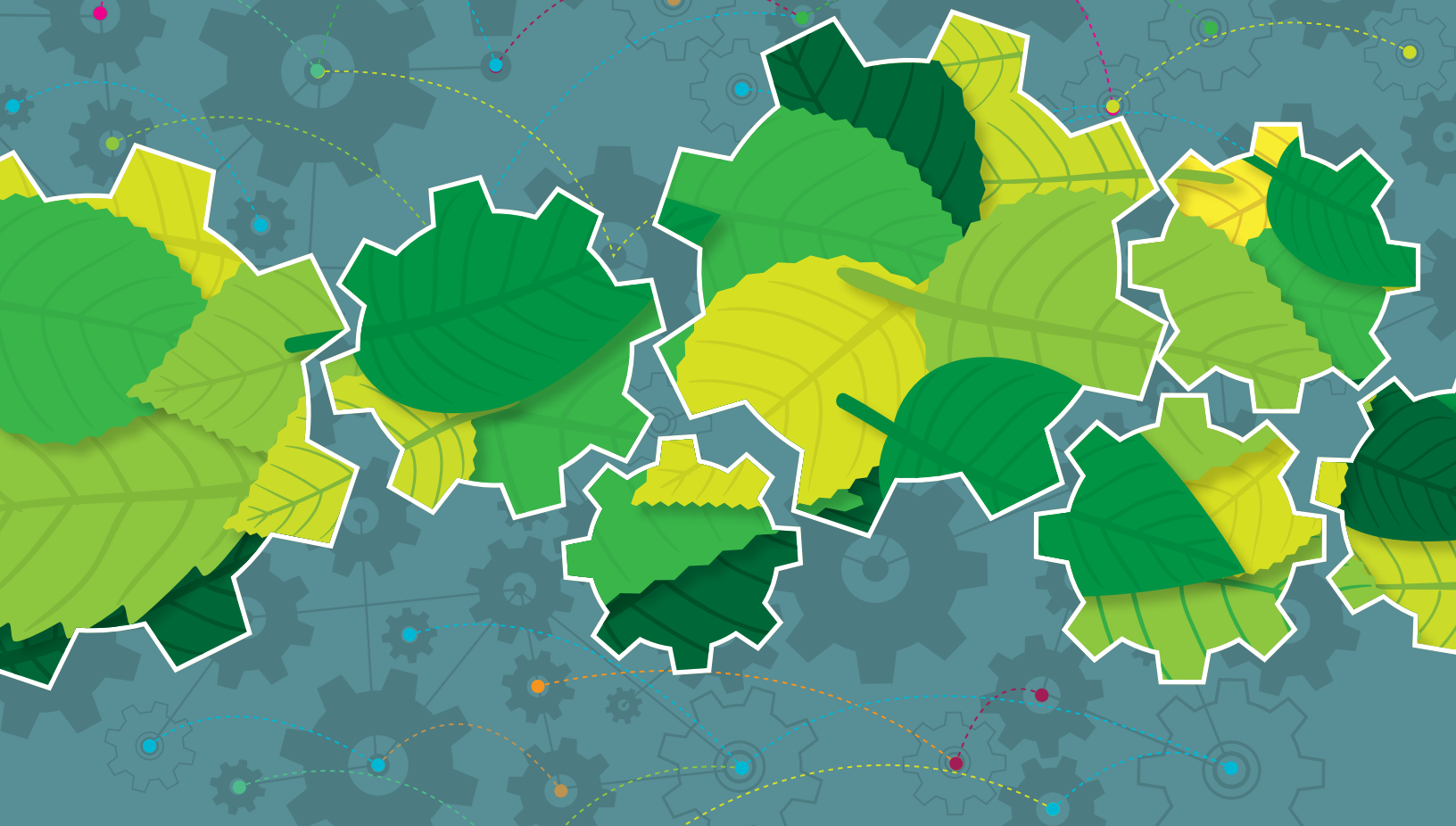




Al servicio  
de las personas  
y las naciones

# Análisis de la estructura y operación **de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable**

## de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2011-2016





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2011-2016



## **Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016**

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

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

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto: 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

