

---

---

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

***Responsabilidad Extendida del Productor:  
Factores institucionales que han impedido su  
incorporación al marco normativo mexicano***

T R A B A J O   T E R M I N A L  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL  
P R E S E N T A :

MARCO ANTONIO ZAPATA MONDRAGÓN

Asesora:

DRA. ANGÉLICA ROSAS HUERTA

Ciudad de México, noviembre

2023

## Resumen

La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) es un elemento de la política medioambiental que finca una obligación a los productores de artículos, empaques, envases y embalajes que, una vez concluida su vida útil, generan una categoría de desechos denominados Residuos Sólidos Urbanos (RSU).

Pero a pesar de los dividendos que se han obtenido en otras latitudes con la Responsabilidad Extendida, en México no ha sido tomada en consideración como una posible alternativa de solución ante el problema del aumento de la contaminación por residuos sólidos.

Es por lo anterior, que la presente investigación hace uso de la teoría de la capacidad institucional y los factores que derivan de ella, para analizar la influencia de estos factores institucionales al momento de discutir las propuestas que se han elaborado desde el Poder Legislativo Federal en busca de incorporar la Responsabilidad Extendida al marco jurídico mexicano, toda vez que hasta el momento en que se escriben estas líneas ninguno de los intentos ha tenido éxito.

Mediante el presente trabajo de investigación, fue posible concluir que la Responsabilidad Extendida del Productor no ha sido incorporada en el marco normativo mexicano debido a la ausencia de factores institucionales específicos, sobre los que se ahonda en el último capítulo.

Palabras clave: Responsabilidad Extendida del Productor; residuos sólidos urbanos; capacidad institucional; factores institucionales; marco normativo mexicano.

## Abstract

The Extended Producer Responsibility (REP) is an element of the environmental policy that establishes an obligation for the producers of articles, packaging, containers and packaging that, once their useful life is over, generate a category of waste called Municipal Solid Waste (MSW)

But despite the dividends that have been obtained with the Extended Producer Responsibility, in Mexico it has not been taken into consideration as a possible alternative solution to the problem of increased contamination by solid waste.

It is for this reason that this research makes use of the theory of institutional capacity and the factors that derive from it, to create an analysis on the influence of these institutional factors at the time of discussing the proposals that have been prepared from the Federal Legislative in search of incorporating Extended Responsibility into the Mexican legal framework, since until the moment these lines are written, none of the attempts have been successful.

Through this research work, it was possible to conclude that Extended Producer Responsibility has not been incorporated into the Mexican regulatory framework due to the absence of specific institutional factors, which is discussed in depth in the last chapter.

Keywords: Extended Producer Responsibility; urban solid waste; institutional capacity; institutional factors; Mexican regulatory framework.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
I- Definición y justificación del problema.....	7
II- Pregunta de investigación.....	15
III- Hipótesis.....	15
IV- Objetivo general.....	15
V- Objetivos específicos.....	15
VI- Metodología .....	16
<b>CAPÍTULO 1. Responsabilidad Extendida del Productor:</b>	
<b>Definición y principales componentes</b> .....	18
1.1. El concepto de Responsabilidad Extendida del Productor.....	19
1.2. Importancia de la Economía Circular.....	25
<b>CAPÍTULO 2. Factores institucionales</b> .....	30
2.1. ¿Qué son los factores institucionales?.....	30
2.2. Nivel Micro.....	33
2.3. Nivel Meso.....	35
2.4. Nivel Macro .....	46
2.5. La importancia de los factores institucionales.....	52
<b>CAPÍTULO 3. Marco jurídico y propuestas en materia de</b>	
<b>Responsabilidad Extendida del Productor</b> .....	57
3.1. Marco jurídico en materia de gestión de residuos.....	58
3.2. Antecedentes de Responsabilidad Extendida.....	64
<b>CAPÍTULO 4. La influencia de los factores institucionales: El caso</b>	
<b>de la Responsabilidad Extendida del Productor</b> .....	75
4.1. Factores institucionales respecto a la Responsabilidad Extendida del	
productor en México.....	76
4.1.1. Reconocimiento público del problema.....	76

4.1.2. Recursos económicos asignados.....	81
4.1.3. Trabajo previo del Poder Legislativo.....	85
4.1.4. Factores institucionales descartados respecto a la Responsabilidad Extendida en México.....	89
4.2. Situación actual de la REP.....	90
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>93</b>
<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>97</b>
- Anexo 1. Entrevista con la senadora Jesús Lucía Trasviña Waldenrath, integrante de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Cambio climático, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores .....	97
- Anexo 2. Respuesta de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, de la LXIV Legislatura, a pregunta formulada en la Plataforma Nacional de Transparencia .....	100
- Anexo 3. Respuesta de la Unidad de Transparencia de la Cámara de Diputados a pregunta formulada en la Plataforma Nacional de Transparencia.....	103
<b>REFERENCIAS</b>	
- Bibliográficas.....	109
- Hemerográficas.....	111
- Artículos de internet.....	113

## INTRODUCCIÓN

La Responsabilidad Extendida del Productor, figura sobre la cual gira la presente investigación, es un concepto medioambiental enfocado en reducir los niveles de la contaminación producida por Residuos Sólidos Urbanos (RSU), esto a través de una serie de elementos como el ecodiseño de empaques y embalajes, los principios de prevención y precaución, el concepto de *el que contamina paga*, entre otros.

La también llamada REP, pretende lograr su cometido a través del establecimiento de obligaciones hacia aquellas empresas productoras de artículos que tarde o temprano acabarán siendo desechos para que, por ley, estas tengan que recuperarlos, reciclarlos y reutilizarlos, de tal suerte que se interrumpa el ciclo lineal de producción-consumo-desecho y con ello la depredación de recursos naturales, ya que se busca que los materiales recuperados se reincorporen a la cadena de valor, contemplando para este fin el ciclo de la Economía Circular.

Respecto al contexto mexicano, los proyectos sobre REP han sido pocos y nada fructíferos, lo que contrasta gravemente con dos situaciones que tendrían que encender focos rojos: primero, el progresivo aumento en los niveles de contaminación por RSU y, en segundo lugar, por la mala gestión de que históricamente se ha dado a los residuos.

Datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, revelan en su versión más reciente del Diagnóstico Básico para la gestión integral de Residuos de 2020, que en ese año se produjeron 43,846,120 toneladas de residuos sólidos urbanos, equivalente a 0.944 kg diarios per cápita.<sup>1</sup>

Lo anterior, aunado a la problemática surgida a raíz de la pandemia provocada por el virus SARS CoV2, sugiere la necesidad de modificar los modelos de gestión de residuos, y es precisamente ahí donde radica el cuestionamiento que atañe la investigación.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Diagnóstico básico para la Gestión Integral de los residuos*. México, 2020, pág. 15.

No obstante, y aún con la evidencia de la escasa capacidad de los gobiernos para gestionar de una manera adecuada el manejo de residuos, de lo que se da cuenta en el primer capítulo de esta investigación, es que tampoco se percibe una preocupación real por parte del Estado mexicano para hacer frente a esta situación, que inequívocamente se puede afirmar seguirá aumentando, por tratarse de un tema que va concatenado al incremento poblacional.

Por ello, es que para el análisis del caso se emplea la teoría de factores institucionales, entendidos como la parte que contribuye a definir el nivel de capacidad de un Estado, y sobre lo que se ahonda en el capítulo dos de esta investigación, donde se recupera la propuesta de Rosas, nutrida con la opinión de otros autores que han abordado la materia.

Derivado de este acercamiento, es que se plantea un recuento de los factores institucionales hallados, cuyo análisis denota que son parte fundamental al momento de contemplar determinadas acciones de gobierno y que, por el contrario, su ausencia puede igualmente explicar el porqué de que determinadas políticas, planes y programas no encuentren buen puerto.

Para ello es igualmente necesario analizar el marco normativo en la materia, que es precisamente el lineamiento jurídico que habría de modificar a efecto de que la REP pueda incluirse en los planes de los gobiernos de forma vinculante, ya que, si no se encuentra explícitamente definido en las leyes, difícilmente se podrá implementar como una acción de gobierno, en cualquiera de los ámbitos que componen la administración pública mexicana.

Lo anterior se lleva a cabo en el tercer capítulo de la investigación, con especial énfasis en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, toda vez que es el ordenamiento a nivel federal que regula el manejo de los residuos y, por consiguiente, la eventual incorporación de una propuesta referente al tema habría de incluirse en esta normativa.

Proponer, analizar, dictaminar y aprobar esta adición es responsabilidad del Congreso de la Unión, en sus ambas Cámaras, por lo que de igual forma se lleva a cabo un recuento de las iniciativas que han llegado a proponer la adición de la Responsabilidad Extendida en la LGPGIR, así como el momento legislativo en que se encuentran.

Lo sobresaliente del caso mexicano se encuentra al observar que ninguna de ellas ha pasado de la etapa de dictaminación, incluso las más recientes no han llegado siquiera a este punto, motivo por el cual y para encontrar posibles respuestas, fue que se realizó como trabajo de campo una entrevista a la senadora Jesús Lucía Trasviña Waldenrath, integrante de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático del Senado de la República, con la intención de obtener de primera mano un panorama real acerca de las cuestiones que pueden frenar un proyecto de ley al interior del Congreso.

Finalmente, el último apartado de este documento va enfocado a concatenar la teoría de los factores institucionales con la situación actual de la Responsabilidad Extendida, donde el estudio no se queda en un recuento de los factores que indican los autores, sino que se señalan los que se considera han impedido que en México se tome realmente en consideración alguna de las pocas iniciativas de ley que se han presentado para incluir a la Responsabilidad Extendida del productor como parte de la política medioambiental y de gestión de residuos en el país.

## **II.- DEFINICIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA:**

Actualmente, el consumismo se ha instaurado como un elemento de identidad en la sociedad y, aunque es axiomático en la vida de niños y jóvenes, éstos no consideran que compren de modo innecesario, sino que se ven instados a adquirir más de lo necesario. Entre los grandes problemas inherentes a esta dinámica, se encuentra la producción masiva de residuos y su llegada a los sistemas naturales, la cual ingresa al mercado millones de productos que en algún punto terminan siendo desechados al cumplir su función.

Basta con observar el ejemplo de los plásticos que comúnmente se emplean como embalaje o su versión en bolsas desechables, cuyo uso promedio es de quince minutos, pero que tarda cientos de años en degradarse.<sup>2</sup>

---

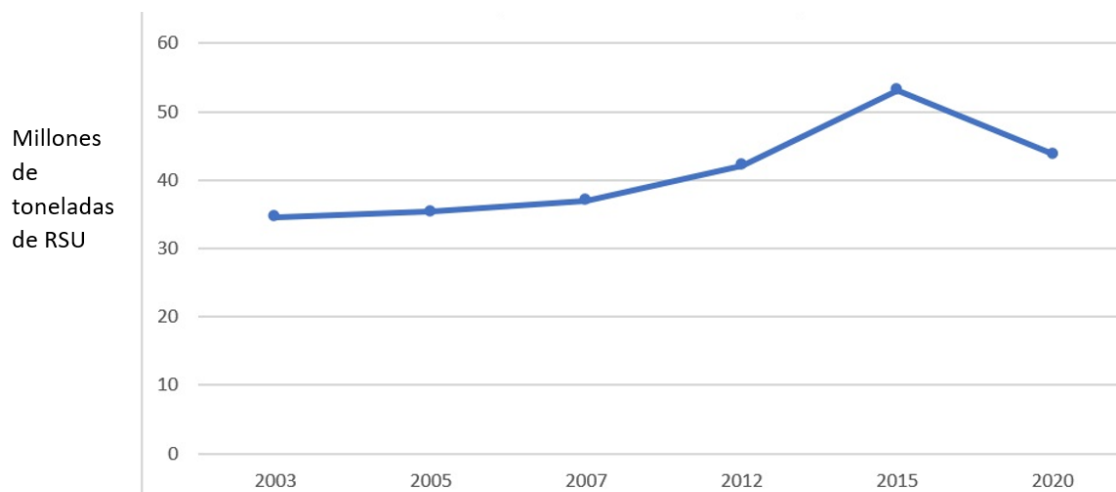
<sup>2</sup> Greenpeace, *Consumismo*, consultado el 23 de marzo de 2021 en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/>



En este sentido, la lógica actual respecto a la vida útil del producto se basa en utilizar y desechar, dejando de lado la posibilidad de lograr un aprovechamiento integral de los productos y sus materias primas, por lo que los residuos generados por el apego a dicha dinámica social y económica han ido creciendo de manera exponencial, basta con observar los datos que ofrece Naciones Unidas, donde se señala que a nivel global se comercializan un millón de bolsas de plástico por minuto y anualmente se utilizan cerca de cinco billones.<sup>3</sup>

Si bien esta es una problemática mundial, México no se queda atrás en cuanto a generación de residuos. Datos de la SEMARNAT revelan que en 2020 se produjeron 43,846,120 toneladas de residuos sólidos urbanos, equivalente a 0.944 kg diarios per cápita.<sup>4</sup> Esto representa un aumento considerable respecto a años anteriores (exceptuando a 2015, donde se registró el máximo histórico de 53.1 millones de toneladas), como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Generación anual de residuos sólidos urbanos en México.



<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Datos y cifras*, consultado en: <https://www.un.org/es/actnow/facts-and-figures> el 6 de abril de 2021.

<sup>4</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Diagnóstico básico para la Gestión Integral de los residuos*. México, 2020, pág. 15.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos*, Primera edición, 2020

De dichas cantidades, casi el 70% de los residuos generados son de origen doméstico, es decir, provenientes de los hogares y pequeños negocios como consecuencia de las actividades cotidianas, mientras que el resto de RSU son de origen no domiciliario, pero que tampoco alcanzan una categoría de complejidad como para ser considerados de manejo especial o peligrosos.<sup>5</sup>

La composición de los desechos en comento suele ser muy variada y con base en estos datos es que se generan las acciones de gobierno que pretenden mejorar su gestión. Para este fin, es que se catalogan en tres grandes grupos, siendo el primero de ellos el de los residuos susceptibles de aprovechamiento, es decir, todos aquellos que se pueden reciclar o reutilizar directamente cuando menos en una ocasión y que se enmarcan a continuación.

Cuadro 1. Composición de los residuos sólidos urbanos en México susceptibles de aprovechamiento en 2020

<b>Subproductos</b>	<b>Porcentaje</b>
Plástico rígido	7.66
Papel	5.07
Vidrio (de color y transparente)	4.73
Cartón	4.55
PET	2.63
Poliestireno	1.55
Cartón encerado	1.51
Latas	0.98
Materiales ferrosos	0.88
Materiales no ferrosos	0.57
Hule	0.54
Fibras sintéticas	0.34

---

<sup>5</sup> Ibidem, pág. 15.

<b>Total de residuos susceptibles de aprovechamiento</b>	<b>31.55</b>
--	--------------

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diagnóstico básico para la Gestión Integral de los Residuos*, Primera edición, 2020

Tal como se aprecia, es poco menos de la tercera parte de la totalidad de los residuos generados la que se puede aprovechar directamente, ya que el segundo y más amplio grupo corresponde a los desechos orgánicos, cuya composición y porcentajes se presentan a continuación.

Cuadro 2. Composición de los residuos orgánicos en 2020

<b>Subproductos</b>	<b>Porcentaje</b>
Residuos alimentarios	33.07
Residuos de jardinería	10.84
Madera	0.79
Fibra vegetal	0.73
Huesos	0.52
Cuero	0.46
Algodón	0.15
<b>Total de residuos orgánicos</b>	<b>46.42</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos*, Primera edición, 2020

Realizando un rápido comparativo se aprecia que tan solo los residuos de alimentos representan un porcentaje mayor que la totalidad de los desechos susceptibles de aprovechamiento y si bien estos también es posible obtener beneficios, México no

cuenta con la infraestructura necesaria ni la capacitación humana para llevar a cabo tal propósito a gran escala debido a la asignación económica a tal actividad y a lo cambiante de las gestiones, principalmente en el ámbito estatal y municipal, situación en la que se profundizará en el segundo capítulo del presente proyecto de investigación.

Finalmente, el tercer grupo lo conforman aquellos desechos que no entran en ninguna de las categorías anteriores, pero que continúan siendo de carácter doméstico, mismos que se enlistan en la siguiente página.

Cuadro 3. Otros residuos sólidos urbanos generados en 2020

<b>Subproductos</b>	<b>Porcentaje</b>
Pañales desechables	6.75
Trapos	2.86
Residuo fino	2.25
Materiales de construcción	0.70
Loza y cerámica	0.46
Otros	8.90
<b>Total</b>	<b>22.03</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos*, Primera edición, 2020

Si bien lo anterior puede ser considerado hasta cierto punto normal, debido a que la generación y aumento de desechos es inherente al crecimiento poblacional, la situación se complica al analizar la gestión que se realiza en México respecto a estos elementos, debido a que se continúa haciendo uso de un manejo básico de los residuos, el cual consiste sencillamente en llevar a cabo la recolección para después

trasladarlos a sitios de disposición final, ignorando por completo el proceso de aprovechamiento de ciertos materiales.<sup>6</sup>

Lo ideal, claro está, sería inhibir en la medida de lo posible la generación de residuos, sin embargo, al no existir mecanismos eficaces que logren prevenir que gran parte de los productos en circulación (así como sus empaques y embalajes) se conviertan en basura, la recolección y disposición tendrían que representar un factor fundamental que logre subsanar la situación.

Los últimos reportes en materia revelan que de la cantidad total de residuos generados (señalada párrafos arriba), únicamente el 83.93% es recolectado y el 78.54% de la generación total llega a sitios de disposición final; del porcentaje que no es recolectado por los servicios de limpia, es decir, el 16.07%, 9.63% corresponde a materiales que son recuperados a través del reciclaje informal y doméstico, mientras que el resto, equivalente a 19,377 toneladas diarias, no se recolecta y suele acabar en tiraderos clandestinos, ríos, lagos, bosques y demás sitios que no deberían tener presencia de desechos urbanos.<sup>7</sup>

Y es que de los 2,203 sitios de disposición final y 127 centros de transferencia con que cuenta el país, la gran mayoría no posee los mecanismos necesarios para llevar a cabo una labor eficiente y mucho menos para aprovechar tanto los materiales reciclables como los compuestos generados a partir de los desechos orgánicos, por lo que la disposición no suele cumplir a cabalidad con la misión de garantizar un adecuado manejo. Basta con apreciar la siguiente tabla para tener un panorama sobre las carencias que el país enfrenta en materia.

---

<sup>6</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe sobre residuos sólidos urbanos de 2017*, consultado el 6 de abril de 2021 en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/residuos-solidos-urbanos-rsu>

<sup>7</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Residuos Sólidos Urbanos (RSU)*, Consultado el 6 de abril de 2021 en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/residuos-solidos-urbanos>

Cuadro 4. Características de los Sitios de Disposición Final (SDF) en México.

Número y porcentaje de sitios	Infraestructura y procesos con los que cuentan
190 sitios (8.62%)	Cuentan con báscula para el pesaje de los residuos
359 sitios (16.30%)	Cuentan con infraestructura para captación de lixiviados (líquido resultante de los residuos)
213 sitios (9.67%)	Cuentan con infraestructura para captación de biogás
326 sitios (14.80%)	Cuentan con geomembrana para separar los residuos del suelo
955 sitios (43.55%)	Cuentan con cerca perimetral
1,053 sitios (47.80%)	No cuentan con infraestructura básica para la protección del ambiente
753 sitios (34.18%)	Se tiene control de acceso
955 sitios (43.55%)	Se compactan los residuos y se cubren con tierra
260 sitios (11.80%)	Se realizan actividades de monitoreo de higiene y seguridad
883 sitios (40.08%)	No se realiza ninguno de los procesos señalados

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diagnóstico básico para la Gestión Integral de los Residuos*, Primera edición, 2020

Lo anterior responde a un problema institucional, donde el servicio de recolección y disposición final no se ha modernizado ni se han implementado acciones concretas para su reestructuración. Tan solo la situación de los vehículos recolectores ayuda a dimensionar la magnitud del problema; los registros de 2020 señalan que, a nivel nacional solamente 4,931 vehículos (30%) son de modelo reciente, cuentan con los aditamentos necesarios y están en condiciones de operación aceptables, mientras que 4,765 (29%), cifra bastante cercana, son modelos prácticamente obsoletos, anteriores a 1999, es decir, hoy en día tienen por lo menos 20 años en servicio.<sup>8</sup>

Es por todo lo anterior, que resulta necesario modificar no solo los modelos de consumo basados en usar y desechar (lo que se vislumbra complicado cuando menos

<sup>8</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe sobre residuos sólidos urbanos de 2017*, consultado el 7 de abril de 2021 en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/residuos-solidos-urbanos-rsu>

en el corto plazo) sino también el andamiaje jurídico, de manera que se permita crear líneas de acción e instrumentos legales que coadyuven con la reducción de los residuos sólidos y así desahogar la carga que actualmente se tiene.

Un plan de acción que ha sido implementado con buenos resultados en otros países es la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), figura que aboga por establecer mecanismos normativos para que las empresas se hagan cargo de recuperar y procesar los residuos aprovechables que generan sus productos post consumo, apoyándose del concepto de economía circular para suplir el modelo lineal que hoy en día se emplea.

Sin embargo, a pesar de lo apremiante de la situación en México, ni el Ejecutivo federal ni las cámaras que integran al Poder Legislativo han elaborado proyectos sólidos que contemplen la introducción de la Responsabilidad Extendida a las leyes en materia medioambiental.

Y si bien existe registro de algunos esbozos en materia, los proyectos que se han propuesto y que contemplan directamente (y de forma indirecta) la REP como una posible solución a la contaminación por Residuos Sólidos Urbanos han sido rechazados, e incluso algunos llevan años sin siquiera llegar a las comisiones dictaminadoras para su respectivo proceso, contrario a los tiempos estipulados en los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República.

Esta situación trata de ser explicada mediante el análisis de algunos de los principales factores institucionales que se requieren al momento de contemplar nuevas políticas públicas y acciones de gobierno; estos factores son entendidos como los elementos medulares de la capacidad institucional de un Estado, donde su presencia en mayor o menor medida pueden marcar la pauta de los resultados que se obtengan, e incluso explicar mecanismos que no se han contemplado.

Lo anterior se analiza a partir de la teoría que establece que los factores, dependiendo de su nivel y rango de acción, pueden coadyuvar a obtener los resultados deseados o, como el caso nacional, la ausencia de estos puede explicar los porqués de que en México aún no sea posible hablar de un contexto institucional que permita la incorporación de la REP al andamiaje jurídico, aun existiendo evidencia tangible de

que la contaminación por RSU es una situación que comienza a ser un problema social, de salud pública e incluso económico.

### **III.- PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuáles son los principales factores institucionales que han impedido la incorporación de la Responsabilidad Extendida del Productor en México para frenar el aumento de residuos sólidos urbanos?

### **IV.- HIPÓTESIS**

La falta de interés, así como los pocos recursos destinados por parte de la autoridad gubernamental, representan los principales obstáculos para la incorporación de la Responsabilidad Extendida del Productor en el marco normativo mexicano.

### **V.- OBJETIVO GENERAL**

Indagar los principales factores institucionales que han impedido la incorporación de la Responsabilidad Extendida del Productor al marco normativo mexicano, cuyo propósito es aminorar los índices de generación de residuos sólidos urbanos.

Para alcanzar dicho objetivo, se plantea tomar en cuenta un periodo que abarca de 2013, año en que se presenta la primera iniciativa de ley en el Senado de la República sobre Responsabilidad Extendida del Productor, hasta 2023, debido a que hoy en día existen proyectos de ley pendientes de dictaminación.

### **VI.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1) Establecer las principales características tanto de la Responsabilidad Extendida del Productor como de los factores institucionales.
- 2) Crear un marco que permita identificar los principales factores institucionales para la implementación de políticas, planes y programas por parte del Estado, de tal suerte



que sirva para comprender las carencias que hoy en día se tienen para la incorporación de elementos como la Responsabilidad Extendida del Productor.

- 3) Analizar el marco normativo mexicano respecto a la gestión de residuos, así como las iniciativas y proyectos que se han presentado en materia de Responsabilidad Extendida del productor.
- 4) Elaborar un diagnóstico sobre la situación nacional, relacionando los principales factores institucionales encontrados con la actualidad de la Responsabilidad Extendida del Productor.

## **METODOLOGÍA**

En el presente proyecto se emplea el método de investigación descriptiva, toda vez que se observa la situación actual de la contaminación por residuos sólidos, así como la incorporación de la Responsabilidad Extendida como una posible solución, todo desde un punto de vista documental.

