitions", en *Policy Science* 42, p. 323-340.
- ✓ Meadowcroft, James y Francois Bregha (2009), "Governance for Sustainable Development: Meeting the Challenge Ahead", *Policy Research Initiative*.
- ✓ Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- ✓ Morin, Jean-Frédéric y Amandine Orsini (2013), Insights from Global Environmental Governance, *International Studies Review*, 15:4: 562-589.
- ✓ Nicolis, Grégoire e Ilya Prigogine (1994), *La estructura de lo complejo*, Alianza Madrid.
- ✓ North, Douglass C. (1990), *Institutions, institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- ✓ North, Douglass C., (2005), *Understanding the Process of Economic Change*. New Jersey: Princeton University Press.
- ✓ North, Douglass C., John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- ✓ OECD (2010), *Cities and Climate Change*: Paris: OECD Publishing.
- ✓ Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- ✓ Ostrom, Elinor (2005), *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey, Princeton University Press.
- ✓ Ostrom, Elinor, (2007), "A diagnostic for going beyond panaceas", en *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, September 25, 2007, vo. 104, no. 39, p. 15181-15187.
- ✓ Ostrom, Elinor, (2009), "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change", Policy Research Working Paper 5095.
- ✓ Paavola, Jouni (2007), "Institutions and environmental governance: A reconceptualization", *Ecological Economics* 63, p. 93-103.
- ✓ Paavola, Jouni, (2008), *Explaining Multi-Level Environmental Governance*, Sustainability Research Institute, University of Leeds.
- ✓ Paavola, Jouni, et al (2009), "Interplay of Actors, Scales, Frameworks and Regimes in the Governance of Biodiversity", *Environmental policy and Governance* 19, p.148-158.
- ✓ Parris, Thomas M. y Robert W. Kates (2003), "Characterizing a sustainability transition: Goals, targets, trends, and driving forces", *Proceedings of The National Academy of Sciences (PNAS)*, Vol. 100, No. 14, July 8 2003, p. 8068-8073.
- ✓ Peters, Guy B. (1999), *Institutional Theory in Political Science*, Pinter, New York.
- ✓ Poder Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

- ✓ Preworski, Adam (1995), *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press.
- ✓ Przeworski, Adam (2004), "Institutions Matter?", en *Government and Opposition*, Volume 39, Issue 4, Autumn 2004, p. 527-540
- ✓ Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science)*. New York: Oxford University Press.
- ✓ Rhodes, R. A. W (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en *La gobernanza hoy*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 99-122.
- ✓ Rockström, Johan et al (2009), "A safe operating space for humanity", *Nature* 461, p. 472-475.
- ✓ Sánchez Gutiérrez, Gabriela, Simone Lucatello y Brisa Ceccon Rocha (2009), "Programa de diálogo y construcción de acuerdos: cambio climático y seguridad nacional", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de Acuerdos*, Flacso, México y Centro de Colaboración Cívica, México, p. 269-310.
- ✓ Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back in", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- ✓ Scott, James C. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.
- ✓ SEMARNAT (2007), *Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC)*.
- ✓ SEMARNAT (2009A), *Programa Especial de Cambio Climático*.
- ✓ SEMARNAT (2009) *México. Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
- ✓ SEMARNAT (2012) *México. Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
- ✓ Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005), *Las fórmulas de las políticas. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus-CIDE.
- ✓ Shepsle, Kenneth A. (2006A), "Old Questions and New Answers about Institutions: The Riker Objection Revisited", en Barry R. Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy (Oxford Handbooks of Political Science)*. New York: Oxford University Press, p. 1031-1049.
- ✓ Shepsle, Kenneth A. (2006B), "Rational Choice Institutionalism", en Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science)*. New York: Oxford University Press, p. 23-38.
- ✓ Stoker, Gerry (1998), "Governance as theory: five propositions", en *International Social Science Journal* 50, Issue 155, pp. 17–28.

- ✓ Townshend Terry, Sam Fankhauser, Adam Matthews, Clément Féger, Jin Liu y Thais Narciso (2011), *The Globe Climate Change Legislation Study*, Globe International, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- ✓ Townshend Terry, Sam Fankhauser, Rafael Aybar, Murray Collins, Tucker Landesman. Michal Nachmany y Carolina Pavese (2013), *The Globe Climate Change Legislation Study*, Third Edition, Globe International, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, World Summit of Legislators, London School of Economics, London.
- ✓ Tsebelis, George (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. California: California University Press.
- ✓ Tsebelis, George (1992), *Veto Players*, Russell Sage Foundation, New York.
- ✓ Weaver, Kent R. and Bert A Rockman, (eds) (1993), *Do Institutions Matter?*, Brookings: Massachusetts.
- ✓ Weidner, Helmut, Martin Jänicke and H. Jörgens (2002), *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin: Springer Verlag.
- ✓ Williamson, Oliver (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ✓ The World Bank (2010), *Development and Climate Change. World Development Report 2010*. Washington D.C.
- ✓ Young, Oran R. (2002), *The Institutional Dimensions of Environmental Change*, Massachusetts Institute of Technology.
- ✓ Young, Oran R., et al (2008), *Institutions and Environmental Change*, Massachusetts Institute of Technology.
- ✓ Young, Oran R. (2011), "Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies", *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, Vol. 108, no. 50, p. 19853-19860.
- ✓ Young, Oran R. (2013), *On Environmental Governance*, Paradigm Publishers, London.
- ✓ Zeijl-Rozema, Annemarie Van, et al (2008), "Governance for Sustainable Development: A framework", *Sustainable Development* 16, p. 410-421.