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

**Redactores técnicos:** Alberto Rojas y Jorge Carbajal.

**Colaboradores:** Amelia Arreguín, Ana Mercedes Martínez, Ariana Peña, Carlos Chávez, Citlali Tovar, Dionisio Zabaleta, Ernesto Gómez, Felipe Hevia, Grecia Abygaíl Bárcena, Ilse Fajardo, Jesús Guadalupe Fuentes, Jorge Díaz, Laura Beatriz Montes de Oca, Manuel Canto Chac, María Elena Mesta, María Soledad Rodrigo, Rafael Valenzuela, Renata Lozano, Sandra Bustillos, Verónica Vázquez y Vicente Silva.

Aportaciones y apoyo adicional recibidos de: Angélica Chacón y Rubén Martínez.

### **Cita recomendada:**

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

Diseño editorial: Alejandro Espinosa / sonideas  
Corrección de estilo: Verónica Rosas / sonideas

Primera edición, noviembre 2017.  
Editado en Ciudad de México.

## **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Antonio Molpeceres**

*Representante Residente*

**Katyna Argueta**

*Directora de País*

**Gerardo Arroyo**

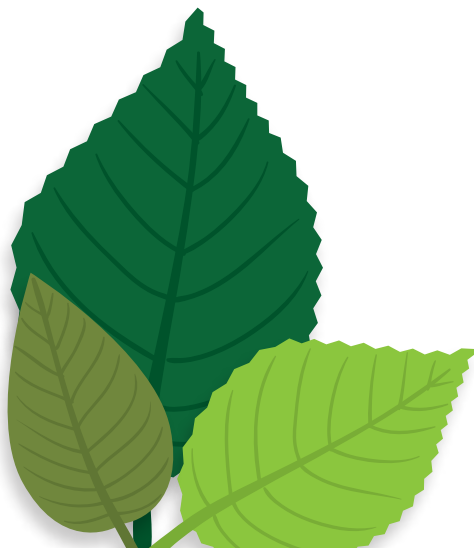
*Director del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*

**Alberto Rojas**

*Coordinador General del Proyecto*

Este trabajo se realizó con recursos del Proyecto 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019) provenientes del Gobierno Mexicano a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en el marco del Resultado 2 “Diálogo e interlocución del sector ambiental con la ciudadanía mejorados mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación” establecido en el Documento de Proyecto (PRODOC).

Agradecemos el apoyo y colaboración de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT, así como de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).



# Contenido

<b>Siglas y Acrónimos:</b> .....	7
<b>Presentación</b> .....	8
<b>A manera de introducción</b> .....	9
<b>PRÓLOGO</b>	
<b>Aprendizajes y dilemas de la participación ciudadana</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Marco teórico de la participación ciudadana</b> .....	15
1. El derecho a la participación en los asuntos públicos .....	16
2. Los mecanismos de participación ciudadana de interfaz socio-estatal .....	17
3. Los mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental en México .....	20
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>Diseño institucional de los CCDS 2011-2016</b> .....	27
1. Antecedentes de los CCDS .....	28
1.1. Acuerdos internacionales .....	28
1.2. Marco normativo y programático .....	28
1.3. Colaboración SEMARNAT-PNUD .....	29
2. Tipología del mecanismo .....	30
3. Características del mecanismo .....	31
3.1. Integración .....	31
3.2. Estructura .....	31
3.3. Funciones .....	38
3.4. Convocatoria y proceso de elección .....	43
3.5. Mecánica de trabajo .....	45
3.6. Recomendaciones del Consejo y respuestas institucionales .....	46
3.7. Organización y procedimientos institucionales de gestión (UCPAST, Proyecto PNUD, Oficina del Secretario, Unidades Administrativas, Delegaciones Federales) .....	48