Lo anterior, aunado a que actualmente son pocas las investigaciones en materia de Responsabilidad Extendida dentro del marco normativo mexicano, por lo que además se incorporan mecanismos como la entrevista, en un intento por profundizar con la realidad de esta figura del derecho medioambiental desde el ámbito legislativo.

Así mismo, se realiza un estudio explicativo para tratar de dar respuesta al fenómeno planteado, que es la falta de interés por incorporar a la figura del derecho medioambiental en comento, toda vez que otros países de la región si lo han realizado y la tendencia parecería favorable para su eventual discusión en México.

Todo lo anterior, con base en un diseño transversal que abarca una temporalidad delimitada.

***Responsabilidad Extendida del Productor:  
Los factores institucionales que han impedido su  
incorporación al marco normativo mexicano***

## **CAPÍTULO 1**

### **RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR: DEFINICIÓN Y PRINCIPALES COMPONENTES**

El primer capítulo de la presente investigación tiene por objeto establecer una reseña que permita al lector conocer los detalles más importantes sobre la Responsabilidad Extendida del Productor, debido a que este concepto es uno de los principales que se toman en cuenta para la investigación.

Inicialmente, se revisa a detalle la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), ya que es un elemento relativamente nuevo que forma parte de la política medioambiental y su objetivo principal es sentar una obligación real a los productores por recuperar, reutilizar y reincorporar a la cadena de valor los residuos que ellos mismos generan, y dada su complejidad, es que resulta indispensable también conocer a fondo en que consiste y por qué se relaciona con los factores institucionales, puesto que la REP solo puede ser tomada en consideración si los factores institucionales se encuentran presentes y, por el contrario, su ausencia puede representar un reto en contextos como el mexicano, tal como se verá en los capítulos subsecuentes.

Para este fin, se revisan los componentes que la integran, ya que es una figura compleja que amalgama una serie de conceptos que van desde la economía circular (sobre la cual se profundiza debido a su importancia práctica) hasta criterios consagrados en el derecho internacional.

También resulta necesario incluir en la palestra, que la Responsabilidad Extendida del Productor nace y se pone a prueba por primera vez en Europa, y no es sino hasta años después que da el salto hacia Latinoamérica, una región que presenta condiciones muy distintas a las europeas y que sin duda establecen un reto para su incorporación.

Es por lo anterior, que para una mejor comprensión de los conceptos antes señalados resulta necesario observar la situación de aquellos países de América Latina donde la REP ha sido discutida y posteriormente incorporada, haciendo énfasis en los

contextos institucionales que se presentaron al momento de incluir la figura en su andamiaje jurídico.

Para fines prácticos, se ha seleccionado para su examen a aquellas naciones que poseen menos asimetrías respecto al caso mexicano y que han incorporado con éxito la figura, como son los casos de Chile, Colombia y Uruguay. El análisis de estos tres casos gira en torno a los factores que permitieron la adición de la REP, el proceso de discusión e implementación, así como las barreras que pudieron existir durante el proceso.

### **1.1- El concepto de Responsabilidad Extendida del Productor**

El término Responsabilidad Extendida del Productor fue acuñado en 1990 por el sueco Thomas Lindqvist, quien lo define de la siguiente manera: “Principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final”.<sup>9</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también vislumbra la figura de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), y la define como “un abordaje de política ambiental donde la responsabilidad de un productor hacia un producto, se extiende a la etapa post consumidor del ciclo de vida de un producto”<sup>10</sup>, lo que implica que los productores deben asumir el compromiso de recolectar los elementos fuera de uso derivados de su propia introducción al mercado, con la intención de incrementar los índices de reciclaje, a la vez que la materia prima se genera de dicha recuperación.

En términos llanos, es posible afirmar que la Responsabilidad Extendida pretende valorizar los desechos a través de su recuperación, reciclaje y reutilización, para así

---

<sup>9</sup> Lindqvist, Thomas, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Suecia, IIIIEE, 2000, pág. 5.

<sup>10</sup> Stephenson, Dereck y Faucher, Isabelle, *Estudio comparativo de legislación y políticas públicas de Responsabilidad Extendida del Productor – REP para empaques y envases*, Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, 2018, pág. 5.

contribuir con la disminución de la cantidad de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) que se generan diariamente, a la vez que finca directamente a los productores la responsabilidad del financiamiento y manejo de los residuos que producen a través comercialización de sus mercancías.

Mediante diversas investigaciones que se han materializado sobre el concepto, han sido definidas cuatro clases de responsabilidades que integran a la REP:<sup>11</sup>

- 1) Responsabilidad legal, que básicamente versa sobre el alcance jurídico que tiene cada empresa sobre sus productos, específicamente durante su ciclo de vida útil y disposición final. Se establece directamente en los proyectos de ley.
- 2) Responsabilidad económica, que es la parte medular de la REP, ya que establece una obligatoriedad hacia los productores para cubrir los costos de recolección, reciclaje y reúso de los productos que fabrica.
- 3) Responsabilidad física, que habla sobre todo el proceso que emplea el fabricante en el manejo de sus artículos. En este apartado se añade también la necesidad de rediseñar tanto los procesos como los productos generados, con la finalidad de reducir la generación de contaminantes desde su génesis.
- 4) Responsabilidad de información; señala que las empresas tienen el deber de proporcionar la información necesaria sobre las propiedades ambientales de los productos que elaboran.

Aunado a lo anterior, la REP se rige por una serie de principios y lineamientos que son mayormente utilizados en el derecho internacional, los cuales se enuncian a continuación.

El principio de precaución, el cual busca emplearse previo a que se ocasione un daño. Fue introducido durante los años ochenta y ratificado años después en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente de 1992, donde se establece en su Principio 15 que “los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza

---

<sup>11</sup>Lindhqvist, Thomas, *Extended Producer Responsibility as a Strategy to Promote Cleaner Products*, Suecia, IIIIEE, 1992, pág. 10.

científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.<sup>12</sup>

El segundo de los principios es el de prevención, el cual supone que si existe suficiente certeza sobre la probabilidad de que el daño pueda ocurrir, así como los riesgos que se provocarían, los Estados están obligados a actuar en el ámbito de su jurisdicción. El principio de prevención parte del supuesto de que es posible conocer con antelación los riesgos y se deben adoptar medidas para neutralizarlo.<sup>13</sup>

Otro de los principios básicos de la responsabilidad extendida, es el conocido como *el que contamina paga*, mismo que fue introducido por primera vez como regulador ambiental en Japón durante 1970; dos años más tarde la OCDE lo utilizó para asignar a las empresas principalmente la responsabilidad de emprender medidas reparatorias en caso de que provoquen algún deterioro ambiental de cualquier índole como consecuencia directa del desarrollo de sus actividades productivas.

Establece también que las compañías se deben guiar por los dos principios antes citados (prevención y precaución) de modo que el daño ocasionado al medio ambiente sea la última de las consecuencias, previo a pasar por todo un esquema que trate de impedirlo.<sup>14</sup>

Este principio se ha expandido principalmente en las legislaciones de países europeos, y es posible encontrarlo consagrado expresamente en la Declaración de Estocolmo en su principio 22: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las

---

<sup>12</sup> Organización de las Naciones Unidas, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, consultado el 7 de abril de 2021 en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>13</sup> Valverde Soto, Max. *Principios generales de derecho internacional del medio ambiente*. Universidad de Costa Rica, 1996, pág. 6.

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *La pesca continental*. Roma, 1998.

actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.<sup>15</sup>

Otro de los principios rectores es el gradualismo, el cual reconoce que resultaría imposible pretender que de la noche a la mañana se cumpla con las cuotas deseables de recuperación de materiales reciclables o de una menor generación de estos, no obstante, sugiere que sea un proceso incremental, donde se inicie con un porcentaje reducido para que en un largo plazo se pueda hablar de una recuperación total.

Lo anterior parte de la cantidad de materiales que ya se producen, y para este fin, las metas deben ser presentadas desde que se elabora el ordenamiento jurídico en materia ambiental que introduzca el principio de gradualismo, como las leyes sobre Responsabilidad Extendida.<sup>16</sup>

Si bien el concepto de gradualismo no se encuentra expresamente en alguna ley o tratado internacional, si se ha utilizado como una herramienta que permite fijar metas a mediano y largo plazo, verificar si estas se han ido cumpliendo, así como virar el camino en caso de que el plan sea más ambicioso de lo que es posible realizar.

La libre competencia es un principio que ha resultado sumamente controversial (por lo menos en el contexto latinoamericano) y ha representado un freno respecto a la puesta en marcha de la REP, ya que quita al Estado la rectoría del manejo de los residuos y abre la puerta a la participación de empresas privadas que lleven a cabo el ciclo completo de gestión. En el contexto europeo, por citar un ejemplo, se abrió la posibilidad a que, si la empresa productora no cuenta con la infraestructura necesaria o simplemente le resulta muy costoso hacerlo, puede contratar a terceros especializados en el manejo de residuos.<sup>17</sup>

Con este principio se busca que la Responsabilidad Extendida no sea únicamente una ley o un concepto llevado a la práctica, sino que detone un sector económico que no ha sido aprovechado en su totalidad, lo que resulta evidente al analizar las estimaciones de la Asociación Nacional de Industrias del Plástico (ANIPAC), que

---

<sup>15</sup> Cabrera, Jorge. *El impacto de las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina*. México, Pág. 326

<sup>16</sup> Honorable Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, *Boletín 9364-1*, Chile, 2014

<sup>17</sup> Zero Waste Europe, *Estudio de caso #4*. Unión Europea, 2015.

establecen que en el país el mercado del reciclaje tiene un valor aproximado de 3 mil millones de dólares, mismos que no se recaudan debido a las deficiencias en el manejo y recuperación de materiales reciclables.<sup>18</sup>

Todos los conceptos anteriores han otorgado a la ciudadanía herramientas para exigir tanto al Estado como al sector empresarial que se tomen medidas preventivas y reparatorias en materia medioambiental, incluso a través de los tribunales especializados, ya que hoy en día queda la confusión de quién es el principal responsable del cuidado del medio ambiente. Muchos podrán pensar que es la propia sociedad civil quien se debe encargar de dicho asunto por ser el consumidor final de los artículos que tarde o temprano se convertirán en basura; otros, quizá, señalan al Estado como el responsable de un adecuado manejo de los residuos, pero lo cierto es que rara vez se indicia directamente a las empresas productoras.

En este contexto, la Responsabilidad Extendida del Productor busca que sean justamente las empresas quienes carguen con la obligación de recuperar los desechos que producen o que reduzcan su generación a través del rediseño o utilización de materias primas amigables con el medio ambiente, dejando de lado la participación estatal y de la sociedad civil, puesto que estos dos últimos no tienen la capacidad técnica y financiera para llevar a cabo dichos procesos.

Y por supuesto, la REP no tiene como objetivo único fincar responsabilidades a las empresas, sino que busca incentivar a la industria a encontrar otro tipo de alternativas para sus envases y embalajes, así como innovar en sus modelos de negocio. El *Ecodiseño*, por ejemplo, se ha convertido en una excelente alternativa para dejar de utilizar plásticos y demás materiales contaminantes, ya que, desde la fase previa a la comercialización, se piensa en los criterios ambientales para que al llegar el momento en que el producto sea desechado no produzca un daño y sus componentes puedan ser reintegrados al medio ambiente o vueltos a utilizar como materia prima.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Cuéntame del unicel, *Un mercado de 3 mil millones de dólares*, consultado el 23 de marzo de 2021 en: <https://cuentamedelunicel.com/2018/06/25/hielera-de-unicel/>

<sup>19</sup> Ramírez Juidias, Emilio, *El ecodiseño como herramienta básica de gestión industrial*. España, Universidad de Sevilla, 2006, pág. 5.



Cabe mencionar que la REP no ha permanecido inalterada desde su creación en Europa hace poco más de 20 años, sino que ha evolucionado en cuanto a sus nociones y alcances; es justamente en ese tenor, que el concepto de Economía circular ha tomado un papel preponderante dentro del esquema de la Responsabilidad Extendida debido al cambio en el modelo de producción que sugiere y que se ha posicionado como un elemento sin el cual esta no podría funcionar.

Para comprender la importancia de la Economía Circular, es necesario reconocer que la industria manufacturera ha trabajado históricamente bajo un sistema lineal de producción donde el ciclo comienza con la extracción de materias primas, su correspondiente transformación en productos, comercialización y desecho. Todo esto basado en dos de los grandes principios del capitalismo: el consumismo y el crecimiento económico.

Y claro, puede que la producción lineal en masa sea una fuente permanente de empleos, industrialización y que el consumismo fomente las transacciones monetarias en diversos ámbitos de la sociedad, pero ¿qué costo habremos de pagar por este aparente progreso? Uno de los más importantes, es el ambiental, que es posible diferenciar en dos grandes momentos.

El primero de ellos, es el que representa la explotación de recursos naturales para la elaboración de productos. Según el informe de 2016 del International Resource Panel, la extracción de materias primas se ha triplicado a nivel global durante los últimos cuarenta años, lo que representa que de las 22 mil millones de toneladas que se extraían en 1970, para 2010 se pasó un consumo de 70 mil millones, siendo los países más ricos quienes llegan a consumir hasta 10 veces más en promedio.<sup>20</sup>

El organismo antes citado prevé que de no modificar el apego a esta dinámica y continuar con el actual crecimiento demográfico, para 2050 se van a requerir alrededor de 180 mil millones de toneladas de materiales para satisfacer las necesidades básicas de la población, lo que equivale a casi 3 veces la cantidad que hoy en día se consume.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Schandl, Heinz, *Global material flows and resource productivity*. International Resource Panel, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2016, pág. 5.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pág. 17.

Si bien se ha intentado impulsar modelos sostenibles de explotación, es decir, que si se extrae N cantidad de recursos sea esta misma la que se reponga en un periodo determinado de tiempo, la realidad es que aún son pocas las compañías que han adoptado estos procedimientos. Lo anterior se explica nuevamente en que el criterio económico suele imperar por encima del ambiental.

El segundo impacto es la contaminación que se genera directamente por la comercialización y consumo de productos manufacturados. Nuevamente, el consumismo rampante, así como la carencia de sensibilidad y nula concientización que presenta gran parte de la sociedad, genera las condiciones para que los residuos simplemente se desechen, sin importar que muchos de ellos puedan tener un segundo uso.

A través de su estudio de 2018, el Banco Mundial prevé que, si los indicadores de contaminación por residuos sólidos se mantienen como hasta ahora, para 2050 los desechos crecerán hasta un 70%, lo que representaría que se pase de las 2,010 millones de toneladas que se generaron en 2016, a 3,400 millones<sup>22</sup>

Es así, que el modelo actual resulta todo lo contrario al ciclo de la naturaleza, donde no existe basura, sino que todos los desechos terminarán sirviendo como composta, alimento e incluso materiales; emular ese modelo es justamente la propuesta de la Economía Circular.

## **1.2- Importancia de la Economía Circular**

La Economía Circular es un elemento que forma una simbiosis con la Responsabilidad Extendida del Productor, por lo que resulta complicado pensar en uno sin la presencia del otro por su complementariedad tanto técnica como sustantiva.

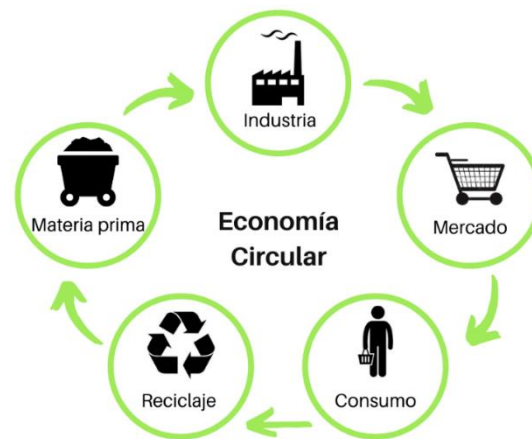
Su definición es compleja y depende en gran medida no solo de los autores, sino también de la región en que se implementa, ya que las tendencias sobre política medioambiental no son siempre las mismas. Básicamente, se puede decir que la Economía Circular aboga por mantener a los productos y sus materiales en procesos

---

<sup>22</sup> Kaza, Silpa, *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Washington DC, Banco Mundial, 2018, pág. 15.

constantes, de manera tal que estos puedan ser reintegrados en la cadena de valor una vez que su vida útil concluya, de modo que se pueda maximizar el aprovechamiento de los recursos naturales,<sup>23</sup> de la forma que se aprecia en la siguiente imagen.

Figura 1.- Ciclo de la Economía Circular



Fuente: Elaboración propia con datos de Ellen MacArthur Foundation, *Economía Circular*, Consultado en: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/es/economia-circular/diagrama-sistematico>

Al igual que la REP, la Economía Circular se rige por una serie de principios que establecen los cimientos de la figura, entre los que se encuentran los siguientes:

- Eco-concepción, la cual considera desde su génesis los impactos ambientales que tendrá la puesta en circulación de determinado producto, por lo que busca que estos sean lo menos agresivos posible.
- Ecología industrial, que aboga por mejorar los modos industriales de producción, de manera que cuestiones como los flujos de materiales y energía puedan reducirse.

---

<sup>23</sup> Marcet, Xavier, "Que es la economía circular y por qué es importante para el territorio", Barcelona, *Papeles del Pacto Industrial*, Número 4, 2018, pág. 11.

- Segundo uso, es decir, reintroducir a la cadena de valor aquellos productos que han concluido su vida útil y que ahora forman parte de los residuos sólidos, para que de esta manera no se requiera explotar materias primas nuevas, sino que se utilicen las que ya están ahí disponibles.
- Reutilización, que se entiende como volver a utilizar determinados componentes, o ciertas partes de estos, que aún son funcionales y puedan contribuir con la elaboración de nuevos productos.
- Reciclaje, que al igual que en la REP, la Economía Circular privilegia la recuperación de los materiales desechados.
- Valorización, es decir, dotar de una segunda vida cuando menos, a todos los desechos que puedan ser susceptibles de aprovechamiento.<sup>24</sup>

Otro factor importante sobre el que descansa la Economía Circular y que la convierten en una alternativa viable ante el problema de la generación de residuos sólidos, es el vertiginoso avance tecnológico que se ha vivido durante los últimos años, el cual ha permitido lograr que estos enfoques, que años atrás no figuraban en el sector industrial, sean cada vez más populares, lo que posibilita tanto la implementación de nuevos y más eficientes procesos industriales así como modelos de negocio alternativos.<sup>25</sup>

Podemos entonces, establecer que la Economía Circular es un modelo disruptivo que se ha fortalecido en años recientes, especialmente en Europa, y que pretende hacer frente a la cada vez más inviable y costosa economía lineal, al tiempo que pretende romper con el vínculo tan arraigado que se tiene entre progreso y explotación de recursos.

---

<sup>24</sup> Fundación para la Economía Circular, *Economía circular*. Consultado el 23 de marzo de 2021 en: <http://economiecircul.org/wp/economia-circular/>

<sup>25</sup> Ellen MacArthur Foundation, *Hacia una economía circular: motivos económicos para una transición acelerada*. Reino Unido, 2016.

Entonces, la pregunta es ¿por qué si la Economía Circular y la Responsabilidad Extendida plantean un escenario tan favorable, no se han puesto en práctica en todos los países? Y por supuesto que no existe una sola respuesta, puesto que confluyen demasiados factores que interfieren en la aplicación de los modelos en comento, como los técnicos, políticos e incluso sociales; sin embargo, pareciera que el interés de las empresas por evitar pérdidas y maximizar sus utilidades a toda costa es el factor determinante.

Por ejemplo, el costo promedio de producir una botella de PET a gran escala, incluyendo el gasto que conlleva el uso de maquinaria, electricidad, materias primas y demás gastos fijos, es de apenas \$0.01 USD<sup>26</sup>. Esta cantidad tan insignificante, así como su facilidad de manejo, hacen de estos empaques una alternativa que permite a los fabricantes maximizar sus ganancias. Respecto al traslado ocurre una situación similar, resulta mucho más sencillo y barato transportar productos embotellados en PET que aquellos que se envasan en vidrio o aluminio. Esto representa un ahorro considerable para el proveedor si consideramos el excedente de trabajo humano y de recursos como combustibles y automóviles especializados para el traslado de vidrio.

El ejemplo del PET es sumamente ilustrativo, máxime en México, donde la recolección de este material a pequeña y gran escala se ha convertido en un negocio para miles de familias; desde los pequeños recolectores que juntan unos cuantos kilos por día hasta los técnicos y empleados de grandes plantas recicladoras como PetStar, considerada la recicladora más grande en América.

La empresa arriba citada hace uso de la Economía Circular en todo su proceso, ya que cuenta con una división de acopio, que se encarga de recolectar y comprar a pequeños recicladores todo el PET, posteriormente pasa por un proceso de limpieza, separación y compactación para trasladarse a la otra división, la encargada como tal del procesamiento. Resultado de lo anterior, es que se han logrado elaborar nuevas botellas como las utilizadas por el agua embotellada Ciel, que son 100% fabricadas con material reciclado.

---

<sup>26</sup> BBC News, *Cuánto costaría realmente dejar de usar envases de plástico*, consultado el 24 de marzo de 2021 en: <https://www.bbc.com/mundo/vert-cap-44881388>

Y claro, el reciclaje es la última de las opciones que contempla la Economía Circular, ya que no se ve a esta actividad como un fin per se, sino que aboga por prevenir, contemplando mejores diseños desde el momento previo a que entren en comercialización los bienes, por ello se suele afirmar que la Economía Circular solo será realmente cierta cuando los servicios sean desmaterializados, se extienda la vida útil de los productos, se reúsen y se mantengan dentro del ciclo de lo reutilizable.<sup>27</sup>

Para concluir, es adecuado identificar de forma esquemática todos los elementos que constituyen la REP y que se han abordado a lo largo del presente capítulo, de modo que resulte digerible su análisis y posterior integración a los contextos nacional y latinoamericano.

Figura 2.- Principales componentes de la Responsabilidad Extendida del Productor



Fuente: Elaboración propia

<sup>27</sup> Lugo Chávez, Hugo, *Reciclar, la falacia de la industria en la lucha contra la contaminación plástica*. México, Greenpeace México A.C, 2019.

## **CAPÍTULO 2**

### **FACTORES INSTITUCIONALES**

A diferencia del segmento anterior, donde se analizó lo que atañe a la Responsabilidad Extendida del Productor, el presente capítulo está enfocado a desagregar las características fundamentales de los factores institucionales.

Si bien existe un número elevado de factores dependiendo del autor que se tome en consideración, para el actual proyecto se toma como principal referente la propuesta metodológica elaborada por Rosas, quien divide a los factores según el nivel donde se encuentran (Macro, meso y micro), complementada con la proposición de Grindle, quien identifica cuatro tipos de capacidades institucionales. Estas propuestas cuentan con diferencias respecto a la percepción del umbral donde se encuentran los factores, pero se consideran complementarias y de gran ayuda para desahogar los objetivos del apartado actual.

También, se toma en consideración a una serie de autores que al igual han centrado sus líneas de investigación en los factores institucionales al momento de establecer nuevas acciones de gobierno, por lo que se recopilan algunas de sus principales contribuciones. Todo esto conduce a una selección de factores que se han considerado para este proyecto, toda vez que son los que se ajustan en mayor medida a la actualidad nacional y del propio objeto de estudio, que es la Responsabilidad Extendida.

#### **2.1 ¿Qué son los factores institucionales?**

Inicialmente, es necesario establecer que un factor institucional puede considerarse como eslabón de la capacidad que poseen los Estados para asumir el control de las diversas áreas de la administración pública de forma eficiente; para ello, estos factores pueden encontrarse como leyes, cooperación (interna, con otras instituciones y con la

propia sociedad civil), recursos financieros y humanos, entre otros.<sup>28</sup> Cada uno posee un rango específico de acción así como características completamente distintas entre sí, pero que en conjunto posibilitan la acción de gobierno.

Es de suponer, entonces, que entre más robusto y mejor organizado sea un Estado, sus instituciones tendrán mayores oportunidades para hacer frente tanto a las problemáticas internas como a externalidades, con base en una adecuada distribución de las funciones y recursos, lo que deviene en su grado de capacidad institucional.

Rosas define a esta capacidad institucional como la habilidad de los gobiernos para mejorar el desempeño de sus funciones, de modo que puedan concretar los objetivos planeados con miras a resolver aquellos problemas que se han incorporado en la agenda.<sup>29</sup>

Es justamente este grado de variación lo que vuelve necesario establecer tipos de capacidades, con rasgos distintos entre sí pero que continúan versando sobre el modo en el que los gobiernos pueden llevar a cabo sus tareas; Grindle identifica puntualmente cuatro tipos:<sup>30</sup>

- Capacidad institucional: Como la habilidad de los Estados para establecer y hacer cumplir el conjunto de reglas que van a normar las interacciones tanto políticas como económicas.
- Capacidad técnica: La habilidad para administrar la economía y analizar su aplicación en las políticas públicas.
- Capacidad administrativa: Se define como la capacidad gubernamental para proveer bienes y servicios a la población.
- Capacidad política: Es la habilidad de los Estados para negociar y tomar en cuenta las demandas sociales.