## ***Foros, seminario y sesiones de comisiones.***

- Instalación Comisión Especial de Cambio Climático de la Cámara de Diputados, 17 de febrero de 2010.
- Propuesta de Cambio Climático. Presentación del Senador Cárdenas ante Grupo Parlamentario del PAN. 30 de enero de 2010.
- Presentación de Iniciativa de Ley General de Cambio Climático ante el plano del Senado. 25 de marzo de 2010.
- Presentación LGCC ante las 27 Embajadas del UE en México. Senado, 11 de mayo de 2010.
- Conferencia Nacional sobre el Cambio Climático. Legislación y Políticas 13 y 14 de mayo de 2010.
- Foro Ley General de Cambio Climático. Senado, 25 mayo 2010.
- Instalación de la Comisión Especial de Cambio Climático del Senado. 2 de septiembre de 2010.
- Primera Reunión ordinaria de la Comisión Especial de Cambio Climático. Senado 8 de septiembre de 2010.
- Aprobación del Posicionamiento Internacional de Parlamentarios Mexicanos sobre el Cambio Climático y Rumbo a la COP16/MOP6. Senado 5 de octubre de 2010.
- Segunda Reunión Ordinaria de la Comisión Especial de Cambio Climático. Senado 13 de octubre de 2010.
- Mesa de Trabajo entre senadores y diputados con expertos para análisis de la Iniciativa de la Ley General de Cambio Climático. Senado 20 de octubre de 2010.
- Encuentro Internacional de Legisladores Centro Humanistas Sobre Cambio Climático. Posiciones frente a la COP16. Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, 28 y 29 de octubre de 2010
- Tercera Reunión Ordinaria de la Comisión Especial de Cambio Climático. Senado 9 de noviembre de 2010.

- Reunión con Diputados y Senadores de las Comisiones Especiales de Cambio Climático para acordar criterios para un dictamen de la LGCC. Senado 24 de noviembre de 2010.
- Foro de Legisladores, GLOBE México, 5 de diciembre de 2010.
- Sesión ordinaria Comisión Especial de Cambio Climático del Senado 13 de enero de 2011.
- Reunión de senadores con miembros de la Comisión Especial de Cambio Climático de la Cámara de Diputados para presentar proyecto de dictamen de la LGCC y de conocer el contenido de la iniciativa de la Diputada María Araceli Vázquez Ley General de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. 23 de febrero de 2011.
- Cuarta Reunión Ordinaria de la Comisión Especial de Cambio Climático. Senado 10 de marzo de 2011.
- Foro Cambio climático en México: hacia una agenda legislativa en el marco de los acuerdos de Cancún. 13 de abril de 2011.
- Sesión de comisiones en el Senado para dictaminar LGCC. Senado 27 de abril de 2011.
- Foro Designación y transparencia para un manejo efectivo del Presupuesto. Cámara de Diputados 28 de septiembre de 2011.
- Primera lectura de dictamen de LGCC en pleno del Senado. 29 de abril de 2011.
- Quinta Reunión de la Comisión Especial de Cambio Climático. Senado 31 de agosto de 2011.
- Reunión de legisladores con representantes de agencias de desarrollo de países donantes y empresas de consultoría especializadas. Sede de PNUMA 18 de octubre de 2011.
- Sexta Reunión de la Comisión Especial de Cambio Climático. Senado 19 de octubre de 2011.
- Reunión de Trabajo de la Comisión de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, y la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados. 27 de octubre de 2011.
- Reunión de comisiones dictaminadoras para aprobar proyecto de dictamen LGCC aprobado. Senado 15 de noviembre de 2011.

- Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y reforma al Reglamento del Senado para la conformación de la Comisión Ordinaria de Cambio Climático en el Senado y en la Cámara de Diputados. 29 de noviembre de 2011.
- Primera lectura LGCC en pleno del Senado. Senado 29 de noviembre de 2011.
- Reunión de trabajo convocada por el GPPVEM en la Cámara de Diputados para analizar dictamen de LGCC discutida en el Senado. 30 de noviembre de 2011.
- Dictamen de LGCC aprobado en origen y turnado a revisora. Senado 6 de diciembre de 2011.
- Senadores presentan dictamen de la LGCC a organizaciones sociales y especialistas. Sede de PNUMA, México 11 de enero de 2012.
- Diálogo de diputados con organizaciones de la Sociedad Civil. Cámara de Diputados de 23 de enero de 2012.
- Seminario Ley General de Cambio Climático y las ventajas para el sector privado. Sede de PNUMA, México 16 de febrero de 2012.
- Reunión de comisiones de la Cámara de Diputados para aprobar dictamen LGCC. Cámara de Diputados 29 de marzo de 2012.
- Sesión ordinaria Cámara de Diputados para aprobar LGCC. Cámara de Diputados 12 de abril de 2012
- Reunión de comisiones del Senado para aprobar dictamen LGCC. Senado 17 de abril de 2012.
- Sesión ordinaria del Senado para aprobar la LGCC. Senado 19 de abril de 2012.

\*Adicionalmente se tuvo acceso y se consultó el resumen de foros y eventos regionales en las que participó el senador Alberto Cárdenas Jiménez en calidad de presidente de la Comisión Especial de Cambio Climático del Senado.