### CAPÍTULO III

<b>Operación de los CCDS 2011-2016</b> .....	49
1. Convocatoria y proceso de elección (Accesibilidad) .....	50
1.1. Procesos de elección que se declararon desiertos .....	53
2. Participación de los actores involucrados (Inclusión) .....	53
2.1. Representatividad sectorial por instancia de los CCDS .....	54
2.2. Conformación de los CCDS por género .....	55
2.3. Participación de grupos en condición de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes y población indígena) .....	56
3. Distribución de roles y funciones al interior de los CCDS (Horizontalidad) .....	57
3.1. Posiciones por sectores sociales .....	58
3.2. Concentración de posiciones .....	60
4. Continuidad de los participantes (Corresponsabilidad) .....	61
5. Construcción de capacidades .....	61
5.1. Inducción sobre los CCDS .....	61
5.2. Acciones de capacitación a integrantes de los CCDS .....	64
6. Mecánica de operación .....	64
7. Instalación de los CCDS .....	64
7.1. Instalación de los Consejos Núcleo .....	64
7.2. Instalación de los Consejos Regionales .....	64
7.3. Instalación del Consejo Nacional .....	65
8. Organización interna .....	65
9. Planeación de actividades .....	66
9.1. Diagnóstico socioambiental .....	66
9.2. Posicionamientos .....	66
9.3. Programas de trabajo .....	66
10. Emisión de recomendaciones (Productividad) .....	68
10.1. Reuniones (sesiones plenarios y reuniones operativas) .....	69
10.2. Recomendaciones .....	69
11. Incidencia en la política o gestión pública ambiental (Efectividad) .....	73
11.1. Diálogo e interlocución con responsables de la toma de decisiones y administradores públicos de la SEMARNAT .....	76
12. Vinculación con otros espacios y mecanismos de participación ciudadana (Transversalidad) .....	76
13. Capacidad institucional .....	77
13.1. Características del área responsable de la gestión .....	78
13.2. Presupuesto de los CCDS 2011-2016 .....	79
14. Transparencia y Rendición de cuentas .....	80
15. Herramientas digitales .....	80

## CAPÍTULO IV

### Temas clave para el diseño de un mecanismo de participación ciudadana de tipo consultivo

1. Dilemas de la participación ciudadana en los mecanismos institucionalizados de tipo consultivo	81
1.1. Un gran dilema	82
1.2. Cuatro dilemas en la construcción de los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada	83
1.3. Conclusiones	84
2. La naturaleza jurídica de los instrumentos normativos que soportan los mecanismos de participación ciudadana	85
3. Horizontalidad y publicidad en los procesos, la clave para una participación ciudadana efectiva	89
4. Potencialidades y riesgos de la representación ciudadana en consejos consultivos	91
5. La incorporación en los mecanismos de participación ciudadana de grupos en condición de vulnerabilidad: indígenas, jóvenes y mujeres	93
5.1. Indígenas	94
5.2. Jóvenes	96
5.3. Mujeres	98
6. Los espacios de diálogo entre la sociedad y el Estado como medios para una participación efectiva	99
7. La transparencia y la rendición de cuentas de (y para) la participación ciudadana de tipo consultivo	101
7.1. Un modelo simplificado de transparencia y participación de y para la participación ciudadana de tipo consultivo	102
7.2. Implicaciones de la lógica dual de la transparencia y la rendición de cuentas para la participación consultiva en México	104
8. Herramientas digitales para potenciar los mecanismos de participación ciudadana	105
9. La capacitación como elemento indispensable para la efectividad de la participación ciudadana	107
10. Capacidades e incentivos institucionales para operar mecanismos institucionalizados de participación ciudadana	108
11. El financiamiento de los mecanismos de participación ciudadana como condición para su continuidad	111
11.1 Relevancia del financiamiento de los mecanismos de participación ciudadana en cuestiones medioambientales	112