---

<sup>28</sup> Rosas Huerta, Angélica, *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. El caso del Gobierno del Distrito Federal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, pág. 11.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 22.

<sup>30</sup> Grindle, cit. en Completa, Enzo, "Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?", *POSTData; Revista de reflexión y análisis político*, núm. 1, México, 2017, pág. 118.



Esta capacidad se va a fortalecer según los factores institucionales que se encuentren presentes, que a su vez se posicionan conforme a los estratos donde se da su desarrollo. Para ahondar en esta división, se ofrece un primer esbozo sobre los niveles que plantea Rosas, para pasar posteriormente a un análisis más amplio en el apartado destinado a cada nivel.

Iniciando con aquel que responde a los **rangos mínimos (nivel micro)**, es decir, los individuos, quienes en su conjunto forman el capital humano con que cuenta la organización. Dicho nivel depende de las designaciones presupuestales y de las indicaciones que se establezcan en los niveles superiores, así como del grado de preparación que tengan sus integrantes, lo que designará la complejidad de las tareas que les sean asignadas.<sup>31</sup>

Después está un **nivel intermedio (meso)**, donde se asienta la organización en su conjunto. Es en este escalón donde se hayan las políticas en materias específicas, que, hablando de la administración pública mexicana, se guían por los temas que son afines a los gobiernos en turno<sup>32</sup>.

Finalmente, es posible encontrar la última escala respecto a la capacidad institucional, el **nivel macro**, donde se advierten los contextos económicos, políticos y sociales sobre los que gira la actividad pública.<sup>33</sup>

Estos niveles resultan relevantes al momento de ofrecer una perspectiva sobre el rango de acción de los factores institucionales, ya que cada escalón se relaciona con una capacidad de actuación específica.

Cabe señalar que, para fines de la presente investigación, los factores institucionales que se obtengan de la bibliografía empleada para este propósito, inicialmente se van a recabar y señalar sus componentes y características principales, mas no se profundizará en cada uno de ellos, debido a que, con base en el criterio de selección

---

<sup>31</sup> Rosas, Op cit. Pág. 57.

<sup>32</sup> *Íbidem*, pág. 58.

<sup>33</sup> Hernández Díaz, Op cit. pág. 28.

que se precisa en el capítulo siguiente, es que solo unos cuantos de ellos se estudiarán, así como su aplicación en la práctica.

## 2.2. Nivel Micro

El nivel micro puede considerarse como la base de la pirámide institucional, este depende enteramente de una serie de situaciones que pueden ir más allá del contexto gubernamental. Aquí, se habla de la unidad más pequeña de la capacidad institucional, cuya meta es cumplir con los objetivos trazados por la organización. Dentro de este nivel se encuentran también las habilidades y aptitudes propias de los individuos que conforman la organización y que, en su conjunto, serán un elemento determinante para su éxito.<sup>34</sup>

El primer factor encontrado en este nivel es **el recurso humano**, que se caracteriza por ser la unidad más pequeña dentro del aparato organizacional del Estado, que resulta fundamental para el correcto funcionamiento del organismo, y cuya importancia radica en el nivel de preparación, responsabilidad e incentivos con que cuenta, además de su nivel de motivación, la claridad que poseen sobre sus funciones y si cuentan con la habilidad necesaria para el desempeño de las actividades que le sean asignadas.<sup>35</sup>

Para una actividad eficaz y eficiente por parte del personal gubernamental, es necesario que los mandos superiores garanticen la disponibilidad, organización y delegación de funciones que resulten más adecuadas a la organización, ya que si este orden no se cumple es muy probable que los niveles superiores no puedan cumplir a cabalidad con los objetivos planteados.

Incluso, en el ámbito privado, el recurso humano es el elemento fundamental de la organización, ya que aporta habilidades y destrezas, además del temperamento, personalidad, metas y objetivos que cada persona posee en sí misma, de tal manera

---

<sup>34</sup> Rosas, Angélica, "Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis", *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, núm. 19, México, 2019, pág. 96.

<sup>35</sup> Willems, Stéphane y Baumert Kevin, *Institucional capacity and climate actions*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003, pág. 12.

que se puede afirmar que el individuo es la base para del éxito de toda organización<sup>36</sup>, ya que de ellos depende en gran parte el desarrollo de los trabajos y la obtención de resultados.

Sin duda, la labor del recurso humano en el servicio público, así como su proceso de contratación, capacitación y puesta en funcionamiento, es algo sobre lo que los gobiernos, especialmente de América Latina, tienen la obligación de fortalecer y profesionalizar, de cara a las intenciones de que la burocracia se reforme.

También resulta necesario recalcar que no suelen tomar decisiones, sino que estas van conforme al marco normativo e incluso histórico de la organización en la que prestan sus servicios. Esto rara vez suele permanecer constante, sino lo contrario, tanto los individuos como las propias organizaciones suelen modificar sus objetivos e intereses, lo que da paso a la construcción de nuevas preferencias.<sup>37</sup>

No obstante, permanecen como un factor que posibilita concretar los cambios de paradigmas y las mejores prácticas dentro de la organización, máxime si esta es pública.

Este personal contratado por la entidad gubernamental o administrativa para labores de gestión debe ser suficiente, capacitado y coordinado, y se encuentran en todas las áreas de la organización, por lo que referirse a los recursos humanos no implica solamente hablar de cantidad, sino también de las características que debe tener el personal dependiendo siempre del área a la que sea asignado, por ejemplo, su capacitación, tiempo de dedicación, incentivos, motivación, entre otros.<sup>38</sup>

Y para conseguir los objetivos de la organización, los individuos (o recurso humano) deben contar con un direccionamiento adecuado, que de poseer los siguientes atributos será más factible que esto sea posible:<sup>39</sup>

- Coherencia entre las estrategias para el desarrollo del personal y la competitividad.

---

<sup>36</sup> Rosas, Op cit., pág. 57.

<sup>37</sup> Vergara, Rodolfo, "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo", *Perfiles latinoamericanos*, núm. 3, México, 1993, pág. 129.

<sup>38</sup> Rosas Huerta, Angélica, op cit, pág. 71.

<sup>39</sup> Montoya Agudelo, César, Op. Cit. Pág 6.

- Apoyo por parte de los miembros de la organización.
- Información fiable, actualizada y compatible con las necesidades de la organización.
- Cambios permanentes orientados al logro de los objetivos propuestos.

En el caso de la administración pública mexicana, es posible identificar dos grados divisiones del recurso humano. La primera, es la que contiene al personal de estructura, el cual ocupa puestos jerárquicos y cuyas funciones están en leyes, reglamentos o manuales, mientras que un segundo grupo pertenece a los trabajadores de base, que son puestos distintos a los antes mencionados y que normalmente se encuentran normados por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Además, existe la posibilidad de contar con personal eventual (limitado a necesidades extraordinarias de las dependencias), prestadores de servicios profesionales (determinadas labores que implican cuestiones técnicas y que normalmente requieren de un título profesional) y temporal (puestos de trabajo provisionales).<sup>40</sup>

### **2.3. Nivel Meso**

El nivel meso es nivel más robusto dentro de los tres niveles que establece Rosas, el cual se refiere propiamente a la organización y su capacidad de gestión, donde se crearán los procesos que coadyuven con la mejora constante enfocada a lograr los resultados del Estado, así como su relación con otras instituciones, sean o no gubernamentales. Este nivel se encuentra intrínsecamente ligado tanto con el Micro como con el Macro.<sup>41</sup>

Ahora bien, tanto el desarrollo, como el cumplimiento de los objetivos planteados para el personal de gobierno, que fue parte de los factores desatados en el apartado anterior, dependen enteramente de la eficiencia en cuanto a su distribución y

---

<sup>40</sup> Contraloría General del Distrito Federal, *Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*, consultado el 17 de febrero de 2022 en: <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/CursoIntroduccionAPDF.pdf>

<sup>41</sup> Rosas Huerta, Angélica, Op Cit, pág 58.

competencias, para lo que resulta necesario que el personal se encuentre sujeto a un organigrama bien fundamentado, de tal modo que le sea posible transitar sin mayores complicaciones y hacer realizable el trabajo. Es aquí donde se encuentra la **distribución de funciones**.

Esta distribución se puede orquestar a través de manuales técnicos que incluyan aquellas actividades que son inherentes a la organización, procedimientos, ámbitos de injerencia y tareas permanentes. Todo lo anterior con base en el conjunto de reglas formales e informales que la organización ha adoptado.<sup>42</sup>

Aquí entran en juego los distintos ámbitos en que se puede dividir un gobierno, así como la cantidad de dependencias que lo integran y su nivel de especialización, ya que no es lo mismo un órgano encargado de la cultura que aquel que contempla disposiciones de carácter económico y, a la vez, variará si se habla del nivel federal, estatal o municipal.

Dicha distribución es la base de la organización de la administración pública y se observa en los tres ámbitos de gobierno, ya que a través de ella también se designa la estructura de puestos y perfiles de mando, al igual que los mecanismos y procedimientos necesarios para llevar a cabo las acciones gubernamentales.

Mediante una adecuada distribución de funciones, es posible lograr una especialización en el trabajo, de modo que el personal más apto para llevar a cabo determinada diligencia sea precisamente quien se encargue de ello, y no como actualmente se halla la burocracia, donde la duplicidad de trámites y personas no aptas para los cargos públicos son quienes se encuentran al frente.

La distribución de funciones ha sido históricamente la forma más adecuada de organizar al Estado moderno, bajo el supuesto de que cada uno de los órganos en que se divide debe ejercer únicamente las labores que le competen. En el apartado gubernamental, es posible hablar de una teoría de división de poderes, cuyos aspectos principales se enlistan a continuación.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Alonso, Guillermo, *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, pág. 19.

<sup>43</sup> Contraloría General del Distrito Federal, Op Cit.

- Aspecto formal u orgánico: Considera que una función es judicial, administrativa o legislativa, dependiendo del órgano que la desarrolle. Aquí se deja de lado la naturaleza de la función para centrarse en su distribución según lo indique la ley.
- Aspecto objetivo o material: Se otorga a cada función la calidad que le es propia según su naturaleza, por lo que se prescinde del órgano al que por ley le corresponde la realización de determinada función, mientras que se atiende el carácter que la propia doctrina jurídica atribuye a cada función.
- Mixta: Establece que, para cumplir con sus funciones, los órganos de gobierno, con base en la realidad política y jurídica, deben realizar una serie de actos de carácter mixto, en los que se mezclan tanto el aspecto formal quien emite y ejecuta, como la naturaleza material del acto emitido.

Por otra parte, aparece el **reconocimiento público del problema** como el siguiente de los factores institucionales, que es de donde parte toda acción para dar solución a un conflicto por parte de la autoridad gubernamental competente, que dicho sea de paso, es de suma importancia, puesto que requiere no solo mecanismos diversos de análisis, disposición y capacidades del personal a cargo, sino también de una serie de respuestas creativas para encontrar primeramente el sector donde se origina la falla y, en un segundo momento, el diseño e implementación de políticas públicas y demás acciones de gobierno que puedan representar una solución.<sup>44</sup>

En este momento, los tomadores de decisiones han de plantearse una serie de interrogantes, como: ¿Qué lo genera?, ¿cómo se genera?, ¿qué consecuencias provoca?, ¿quién debe encargarse?, ¿con qué recursos se cuenta para atenderlo?<sup>45</sup>

Varios estudiosos de la teoría política sitúan al reconocimiento del problema como el primer paso en la elaboración de instrumentos que permitan mitigar determinado conflicto social, como es el caso de Anderson, quien define el proceso de solución de problemas públicos con un enfoque secuencial, donde el reconocer que existe un

---

<sup>44</sup> Pineda Pablos, Nicolas (Coord), *Modelos de análisis de políticas públicas*, México, El Colegio de Sonora, 2013, pág. 82.

<sup>45</sup> Rosas Huerta, Angélica, Op. Cit, pág. 67

problema es el punto de partida para formular la política pública que se espera pueda resolver la problemática.<sup>46</sup>

Bardach menciona que este reconocimiento no es sencillo de lograr, ya que el problema normalmente forma parte de por lo menos tres o cuatro sistemas de acción más amplios e importantes, además de que toma bastante esfuerzo y dedicación el análisis de cada uno, aunado a que se pueden implementar distintas estrategias para concretar una solución, o simplemente no hacer nada. Su dificultad radica en lo complicado del mundo per se, además de que siempre existirá una solución más creativa que la planteada o en caso contrario, a pesar de contar con un mecanismo novedoso para su resolución, este puede no dar los resultados esperados.

Bajo el supuesto anterior, es que se explica que en ocasiones existan gobiernos a los que les cueste demasiado incorporar soluciones a los problemas públicos o que sus programas fracasen, puesto que desde un inicio no se concreta su correcta identificación, o bien, que se agudicen.

Para un adecuado reconocimiento del problema por parte de la autoridad pública y su posterior atención, es necesario que se atiendan tres puntos importantes:<sup>47</sup>

1. La necesidad de que se de una transformación en la vida cotidiana de los individuos, originada por cambios sociales que afecten de forma diferenciada a los grupos.
2. EL tránsito de un problema privado a uno social, y para ello se requiere que personas, o grupos, tengan la capacidad, así como el interés, de llevar la batuta del mismo y expresarlo en un lenguaje entendible.
3. Finalmente, toda vez que se acepte el problema se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública, lo que se traduce en leyes o modificaciones a estas.

---

<sup>46</sup> Anderson, J. E., *Public policymaking*, Boston, Houghton Mifflin Company, 2003.

<sup>47</sup> Roth Deubel, André-Noël, *Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, pág. 58.

Respecto a lo anterior, es indispensable tener bien claro que no todo problema social puede ser considerado público. Este último se da cuando las necesidades sociales, entendidas como una serie de carencias o requerimientos que comparte una población determinada, ya son percibidas por varias comunidades, con lo que adquiere una dimensión mucho más amplia y puede ser catalogado como público.<sup>48</sup> He ahí la complejidad de saber diferenciar cuando una problemática deja de ser individual o de determinado sector, para considerarse una afectación más amplia.

Por eso es que este factor puede considerarse como punta de lanza respecto al resto de los encaramados a nivel meso, debido a que es el inicio del accionar del gobierno como organización y a partir de este momento es que se comienzan a implementar el resto de las medidas necesarias para resolver el problema. Tal como puntualiza Aguilar, al sentenciar que el reconocimiento es *encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo*.<sup>49</sup>

Otro factor institucional imprescindible es el referente a los **Recursos Económicos** con que cuenta la organización gubernamental y que se asignan para el cumplimiento de las tareas y responsabilidades que se han establecido para dar solución a los problemas públicos previamente identificados.<sup>50</sup>

Dichos recursos son asignados previos a la realización de cualquier acción de gobierno y son contemplados dentro del gasto gubernamental que se ejerce año con año, y cuya finalidad es destinar de forma adecuada la cantidad de dinero que requieren las dependencias para llevar a cabo sus actividades cotidianas, pago de salarios al capital humano y, por supuesto, la aplicación de nuevas políticas públicas y acciones enfocadas a la solución de problemas públicos.

Existen varios mecanismos con los que un Estado puede hacerse de recursos, pero en el contexto nacional destacan aquellos provenientes de la recaudación de impuestos, los derechos, participaciones, productos, aprovechamientos y la

---

<sup>48</sup> Mballa, Louis, “La complejidad de los problemas públicos: Institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 27, Chile, 2017, pág. 107.

<sup>49</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pág. 70.

<sup>50</sup> Monsalve López, Mauricio, “Gobernanza y capacidad institucional en tiempos de crisis”, *Revista electrónica de trabajo social*, Chile, núm. 21, 2020, pág. 65.



participación privada, de tal suerte que se puedan solventar los gastos corrientes, la deuda pública y, por supuesto, que se puedan implementar las diferentes políticas, planes y programas que buscan atender una situación en específico dentro de la sociedad.<sup>51</sup>

Una vez concretado su recaudamiento, los recursos económicos se distribuyen entre las distintas dependencias y organismos autónomos, los tres Poderes de la Unión y los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). México lleva a cabo dicha distribución a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual asigna partidas a los Ramos y las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, con base en el criterio de si pertenecen al rubro de gasto programable o no programable. En el primero se encuentran cuestiones jurídicas como las provisiones salariales y económicas, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, mientras que en el segundo destacan la atención a la deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, etc.<sup>52</sup>

Este presupuesto es ejercido directamente por el organismo al que es asignado, con base en una serie de las reglas de operación y lineamientos para dar a conocer cómo es que va a funcionar el dinero recibido y las características para hacer uso de el; esto se desprende de instrumentos como la Ley de Planeación, de Coordinación Fiscal, y el ya citado Presupuesto de Egresos de la Federación.

Su importancia radica en que es prácticamente imposible llevar a cabo cualquier acción de gobierno sin contar con esta partida, lo cual es notable en escenarios donde los Estados no cuentan con recursos suficientes y sus problemas, lejos de encontrar una solución, se agudizan.

Hasta el momento, los factores mencionados párrafos arriba solo son posibles si se tiene en cuenta la **Legitimidad del Estado**, factor necesario para justificar la actuación gubernamental en pro de resolver las principales problemáticas sociales.

---

<sup>51</sup> Contraloría General del Distrito Federal, Op Cit.

<sup>52</sup> Fierro, Ana Elena y López Ayllón, Sergio, *El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pág. 490.

La legitimidad se puede definir propiamente como el acceso al ejercicio del poder conforme a lo previsto por determinada comunidad, a través de ordenamientos jurídicos vigentes como constituciones, leyes o reglamentos, a la vez que se asienta en las tradiciones políticas que se han llevado a cabo históricamente. Dichas tradiciones pueden representar a su vez una forma auténtica de representación social.<sup>53</sup>

Russell afirma que la legitimidad es un elemento cuantitativo, cuya manifestación primordial es la obtención de los efectos pretendidos por parte de la autoridad gubernamental.<sup>54</sup> Se puede decir, entonces, que cuando este factor se encuentra presente es posible que las políticas, planes o programas que se pretendan impulsar logran concretarse, a diferencia de Estados donde no existe, o es reducida.

Otro autor que ha basado sus líneas de investigación en la legitimidad del Estado, Guglielmo Ferrero, identifica puntualmente cuatro elementos que denomina *principios de legitimidad*, que son el electivo, el democrático, el aristotélico-monárquico y el hereditario. Para él, estos principios no son otra cosa que explicaciones o justificaciones que pretenden fundamentar el derecho del gobernante a mandar y el deber de los gobernados a obedecer.<sup>55</sup>

Se puede afirmar, entonces, que cuando existe este factor se descarta que la dominación se concrete mediante mecanismos diferentes, como pudiese ser mediante la violencia o fraude y que, por el contrario, existe un orden establecido en los marcos normativos y derivado del contrato social instaurado entre sociedad y gobierno.

Tampoco se soslaya que esta legitimidad en el ejercicio del poder tiene una serie de implicaciones respecto al cumplimiento de los fines definidos por el propio Estado, es decir, que este tiene la obligación de orientarse hacia la satisfacción de los fines

---

<sup>53</sup> Castaño, Sergio, "La legitimidad política en el estado democrático. Breve examen desde la tradición clásica", *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, núm. 7, Madrid, 2014, pág. 98.

<sup>54</sup> Russel, Bertrand, *Power. A New Social Analysis, first edition*, Londres, George Allen & Unwin, 1948, pág. 35.

<sup>55</sup> Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Buenos Aires, Editora Inter-Americana, 1943, pág. 35.

esenciales de la sociedad, y para ello, es posible hablar de dos clases más de legitimidad:<sup>56</sup>

- La legitimidad formal, que procede del orden político y reconoce aspectos relacionados con la forma en que los individuos logran ostentar el poder político a través de aparatos electorales, propios de los sistemas democráticos.
- Legitimidad material, que se refiere al ejercicio del poder en sí y que se orienta hacia el cumplimiento de los objetivos definidos por el propio Estado.

Este elemento de la capacidad institucional incide directamente en el grado de aceptación de la ciudadanía ante el accionar gubernamental y, por consiguiente, entre mayor sea incrementará en el mismo grado la posibilidad de nuevas acciones o mejora de las ya impulsadas.<sup>57</sup>

Y claro, resulta necesario tener en cuenta que contar con un alto grado de legitimidad no es sinónimo de que las acciones emprendidas por las autoridades sean exitosas, ya que en ocasiones pueden desembocar en consecuencias negativas que a su vez van mermando la legitimidad del actuar gubernamental ante los ojos de la opinión pública.

Es por ello que el estrato institucional en comento se encuentra fuertemente ligado al componente social, ya que, si bien la percepción ciudadana sobre los actos gubernamentales no resta legitimidad respecto a lo jurídico o administrativo, si puede mermar el actuar del Estado y con ello poner en riesgo el apoyo a nuevos planes de acción o incluso la propia continuidad de quienes se encuentran al frente.

Cambiando el rumbo, y a diferencia del elemento antes citado, la **Estructura burocrática** es un factor que se enfoca enteramente en la organización de las instituciones de gobierno y para este fin emplea a los elementos contenidos en el nivel micro. Aquí se hace énfasis más que nada en las condiciones meramente

---

<sup>56</sup> Rua Delgado, Carlos, "La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano", *Ius et Praxis*, Vol. 19, núm. 2, Chile, 2013, pág. 97.

<sup>57</sup> Bertranou, Julián, "Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate", *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 4, Argentina, 2015, pág. 45.

burocráticas, mismas que abonan a la pluralidad del Estado, considerado como un ente complejo.<sup>58</sup>

Catalogar a la estructura burocrática como un factor institucional a tomar en cuenta al momento de proponer nuevas políticas públicas es indispensable debido a que ésta ya es un mundo aparte per se, con influencia y características distintas en cada área de gobierno, pero con la salvedad de que se encuentra presente como un ente inamovible.

Weber hablaba de un proceso de burocratización que responde al incremento de los cargos en las dependencias gubernamentales, lo que genera una serie de particularidades. Por un lado, aquellos que se encuentran al interior consideran dicho engrosamiento como una oportunidad de asegurar su porvenir laboral; y por otra parte, los alineados con los gobiernos en turno ven en esta estructura el mecanismo ideal para ingresar al ámbito público.<sup>59</sup>

Y por supuesto, a casi un siglo el contexto que Weber analizó se ha modificado con el paso de los años y con la entrada de nuevos modelos organizacionales que priman la reducción del aparato estatal, no obstante, la burocracia se ha mantenido como un instrumento de influencia al interior de los órganos del Estado. Basta con observar el recelo con el que los sindicatos luchan por conservar el control de los burócratas, pero eso es tema para un trabajo mucho más amplio.

Aquí lo que conviene rescatar es como la estructura burocrática pasa de ser un componente más del Estado a un factor institucional que puede jugar un rol decisivo en las acciones de gobierno, para lo cual se desglosa a continuación en elementos puntuales que pueden dar cuenta de su magnitud.<sup>60</sup>

- Atributos legales: Definidos como el abanico de competencias de la organización y que la burocracia se encarga de desempeñar.
- Integrantes: Aquellas personas que conforman el capital burocrático de las organizaciones de gobierno.

---

<sup>58</sup> Bertranou, Julian, op cit, pág. 45.

<sup>59</sup> Weber, Max, *El científico y el político*, Madrid, Alianza Editorial, 1967, pág. 101.

<sup>60</sup> Bertranou, Julian, op cit, pág. 45.

- Cultura organizacional: Aquellos valores internos o prácticas que constituyen una cultura y memoria institucional, mismas que se proyectan en el actuar burocrático.
- Medios financieros: La disponibilidad de recursos en el contexto micro financiero al interior de la organización.
- Estructura y procesos organizacionales: La estructura es la relación (formal o informal) existente entre las distintas unidades que conforman a la burocracia y, por otro lado, los procesos son el conjunto de actividades enfocadas a la producción del bien, servicio o abastecimiento de la propia organización.
- Modelo productivo: Incluye los aspectos técnicos en cuanto al trabajo institucional.
- Infraestructura: Recursos físicos de equipamiento.

Con base en lo anterior se puede apreciar que el aparato burocrático va más allá de la propia concepción de un organismo del Estado, a tal grado que muchas de las plazas que hoy existen en la administración pública, en los tres niveles de gobierno, se encuentran ocupadas casi a perpetuidad por el burócrata que ocupa el cargo, llegando incluso a contemplarse en los reglamentos (e incluso mediante acuerdos informales) que estas se pueden heredar y, por consiguiente, nos es de extrañar que este factor institucional pueda llegar a tener tal peso que influya en la implementación de nuevas acciones gubernamentales.

Finalmente, toca lugar a la **Cooperación y Coordinación** como los últimos factores institucionales de nivel meso que se han decidido tomar en cuenta en el presente trabajo de investigación, mismos que se refieren a los lazos establecidos entre organizaciones gubernamentales con miras a concretar las acciones necesarias para dar solución a una problemática pública.

La cooperación es un esfuerzo conjunto entre dos o más entidades gubernamentales, mismas que van a poseer el mismo peso específico respecto a la propuesta que se dé para solucionar un problema público o al iniciar nuevos planes de gobierno, para lo cual emplean fuertes componentes de sincronización y unificación en su accionar.

Un ejemplo claro sobre la cooperación es cuando dos naciones cierran filas en torno a determinado problema compartido, como podría ser el tema migratorio. Ambas se comprometen a buscar las mejores soluciones que puedan derivar en una mejor calidad de vida para los migrantes, a la vez que se privilegia la seguridad nacional; en este caso las naciones en cuestión tienen el mismo papel respecto a la importancia de su participación, así como en la situación jurídica.

En la situación hipotética anterior, a mayor grado de cooperación entre las naciones interesadas, lo más seguro es que los resultados sean positivos de manera proporcional y, por el contrario, si el desinterés es el que privilegia en la acción, difícilmente se podrán concretar las metas.

Respecto a la coordinación se puede afirmar que va de la mano con el factor antes descrito debido a que ambos elementos buscan desarrollar trabajo conjunto con otras entidades u organizaciones, sin embargo, en esta ocasión si existe una diferencia en cuanto a la jerarquía y protagonismo de quienes colaboran, siendo una de las partes la encargada de dirigir los esfuerzos.<sup>61</sup>

Es así que la coordinación se puede definir como multisectorial, ya que ésta no se limita solamente a las organizaciones del Estado, sino que puede darse con organismos desconcentrados, no gubernamentales, de la sociedad civil e incluso empresariales.

Un ejemplo claro y bastante común de coordinación es cuando los órganos de gobierno trabajan temas de interés público en conjunto con centros de investigación o universidades, para con base en ello tener una visión mucho más técnica sobre la situación a tratar. En este ejemplo queda claro que son los órganos del Estado quienes llevan la batuta sobre lo que se ha de realizar, mientras que la academia brinda sus conocimientos en pro de concretar la acción.

Hasta el momento se ha hecho un recuento por los factores institucionales a nivel meso que resultan más importantes al momento de impulsar las acciones de gobierno, pero tal como se verá a continuación, el nivel meso no podría desempeñarse de

---

<sup>61</sup> Rosas Huerta, Angélica, Op cit, pág. 80.

manera correcta per se sin la influencia del escalón inmediatamente superior, el Macro, ya que de este último dependen en gran medida los dos inferiores.

#### **2.4- Nivel Macro**

Hablar del nivel macro respecto a los factores institucionales es referirse al estrato más alto de la capacidad del Estado, estrato que abarca a las instituciones y las coyunturas económica, política y social por las que atraviesan. Aquí también entran en juego los cambios legales, tratados internacionales y momentos socioeconómicos, además que incorpora al resto de los niveles (micro y meso), ya que dependen en gran medida de lo que pueda acontecer en el nivel institucional más amplio.<sup>62</sup>

También es posible afirmar que el nivel macro centra su atención en el grado de desempeño de las gestiones que llevan a cabo las instituciones del Estado, cuyos índices van de la mano con el modelo de desarrollo político y económico del país donde se centre el análisis. Y por supuesto, debido a lo cambiante de las coyunturas es complicado aseverar que el nivel macro permanece inalterable.

Todas las variables políticas que de cierta manera influyen en el desempeño del gobierno se hayan inmersos en este nivel, incluyendo a los grupos de interés que pueden llegar a modificar la dinámica institucional en caso de que sus intereses sean puestos en juego, como el caso mencionado con anterioridad de los sindicatos.

Así mismo, la negociación y las luchas de poder entre agentes son piezas clave para comprender la dinámica macro institucional, ya que existen decisiones que pueden traer consigo amplias repercusiones y, por supuesto, incentivar a la sociedad civil a involucrarse activamente.

Es por lo anterior que fácilmente se pueden encontrar elementos de los niveles micro y meso, pero aplicados no solo a los asuntos de gestión organizacional, sino inmersos en una dinámica mucho más amplia.

---

<sup>62</sup> Rosas Huerta, Angélica, op cit, pág. 58.

El primer factor identificado en el estrato macro, es la **influencia del Poder Ejecutivo** sobre las políticas, planes y programas. Es posible afirmar que es un elemento ambivalente, ya que de encontrarse presente puede representar un freno total para determinada política pública o, por el contrario, propiciar las condiciones necesarias para que tenga buen tránsito.

En el contexto mexicano, esta intromisión tiene profundas raíces que han llevado no solo a dictar la agenda pública a modo, sino también a reducir a los ciudadanos a una clientela, cuestión bastante marcada en la región latinoamericana. Dicha reducción claramente deja en mayor indefensión a la población, ya que el concepto de ciudadanía tiene mucho mayor peso frente a la de cliente, notorio cuando Ramió afirma que *entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial, sino un contrato social y político*.<sup>63</sup>

Lo anterior toma relevancia por el hecho de que el presidente se podrá inclinar más hacia las políticas que le garanticen un mayor éxito ante su clientela que a aquellas que, si bien pueden ser urgentes para solucionar algún tema en específico, no resultan atractivas electoralmente hablando.

La influencia que puede tener el Ejecutivo sobre el Legislativo, es de suma importancia para la presente investigación, principalmente por el hecho de que la Responsabilidad Extendida del Productor, tema sobre el que versa, ha pasado únicamente por el Congreso de la Unión, mas no ha contado con la atención del Ejecutivo Federal, por lo que la relación entre ambas instancias puede resultar crucial para que no se haya implementado aún.

Y es que tradicionalmente (y aun en tiempos actuales) el Congreso ha está supeditado al poder presidencial, lo que ha inhibido una continuidad no solo de los proyectos emprendidos por cada administración, sino incluso de la propia agenda pública. Por ello es que se afirma que las decisiones legislativas se componen de intereses sociales y políticos de corte coyuntural, entendiendo como decisión legislativa a aquella adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en

---

<sup>63</sup> Ramió Mata, Carles, "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional", *Reforma y democracia*, núm. 21, Caracas, 2001, pág. 5.



consensos que establecen lo que se considera deseable, factible y socialmente aceptable.<sup>64</sup>

Y si bien la influencia del presidente en el Poder Legislativo no tiene un sustento real (cuando menos no en la ley), la realidad es que su influencia va más allá de toda normatividad, donde las negociaciones, arreglos e intereses de unos cuantos juegan un papel preponderante, que en ocasiones consigue mucho mayor peso que la actividad legislativa per se.

Muestra de lo anterior, son las repetidas ocasiones en que los miembros del partido oficialista en el Congreso de la Unión, a fecha en que se redactan estas líneas, han manifestado su intención de *no moverle ni una sola coma* a todos los proyectos de ley provenientes del Ejecutivo federal, lo que va en contra del proceso legislativo mismo y, por supuesto, contra la labor fundamental del parlamentarismo.

No obstante, se vuelve necesario aclarar que el Ejecutivo no es un ámbito que tenga el poder completo para frenar o impulsar determinadas políticas, puesto que la propia dinámica de la división federal crea las condiciones para que las propuestas (o frenos) lleguen desde diversos frentes. Tampoco se puede soslayar la realidad del país, donde el titular del Ejecutivo tiene un peso importante respecto a la implementación de acciones de gran calado, máxime en una administración federal como la actual, donde el Legislativo (y pareciera que el Poder Judicial) se encuentran completamente supeditados a las indicaciones presidenciales.

El siguiente de los factores institucionales que se ha tomado en cuenta en el actual proyecto tiene un matiz similar, ya que puede o no presentarse y de igual manera incide en la elaboración de nuevas políticas de gobierno, y corresponde al **trabajo previo del Poder Legislativo** entendiéndose este como las acciones y procesos legislativos que se han discutido con antelación respecto a temas específicos, como podría ser en este caso la Responsabilidad Extendida.

Si bien no se ha logrado encontrar a algún autor que aborde plenamente el factor de los trabajos previos del Poder Legislativo, es innegable que se encuentra presente y

---

<sup>64</sup> Valencia Escamilla, Laura, "La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas", *CONfines*, no. 8, México, 2012, pág. 13.

que ejerce una fuerte influencia sobre la implementación de políticas públicas, ya que si no se cuenta con un antecedente en determinada materia, pareciera que concretar acciones legislativas se vuelve mucho más complejo que aquellos temas que ya se tienen bien analizados.

Rosas ejemplifica la situación de una total ausencia de legislación con las medidas que buscan atender el cambio climático, donde las ciudades chilena y argentina de Santiago y Rosario respectivamente, no cuentan con una legislación climática,<sup>65</sup> lo que añade una complicación extra a los esfuerzos en materia al no existir un precedente.

Básicamente este factor refiere la complejidad de anexar nuevos ordenamientos, es decir, de realizar una política vanguardista, que no esté atada a las acciones del pasado. Incluso, es posible afirmar de igual manera que la calidad de nuevos ordenamientos depende en gran medida de un aprendizaje constante que se origina a partir de las leyes previas, que con el transcurso del análisis se vuelven más certeras en comparación con el momento de su creación.<sup>66</sup>

Es por ello que se resalta la importancia de carecer de una legislación sólida en materia medioambiental, por citar un ejemplo, lo que indudablemente traerá consigo dificultades tanto técnicas como legislativas e incluso ideológicas, al momento de buscar añadir nuevos ordenamientos al andamiaje jurídico.

La Responsabilidad Extendida del Productor, así como la Economía Circular son ejemplos importantes del factor en comento, ya que ambos elementos de la política medioambiental han sido escasamente analizados por las comisiones legislativas en ambas Cámaras del Congreso, lo que pareciera representar un freno importante para siquiera considerar su implementación.

Algo que suele representar de igual forma un impedimento para que los proyectos legislativos se concreten son, por una parte, la carga de trabajo que se genera en la

---

<sup>65</sup> Rosas Huerta, Angélica, Op cit, pág. 14.

<sup>66</sup> Salazar Rebolledo, Grisel, “La solidez del cristal: La importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información”, *Foro Internacional*, núm. 3, México, 2016.

Comisiones de ambas Cámaras, lo que en ocasiones vuelve imposible la valoración técnica de la totalidad de las iniciativas presentadas.

Ejemplo de lo anterior podría ser la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad de la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura, que en los tres años de ejercicio únicamente se dictaminaron en pro 7 iniciativas de ley, según los datos que obran en la Gaceta Parlamentaria; o bien, la Comisión de Seguridad Social, que dictaminó en 6 ocasiones.<sup>67</sup>

Por otra parte, está el corto periodo de tiempo en que los legisladores pueden desarrollar su actividad, ya que, hasta antes de la reforma político – electoral de 2014, los diputados duraban en el encargo 3 años, mientras que los senadores 6, sin la opción de reelegirse al periodo consecutivo. Tras los cambios de la reforma, los periodos de gestión pueden alargarse hasta por 12 años consecutivos, lo que facilita la continuidad en los trabajos parlamentarios.

He ahí una probable explicación de que los proyectos de ley se vean interrumpidos por los intereses o las agendas políticas del momento, principalmente de los partidos hegemónicos en el poder, o bien, por el poco eficiente trabajo de las Comisiones del Congreso de la Unión.

Finalmente, se encuentra la **participación social**, definida como aquella forma de acción individual o colectiva que busca incidir en el diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas y demás proyectos gubernamentales, la participación social es un elemento que agrupa a parte de la sociedad civil en organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, grupos de interés, etc.<sup>68</sup>

A través de la participación social se posibilita que los ciudadanos tengan mayor incidencia en los asuntos públicos, sin la necesidad de que tengan que recurrir a instancias tradicionalmente representativas, como los partidos políticos o las organizaciones sociales con influencia en los gobiernos en turno.

---

<sup>67</sup> Gaceta Parlamentaria, *Base de datos de dictámenes, LXIV Legislatura, Gaceta Parlamentaria*, consultado el 22 de abril de 2022 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>68</sup> Rosas Huerta, Angélica, op cit, pág. 88.

Inexorablemente, la participación social se encuentra ligada al grado de libertad y derechos democráticos, ya que su naturaleza es justamente añadir nuevas opiniones y puntos de vista a los temas de relevancia social, cultural o política y, como en toda democracia, solo puede existir si la ciudadanía está dispuesta a encontrar soluciones en conjunto. En regímenes autoritarios, como el mexicano en los años del presidencialismo, luce complicado el ejercicio de la participación pública, principalmente por los férreos controles impuestos por el Estado y el modelo que privilegia los intereses de las clases dominantes.

Aunado al requerimiento democrático, existen otras condiciones que deben coincidir para que la participación fluya, como los canales provistos por las propias instituciones, que a su vez son normados por un marco jurídico preciso, capaz de definir con certeza los mecanismos y órganos de gobierno que van a facilitar el acto; la información entendida como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas; y finalmente, la confianza de la ciudadanía hacia esos canales provistos por el Estado como el último componente que logrará la fluidez necesaria para el intercambio de ideas.<sup>69</sup>

En el caso de la figura de reducción de residuos que se analiza en el presente trabajo de investigación, la participación social puede ser un factor clave; Caldera pone el dedo en el renglón cuando afirma que respecto a la política medioambiental son aquellas acciones que privilegian la participación ciudadana las que tienen mejores resultados.<sup>70</sup>

Con este último factor de nivel macro, se han enunciado, los factores institucionales que se consideran de mayor importancia para la presente investigación, toda vez que son aquellos que mayor relevancia tienen en un Estado como el mexicano y justamente el proyecto que hoy nos atañe pretende ubicar cuales de ellos son determinantes al momento de plantear la Responsabilidad Extendida del Productor como una posible solución ante la problemática del aumento de la contaminación por residuos sólidos.

---

<sup>69</sup> Serrano Rodríguez, Azucena, "La participación ciudadana en México", *Estudios Políticos*, núm. 34, México, 2015, pág. 97.

<sup>70</sup> Caldera, citado en Loera Brunet, Edmundo, *Capacidad institucional y desempeño en los organismos públicos del agua*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015, pág. 71.

## 2.5- La importancia de los factores institucionales

En síntesis, los factores institucionales tienen una importancia vital para la presente investigación junto con la Responsabilidad Extendida del Productor, ya que se parte del supuesto de que la incorporación de esta última al andamiaje jurídico mexicano depende enteramente de la presencia o ausencia de los factores mencionados con antelación, de tal suerte que a pesar de ser elementos que pertenecen a dos esferas distintas en el ámbito de la administración pública y la ciencia política, se conjuntan de manera indirecta.

La importancia de hilar los elementos en comento es que justamente a través de ellos es como será posible añadir nuevos elementos en materia medioambiental que le permitan al país realizar una gestión de residuos más eficiente, al tiempo que se reducen los índices de consumo de materias primas.

Dada la importancia de los factores, se ofrece el cuadro siguiente, donde se esquematizan los factores mencionados en los apartados antecedentes, de manera que le sea posible asimilarlos según su nivel, capacidad y características, tomando como eje rector las definiciones de los principales autores en la materia.

Cuadro 5.- Factores institucionales por área, nivel y características.

NIVEL	FACTOR	CARACTERÍSTICAS
Micro	Recurso humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la unidad más pequeña dentro del aparato organizacional del Estado.</li> <li>• El nivel de las habilidades, aptitudes y actitudes del recurso humano determina la calidad de su actuación dentro de sus respectivas funciones.</li> <li>• Deben contar con la preparación y conocimientos necesarios para el desempeño de las actividades que le sean encomendadas.</li> <li>• Cuentan con responsabilidades bien definidas.</li> <li>• Su tipo de contratación puede ser definitiva o temporal, con dedicación de tiempo completo o medio.</li> <li>• Dividido en personal de estructura (puestos jerárquicos, cuyas funciones están definidas en leyes, manuales y reglamentos) y de base (normados por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado), además de en ocasiones contar con personal eventual, temporal y prestadores de servicios profesionales.</li> </ul>
Meso	Distribución de funciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta distribución se puede asentar en manuales donde se incluyen las actividades de la organización, tareas y ámbitos de injerencia.</li> <li>• La distribución dependerá del ámbito de gobierno, la cantidad de áreas que integran a la dependencia y el nivel de especialización de esta.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de ella se establece la estructura de puestos y perfiles de mando, mecanismos y procedimientos para llevar a cabo las tareas encomendadas a la organización.</li> </ul>
Meso	Reconocimiento público del problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el momento donde un problema es reconocido por la autoridad gubernamental, se decide actuar sobre el mismo y es incluido en la agenda.</li> <li>• No todos los problemas son públicos, por lo que su reconocimiento requiere que las necesidades sociales, entendidas como una serie de carencias o requerimientos que comparte una población determinada, sean percibidas por varias comunidades, adquiriendo así una dimensión mucho más amplia.</li> <li>• Requiere del uso de mecanismos de análisis, disposición y creatividad para encontrar el origen del problema público.</li> <li>• Plantea una serie de interrogantes como: ¿Qué lo genera?, ¿cómo se genera?, ¿qué consecuencias provoca?, ¿quién debe encargarse?, ¿con qué recursos se cuenta para atenderlo?</li> <li>• Es necesario el tránsito del problema desde el ámbito privado, a uno social, y para ello se requiere que personas, o grupos, tengan la capacidad e interés y de atenderlo y expresarlo en un lenguaje entendible.</li> <li>• Una vez que se acepta el problema, se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública, lo que se traduce en creación de leyes o modificaciones a estas.</li> </ul>
Meso	Recursos económicos asignados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la cantidad de recursos económicos con que la dependencia cuenta para actuar y atender los problemas previamente identificados.</li> <li>• Dichos recursos son asignados a cada dependencia y son contemplados dentro del gasto gubernamental que se ejerce de manera anual (Presupuesto de Egresos de la Federación).</li> <li>• Su finalidad es manejar de manera adecuada y eficiente el recurso monetario para la realización de las actividades cotidianas de la dependencia, pago de salarios y la aplicación de las acciones destinadas a dar solución a los problemas públicos.</li> <li>• Las dependencias ejecutoras son responsables de contar con un programa operativo donde den cuenta del gasto de los recursos, así como de mantener una vigilancia permanente y auditoría de los mismos.</li> </ul>
Meso	Legitimidad del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesaria su observancia para justificar el actuar gubernamental.</li> <li>• Se da mediante el acceso al poder a través de los ordenamientos jurídicos vigentes y aplicables.</li> <li>• Al estar presente, es posible que las políticas, planes o programas que se pretendan impulsar logren concretarse, a diferencia de Estados donde no existe, o es reducida.</li> <li>• Incide directamente en el grado de aceptación de la ciudadanía ante el accionar gubernamental y, por consiguiente, entre mayor sea incrementará en el mismo grado la posibilidad de nuevas acciones o mejora de las ya impulsadas.</li> </ul>
Meso	Estructura burocrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se enfoca enteramente en la organización de las instituciones de gobierno y para este fin emplea al capital humano, contenido en el nivel micro.</li> <li>• Es un ente inamovible en las dependencias, con influencia y características distintas, dependiendo del área en que se encuentre.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene atributos legales definidos, así como competencias establecidas para los integrantes que la conforman.</li> <li>• Posee cultura organizacional, es decir, valores internos o prácticas que constituyen, una cultura y memoria institucional, mismas que se proyectan en el actuar burocrático.</li> <li>• Tiene una estructura definida, entendida como la relación entre las distintas unidades que la conforman y, por otro lado, el conjunto de actividades enfocadas a la producción del bien, servicio o abastecimiento de la propia organización.</li> <li>• Posee infraestructura y recursos físicos.</li> </ul>
Meso	Cooperación y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cooperación es un esfuerzo conjunto entre dos o más entidades gubernamentales, mismas que van a poseer el mismo peso específico respecto a la propuesta que se dé para solucionar un problema público.</li> <li>• En la coordinación se busca la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección, de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común.</li> </ul>
Macro	Influencia del Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resulta un factor ambivalente, ya que puede representar un freno total para determinada política pública o, por el contrario, propiciar las condiciones necesarias para que tenga buen tránsito.</li> <li>• En el contexto mexicano, esta influencia se ha inclinado hacia el clientelismo político, por lo que se puede direccionar hacia las acciones que le generen mayor clientela o aceptación pública.</li> <li>• Puede tener influencia en otros poderes, como es el caso del Legislativo.</li> <li>• Dicha influencia no brinda al Ejecutivo de poder absoluto para frenar o impulsar determinadas políticas por sí mismo, derivado de la propia dinámica de la división de Poderes.</li> </ul>
Macro	Trabajo previo del Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede entenderse como aquellas acciones y procesos legislativos que se han abordado con antelación respecto a temas específicos, lo que permite tener antecedentes en la materia.</li> <li>• De no existir, puede significar una traba al momento de incorporar definiciones a la normatividad vigente, en comparación con aquellos elementos que han sido mayormente analizados con antelación.</li> <li>• La calidad de nuevos ordenamientos depende en gran medida de un aprendizaje constante que se origina a partir de las leyes previas, que con el transcurso del análisis se vuelven más certeras en comparación con el momento de su creación.</li> </ul>
Macro	Participación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es aquella forma de acción individual o colectiva que pretende incidir en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas y demás acciones gubernamentales.</li> <li>• Agrupa a parte de la sociedad civil en organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, grupos de interés, grupos de choque grupos de poder, etc.</li> <li>• Busca que gobierno y sociedad actúen en conjunto en las etapas de las políticas públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias.</li> <li>• Se encuentra ligada al grado de libertad y derechos democráticos, ya que su naturaleza es justamente añadir nuevas opiniones y puntos de vista a los temas de relevancia social, cultural o política y solo puede existir si la ciudadanía está dispuesta a encontrar soluciones en conjunto.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para su existencia, deben existir canales de participación provistos por las propias instituciones, así como una regulación mediante normas precisas.</li> <li>• Resulta necesario que los gobiernos deleguen parte la toma de decisiones a la sociedad civil organizada.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia, con datos de Rosas Huerta, Angélica, *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. El caso del Gobierno del Distrito Federal*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

Ahora bien, el cuadro que antecede tiene la finalidad de señalar y explicar a grandes rasgos los factores institucionales que se han desagregado en la presente investigación, mas no son todos los existentes ni los que se adecúan a la situación de la Responsabilidad Extendida del Productor, sino que esto último se analiza en el capítulo cuarto, donde se analiza la situación actual de la REP en el marco legal mexicano, al tiempo que se explica con los factores institucionales que se considere afectan directamente su incorporación.

Cada uno de los factores precedentes poseen una importancia determinada al hablar de incluir nuevos elementos al sistema normativo del Estado, pues la ausencia de alguno puede significar que el proyecto se detenga o simplemente nunca inicie. También es menester recalcar que, para que todos los factores estén presentes al momento de ejecutar una acción de gobierno, es necesario llevar a cabo todo un proceso que permita un óptimo respecto al grado de aceptación.

No obstante, en la práctica resulta complicado encontrar todas las condiciones necesarias al momento de implementar la acción de gobierno, incluso dentro del mismo proceso de funcionamiento de las instituciones, esto debido a que tanto en la sociedad como en el ámbito político y empresarial existe incertidumbre respecto a la capacidad de los organismos encargados en elaborar y hacer cumplir los procesos.

Por otra parte, los Estados cuentan con recursos escasos y, por consiguiente, los tomadores de decisión deben ponderar las acciones que requieren una atención con mayor urgencia, lo que provoca que no exista la suficiente capacidad económica para abordar varios temas importantes durante una administración.



Es así, que la Responsabilidad Extendida requiere de un compromiso por parte de todos los actores implicados para transitar en el proceso legislativo y contemplar así su añadidura, desde la aceptación y reconocimiento del problema por parte de las fuerzas políticas para la discusión en materia, hasta el diseño de planes presupuestales desde los órganos ejecutores, todo en concordancia con las máximas de gobernanza, para que el resultado sea un proyecto amplio, plural y que abarque diversos ángulos.

Empero, si se pretende establecer los objetivos de la REP, estos deben adecuarse en el andamiaje jurídico mexicano, ya que de ello dependen los cómo. Es así, que el siguiente capítulo tiene como objetivo resumir las leyes y normas que abordan los asuntos medioambientales, específicamente sobre manejo de residuos sólidos, ya que una eventual legislación sobre la REP habría de basarse en esta reglamentación.