## CAPÍTULO V

### Conclusiones

## CAPÍTULO VI

### Recomendaciones de política pública

1. Base normativa del mecanismo	123
2. Aspectos de diseño institucional del mecanismo (incluyente, horizontal, abierto)	124

3. Mecánica de trabajo (Procedimientos operativos) .....	127
3.1. Construcción de la agenda del Consejo .....	127
3.2. Emisión de recomendaciones .....	128
3.3. Respuesta a las recomendaciones .....	128
4. Acciones estratégicas .....	129
4.1. Capacitación continua .....	129
4.2. Difusión y comunicación .....	129
4.3. Construcción de espacios de diálogo permanente Sociedad-Estado .....	130
4.4. Monitoreo y evaluación .....	131
4.5. Transparencia y rendición de cuentas .....	131
4.6. Uso de herramientas digitales .....	132
<b>EPÍLOGO</b>	
<b>De la participación ciudadana al gobierno abierto .....</b>	<b>133</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>136</b>
<b>Índice de tablas, figuras, cuadros y gráficos .....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>145</b>
<b>Anexo A. Acuerdos de Creación de los CCDS .....</b>	<b>146</b>
<b>Anexo B. Procedimiento de atención a recomendaciones .....</b>	<b>180</b>
<b>Anexo C. Metodología de análisis de mecanismos de participación ciudadana institucionalizados .....</b>	<b>181</b>
<b>Anexo D. Propuesta de Iniciativa de reforma al artículo 158 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de participación ciudadana .....</b>	<b>183</b>
<b>La participación ciudadana en el sector ambiental .....</b>	<b>187</b>
<b>Anexo E. Propuesta de Acuerdo secretarial para la actualización de los CCDS .....</b>	<b>194</b>

---

# Siglas y Acrónimos:

<b>ACAAN:</b>	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
<b>AMEXCID:</b>	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>CCDS:</b>	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
<b>DOF:</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>LGEEPA:</b>	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
<b>MPCI:</b>	Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados
<b>ODS:</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONU:</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC:</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PNUD:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRODOC:</b>	Documento de Proyecto 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y la gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019)
<b>SEGOB:</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SEMARNAT:</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>TIC:</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>UCAI:</b>	Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales
<b>UCPAST:</b>	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia



# Presentación

Conscientes de los retos para alcanzar el desarrollo sostenible en México, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo asume firmemente el compromiso de acompañar al Estado mexicano en la generación de las condiciones necesarias para encauzar los esfuerzos de los diferentes sectores de la sociedad y el propio Estado hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El conocimiento aplicado y las lecciones aprendidas deben ser el pilar para formular y replantear estrategias de desarrollo, que generen avances significativos y sostenidos hacia el futuro que queremos.

En este sentido, la asociación que por más de 20 años ha tenido el PNUD México con el gobierno de este país, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –en el marco de una serie de proyectos enfocados a la instrumentación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo–, debe dar cuenta de los retos y oportunidades para garantizar una participación ciudadana libre, informada, equitativa e inclusiva en los asuntos ambientales, que genere sinergias entre la sociedad civil y el gobierno, y que abone a la construcción de políticas públicas dotadas de mayor legitimidad, representatividad y efectividad frente a los problemas ambientales. Como lo señala la Agenda 2030, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se requiere crear instituciones públicas eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, que puedan proporcionar, entre otras cosas, educación y asistencia sanitaria de calidad, así como aplicar políticas económicas justas y brindar una protección inclusiva del medio ambiente.

De aquí la importancia de contar con mecanismos innovadores de participación y colaboración ciudadana, que tengan como propósito asegurar que las distintas

voces interesadas –especialmente de aquellos grupos de la población en condición de vulnerabilidad– participen activamente en la deliberación de las políticas públicas ambientales, para *no dejar a nadie atrás*. En este sentido, la experiencia de más de 20 años de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) debe ofrecer lecciones valiosas para todos los sectores involucrados, y generar un aprendizaje colectivo sobre los avances y aportaciones de este mecanismo de participación ciudadana en el desarrollo sostenible en México.