Asimismo, se ofrece al lector un recuento de los proyectos de ley que se han impulsado desde el Poder Legislativo en la materia que compete a la presente investigación y que, hasta el momento, no se han visto con buenos ojos.

### **CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO Y PROPUESTAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR EN MÉXICO**

México es un país que cuenta con casi 130 millones de habitantes, por lo que es natural pensar que los residuos generados van de la mano con el proceso de urbanización, que constantemente va en aumento. Esta escalada ha provocado que a los gobiernos (principalmente en el ámbito municipal) les resulte complicado seguir al pie de la letra los mecanismos de gestión de residuos establecidos en los distintos ordenamientos en materia, ya sea por falta de infraestructura, presupuesto o simplemente porque no se cuentan con planes de acción.

Y si bien, las leyes mexicanas estipulan las competencias de cada ámbito de gobierno respecto al manejo de los residuos, la realidad es que en la práctica no siempre se llevan a cabo de manera precisa.

Es por ello que el presente capítulo centra su atención en cómo es que el Estado mexicano ha llevado a cabo el manejo de residuos sólidos urbanos, así como algunas de las principales propuestas en materia de Responsabilidad Extendida.

Resulta necesario iniciar este apartado analizando el marco normativo con que cuenta el Estado para llevar a cabo dicha tarea, ya que son estos instrumentos los que establecen las directrices que han de considerarse, así como las facultades que concede a cada ámbito de gobierno en lo concerniente al manejo de residuos sólidos urbanos, y son justamente estas leyes y reglamentos los que han de modificarse si se pretende introducir la REP, ya sea mediante reformas orgánicas o bien, a través de la creación de nuevos estatutos.

Cabe mencionar, que en el Congreso de la Unión se han presentado ya unas cuantas iniciativas y propuestas que pretenden incorporar la Responsabilidad Extendida así como la Economía Circular, que como ya se mencionó es un concepto complementario de la REP; no obstante, todas ellas han encontrado obstáculos de diversa índole, desde económicos y políticos hasta de mala técnica legislativa, por lo que el último subtema del presente capítulo ahondará también en la resolución que dichos proyectos tuvieron o si es que se encuentran aún en la palestra.

### 3.1- Marco jurídico en materia de gestión residuos

Como se ha señalado en líneas anteriores, existen diversos motivos que hacen de la gestión de los residuos en México una actividad poco eficiente, tanto por el manejo que se da a los residuos como por la infraestructura con que se cuenta y que por lo menos en el futuro cercano luce complicado se pueda modernizar.

Para lograr una mejor comprensión sobre el manejo que se da a estos elementos, es necesario, en primer lugar, comprender la diferenciación entre aquellos residuos generados en el país, mismos que se catalogan según sus características a través de los instrumentos normativos especializados en dicha área.

El mecanismo para catalogar los desechos se encuentra a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), dependencia que establece tres grandes grupos con características distintas, lo que de igual forma se va a reflejar en su tratamiento, disposición y ámbito gubernamental encargado de su gestión.

La categoría más común es la de *Residuos Sólidos Urbanos (RSU)*, que son aquellos desechos generados en las casas habitación, oficinas, comercios e incluso en la vía pública, cuya característica esencial es que son resultado de las actividades domésticas, mercantiles, del consumo de productos, así como por la limpieza de vialidades y sitios públicos.<sup>71</sup>

Su gestión queda a cargo del ámbito municipal, quien es el responsable de llevar a cabo el manejo integral de los residuos, su recolección, traslado, tratamiento y disposición final, estableciendo coordinación con las entidades federativas. Su deber también se centra en emitir reglamentos, disposiciones administrativas, otorgar autorizaciones y concesiones, verificar el cumplimiento de las Normas Oficiales, elaborar un registro de grandes generadores de RSU, entre otras facultades.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Diario Oficial de la Federación, *Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003*, México, 2004, consultado el 16 de junio de 2021 en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=658648&fecha=20/10/2004](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=658648&fecha=20/10/2004)

<sup>72</sup> Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Artículo 10.

La segunda categoría pertenece a los *Residuos de Manejo Especial (RME)*, que son “Son aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos”.<sup>73</sup> Estos desechos se pueden generar a partir de actividades pesqueras, agrícolas, ganaderas, residuos de los servicios de transporte y aduanas, lodos, desechos tecnológicos y todas las que se enuncian en el artículo 19 de la LGPGIR y su manejo corresponde a las entidades federativas.

Finalmente, los Residuos Peligrosos (RP) son aquellos que presenten características de corrosividad, toxicidad, flamabilidad, radioactividad o que sean biológico infecciosos. Su manejo requiere un proceso especializado, y a través del artículo 7 de la LGPGIR le confiere a la Federación las atribuciones sobre ellos.<sup>74</sup>

Ahora bien, derivado de la enorme cantidad de ciudadanos y de la propia dinámica social, resulta sencillo intuir que los RSU son, como conjunto, la categoría predominante en cuanto a la generación de residuos. Tal como se señaló en la presentación de la problemática del presente trabajo, los datos más recientes indican que en 2020 se produjeron 43,846,120 toneladas de residuos sólidos urbanos, equivalente a 0.944 kg diarios por cada habitante, mientras que en el caso de los RME y RP, las dependencias de gobierno no establecen cifras en conjunto, sino que cada tipo de residuo perteneciente a estas categorías se contabiliza por separado.

Y si resulta claro que México cuenta con una diferenciación adecuada respecto a las características y responsabilidades de cada desecho, al poner en práctica la gestión, el sistema que se emplea continúa funcionando con base en el modelo lineal de producción, donde se extrae, maquila, consume y los residuos derivados se desechan casi en su totalidad al terminar su ciclo de vida, dejando por completo de lado los preceptos de Economía Circular, concepto que no se encuentra contemplado hasta el momento en ninguna ley ni reglamento.

---

<sup>73</sup> Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Artículo 5, Fracción XXX.

<sup>74</sup> Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Artículo 7.

Lo anterior visibiliza una deficiencia que radica principalmente en el manejo y disposición final de los desechos y que en el país no se cuenta con la infraestructura necesaria, justo por lo que se comentó anteriormente de la falta de recursos de los estados y municipios para adecuar sus procesos a un modelo circular, lo que se puede apreciar en la siguiente tabla.

Ahora bien, el problema de la contaminación por residuos sólidos en México se debe en gran medida a un problema estructural, puesto que las distintas administraciones que han pasado por los tres ámbitos de gobierno han sido omisas ante la problemática y no solo respecto a los sistemas de recolección, sino que se ha pasado por alto la inclusión de nuevos conceptos como la REP y economía circular en las leyes federales en materia medioambiental y de gestión de residuos, mismas que en el siguiente capítulo se analizan.

El marco normativo en materia ambiental se divide en varios estratos, iniciando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es jerárquicamente el ordenamiento jurídico supremo y se encuentra a la par de los tratados internacionales que el país ha ratificado; posteriormente se cuenta con una serie de leyes generales y federales, las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y ya en los niveles más bajos del escalafón se posicionan las constituciones locales y leyes municipales.

Sobre el tema en comento, el máximo referente es la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003, en la administración del entonces presidente Vicente Fox, y tiene por objeto “garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación”<sup>75</sup>.

A través de la LGPGIR y sus reglamentos, se establecen una serie de medidas relacionadas con los planes de manejo de las tres categorías de residuos (RSU, RME

---

<sup>75</sup> Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, artículo 1.

y RP), así como los lineamientos para la otorgación de permisos, concesiones y demás requisitos que se han impuesto a los particulares y otros ámbitos de gobierno.

La mencionada ley establece también los niveles de participación de cada ámbito de gobierno en el manejo integral de los residuos, donde la Federación, los estados y municipios tienen a su cargo ciertas atribuciones y limitantes. Al ámbito federal se le atribuye la operatividad de la propia LGPGIR, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales, así como la facultad de diseñar los planes, programas y recomendaciones, expedir reglamentos y NOMs y le cede el control total sobre la gestión de los Residuos Peligrosos.

A los estados no se les confiere atribuciones amplias, sino que estos se encargarán solamente de implementar las políticas estatales y gestionar el manejo de los Residuos de Manejo Especial (RME). A su cargo también está todo lo referente al almacenamiento, valorización y disposición final, así como establecer alianzas con otros órdenes de gobierno y entidades federativas, lo cual tiene que pasar por un proceso legislativo a nivel local.

Los municipios, siendo el estrato más bajo en cuanto a las atribuciones, son los encargados de aplicar los esquemas de manejo integral de residuos, es decir, son estas entidades las encargadas de la recolección y procesamiento de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Por ello es que se ha mencionado a lo largo del presente que el problema de la mala gestión es estructural, ya que resultaría imposible pretender que los municipios más pequeños y apartados de las concentraciones urbanas tengan la capacidad técnica y material para trabajar con eficiencia.

Es en esta ley que se establece por primera vez en el marco legal de México el concepto de responsabilidad compartida en el manejo de los residuos, que como ya se mencionó, no cumple con los alcances que propone la REP. Y aun agregando la figura no deja claro cómo es que se va a implementar el modelo compartido ni cuales son los instrumentos con que se cuentan para lograrlo, por lo que se crea una ambigüedad al respecto.

Basta con apreciar el artículo 14 del reglamento de dicha ley que, dicho sea de paso, es en el único donde se menciona el concepto de responsabilidad compartida: “El principio de responsabilidad compartida, establecido en la Ley, se aplicará igualmente

al manejo integral de los residuos de manejo especial y sólidos urbanos que no se encuentren sujetos a plan de manejo conforme a la Ley, este Reglamento y las normas oficiales mexicanas”.<sup>76</sup>

La ambigüedad de las propias leyes en materia es uno de los factores que han propiciado que la contaminación, así como la inadecuada gestión de residuos, sean temas pendientes y que, por consiguiente, en la práctica resulte sumamente difícil implementar.

Es posible concluir que la LGPGIR se ha quedado aislada dentro de las características del contexto en que se formuló (hace ya dieciocho años) y no se ha actualizado a las nuevas formas de contaminación y materiales que hoy en día se producen, siendo una cuenta pendiente que el Gobierno Federal debe subsanar. Dentro de las cuentas pendientes, por ejemplo, figura la nula voluntad por discutir la anexión de conceptos como la responsabilidad extendida o economía circular; también existe un pendiente sobre las atribuciones, ya que en diversos artículos no queda claro quién tiene la mayor responsabilidad, incluso pone a la SEMARNAT, que es la dependencia encargada de aplicar la ley, algunas atribuciones que los propios reglamentos de la dependencia no contemplan.

La LGPGIR surgió en concordancia y como apoyo de un instrumento que ya existía, pero sin las especificaciones y alcances adecuados, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que data de 1988 y fue promulgada por Miguel de la Madrid Hurtado.

El objeto principal de este instrumento es propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo sustentable, a través del establecimiento de directrices sobre la política ambiental, “el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas, y la prevención de la contaminación en áreas naturales, principalmente”.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, 2006

<sup>77</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 1, fracción V.

La LGEEPA estableció por primera vez una diferenciación entre los distintos tipos de residuos, que años después serviría a la LGPGIR como base. De igual forma dota a los tres ámbitos de gobierno de distintas atribuciones respecto a la protección del medio ambiente, así como de reparación de daños.

Respecto al manejo de residuos, la Ley se centra en establecer una normatividad para el manejo de los residuos peligrosos, poniendo especial atención en su confinamiento y disposición final, así como de los que posteriormente serían llamados Residuos de Manejo Especial, es decir, los resultantes de las actividades productivas, pero que no cuentan con grado de peligrosidad.

Referente a los RSU, establece una serie de medidas con el fin de prevenir que estos lleguen a las áreas naturales y también establece una necesidad por reducir la cantidad de residuos, que para 1988, año de publicación de la Ley, ascendían a 56,448 toneladas diarias<sup>78</sup>

La LGEEPA en un inicio, según la apreciación de quien escribe estas líneas, era muy parecida al concepto que hoy en día se conoce como Responsabilidad Extendida del Producto, ya que en su reglamentaria se establecieron una serie de lineamientos enfocados en reducir la cantidad de envases y empaques desde su origen y que, cuando los productos terminasen su ciclo de vida útil, se hiciera lo posible por reutilizar los materiales.

Si bien esta ley tampoco imponía sanciones para los productores que más contaminación generaban, si instaba a las organizaciones gubernamentales a trabajar en concordancia con la industria para desarrollar procesos de protección y restauración ambiental, así como al uso de materiales reciclables y retornables.

Nuevamente resulta perceptible que muchas de las leyes que se han implementado en México, inclusive desde la propia Constitución, han sido de avanzada, no obstante, el gran fallo se da al momento de poner en práctica, ya sea porque la dependencia encargada no cuenta con la capacidad suficiente o porque simplemente no existen los mecanismos de jurídicos para hacer valer las leyes.

---

<sup>78</sup> Instituto Nacional de Ecología, 1999



### 3.2- Antecedentes legislativos en materia de Responsabilidad Extendida en México

Hablar de Responsabilidad Extendida del Productor en México no es nuevo, ya que existen precedentes de intentos por incluir la figura al marco normativo nacional, así como la Economía Circular, que como hemos señalado es parte medular para el funcionamiento de la REP, esto a través de iniciativas de ley presentadas en ambas cámaras del Congreso de la Unión. El problema en cuestión se desprende de que muchas de ellas han sido completamente desechadas, ya sea por falta de interés político, de pericia técnica o simplemente porque el contexto institucional no contempló como prioritario hablar sobre asuntos medioambientales.

El primer proyecto que versó específicamente sobre la Responsabilidad Extendida se presentó el 9 de abril de 2013, durante la LXII Legislatura del Senado de la República, a cargo de la senadora Mónica Arriola Gordillo, donde se planteó una reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, donde se propusieron dos adiciones.<sup>79</sup>

La primera, al artículo 20 de la LGPGIR, donde se planteó añadir un párrafo al artículo 20, el cual quedaría en los siguientes términos:

“En el caso de los desechos tecnológicos, eléctricos y electrónicos provenientes de estas industrias, la Secretaría, en coordinación con las entidades federativas, fomentará la cultura del acopio de estos desechos y la difusión de acciones que permitan su debido tratamiento y disposición final entre la ciudadanía, las instituciones y centros educativos, empresas, establecimientos mercantiles, industriales, comerciales y de servicios, instituciones públicas y privadas, y dependencias gubernamentales.”<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Senado de la República, *Gaceta del Senado (Gaceta LXII/1SPO-119/40303*, México, 2013, consultado el 25 de junio de 2021 en [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/40303](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/40303)

<sup>80</sup> Ibidem

Asimismo, la iniciativa en comento planteaba adicionar una fracción VI al artículo 31 de la misma ley, para añadir al plan de manejo estipulado en esta sección a los “Desechos tecnológicos, eléctricos y electrónicos cuando sean considerados peligrosos...”.

Si bien, las adiciones propuestas no incluyeron expresamente la figura de la REP, si se manejó a lo largo de la exposición de motivos del proyecto como un fin deseado, al referir que las leyes mexicanas de ese momento no ofrecían ninguna garantía, ni se tenía experiencia, sobre la aplicación efectiva de la REP. La promovente también enfatizó en la necesidad de consolidar trabajos conjuntos entre productores (e importadores) y el gobierno en turno, de tal suerte que se propiciaran planes de manejo sostenible basados en las máximas de Economía Circular y Responsabilidad Extendida.

No obstante, tal como se mencionó líneas atrás, este proyecto se enfocó exclusivamente en los residuos, acción que marcó el fracaso del proyecto desde su génesis, lo cual quedó plasmado en el documento emitido por las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos primera, quienes coincidieron en que los residuos sólidos no reciben el tratamiento adecuado que permita su aprovechamiento o desecho, pero también evidenciaron que dicha inquietud ya se encontraba presente en una minuta aprobada durante ese mismo mes en la Cámara Alta.<sup>81</sup>

Este proyecto alternativo proponía modificaciones al mismo artículo 20 bajo las mismas consideraciones, pero con la diferencia de que no se tomaba en cuenta en ningún momento el concepto de responsabilidad extendida, sino que se centraba en el correcto manejo y disposición de los residuos, llanamente.

Esto representó que el proyecto, al estar su contenido contemplado en una minuta ya aprobada y turnada a la Cámara revisora, fuese desechado, por lo que el primer proyecto que consideró expresamente el concepto de Responsabilidad Extendida del

---

<sup>81</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Estudios Legislativos Primera; con opinión de la Comisión Especial de Cambio Climático por el que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 20 y 31 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, México, 2013.

Productor para aplicar sus normas en una Ley federal no pasó del primer filtro legislativo.

La segunda iniciativa de ley en proponer que el principio de Responsabilidad Extendida se aplique en la LGPGIR se presentó en marzo de 2016 y estuvo a cargo del diputado Juan Fernando Rubio Quiroz, del Grupo Parlamentario del PRD.

En su proyecto, Rubio Quiroz se enfocó en los Residuos Peligrosos y en el conflicto que se genera por la falta de mecanismos para su revalorización, lo que motiva a que se continúen produciendo y que sea difícil su manejo y tratamiento, aunado a que, con tal de obtener una ganancia económica por su disposición, estos puedan ser manipulados bajo la categoría a Manejo Especial. El promovente hace énfasis en este sentido, en la necesidad de incluir el concepto de Responsabilidad Extendida para frenar desde el origen la emisión de estos residuos contaminantes y evitar así la peligrosidad que representan para el ambiente y la salud humana.<sup>82</sup>

Para tales efectos, se planteó adicionar y modificar los artículos 7, 16, 17 BIS, 18, 31, 42 y 56 de la LGPGIR, así como añadir al glosario de términos el concepto de Responsabilidad Extendida.

Este proyecto fue desechado con un retraso importante, ya que se dictaminó hasta la siguiente Legislatura, es decir, la LXIV, con fecha de octubre de 2018. Desafortunadamente, en la base de datos de la Gaceta Parlamentaria no se encuentra disponible el dictamen y a la fecha en que se publica la presente tesina no se ha contado con respuesta por parte de la Cámara de Diputados ni de la plataforma de transparencia, motivo por el cual resulta imposible conocer los porqués que motivaron el desecho en primera instancia de la iniciativa en comento.

Para 2019 se inició uno de los proyectos más ambiciosos respecto a Economía Circular y Responsabilidad Extendida, ya que el presidente de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) del Senado de la República, el senador Ricardo Monreal, junto con el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto no solamente para reformar o adicionar artículos

---

<sup>82</sup> Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos, México, 2016.*

en leyes ya existentes, sino para crear la denominada “Ley General de Economía Circular”.

El documento plantea diversos tópicos en materia de política medioambiental, específicamente aquellos que se han desglosado a lo largo de la presente investigación, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU, los principios de prevención y precaución, responsabilidad compartida y extendida, pero sobre todo en la Economía Circular.

Dentro de los objetivos clave que propone la iniciativa, destacan los siguientes<sup>83</sup>:

- Que el Estado mexicano cuente con un marco normativo especializado en el uso eficaz y sustentable de los recursos naturales y los desechos de la actividad humana.
- Promover la reutilización y la asociación industrial, de modo que los desechos generados por determinada actividad industrial puedan ser transformados en la materia prima de otra diferente.
- Modificar la visión con que las actividades económicas se realizan, además de considerar las libertades económicas, todo con observancia a las normas sociales y medioambientales.
- Fomentar la conciencia social encaminada a conservar el medioambiente.

El proyecto contempla trece capítulos desagregados en 79 artículos, donde se asientan las directrices de lo que pretende ser un proyecto que logre aplicar las máximas medioambientales de la mano con reglas claras y asentadas a la realidad, ya que se toman en cuenta a las empresas, recolectores, sociedad civil, generadores y tipos de residuos, etc., abarcando de esta manera más elementos de los que sería posible incorporar al proponer únicamente una iniciativa de reforma o adición.

No obstante, a pesar del avance que representaría contar con una ley específica que gire sobre el eje medular de la REP, como es la Economía Circular, el proyecto se

---

<sup>83</sup> Senado de la República, LXIV Legislatura, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Economía Circular*, México, 2019.

encuentra pendiente de dictaminación, por lo que no es posible avanzar en el proceso legislativo correspondiente.

Hasta este punto, sobra recalcar que los proyectos anteriores en materia de Responsabilidad Extendida y Economía Circular habían sido desechados e incluso iniciativas anteriores que no hacían alusión tácitamente a estos conceptos, pero que si integraban sus principios, fueron muy poco tomadas en cuenta; sin embargo, podemos establecer que el proyecto del senador Ricardo Monreal marcó un precedente respecto al tema, e incluso valdría la pena afirmar que lo puso en el mapa legislativo, ya que a pesar de no contar con un proceso de dictaminación, las comisiones optaron por estudiar más a fondo estos elementos.

Para ese mismo año, la diputada del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, Julieta Macías Rábago, presentó un proyecto de decreto para modificar, reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. A través de este proyecto se buscó incluir expresamente en diversos artículos los conceptos de Economía Circular Y responsabilidad Extendida del Productor.<sup>84</sup>

La iniciativa del partido naranja fue turnada a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, en noviembre de 2019 y, a la fecha en que se escriben estas líneas, aún no se emite dictamen alguno ni se han solicitado prórrogas para poder completar su proceso legislativo en la actual LXV Legislatura.

Nuevamente resulta relevante que la iniciativa continúa “congelada”, como se conoce en el argot parlamentario y, por el momento, luce bastante complicado que la comisión dictaminadora concluya el trámite, e incluso, de continuar su proceso, la lógica indica

---

<sup>84</sup> Sistema de Información Legislativa, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a cargo de la diputada Julieta Macías Rábago, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*, consultado el 2 de septiembre de 2021 en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun\\_3969165\\_20191126\\_1\\_574807328.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3969165_20191126_1_574807328.pdf)

que sería desechada debido a que la iniciativa de ley presentada en el Senado durante mismo año ya contempla lo solicitado.

Ya en 2020 se propuso una nueva iniciativa de ley busca adicionar y modificar diversos artículos de la Ley General para la Prevención y Gestión integral de los Residuos, ahora a cargo de los diputados Marcela Velasco González y Jesús Alcántara Núñez, del Partido Revolucionario Institucional y Verde Ecologista respectivamente.

La iniciativa pretende coadyuvar con un ambiente sano para la sociedad en su conjunto, propiciar el desarrollo sustentable, así como con el diseño de instrumentos, planes y programas de política ambiental enfocados en el manejo de residuos, pero añadiendo los preceptos de la Responsabilidad Extendida y Economía Circular.<sup>85</sup>

Para este fin, la propuesta busca apoyarse en la experiencia internacional, de modo que se rescaten las mejores prácticas de los países que han tenido buenos dividendos respecto a la GIR, a la vez que se incluyen en la LGPGIR conceptos novedosos, como los dos antes citados, el ecodiseño, eco etiquetado, logística inversa y reúso, así como el principio de prevención, mismos que si se encuentran estipulados en las leyes más sobresalientes en materia a nivel global. Las modificaciones que se proponen en el documento se basan en reformas a diversas fracciones de los artículos 1, 2, 5, 7, 9, 10, 25, 26, 27, 28, 95, 96, 99 y 100, así como la adición de fracciones BIS a los artículos 5 y 7, todos de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.<sup>86</sup>

El gran avance de este instrumento se nota en el hecho de que incluye textualmente las definiciones, lineamientos y alcances de la EC y REP, además de que, a diferencia de los proyectos de 2013 y 2016, ahora se incluyen una mayor cantidad de residuos, como el plástico, cartón, automóviles, neumáticos, baterías, productos domésticos y tecnológicos, textiles, etc. También vislumbra la necesidad de que la SEMARNAT establezca lineamientos y Normas Oficiales que regulen el diseño de los empaques, envases y embalajes, todo con base en las máximas del ecodiseño.

---

<sup>85</sup> Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, México, 2020.

<sup>86</sup> *Ibidem*

Datos obtenidos de primera mano en la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático del Senado de la República por parte de quien escribe estas líneas, indican que, si bien ya se debería contar con un proyecto de dictamen tal como lo marca el reglamento del Senado, en la práctica se ha retrasado de forma considerable debido al contexto sanitario, pero sobre todo a la carga de trabajo en comisiones, motivo por el cual se han solicitado prórrogas para ampliar el tiempo en que se van a atender los asuntos en comento.

El cuadro siguiente ayuda esquematizar los asuntos turnados a las Cámaras del Poder Legislativo, desde 2013, año en que se propone la primera iniciativa de ley que expone tácitamente a la REP como una solución a la contaminación por RSU, hasta 2023, año en que se registra el intento más reciente.

Cuadro 6.- Antecedentes sobre Responsabilidad Extendida del Productor en México y su proceso.

Promovente(s)	Instancia	Estatus actual
Senadora Mónica Arriola Gordillo	Senado de la República, LXII Legislatura (2013)	Rechazada
Diputado Fernando Rubio Quiroz	Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2016)	Rechazada
Senador Ricardo Monreal y senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde	Senado de la República, LXIV Legislatura (2019)	Pendiente de dictaminación
Diputada Julieta Macías Rábago	Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2019)	Pendiente de dictaminación
Diputados Marcela Velasco González y Jesús Alcántara Núñez	Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2020)	Pendiente de dictaminación
Diputados Adriana Bustamante Castellanos, Aleida Alavez Ruiz, Karen Castrejón Trujillo, Esther Martínez Romano y Eduardo Enrique Murat Hinojosa, de los Grupos Parlamentarios de Morena, PVEM, PT y PRI	Cámara de Diputados, LXV Legislatura (2023)	Pendiente de dictaminación

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Incluso, y en afán de profundizar sobre el proceso legislativo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión del tema en comento, con fecha del diecinueve de abril de 2021, se realizó una consulta en la Plataforma Nacional de Transparencia, con folio número 0120000055621, donde se solicitó información sobre las *Iniciativas de ley, puntos de acuerdo o dictámenes que se hayan presentado en la Cámara de Diputados en materia de Responsabilidad Extendida del Productor*.

Un mes posterior a la realización del cuestionamiento, se recibió respuesta mediante el Oficio No. LXIV/UT-DASRR/958/2021, a cargo de la Unidad de Transparencia y la Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión, donde se *remiten en formato PDF, los oficios que contienen las respuestas emitidas por los sujetos responsables competentes para la atención a su requerimiento de información*.

Derivado de lo anterior, se recibió también el Oficio CMASCCyRN/LXIV/74/21, elaborado por la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, donde se señala que la dictaminadora había recibido hasta ese momento un total de 487 expedientes clasificados en Energías limpias y renovables; Cambio Climático; Biotecnología y Organismos Genéticamente Modificados; Áreas verdes urbanas; Defensa de los animales y bienestar animal; Recursos hídricos; Recursos forestales y conservación del suelo; Calidad del aire y movilidad; Responsabilidad ambiental; Áreas naturales protegidas; Preservación de ecosistemas y biodiversidad; y Residuos sólidos urbanos.

A pesar de la abundancia de temas y materias de la Comisión, ésta indica que *no se tiene identificado turno alguno que contenga en específico la materia de Responsabilidad Extendida del Productor* (Véase en Anexo 2).

No obstante, cabe señalar que, contrario a lo establecido por la dictaminadora, si hay registro de iniciativas en esta materia, como la propuesta por la diputada Julieta Macías Rábago desde el 26 de noviembre de 2019, mencionada con anterioridad, misma que fue turnada precisamente a la Comisión de Medio Ambiente,



Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, quien que solicitó prórroga para la dictaminación del proyecto, misma que fue otorgada el 16 de enero de 2020, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.<sup>87</sup>

Así mismo, la también ya citada Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, suscrita por los diputados Marcela Guillermina Velasco González y Jesús Alcántara Núñez, también propone la incorporación de la responsabilidad extendida. Este proyecto fue igualmente turnado a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, el 05 de agosto de 2020, mas no se solicitó prórroga ni fue objeto de dictaminación.<sup>88</sup>

La posible respuesta a que la Comisión haya pasado por alto los proyectos enunciados párrafos atrás, es que en los resolutivos de ambos proyectos no establecen textualmente la figura de Responsabilidad Extendida del Productor, sino que lo aterrizan como *Responsabilidad extendida* y *Responsabilidad extendida de los productores*. No obstante, es imposible soslayar el hecho de que, si la revisión de la unidad encargada hubiese sido más prolija, no se habrían pasado por alto las propuestas, ya que hacen referencia al mismo concepto.

Finalmente, en fecha más reciente, se solicitó nuevamente información en la Plataforma Nacional de Transparencia, ahora tomando en consideración los proyectos integrados en el Senado de la República, toda vez que, al haber cambiado la Legislatura y los actores políticos involucrados, podría ser posible que nuevos proyectos en la materia se hayan propuesto en alguna de las Cámaras del Congreso.

Respecto a la Cámara de Diputados, se obtuvo el folio 330030223000314 (véase en el Anexo 3), y resalta el hecho de que la respectiva consulta se realizó el día 7 de marzo de 2023, y tan solo un día después (8 de marzo de 2023) llegó respuesta por parte de la Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión, mediante oficio número o. LXV/UT-DASRR/0381/2023.

---

<sup>87</sup> Gaceta Parlamentaria, *Base de datos de iniciativas*, LXIV Legislatura, consultado el 1 de enero de 2023 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>88</sup> Ibidem

En esta ocasión, la pregunta que se formuló fue acerca de la *Relación sobre las iniciativas con proyecto de decreto y puntos de acuerdo que se han presentado en materia de "Responsabilidad Extendida del Productor" y "Economía Circular", así como el estatus actual de las mismas*. Empero, no solo se omitió por completo el cuestionamiento mencionado, sino que la unidad responsable únicamente se limitó a enviar una guía de cómo utilizar la página de la Gaceta Parlamentaria, fundamentando con el principio de celeridad, que *busca que los procedimientos de acceso a la información pública sean sencillos, expeditos y sin formalidades innecesarias*.

También se citan los artículos 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 135 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismos que establecen que las respuestas a cualquier solicitud de información deben entregarse en el menor tiempo posible, así como en el Criterio de Interpretación 03/17, donde se establece que *No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información. Deberán proporcionar la información como obre en sus archivos, sin elaborar documentos ad hoc para la atención de solicitudes de acceso a la información*.<sup>89</sup>

No obstante, una semana después de la última consulta a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, diputados y diputadas integrantes de los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido Verde, Partido del Trabajo y Revolucionario Institucional, presentaron una iniciativa con proyecto de Decreto, con verificativo del 16 de marzo de 2023, para reformar diversos artículos de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, donde se propone, entre otras cosas, adicionar la figura de responsabilidad extendida en los artículos 1, 2, 5, 9, 25, 28, 32, 33, 96 y 100 del ordenamiento en comento.

Aunado a lo anterior, el proyecto contempla adicionar una serie de incorporaciones a la norma en comento, como el fortalecimiento de los esfuerzos para el fomento de la minimización de residuos, el desarrollo científico y tecnológico en el manejo y gestión

---

<sup>89</sup> Gobierno de México, *Criterios de Interpretación*, consultado el 10 de marzo de 2023 en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/721031/CRITERIOS\\_DE\\_INTERPRETACION.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/721031/CRITERIOS_DE_INTERPRETACION.pdf)

de residuos, así como el reconocimiento de conceptos como empaque, envase, etiqueta ecológica, Plan de Responsabilidad Extendida, entre otros.

Llama la atención que, aunque las iniciativas más recientes se han presentado por actores de peso dentro del partido oficial, como es el caso del senador Ricardo Monreal (en ese momento, coordinador de senadores de Morena y presidente de la Junta de Coordinación Política en el Senado), así como la diputada Aleida Alavez (vice coordinadora del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados), en ambos casos los proyectos continúan detenidos en las dictaminadoras correspondientes.

Con base en los elementos rescatados a lo largo del presente capítulo, es posible distinguir que el cien por ciento de los intentos por implementar la Responsabilidad Extendida del Productor y la Economía Circular han sido rechazados o simplemente detenidos, aún en contra de lo que dicta el proceso parlamentario.

Lo anterior justifica la preocupación de la presente investigación por encontrar una posible respuesta a dicha la situación, que, si bien han sido pocos en comparación con el volumen de propuestas legislativas que se trabajan en las Cámaras del Congreso de la Unión, la realidad es que ante la problemática del aumento de la contaminación por residuos sólidos se tendrían que redoblar los esfuerzos parlamentarios.

## **CAPÍTULO 4.- LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES EN MÉXICO: EL CASO DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR**

Las líneas anteriores tuvieron como objetivo realizar un recuento acerca de las principales disposiciones en materia medioambiental dentro del andamiaje jurídico mexicano, específicamente sobre aquellas que norman lo referente al manejo, tratamiento y disposición de RSU en nuestro país, las cuales parecieran haber quedado estancadas en el pasado.

Asimismo, se enunciaron las iniciativas de ley y propuestas que se han presentado en el Congreso de la Unión para tratar de incorporar la figura de la Responsabilidad Extendida del Productor en las leyes ya citadas, sin embargo, pareciera ser que existe un freno que evita que los proyectos que se generan en este tenor puedan transitar en el proceso legislativo.

De esta manera, con los capítulos y subtemas anteriores se pretendió establecer una base sustancial para comprender que son los factores institucionales y como es que estos juegan un rol determinante para la implementación de nuevas estrategias de gobierno, y que sin duda también han permeado en los resultados legislativos que se enunciaron.

Este apartado se divide en dos secciones, donde primeramente se realiza un análisis a los factores institucionales seleccionados, mismos que fueron abordados durante el segundo capítulo de la presente, para de esta forma explicar cuáles de ellos se encuentran en el contexto mexicano al momento de hablar de la inclusión de la Responsabilidad Extendida del Productor.

Finalmente, se analiza la situación actual de la Responsabilidad Extendida, tomando en cuenta el presente de las iniciativas contempladas y los parámetros que se han establecido históricamente respecto al tema a la hora de definir si estos proyectos podrán ver la luz en algún momento o si, por el contrario, correrán la misma suerte que aquellos que se han presentado años atrás

#### 4.1- Factores institucionales respecto a la Responsabilidad Extendida del Productor en México

El presente apartado tiene como principal objetivo establecer cuáles de los factores institucionales enunciados en el capítulo dos del presente trabajo de investigación empatan con la realidad actual del país, para determinar las posibles causales de que la REP aún no pueda materializarse como un instrumento legal para aminorar la contaminación por residuos sólidos.

En este sentido, es que se ha optado por analizar tres de los factores institucionales descritos en el segundo capítulo de esta investigación y que, a consideración del autor de estas líneas, su ausencia resulta de vital importancia para que aún no sea posible hablar de proyectos sólidos ni de un verdadero trabajo desde los tres ámbitos de gobierno para asentar la figura de la Responsabilidad Extendida en alguna de las leyes u ordenamientos federales.

Con base a la experiencia obtenida durante la elaboración de la presente investigación, y posterior a un proceso deliberativo que tomó en cuenta el análisis previo respecto a los factores institucionales y su influencia, es que se llega a la conclusión de que tres de ellos (Reconocimiento público del problema, recursos económicos asignados y trabajo previo del Poder Legislativo) permiten explicar la falta de un trabajo real para la incorporación de esta figura.

##### 4.1.1. Reconocimiento público del problema

Entrando en materia, y con fundamento en la compilación realizada en el capítulo 2 de este texto, es que se propone en primer término el **reconocimiento público del problema**, remitiendo a lo señalado por Aguilar, quien afirma que para contar con dicho estatus es menester que se cumpla con tres elementos:<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Aguilar, Op. Cit., pág. 17

1. Ser objeto de un conocimiento amplio por parte de la ciudadanía, para lo cual debe afectar a un sector amplio de la misma.
2. Que dicho sector de la sociedad considere necesario actuar sobre la problemática.
3. Que la resolución del problema sea competencia de alguno de los órdenes de gobierno.

Es decir, el reconocimiento de un problema por parte de la autoridad gubernamental debe proceder de que la sociedad lo perciba como tal, sin importar condición social, económica o cultural, y que considere que exista una grave afectación a su entorno que sea de competencia

Y si bien la sociedad mexicana se ha pronunciado a favor de una disminución en cuanto al consumo de materiales como plásticos de un solo uso y el PET, lo cual queda de manifiesto con las diversas acciones desde gobierno e iniciativa privada, como la prohibición de las bolsas de plástico en la Ciudad de México, la innovación de las empresas por utilizar materiales reciclados o las campañas masivas de recolección de residuos, la realidad es que el respecto a la implementación de un nuevo modelo de gestión de residuos, esta ha permanecido al margen.

Incluso, en el estudio denominado *Who Cares, Who Does?*, de 2019, se reveló que para el caso mexicano, el 78 % de la población mostró poco o nulo interés respecto a la atención del medio ambiente, mientras que solamente el 5 % realizan acciones frecuentes para reducir las afectaciones medioambientales.<sup>91</sup>

Lo anterior sugiere que el cuidado medioambiental y la gestión de residuos, no son elementos que la sociedad mexicana perciba como prioritarios, a diferencia de

---

<sup>91</sup> Corresponsables, *ODS 13. 78 % de los mexicanos tienen poco o nulo interés por el medio ambiente*, 2019, consultado en: <https://mexico.corresponsables.com/actualidad/ods13-78-mexicanos-tienen-poco-interes-medio-ambiente>

algunos otros que si representan una preocupación constante para la sociedad, como la escasez laboral, la inflación o seguridad pública.<sup>92</sup>

De no contar con un amplio reconocimiento por parte de la sociedad misma, difícilmente se podría establecer la necesidad de que el manejo y tratamiento de residuos sólidos, la incorporación de nuevas metodologías o el cuidado medioambiental pro si mismo, sean elementos que deban integrarse a la agenda pública, para ser objeto de la atención gubernamental.

Otra de las características necesarias para el reconocimiento público, es dar respuesta a una serie de interrogantes, como: ¿Qué lo genera?, ¿cómo se genera?, ¿qué consecuencias provoca?, ¿quién debe encargarse?, ¿con qué recursos se cuenta para atenderlo?

Y si bien los primeros tres cuestionamientos pueden responderse con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos, documento que se ha empleado a profundidad a lo largo de esta investigación, principalmente en el primer capítulo, la realidad es que dicho instrumento no se ha actualizado, puesto que la última versión data de mayo de 2020, previo a un contexto complejo que pudo haber modificado la dinámica de los residuos en México, como fue la pandemia de Covid-19.

Sobre quien debe encargarse y con que recursos se cuenta, la administración pública mexicana define que es precisamente la SEMARNAT quien ha de enfocar sus esfuerzos en normar el manejo de residuos a nivel federal, así como de incorporar las políticas, planes y programas necesarios. No obstante, el rubro de los recursos públicos destinados para este fin luce obtuso, de lo que se da cuenta más adelante al abordar el financiamiento de la Secretaría.

Respecto a otras instituciones del Estado, tampoco parece existir un interés real por añadir nuevos elementos al manejo integral de residuos.

---

<sup>92</sup> El Economista, *Escasez de empleo e inflación, las mayores preocupaciones de los mexicanos en 2023*, 2023, consultado en: <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Escasez-de-empleo-e-inflacion-las-mayores-preocupaciones-de-los-mexicanos-en-2023-20230116-0089.html>

Además, el rubro del medio ambiente y lo que conlleva no es de especial interés para el titular del poder Ejecutivo, lo que queda de manifiesto incluso desde el propio Plan Nacional de Desarrollo, donde la política medioambiental apenas en tres ocasiones se habla de un desarrollo sustentable y mucho menos establece estrategias para la lucha contra el aumento de la contaminación por residuos urbanos.<sup>93</sup>

Empleando el modelo que propone Bardach, donde el ciclo de las políticas públicas pasa secuencialmente por las etapas de definición del problema – recolección de evidencia – construcción de alternativas – selección de criterios - proyección de resultados – análisis de pros y contras – toma de decisión<sup>94</sup>, es notorio que el tema medioambiental no se encuentra contemplado en el ciclo, por lo que bien se podría afirmar entonces, que en México no existe en la práctica un reconocimiento público del problema por parte de la autoridad gubernamental a nivel federal.

Porque si bien, dentro del programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 en materia ambiental, se establece que los ejes fundamentales son promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas; promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas; promover al agua como pilar de bienestar; promover un entorno libre de contaminación del agua, el aire y el suelo que contribuya al ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano; y fortalecer la gobernanza ambiental, a través de la participación ciudadana,<sup>95</sup> la realidad es que el propio gobierno federal no ha emitido criterios o evaluaciones que permitan comprobar si sus objetivos prioritarios se están cumpliendo o si, por el contrario, se quedaron únicamente en el documento.

En el cuadro siguiente se señalan los elementos antes señalados como necesarios para cumplir con este factor institucional, al tiempo que se cotejan con la realidad del

---

<sup>93</sup> Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024*, consultado el 22 de octubre de 2021 en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

<sup>94</sup> Bardach, Eugene, *A practical guide for policy analysis*, New York, Seven Bridges, 2000.

<sup>95</sup> Diario Oficial de la Federación, PROGRAMA Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, consultado el 26 de octubre de 2021 en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020)



contexto nacional. Esto, para dar cuenta de las carencias y coincidencias conforme a la teoría institucional.

Cuadro 7. Comparativo de las características del reconocimiento público del problema respecto al contexto nacional.

<b>Características</b>	<b>Contexto nacional</b>
Ser objeto de un conocimiento amplio por parte de la ciudadanía, para lo cual debe afectar a un sector amplio de la misma.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un sector amplio de la sociedad mexicana muestra poco o nulo interés respecto a la atención del medio ambiente y la gestión de residuos.</li> <li>- Existen otras preocupaciones que ocupan la atención de la sociedad mexicana, como el empleo, economía y seguridad.</li> </ul>
El problema es reconocido por la autoridad gubernamental, misma que decide actuar sobre este y es incluido en la agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualmente, la contaminación por residuos sólidos y la incorporación de nuevos mecanismos de gestión integral, son reconocidos por la autoridad gubernamental, pero no aparecen dentro de las prioridades de la autoridad gubernamental, toda vez que no hay evidencia de planes del Ejecutivo federal al respecto.</li> <li>- Lejos de un reconocimiento gubernamental, se ha soslayado la necesidad de atender las cuestiones en comento.</li> <li>- Se ha restado capacidad a la dependencia encargada, a través de recortes presupuestales.</li> </ul>
Requiere del uso de mecanismos de análisis, disposición y creatividad para encontrar el origen del problema público	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elementos como el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos, a cargo de SEMARNAT, no han sido actualizados desde la fecha de su última publicación.</li> </ul>
Una vez que se acepta el problema, se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública, lo que se traduce en creación de leyes o modificaciones a estas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toda vez que la autoridad gubernamental no ha terminado de reconocer y aceptar el problema, es imposible hablar de una intervención pública al respecto.</li> <li>- El rubro de creación o modificación de leyes continúa estancado a la fecha de presentación de este proyecto.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Aunado a lo anterior, resulta relevante la opinión de algunos expertos en la materia, quienes coinciden que para la actual administración federal el cuidado del medio

ambiente es una cuestión que no pareciera importar del todo, lo cual queda de manifiesto con el hecho de que entre 2018 y 2021, la SMARNAT tuvo recortes presupuestales del 28.07 %, y de un 30.8 % para el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.<sup>96</sup>

Los recortes en comento no solo dan muestra de un poco empatía de la actual administración en pro del medio ambiente, sino que también dan cuenta de que los recursos públicos no se están destinando a este fin, cuestión que se aborda mediante el siguiente de los factores institucionales seleccionados.

#### **4.1.2. Recursos económicos asignados**

El segundo factor a analizar es el tocante a los recursos económicos asignados, específicamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como la ejecutora del gasto para el manejo y disposición de residuos sólidos, misma que, en una eventual incorporación de la Responsabilidad Extendida, sería la encargada de materializar las labores necesarias para su funcionamiento.

Se entiende como recursos económicos asignados a la cantidad de dinero con que la dependencia cuenta para actuar y atender los problemas previamente identificados, contemplados dentro del gasto gubernamental que se ejerce de manera anual.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, y su posterior dictamen, se aprobó una partida de \$75,627,265,287.00 para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los cuales se ministraron como se indica en el siguiente cuadro:<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Forbes, *El medio ambiente no es prioridad para AMLO; organismos tienen recortes de 37%*, 2021, consultado en: <https://www.forbes.com.mx/el-medio-ambiente-no-es-prioridad-para-amlo-organismos-tienen-recortes-de-37/>

<sup>97</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2023*, 2022, consultado en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2023>

**Cuadro 8.- Distribución de los recursos asignados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Ejercicio Fiscal 2023**

<b>Anexo</b>	<b>Concepto</b>	<b>Monto total</b>
7. Previsiones salariales y económicas	-	\$330,768,362
10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento</li> <li>- Infraestructura para la modernización y rehabilitación de riego y temporal tecnificado</li> <li>- Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales</li> <li>- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible</li> <li>- Agua Potable, Drenaje y Tratamiento</li> <li>- Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola</li> <li>- Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>\$1,937,134,334</li> <li>\$1,623,211,123</li> <li>\$306,204</li> <li>\$44,354,014</li> <li>\$402,383,524</li> <li>\$221,883,181</li> <li>\$318,392,565</li> </ul>
11. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	\$2,063,200,000
12. Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua</li> <li>- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>\$420,751,899</li> <li>\$185,921,733</li> </ul>
13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales</li> <li>- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible</li> <li>- Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>\$359,890</li> <li>\$73,923,357</li> <li>\$63,678,513</li> </ul>
15. Estrategia de Transición para Promover el uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios	- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	\$2,015,438
16. Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable</li> <li>- Investigación científica y tecnológica</li> <li>- Protección Forestal</li> <li>- Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde</li> <li>- Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas</li> <li>- Regulación Ambiental</li> <li>- Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales</li> <li>- Gestión integral y sustentable del agua</li> <li>- Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable</li> <li>- Actividades de apoyo administrativo</li> <li>- Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno</li> <li>- Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales</li> <li>- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible</li> <li>- Agua Potable, Drenaje y Tratamiento</li> <li>- Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola</li> <li>- Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar</li> <li>- Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>\$4,294,319</li> <li>\$204,197,496</li> <li>\$1,416,184,853</li> <li>\$169,960,631</li> <li>\$65,700,328</li> <li>\$79,833,666</li> <li>\$60,073,263</li> <li>\$1,238,300,000</li> <li>\$64,632,281</li> <li>\$12,613,851</li> <li>\$3,747,359</li> <li>\$143,654,540</li> <li>\$147,846,714</li> <li>\$710,160,524</li> <li>\$1,706,793,700</li> <li>\$861,967,125</li> <li>\$110,757,305</li> </ul>
Anexo 17. Erogaciones para el Desarrollo de los Jóvenes	- Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales	\$267,941

Fuente: Elaboración propia, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023

Consultado en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2023.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2023.pdf)

Se toma en consideración el Ejercicio Fiscal 2023 ya que es la partida vigente respecto a la elaboración del presente texto, aunado a que los programas contenidos en cada Anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación, suelen modificarse de manera anual, según las prioridades y acciones de la administración en turno, por lo que determinado componente que en ejercicios fiscales anteriores podría contar con etiquetado de recursos, para el presente quizá ya no se encuentre vigente.

En el cuadro que antecede, es posible observar las diversas partidas presupuestales destinadas a la SEMARNAT, y si bien, dentro de cada uno de los planes y programas que se contemplan en los Anexos existe la posibilidad de desagregar acciones específicas, la realidad es que la enorme mayoría están enfocados en otros rubros de la política medioambiental, como el desarrollo rural sustentable, programas hídricos y de saneamiento, entre otros.

Tal como se aprecia en los egresos de la dependencia ejecutora del gasto, son realmente pocos los esfuerzos enfocados a la política medioambiental, y por el contrario, algunos como el denominado *Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales*, que bien podrían empatar con la implementación de nuevas acciones para el combate de la contaminación por residuos sólidos, es precisamente al rubro que menos recursos le fueron destinados.

Cuadro 9. Comparativo de las características de los recursos económicos asignados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como su relación con el contexto nacional y la Responsabilidad Extendida.

Características	Contexto nacional
La cantidad de recursos económicos con que la dependencia cuenta para actuar y atender los problemas previamente identificados.	- El Presupuesto de Egresos de la Federación asigna los recursos necesarios para el funcionamiento de la dependencia, conforme a los programas previamente establecidos.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos ministrados resultan suficientes para sus labores, no obstante, se observa que lo destinado a la planeación, seguimiento y evaluación de la política ambiental, es el rubro con menor capital monetario.</li> <li>- Al carecer de presupuesto enfocado a la planeación de la política ambiental, resulta poco probable que mecanismos como la REP cuente con respaldo necesario para transitar hacia una eventual aplicación.</li> </ul>
<p>Su finalidad es manejar de manera adecuada y eficiente el recurso monetario para la realización de las actividades cotidianas de la dependencia, pago de salarios y la aplicación de las acciones destinadas a dar solución a los problemas públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Con los montos designados a la dependencia, se cubren a cabalidad los montos correspondientes al Gasto Programable y No Programable.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Con base en lo sintetizado, es evidente que los montos designados a la Secretaría si cumplen con lo esperado para su funcionamiento y la realización de sus labores, con la salvedad de que el rubro destinado al análisis de nuevas acciones es por demás insuficiente.

Incluso, el Ejercicio Fiscal 2023 registra un aumento respecto al año anterior, ya que el presupuesto de la dependencia pasó de 40 mil 795 millones de pesos, a 75 mil 627 millones de pesos. No obstante, se habla de un incremento catalogado como “artificial”, debido a que más del 65 % de lo asignado está etiquetado para obra pública.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Excelsior, *Sector ambiental tendría aumento artificial de presupuesto en 2023, 2022*, consultado en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sector-ambiental-tendria-aumento-artificial-de-presupuesto-en-2023/1538484>

### 4.1.3. Trabajo previo del Poder Legislativo

Finalmente, se concluye que respecto al Poder Legislativo, y a diferencia de países como Chile o Colombia, donde la implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor es fruto del trabajo de años y de distintos actores políticos y sociales, en el contexto mexicano apenas se han propuesto escasas seis iniciativas de ley, lo que da cuenta de que no existe un ***trabajo previo del Poder Legislativo***.

Si bien se puede decir que no todos los proyectos de ley que reciben las comisiones legislativas encargadas de su dictaminación giran en torno a la Responsabilidad Extendida del Productor y que por eso los números son tan escasos, lo cierto es que, tomando como ejemplo a la Cámara Baja, en la LXIV Legislatura la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales recibió, en los tres años de ejercicio, solamente 205 iniciativas de ley y otras 33 en comisiones unidas, para un total de 238 productos legislativos, donde únicamente se dictaminaron 40 proyectos (36 positivos y 4 negativos),<sup>99</sup> lo que representa una productividad de apenas el 17 %.

Mientras que en la actual LXV Legislatura, desde el inicio de la misma hasta octubre de 2023, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio, la ahora llamada Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, únicamente ha dictaminado 14 proyectos legislativos, de un total de 156 iniciativas turnadas en el periodo de tiempo antes señalado<sup>100</sup>; es decir, la dictaminadora tiene una efectividad de tan solo el 9 %, a falta de únicamente un Periodo Ordinario de Sesiones para concluir la Legislatura.

El último cambio que se realizó a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos se dio en mayo de 2023, al adicionar una fracción para regular la

---

<sup>99</sup> Gaceta Parlamentaria, *Base de datos de iniciativas, LXIV Legislatura*, consultado el 26 de octubre de 2021 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>100</sup> Gaceta Parlamentaria, *Base de datos de iniciativas, LXV Legislatura, 2023*, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

generación y manejo integral de residuos peligrosos, los residuos mineros y los residuos metalúrgicos.<sup>101</sup>

No obstante, fue una modificación accesoria al paquete de reformas en materia de concesiones de minería y aguas, que abarcó varios ordenamientos, como la Ley Minera, Ley de Aguas Nacionales y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Además de la LGPGIR), y que respondió más bien a una coyuntura política, derivada de la no aprobación de una iniciativa del titular del Ejecutivo en materia de energía eléctrica.

Es decir, en el andamiaje jurídico mexicano no se han hecho modificaciones sustanciales en el apartado de gestión integral de residuos, y las que se han realizado, en su enorme mayoría versan sobre el manejo de residuos peligrosos, cuyo tratamiento requiere una mayor supervisión.

Esto indica que no solo es una cuestión de la SEMARNAT o del Ejecutivo Federal, sino que el ámbito legislativo, quien se encarga de aprobar las leyes o reformas en diversas materias, tampoco está cumpliendo a cabalidad con sus funciones primarias.

Cabe destacar que desde la sociedad civil se han realizado diversos llamados para no solo implementar la Responsabilidad Extendida del Productor, sino para que este Poder de la Unión logre establecer nuevas directrices en pro del mejoramiento medioambiental. Muestra de ello son las cada vez más recientes movilizaciones sociales con la exigencia de que el Estado mexicano tome medidas políticas y sociales en contra del calentamiento global y el cambio climático.<sup>102</sup>

Así mismo, respecto a la preparación e idoneidad de los integrantes de las dictaminadoras en la materia, es posible apreciar que estos no son especialistas en la

---

<sup>101</sup> Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, 2023*, consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5688050&fecha=08/05/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688050&fecha=08/05/2023#gsc.tab=0)

<sup>102</sup> El Financiero, *Marchan en la CDMX para exigir medidas contra el cambio climático*, consultado el 22 de octubre de 2021 en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/marchas-fridays-for-future-partiran-del-angel-de-la-independencia-en-la-cdmx/>

materia o no han trabajado previamente políticas medioambientales, por lo que difícilmente se puede pensar que optarán por innovar con nuevas figuras. De esto se da cuenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 10. Perfil curricular de las y los integrantes de la Comisión de Medio Ambiente en la Cámara de Diputados (LXV Legislatura)

Legislador/a	G.P.	Experiencia en materia medioambiental
Dip. Karen Castrejón Trujillo (Presidente)	PVEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinadora del Subcomité Especial Forestal y de Ecología del Comité de Planeación para el Desarrollo de Guerrero.</li> <li>• Integrante de la Mesa Directiva de la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales.</li> <li>• Asesora de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del gobierno de Acapulco.</li> <li>• Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno de Guerrero.</li> </ul>
Dip. Reyna Celeste Ascencio Ortega	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Héctor Armando Cabada Alvidrez	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Héctor Israel Castillo Olivares	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Karla Estrella Díaz García	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistente en Administración del Sistema de Certificación para Asesores Técnicos Forestales de la Comisión Nacional Forestal en Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.</li> <li>• Integrante de la Asociación Mexicana de Profesionales Forestales A.C.</li> <li>• Autora de diversos artículos publicados en la Revista Mexicana de Ciencias Forestales.</li> </ul>
Dip. Braulio López Ochoa Mijares	MC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Gustavo Macías Zambrano	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Esther Martínez Romano	PT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. María Del Rosario Reyes Silva	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Melissa Estefanía Vargas Camacho	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Joaquín Zebadúa Alva	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Carmen Patricia Armendáriz Guerra	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Karina Marlen Barrón Perales	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Adriana Bustamante Castellanos	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Óscar Cantón Zetina	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Francisco Javier Castrellón Garza	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Arturo Bonifacio De La Garza Garza	MC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Itzel Alelí Domínguez Zopiyactle	PVEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Enrique Godínez Del Río	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Irma Juan Carlos	Morena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Santy Montemayor Castillo	PVEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>
Dip. Eduardo Enrique Murat Hinojosa	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>



Dip. Cecilia Anunciación Patrón Laviada	PAN	• Ninguna
Dip. Alfredo Porras Domínguez	Morena	• Ninguna
Dip. Beatriz Rojas Martínez	Morena	• Ninguna
Dip. José Salvador Tovar Vargas	PAN	• Ninguna
Dip. María Del Carmen Zúñiga Cuevas	Morena	• Ninguna

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Información Legislativa, 2023, Consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Como es posible apreciar, de la totalidad de las y los legisladores integrantes de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados durante la LXV Legislatura (28 al momento de la consulta), únicamente dos diputadas poseen conocimiento previo sobre cuestiones medioambientales, es decir, la gran mayoría de integrantes no poseen ningún tipo de conocimiento en la materia.

Y si bien no existe algún requisito legal que determine que los integrantes de las comisiones legislativas han de ser expertos en el área, lo ideal sería que las personas que legislan las leyes en materia medioambiental tengan experiencia en la materia.

Lo anterior da cuenta de que no solo existe una carencia en el trabajo previo del Poder Legislativo respecto a la Responsabilidad Extendida del Productor, sino que incluso los propios legisladores integrantes de las dictaminadoras, desconocen el tema medioambiental, lo que puede dificultar aún más el proceso de incorporación de nuevos conceptos al andamiaje jurídico mexicano.

Cuadro11. Comparativo de las características del trabajo previo del Poder Legislativo y su relación con el contexto nacional y la Responsabilidad Extendida.

<b>Características</b>	<b>Contexto nacional</b>
Entendido como aquellas acciones y procesos legislativos que se han abordado con antelación respecto a temas específicos, lo que permite tener antecedentes en la materia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respecto a la REP, el Congreso de la Unión, a fecha en que se presenta esta investigación, registra únicamente seis iniciativas que pretenden incorporar a la Ley el concepto de Responsabilidad Extendida.</li> <li>- De los seis proyectos de reforma, dos han sido rechazados, mientras que el resto sigue a espera de su dictaminación correspondiente.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tampoco existe precedente de mesas de trabajo, parlamentos abiertos o foros enfocados en un eventual abordaje de la Responsabilidad Extendida del Productor.</li> </ul>
De no existir, puede significar una traba al momento de incorporar definiciones a la normatividad vigente, en comparación con aquellos elementos que han sido mayormente analizados con antelación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se confirma el hecho de que la falta de antecedentes en la materia, se conflictúa aún más el proceso legislativo.</li> <li>- Medidas como la responsabilidad compartida o la termovalorización, fueron incorporados con mayor facilidad, al existir elementos suficientes para su análisis.</li> </ul>
La calidad de nuevos ordenamientos depende en gran medida de un aprendizaje constante que se origina a partir de las leyes previas, que con el transcurso del análisis se vuelven más certeras en comparación con el momento de su creación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al no existir antecedentes positivos, por consiguiente, resulta imposible hablar de nuevos ordenamientos en la materia.</li> <li>- Los integrantes de las comisiones dictaminadoras, en su mayoría tampoco cuentan con experiencia profesional en el área, por lo que la inexperiencia proviene desde los propios actores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### **4.1.4. Factores institucionales descartados respecto a la Responsabilidad Extendida en México**

Se decidió dejar atrás factores como la participación social, la distribución de funciones o los recursos humanos, toda vez que, al no estar incorporada la responsabilidad Extendida dentro de las leyes mexicanas, resulta imposible suponer que debería existir personal abocado a ello, o bien, que la sociedad esté consciente de sus implicaciones y funja como un factor determinante para su ejecución.

Tampoco es posible hablar de una estructura burocrática creada *a priori* para atender las obligaciones y responsabilidades generadas a partir de una eventual incorporación de la REP, ni tampoco se podría incorporar otro factor, como la cooperación y colaboración, con base en el mismo argumento.

Por ello es que los factores que se seleccionaron para el análisis responden a cuestiones observables y comprobables, que de forma directa han representado una traba respecto a una adición y puesta en marcha de la ya mencionada política medioambiental y de gestión de residuos.

## 4.2. Situación actual de la REP

Tal como se apreció en los capítulos antecedentes, absolutamente todas las iniciativas y proyectos en materia de Responsabilidad Extendida y Economía Circular han visto obstaculizados sus esfuerzos por incorporar estas figuras al marco jurídico mexicano.

Y si bien se plantearon proyectos que estaban condenados al fracaso desde su génesis, ya sea por una deficiente técnica legislativa o porque simplemente lo que solicitaban ya se encontraba incorporado en otros reglamentos, todos han sido desechados o simplemente “congelados”, como se denomina en el argot parlamentario, esto a pesar de que las leyes reglamentarias del Congreso de la Unión son claras cuando estipulan que al llegar un proyecto de ley a la Comisión correspondiente en la Cámara de Diputados, esta contará con cuarenta y cinco días para elaborar el proyecto de dictamen a partir de la recepción formal del documento,<sup>103</sup> mientras que el Senado de la República solamente se tienen treinta días hábiles.<sup>104</sup>

En contraposición, los proyectos que se han aprobado desde comisiones (mas no han cumplido con todo el proceso parlamentario) y que irónicamente son los que han causado mayor molestia entre distintos sectores sociales, son aquellos que buscan que el Estado tenga la facultad de disponer en su totalidad de los residuos desde que son recolectados hasta su tratamiento y disposición final, con la salvedad de que el fin último es obtener energía a través de la incineración y tratamiento de los RSU.

Estas iniciativas provocaron no solo descontento, sino también movilizaciones de las organizaciones de pepenadores y recolectores independientes, ya que, de entrar en vigor, todos los desechos pasarían a ser propiedad del Estado, lo que tendría como repercusión que el gremio no tuviese acceso a los residuos ni mucho menos el permiso para disponer de ellos y que, por el contrario, solamente las empresas contratadas por el gobierno serían quienes puedan desarrollar la actividad.

Muestra de lo anterior fue la movilización de la Confederación Nacional de Industriales de Metales y Recicladores, agrupación que conjunta a micro, pequeñas, medianas y

---

<sup>103</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 182, numeral 1.

<sup>104</sup> Reglamento del Senado de la República, artículo 212, numeral 1.

grandes empresas dedicadas al reciclaje, quienes bloquearon las principales vialidades de 22 entidades federativas en protesta por una de las principales propuestas de reforma a la LGPGIR que buscaba este acaparamiento estatal de los RSU.<sup>105</sup>

Esta misma complejidad se traslada a los intentos de implementar la Responsabilidad Extendida, a lo que están muy al tanto dichas organizaciones, puesto que consideran que lo mismo puede ocurrir debido al acceso que la REP otorga a la iniciativa privada. Es en este momento donde confluyen otro tipo de factores, como la presión social y los intereses empresariales, los cuales también representan un obstáculo que se debe superar, ya no solo desde el ámbito de las instituciones de gobierno. En este rubro, la sociedad civil mexicana se encuentra en completa desconexión sobre la Responsabilidad Extendida, ya que en su mayor parte suelen desconocer el concepto, así como sus alcances y posibles aplicaciones, por lo cual no se puede decir que exista un interés genuino por parte de la ciudadanía.

Otra complicación surge al hablar de la enorme fragmentación institucional que padece el Estado mexicano, la cual se puede entender en tres vertientes<sup>106</sup>:

- La primera, por la fragmentación del gobierno en una gran cantidad de organismos y sub órganos, tanto operativos como administrativos, lo que suele duplicar funciones o volver inoperante determinada acción de gobierno.
- La fragmentación de las políticas públicas, que en ocasiones no terminan por definir a ciencia cierta cuál es su rango de acción e incluso la población objetivo que pretenden impactar.
- Finalmente, la fragmentación en los niveles de gobierno, que si bien en México se cuenta con la división clásica de los ámbitos gubernamentales (federal,

---

<sup>105</sup> El Financiero, *Pepenadores asfixian con bloqueos a 21 estados y la CDMX*, 2019, consultado el 13 de julio de 2021 en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pepenadores-asfixian-con-bloqueos-a-21-estados-y-la-cdmx/>

<sup>106</sup> Méndez Bahena, Benjamín, *Siete problemas de las instituciones de gobierno en México*, México, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, 2016, pág. 63.

estatal y municipal), dentro de cada uno hay también una serie de organismos que los integran.

Lo anterior da cuenta de que no es solamente que las autoridades gubernamentales carezcan de interés en la política medioambiental y en los planes de acción que se han propuesto internacionalmente para atender el aumento de la contaminación, sino que la propia dinámica institucional mexicana suele representar un obstáculo per se debido a la enorme cantidad de normas jurídicas, ordenamientos, objetivos e incluso ideologías políticas.

Como conclusión, es posible afirmar que, en el corto y mediano plazo, la incorporación de la Responsabilidad Extendida del Productor al marco normativo mexicano luce prácticamente imposible, principalmente por la falta de un interés real por parte de las autoridades del Estado, así como del Poder Legislativo.

## CONCLUSIONES

Con base en el cúmulo de datos vertidos a lo largo de la presente investigación, resulta prudente afirmar que la contaminación por Residuos Sólidos Urbanos es una problemática que año con año crece y que, según las previsiones de organismos internacionales, de no hacer algo al respecto la situación se puede agravar derivado del aumento demográfico, lo que invariablemente creará una necesidad cada vez mayor de recursos y, por consiguiente, se generarán desechos en la misma medida.

Por ello, se analizó la figura de la Responsabilidad Extendida del Productor, abordando sus características principales, mecanismos, así como las propuestas que establece la figura para dar solución a la polución de los residuos sólidos; en este sentido, se cumple el primero de los objetivos específicos, que fue precisamente desagregar sus características.

Posterior a ello fue posible completar otro de los ejes rectores de la investigación, que fue la indagación y selección de los factores institucionales que, según la propia teoría de los distintos autores que abordan el tema, son necesarios para el correcto funcionamiento del Estado, toda vez que estos forman parte inherente de su accionar.

Se estableció especial énfasis en la labor legislativa, toda vez que para la incorporación del instrumento medioambiental sobre el que versa la presente, es menester llevar a cabo una serie de reformas legales, específicamente a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, instrumento normativo encargado precisamente de contener todo lo relacionado en la materia, por lo que además se realizó un recuento de los productos legislativos que han intentado llevar a buen puerto una eventual incorporación de la REP.

En su totalidad éstas han sido iniciadas por el Poder Legislativo, lo que habla de que estos tópicos continúan siendo un nicho sumamente reducido, condicionado por completo a las agendas partidistas, tal como lo mencionó la senadora entrevistada

para este proyecto, al referir que existen “temas que los partidos trazan como eje para la creación de iniciativas, que se determinan al principio de cada periodo legislativo”.<sup>107</sup>

Lo anterior da a entender que, a pesar de ser representantes populares que en teoría deben abordar las cuestiones más importantes para sus estados y en general para el país, ya en la práctica los legisladores dan mucha mayor prioridad a desahogar los temas que le interesan a su Grupo Parlamentario y que por lo general responden a trasfondos meramente políticas o electorales, dejando muy por detrás a aquellos asuntos que pueden ser igual de cruciales, pero que quizá no otorgan reflector a los promoventes.

En el ámbito legislativo es posible apreciar también otra variable constante que se puede explicar a través de uno de los factores institucionales previamente analizados, que es el referente al trabajo previo del Congreso, lo que parece indicar que las iniciativas más recientes sobre Responsabilidad Extendida y Economía Circular se encuentran detenidas es debido a que no se les da turno de manera eficiente, o bien, a que el trabajo en Comisiones no es el óptimo.

Asimismo, es importante hacer notar que, por parte del resto de dependencias federales, estatales, órganos descentralizados, así como del Ejecutivo, no ha existido interés real por enfrentar la problemática.

Este desinterés es comprobable con el hecho de que, durante las últimas administraciones federales, sin dejar atrás a la actual, las acciones reales han sido nulas. Incluso el gobierno en turno publicó el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos solamente por petición de organismos internacionales, así como por el financiamiento que otorgó el Banco Interamericano de Desarrollo para tal fin.

Lo anterior, se concatenó para dar respuesta a la pregunta de investigación, para lo cual se establecieron una serie de cuadros comparativos que permitieron definir aquellos factores institucionales que se adecúan situación actual de la REP y del contexto nacional.

---

<sup>107</sup> Entrevista a la senadora Lucía Trasviña Waldenrath, véase en el anexo 1.

Resulta posible afirmar que la hipótesis del presente trabajo de investigación se comprueba, toda vez que, en efecto, no se vislumbra un interés verdadero por parte de la autoridad gubernamental por trabajar en pro de implementar acciones como la Responsabilidad Extendida.

Este desinterés, se coteja con el factor denominado *reconocimiento público del problema*, que inherentemente permea en el segundo identificado, que tiene que ver con la distribución de los recursos públicos.

Es así, que, junto con la inexperiencia del Poder Legislativo (y sus actores) en la materia, representan tres de los principales obstáculos para que la responsabilidad Extendida del Productor pueda incorporarse a la normativa mexicana, cuando menos en el corto y mediano plazo.



## ABREVIATURAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DBGIR	Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos
GIR	Gestión Integral de Residuos
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
NOM	Norma Oficial Mexicana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
REP	Responsabilidad Extendida del Productor
RME	Residuos de Manejo Especial
RP	Residuos Peligrosos
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
SDF	Sitios de Disposición Final
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

## ANEXOS

Anexo 1. Entrevista a Lucía Trasviña Waldenrath, senadora en la LXIV Legislatura e integrante de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático del Senado de la República, realizada el jueves 1 de julio de 2021.

1. ¿Considera que actualmente en México existen condiciones institucionales para la aprobación de la Responsabilidad Extendida?

R- Considero que es necesario revisar a fondo algunas variables que podrían tener una repercusión negativa en aspectos como la carga presupuestal, sobre todo en un contexto tan complejo como el que estamos viviendo en nuestro país y el mundo por la pandemia, además de que hace falta que las áreas de gobierno encargadas del cuidado ambiental puedan emitir su posicionamiento o en dado caso investigar más acerca de la figura de la Responsabilidad Extendida, por lo tanto creo que es necesario esperar un poco más para tener más información.

2. ¿Cuál es su opinión sobre la política actual sobre el manejo de Residuos Sólidos Urbanos?

R- Es un tema que año con año tiene un mayor impulso para su mejoramiento en la agenda legislativa por los problemas medioambientales que estamos viviendo, empezando por la excesiva generación de basura y la contaminación que esta genera a la tierra, el agua o el aire, sin embargo, reconozco que hay mucho por cambiar y medidas o buenas prácticas que podemos retomar de otros países que están realizando un mejor trabajo en el manejo de residuos.

3. ¿Considera necesario elaborar nuevas leyes o políticas públicas enfocados en la gestión de residuos sólidos?

R- Es una tarea pendiente desde hace años y la verdad es que los esfuerzos que se han hecho en este sentido han resultado insuficientes, sin lugar a dudas tenemos que actualizar o incluso crear un nuevo marco normativo con la finalidad de incursionar en nuevas rutas y aprovechar al máximo la más alta tecnología en este cariz, mismo que hace unos años no estaba disponible y que hoy, gracias a los avances de la ciencia y las mejoras de la técnica para la gestión de residuos, han ido evolucionando para volverse más eficientes, económicos y más rentables, encontrando nuevas soluciones a viejos problemas.

4. ¿Dentro del Congreso de la Unión existen trabas para ciertos temas legislativos?

R- Existen más bien temas que los partidos trazan como eje para la creación de iniciativas, que se determinan al principio de cada periodo legislativo y se dan a conocer durante las plenarias, pero los legisladores somos libres de abordar cualquier temática que tenga trascendencia para el país, o para las comunidades que representamos o de las que somos originarios.

5. ¿Cuáles cree que sean los principales obstáculos para la implementación leyes como la REP?

R- Mas allá del marco jurídico o la legislación, el verdadero reto siempre es la aceptación y compromiso que existe de parte de la sociedad para adoptar una norma, podemos usar como ejemplo lo que ha ocurrido con la prohibición de los plásticos de un solo uso, donde existe una ley e incluso sanciones, sin embargo, en el cotidiano hay una gran resistencia por parte de la sociedad a dejar de usar estos insumos, de tal suerte que los seguimos viendo en

circulación a pesar de que en muchos casos, podrían implementarse muchas importantes, por eso el mayor desafío siempre será lograr que la sociedad considere una norma “aceptable” y por ende la respete.

6. ¿Usted se ha topado con obstáculos al momento de plantear iniciativas sobre algún tema en materia medioambiental?

R- Por ahora sabemos que son temas complejos, pero no imposibles, yo represento un estado rico en naturaleza y que debe ser protegido en muchos aspectos, por lo que estos temas no me son ajenos, por eso sé que debe existir consenso tanto con los diversos actores involucrados, como en la armonización legislativa, para que una medida ambiental tampoco genere afectaciones a otras leyes, como pueden ser las de turismo, urbanización, producción, etcétera.

7. ¿Qué sucede con las iniciativas que interfieren con intereses políticos o empresariales?

R- Como mencionaba, debe conseguirse la armonización, mediante el diálogo y el cabildeo para que todos los intereses estén contemplados en su justa medida, ya que siempre debe estar la protección de la naturaleza y los seres vivos en primer término y después poder encontrar espacio para que puedan conseguirse impactos económicos y sociales que favorezcan a cada región sin poner en riesgo los ecosistemas. Después de todo, si nos quedamos sin naturaleza todo lo demás no sería posible, por eso es indispensable trabajar en leyes que mejoren su cuidado y aprovechamiento.

Anexo 2. Respuesta de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, con fecha del 22 de abril de 2021.



**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,  
SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO  
Y RECURSOS NATURALES**

*“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”  
“2021 Año de la Independencia y de la Grandeza de México”*

Palacio Legislativo de San Lázaro, 22 de abril de 2021  
CMASCCyRN/LXIV/ 74 /21

C. LIDIA PÉREZ BÁRCENAS  
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

*Presente.-*

Me refiero a la solicitud de información pública del turno recibido con FOLIO 0556/2021, publicado en el portal electrónico de la Herramienta Interna de Gestión de Solicitudes de fecha 19 de abril de 2021, mediante la que se solicita a la letra, lo siguiente:

“Iniciativas de ley, puntos de acuerdo o dictámenes que se hayan presentado en la Cámara de Diputados en materia de Responsabilidad Extendida del Productor.

Información complementaria: Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente Ley Federal de Responsabilidad Ambiental” [sic]

Conforme a sus atribuciones y competencia, ésta Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales responde:

La Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la LXIV Legislatura ha recibido desde su instalación hasta la fecha en que se da respuesta a la solicitud de información que nos ocupa, 487 expedientes clasificados en las siguientes materias: Energía limpias y renovables; Cambio climático; Biotecnología y Organismos Genéticamente Modificados; Áreas verdes urbanas; Defensa de los animales y Bienestar animal; Recursos hídricos; Recursos forestales y conservación de suelo; Calidad del aire y movilidad; Responsabilidad ambiental; Áreas naturales protegidas; Preservación de ecosistemas y biodiversidad y; Residuos sólidos urbanos.

Dado que no se tiene identificado turno alguno que contenga en específico la materia de Responsabilidad Extendida del Productor y de conformidad con el artículo 130 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), y el criterio 03/17 emitido por el INAI, que a la letra dice:

“No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información.



## COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES

*"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"*  
*"2021 Año de la Independencia y de la Grandeza de México"*

Los artículos 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 130, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalan que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar, de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre. Por lo anterior, los sujetos obligados deben garantizar el derecho de acceso a la información del particular, proporcionando la información con la que cuentan en el formato en que la misma obre en sus archivos; sin necesidad de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información."

Se adjunta al presente oficio en archivo pdf., la lista de los asuntos turnados por la Mesa Directiva que podrían contener el tema de responsabilidad extendida por el productor, en materias de responsabilidad ambiental y residuos, que contemplan reformas a las leyes General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y, Federal de Responsabilidad Ambiental.

Asimismo, a continuación, se insertan la liga electrónica de todos los asuntos turnados por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ordenados por iniciativas, puntos de acuerdo y minutas, en turno como comisión única, en comisiones unidas y para opinión, así como el estado que guardan. En esta misma liga se encuentran otras que dirigen a los asuntos aprobados por el Pleno.

[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_asuntos\\_por\\_comisionlxiv.php?comt=34](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_asuntos_por_comisionlxiv.php?comt=34)

También se insertan las ligas electrónicas del *micrositio* de la Comisión que dirigen a los Dictámenes aprobados por la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, algunos de estos asuntos aún no cuentan con la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados:

Dictámenes a iniciativas:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Medio-Ambiente-Sustentabilidad-Cambio-Climatico-y-Recursos-Naturales/Trabajo-Legislativo/Dictamenes-de-iniciativas>



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

## COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES

*"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"*  
*"2021 Año de la Independencia y de la Grandeza de México"*

Dictámenes a minutas:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Medio-Ambiente-Sustentabilidad-Cambio-Climatico-y-Recursos-Naturales/Trabajo-Legislativo/Dictamenes-de-minutas>

Dictámenes a puntos acuerdo:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Medio-Ambiente-Sustentabilidad-Cambio-Climatico-y-Recursos-Naturales/Trabajo-Legislativo/Dictamenes-de-puntos-de-acuerdo>.

Lo anterior a fin de no omitir información que podría ser de relevancia para el solicitante, dado que esta Comisión no tiene identificado específicamente la materia de Responsabilidad Extendida del Productor en sus archivos.

Para acotar, basta con que una vez abierta la liga electrónica, se opriman las teclas "Ctrl" + "F" y se introduzca la palabra de búsqueda.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

MARIANA GABRIELA LANG BARRERA  
ENLACE DE TRANSPARENCIA

Anexo 3. Respuesta de la Unidad de Transparencia de la Cámara de Diputados, a través de la Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión, con fecha del 08 de marzo de 2023.



**Presidencia de la Mesa Directiva**  
**Unidad de Transparencia**  
**Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión**  
"LXV Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad"

**Oficio No. LXV/UT-DASRR/0381/2023**  
Palacio Legislativo de San Lázaro, 08 de marzo de 2023

**Estimado (a) solicitante**

En atención a su solicitud de información con número de folio **330030223000314**, relativa a:

*"Relación sobre las iniciativas con proyecto de decreto y puntos de acuerdo que se han presentado en materia de "Responsabilidad Extendida del Productor" y "Economía Circular", así como el estatus actual de las mismas." (sic)*

En atención a lo solicitado; con fundamento en los artículos 3, fracción II, 129, 130 y 134 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 12, 13, 132 y 137 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 2, fracción XXXVI, 7, 8, 20 y 21 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se le informa lo siguiente:

En primer lugar, es importante señalar que el principio de celeridad busca que los procedimientos de acceso a la información pública sean sencillos, expeditos y sin formalidades innecesarias; en ese sentido los artículos 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 135 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen que las respuestas a las solicitudes de información deberán ser notificadas en el menor tiempo posible.

En aras de garantizar su derecho de acceso a la información, así como el principio de máxima publicidad, con apego al Criterio de interpretación **03/17**, se hace de su conocimiento que la información requerida, puede ser consultada en la página electrónica de la Cámara de Diputados, ingresando a la liga electrónica siguiente:

<https://web.diputados.gob.mx/inicio>

Una vez ingresando a la página proporcionada, deberá seleccionar el apartado **"Información Parlamentaria"**



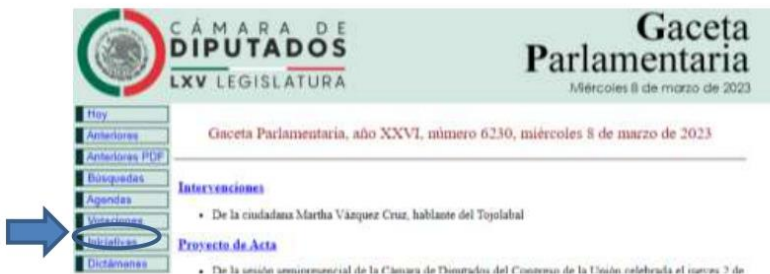
Av. Congreso de la Unión, 66. Col. El parque, Alcaldía Venustiano Carranza.  
C.P. 15960. Ciudad de México. Edificio "E" ala norte, planta baja.  
Teléfono 5036 0000 extensión 551 13 o 8129.



Posteriormente, deslizar el cursor y dar clic en el apartado "Gaceta Parlamentaria"



Enseguida, deberá deslizar el cursor en el recuadro de "Iniciativas" y dar clic.



Posteriormente, dar clic en el apartado "Base de Datos"



Las iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo, así como las Minutas presentadas en la Cámara de Diputados, pueden ser consultadas a través de una **Base de Datos**, la cual le permitirá al solicitante, **buscar por Legislatura**, es decir, por la fecha de su interés.

A continuación, deberá seleccionar por ejemplo la "LXIV Legislatura":



**CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA**  
**Gaceta Parlamentaria**  
Miércoles 8 de marzo de 2023

Base de datos de iniciativas presentadas durante las Legislaturas LVII a LXV (1997-2021)

Actualizado el 28 de febrero de 2023

Permite cuatro opciones de búsquedas:

1. ¿Quién presenta?
  - Diputado
  - Senador
  - Ejecutivo federal
  - Cámara de Senadores
  - Legislatura estatal
  - Ciudadanos
2. Legislación afectada, por ejemplo:
  - Constitución Política, artículo 123
  - Código Penal Federal
  - Ley Federal del Trabajo
3. Comisión donde se turnó la iniciativa
4. Por palabras específicas en el título

Options in the search results:

- LXV Legislatura (sep 2021 - feb 2022)
- LXIV Legislatura (sep 2018 - ago 2021)**
- LXIII Legislatura (sep 2013 - ago 2018)
- LXII Legislatura (sep 2012 - ago 2017)
- LXI Legislatura (sep 2009 - ago 2012)
- LX Legislatura (sep 2006 - ago 2009)
- LX Legislatura

Posteriormente, le proporcionarán cuatro opciones:

- Primera: Quién presenta; Diputado, Senador, Ejecutivo federal, Cámara de Senadores, Grupos Parlamentarios, Legislatura estatal o Ciudadanos
- Segunda: Legislación afectada ordenamiento que se reforma, adiciona o deroga, o en su caso, se expida;
- Tercera: **Comisión a la que fue turnada la Iniciativa**, proposición o Minuta; y,
- Cuarta: por palabra dentro del título de la Iniciativa, proposición o Minuta.

Para este caso, se ejemplificará por la opción "A que comisión fueron turnadas las iniciativas":



**CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA**  
**Gaceta Parlamentaria**  
Miércoles 8 de marzo de 2023

Base de datos de iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura actualizado 28/02/2023

• ¿Quién presenta?

- Diputados
- Senadores
- Ejecutivo federal
- Cámara de Senadores (minutas)
- Grupos Parlamentarios
- Comisiones de los estados
- Ciudadanos

• Legislación afectada (cambios propuestos en la LXIV Legislatura)

**• A que comisión fueron turnadas las iniciativas**

• Buscar palabras dentro del título de la iniciativa

Av. Congreso de la Unión, 66. Col. El parque, Alcaldía Venustiano Carranza.  
C.P. 15960. Ciudad de México. Edificio "E" ala norte, planta baja.  
Teléfono 5036 0000 extensión 55113 o 8129.

Posteriormente buscar la "Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales" y dar clic en **Buscar**:



CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA

**Gaceta Parlamentaria**  
Miércoles 8 de marzo de 2023

Hay  
Anteriores  
Anteriores PDF  
Búsquedas  
Agendas  
Votaciones  
Iniciativas  
Dictámenes  
Proposiciones  
Acuerdos  
Actas  
Informes  
Planes  
Asistencias  
Visitas  
Correo

Iniciativas turnadas a la Comisión de

- Infraestructura
- Justicia
- Juventud y Diversidad Sexual
- Marina
- Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales**
- Pesca
- Presupuesto y Cuenta Pública
- Protección Civil y Prevención de Desastres
- Pueblos Indígenas
- Puntos Constitucionales
- Radio y Televisión
- Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento
- Relaciones Exteriores
- Quilómetros, Desplazamientos, Política Parlamentaria

Todas las iniciativas que le turnaron     Única en el dictamen  
 Todos las iniciativas en comisiones unidas     Encabeza el dictamen (comisiones unidas)  
 Participa en el dictamen (comisiones unidas)

Año:  Período:  Tipo:

Buscar    Borrar

Ahora bien, por lo que hace al tema de su solicitud, deberá seleccionar el título: "Que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos"



CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA

**Gaceta Parlamentaria**  
Miércoles 8 de marzo de 2023

Hay  
Anteriores  
Anteriores PDF  
Búsquedas  
Agendas  
Votaciones  
Iniciativas  
Dictámenes  
Proposiciones  
Acuerdos  
Actas  
Informes  
Planes

Fecha: 2020-JUL-08  
Que reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Presentada por el diputado Arturo Escobar y Vega, PVEM, e integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena. Turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, y de Pesca. [Gaceta Parlamentaria](#), número 5538-I, miércoles 8 de julio de 2020. (4651)

Fecha: 2020-JUL-20  
Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, en materia de desarrollo medio ambiental inclusivo. Presentada por el diputado Raúl Eduardo Bouffar Mondano, Morena. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales. [Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 430 votos en pro, el jueves 18 de marzo de 2021. Visitar](#)

Turnada a la [Cámara de Senadores](#).  
[Gaceta Parlamentaria](#), número 5568-I, lunes 20 de julio de 2020. (4745)

Fecha: 2020-AGO-05  
Que reforma y adiciona disposiciones de la **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos**. Presentada por la diputada Marcela Guillermina Velasco González, PRL, y el diputado Jesús Alcántara Nájera, PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales. [Gaceta Parlamentaria](#), número 5580-I, miércoles 5 de agosto de 2020. (4788)

Av. Congreso de la Unión, 66. Col. El parque, Alcaldía Venustiano Carranza.  
C.P. 15960. Ciudad de México. Edificio "E" ala norte, planta baja.  
Teléfono 5036 0000 extensión 55113 o 8129.



**Presidencia de la Mesa Directiva**  
**Unidad de Transparencia**  
**Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión**  
"LXV Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad"

**Oficio No. LXV/UT-DASRR/0381/2023**  
Palacio Legislativo de San Lázaro, 08 de marzo de 2023

Finalmente, dar clic en el apartado **Gaceta Parlamentaria** para consultar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos, cuya sinopsis habla de Tutelar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable, se deberán de considerar además, los principios de **economía circular y responsabilidad extendida**, en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos

Misma que puede ser consulta en la siguiente liga electrónica:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/ago/INIS-05-AGO/Ini-0805-2.pdf>



La información es pública y se encuentra disponible en formatos abiertos, al desplegar cada la liga (hipervínculo o vínculo electrónico), el solicitante podrá consultar, copiar o imprimir la información de su interés. **Podrá consultar el proceso legislativo de cada una de las iniciativas, su exposición de motivos; el estado en que se encuentra; el dictamen y votaciones; y, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

No se omite mencionar que, con base en el artículo 129, 1º párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y del primer párrafo artículo 132 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que a la letra dice: "Cuando la información requerida por el solicitante ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, registros públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por el medio requerido por el solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información", con apego al Criterio de interpretación 03/17 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual señala que: **"No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información"**.

Finalmente, ponemos a su disposición el teléfono 50-36-00-00, extensiones 55113 y 8126 o el correo electrónico [transparencia.solicitudes@diputados.gob.mx](mailto:transparencia.solicitudes@diputados.gob.mx) para atender cualquier duda o aclaración sobre la respuesta remitida, o bien, si requiere información adicional.

Av. Congreso de la Unión, 66. Col. El parque, Alcaldía Venustiano Carranza.  
C.P. 15960. Ciudad de México. Edificio "E" ala norte, planta baja.  
Teléfono 5036 0000 extensión 55113 o 8129.



**Presidencia de la Mesa Directiva**  
**Unidad de Transparencia**  
**Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión**  
"LXV Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad"

**Oficio No. LXV/UT-DASRR/0381/2023**  
Palacio Legislativo de San Lázaro, 08 de marzo de 2023

Asimismo, se hace de su conocimiento el derecho de interponer Recurso de Revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de lo establecido en los artículos 142 de la Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública y 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**ATENTAMENTE**

**DIRECCIÓN DE ATENCIÓN  
A SOLICITUDES Y RECURSOS DE REVISIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA  
DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Elaboró: Lic. Ludim Blaneth Flores Carrera  
Jefa de Departamento

Revisó: Lic. Yessica Jiménez Zariñan  
Subdirectora de Acceso a la Información, Derechos Arco y  
Medios de Impugnación.

Verificó: Lic. Luis Daniel Rojas Sánchez  
Director de Atención a solicitudes y  
Recursos de Revisión.

**Aviso de Privacidad.** La Cámara de Diputados es la responsable de tratamiento de los datos personales que nos proporcione. La Unidad de Transparencia a través de la Dirección de Atención a Solicitudes y Recursos de Revisión, los recabará y procesará. Sus datos personales serán utilizados para las siguientes finalidades: Recibir, registrar y tramitar las solicitudes de acceso a la información; para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales (derechos ARCO); así como los recursos de revisión; Acreditar la personalidad del solicitante; Contacto con el solicitante para envío de información y aclaraciones; Elaboración de respuestas en lengua distinta al castellano; Elaboración de respuestas en lenguaje incluyente e implementación de ajustes razonables; Acreditación de la situación económica del solicitante para que en su caso no se cobre el envío y/o la reproducción; Elaborar informes y estadística. Usted puede manifestar la negativa al tratamiento en el correo electrónico: [transparencia.solicitudes@diputados.gob.mx](mailto:transparencia.solicitudes@diputados.gob.mx), así como al teléfono de la Unidad de Transparencia 50360000 ext. 66149, 8129 y 55113. Asimismo, puede consultar nuestro aviso de privacidad integral en el siguiente link: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalV/eb/Transparencia/2022/881c89ea-5225-4ca3-b656-ef271ec2c621.docx>

Av. Congreso de la Unión, 66. Col. El parque, Alcaldía Venustiano Carranza.  
C.P. 15960. Ciudad de México. Edificio "E" ala norte, planta baja.  
Teléfono 5036 0000 extensión 551 13 o 8129.

## REFERENCIAS

### Fuentes bibliográficas:

- Alonso, Guillermo, *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, 2007
- Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- Anderson, J. E., *Public policymaking*, Boston, Houghton Mifflin Company, 2003.
- Bardach, Eugene, *A practical guide for policy analysis*, New York, Seven Bridges, 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago, 2018.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016*. Santiago, 2016.
- Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Buenos Aires, Editora Inter-Americana, 1943.
- Fierro, Ana Elena y López Ayllón, Sergio, *El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Instituto Nacional de Ecología, *Minimización y manejo ambiental de los residuos sólidos*. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1999.
- Kaza, Silpa *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Washington DC, Banco Mundial, 2018.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, México, 2003.
- Lindhqvist, Thomas, *Extended Producer Responsibility as a Strategy to Promote Cleaner Products*. Suecia, Universidad de Lund, 1992.

- Lindhqvist, Thomas, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*. Suecia, IIIIEE Universidad de Lund, 2000.
- Lindhqvist, Thomas, *La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano: La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina*. Suecia, Universidad de Lund, 2008.
- Loera Brunes, Edmundo, *Capacidad institucional y desempeño en los organismos públicos del agua. Un estudio comparativo de Agua de Hermosillo y la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (2003 – 2012)*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015
- Lugo Chávez, Hugo, *Reciclar, la falacia de la industria en la lucha contra la contaminación plástica*. México, Greenpeace México A.C., 2019.
- Méndez Bahena, Benjamín, *Siete problemas de las instituciones de gobierno en México*, México, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, 2016, pág. 63.
- North, Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990
- Organización de las Naciones Unidas *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. División de Desarrollo Sostenible, 1992.
- Organización de las Naciones Unidas, *Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe*. Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018.
- Peña Chacón, Mario, *Daño, responsabilidad y reparación ambiental*. México, 2005.
- Pineda Pablos, Nicolas (Coord), *Modelos de análisis de políticas públicas*, México, El Colegio de Sonora, 2013.
- Rosas huerta, Angélica, *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. El caso del Gobierno del Distrito Federal*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.
- Roth Deubel, André-Noël, *Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.

- Russel, Bertrand, *Power. A New Social Analysis, first edition*, Londres, George Allen & Unwin, 1948.
- Schandl, Heinz, *Global material flows and resource productivity*. Paris, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2016.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Diagnóstico básico para la gestión integral de los residuos*. México, 2020.
- Stephenson, Dereck y Faucher, Isabelle, *Estudio comparativo de legislación y políticas públicas de Responsabilidad Extendida del Productor – REP para empaques y envases*, Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, 2018.
- Willems, Stéphane y Baumert Kevin, *Institucional capacity and climate actions*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

#### **Fuentes hemerográficas:**

- Ardila, Martha, “México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango”, *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol 1, Colombia, 2014.
- Balboa, C. H., “Economía circular como marco para el ecodiseño: el modelo ECO-3”, *Informador técnico*, número 1, Colombia, 2013.
- Bertranou, Julián, “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 4, Argentina, 2015
- Bojórquez Carrillo, Manzano Loria & Uc Heredia, “Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México”, *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, número 31, México, 2015.
- Cabrera Madaglia, Jorge, “El impacto de las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, número 100, Costa Rica, 2013.



- Castaño, Sergio, “La legitimidad política en el estado democrático. Breve examen desde la tradición clásica”, *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, núm. 7, Madrid, 2014.
- Cejudo, Guillermo, “Democracia y Burocracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 35, México, 2016.
- Chudnovsky, Mariana, “Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina”, *Gestión y política pública*, Vol. 27, Núm. 1, 2018.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni, “Economía circular: repensando el modelo de empresa”, *Forbes*, 2015.
- Hernández Díaz, Ana María, “Relaciones intergubernamentales”, *Espacios Públicos*, México, 2006.
- Marcet, Xavier, “Que es la economía circular y por qué es importante para el territorio”, *Papeles del Pacto Industrial*, Barcelona, Número 4, 2018.
- Martínez Barreiro, Ana, “La cultura del usar y tirar. ¿Un problema de investigación?” España, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, España, núm. 4, 2012.
- Mballa, Louis, “La complejidad de los problemas públicos: Institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Santiago, núm. 27, 2017.
- Monsalve López, Mauricio, “Gobernanza y capacidad institucional en tiempos de crisis”, *Revista electrónica de trabajo social*, Chile, núm. 21, 2020
- Podestá, Andrea, “Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Macroeconomía del Desarrollo*, núm. 214, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020.
- Prieto Sandoval, V., “Economía circular”, *Memoria Investigaciones en Ingeniería*. Uruguay, 2017.
- Ramió Mata, Carles, “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional”, *Reforma y democracia*, núm. 21, Caracas, 2001.
- Rosas, Angélica, “Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis”, *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, núm. 19, México, 2019.

- Rua Delgado, Carlos, “La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano”, *Ius et Praxis*, Vol. 19, núm. 2, Chile, 2013.
- Salazar Rebolledo, Grisel, “La solidez del cristal: La importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información”, *Foro Internacional*, núm. 3, México, 2016.
- Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, *Estudios Políticos*, núm. 34, México, 2015.
- Valencia Escamilla, Laura, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, *CONfines*, no. 8, México, 2012.
- Vergara, Rodolfo, “Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo”, *Perfiles latinoamericanos*, núm. 3, México, 1993.
- Whittingham Munévar, María Victoria, “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”, *Revista Análisis Internacional*, núm. 2, Bogotá, 2011.

#### **Artículos de internet:**

- BBC News, *Cuánto costaría realmente dejar de usar envases de plástico*, consultado el 24 de marzo de 2021 en: <https://www.bbc.com/mundo/vert-cap-44881388>
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Urgente que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados eleven el presupuesto asignado a la Semarnat para 2021*, consultado el 26 de octubre de 2021 en: <https://www.cemda.org.mx/urgente-que-el-ejecutivo-y-la-camara-de-diputados-eleven-el-presupuesto-asignado-a-la-semarnat-para-2021/>
- Contraloría General del Distrito Federal, *Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*, consultado el 17 de febrero de 2022 en: <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/CursoIntroduccionAPDF.pdf>
- Cuéntame del unicel, *Un mercado de 3 mil millones de dólares*, consultado el 23 de marzo de 2021 en: <https://cuentamedelunicel.com/2018/06/25/hielera-de-unicel/>

- Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, consultado el 2 de agosto de 2022 en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609968&fecha=18/01/2021#gs.c.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609968&fecha=18/01/2021#gs.c.tab=0)
- Diario Oficial de la Federación, *Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003*, México, 2004, consultado el 16 de junio de 2021 en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=658648&fecha=20/10/2004](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=658648&fecha=20/10/2004)
- Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024*, consultado el 22 de octubre de 2021 en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Divulgación dinámica, *La participación ciudadana: Definición y tipos de participación*, consultado el 26 de septiembre en: <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>
- El Financiero, *Marchan en la CDMX para exigir medidas contra el cambio climático*, consultado el 22 de octubre de 2021 en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/marchas-fridays-for-future-partiran-del-angel-de-la-independencia-en-la-cdmx/>
- El Financiero, *Pepenadores asfixian con bloqueos a 21 estados y la CDMX*, 2019, consultado el 13 de julio de 2021 en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pepenadores-asfixian-con-bloqueos-a-21-estados-y-la-cdmx/>
- Fundación para la Economía Circular, *Economía circular*. Consultado el 23 de marzo de 2021 en: <http://economiacircular.org/wp/economia-circular/>
- Gaceta Parlamentaria, *Base de datos de iniciativas, LXIV Legislatura*, consultado el 26 de octubre de 2021 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gobierno de México, *Criterios de Interpretación*, consultado el 10 de marzo de 2023 en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/721031/CRITERIOS\\_DE\\_INTERPRETACION.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/721031/CRITERIOS_DE_INTERPRETACION.pdf)

- Greenpeace, *Consumismo*, consultado el 23 de marzo de 2021 en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/>
- Organización de las Naciones Unidas, *Datos y cifras*, consultado el 6 de abril de 2021 en: <https://www.un.org/es/actnow/facts-and-figures>.
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, consultado el 7 de abril de 2021 en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2023, 2022*, consultado en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2023>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe sobre residuos sólidos urbanos de 2017*, consultado el 6 de abril de 2021 en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/residuos-solidos-urbanos-rsu>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Residuos Sólidos Urbanos (RSU)*, Consultado el 6 de abril de 2021 en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/residuos-solidos-urbanos>
- Senado de la República, *Gaceta del Senado (Gaceta LXII/1SPO-119/40303*, México, 2013, consultado el 25 de junio de 2021 en [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/40303](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/40303)
- Sistema de Información Legislativa, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, a cargo de la diputada Julieta Macías Rábago, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, consultado el 2 de septiembre de 2021 en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun\\_3969165\\_20191126\\_1574807328.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3969165_20191126_1574807328.pdf)