El fortalecimiento de esquemas institucionales de participación ciudadana en México requiere de la generación y desarrollo de capacidades nacionales manifiestas en marcos legales y normativos adecuados, en capacidades institucionales que cuenten con políticas, programas y presupuestos enfocados a la participación ciudadana, y en programas de sensibilización y capacitación de los actores gubernamentales responsables de la gestión de los mecanismos de participación, así como de quienes interactúan con los actores sociales.

Si bien la apertura de espacios para la participación ciudadana es una precondition, es necesario revisar su diseño, su funcionamiento y el contexto en el que operan, a fin de garantizar su contribución en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El presente documento tiene como objetivo abonar en la generación de conocimiento público útil sobre las implicaciones del diseño institucional de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y su funcionamiento durante la generación 2011-2016, en aras de garantizar una participación ciudadana libre, informada, equitativa e inclusiva en los asuntos ambientales y en la promoción del desarrollo sostenible en México.

# A manera de introducción

**E**l 16° Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), “Paz, justicia e instituciones sólidas”, consiste en promover sociedades pacíficas e inclusivas para lograr un desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e incluyentes a todos los niveles. Los Estados reconocen así la participación de la sociedad en las decisiones públicas como uno de los pilares para el desarrollo sostenible; sin embargo, aún tienen pendiente la enorme tarea de encontrar la forma de equilibrar la democracia representativa con la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En este contexto, los mecanismos institucionales que fomentan la participación directa de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión pública ofrecen una oportunidad para alcanzar este objetivo. Para aprovecharla, es menester desarrollar e implementar Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados (MPCI), cuya promoción y consolidación debería ser una prioridad para los Estados.

En México, desde junio de 1995 los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (en lo consecutivo CCDS) se han constituido en una interfaz socio-estatal permanente de alcance nacional para el involucramiento activo de la ciudadanía en asuntos ambientales del orden federal.

Si bien los CCDS fueron un mecanismo innovador en los procesos de diálogo y concertación entre el Estado

y la sociedad en México, y los primeros de su tipo en el sector ambiental, la revisión detallada de su estructura y operación demuestra que requieren de una reforma profunda, a fin de potenciar la participación ciudadana en el sector, incorporar nuevas herramientas tecnológicas en su gestión, consolidar su institucionalización y hacer más efectiva su incidencia, de manera que se genere valor público para la atención de los asuntos ambientales.

Mediante una revisión detallada de la estructura y procesos de operación de los CCDS, así como de los resultados ofrecidos por el mecanismo, el presente análisis lleva al lector a conocer a profundidad los CCDS, al tiempo que se proponen una serie de recomendaciones que consideran aspectos clave para su actualización, la innovación democrática de su diseño y la incorporación de las mejores prácticas en materia de participación ciudadana institucionalizada. De esta manera, el Proyecto PNUD 00089477 *Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad 2014-2019*, difunde y comparte el trabajo que ha hecho en el marco del Documento de Proyecto (PRODOC), a través del *Resultado 2 “Diálogo e interlocución del sector ambiental con la ciudadanía mejorados mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación”*, en colaboración con el Gobierno Mexicano, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

**Alberto Rojas Rueda**

*Coordinador General del Proyecto*

**Palabras clave:** *democracia participativa, gobernanza, participación ciudadana, interfaz socio-estatal, mecanismos institucionalizados, consejo consultivo, CCDS, política ambiental.*



## PRÓLOGO

# Aprendizajes y dilemas de la participación ciudadana

**Manuel Canto Chac\***

La participación ciudadana tiene ya un espacio real en las democracias contemporáneas, aunque aún queda mucho por recorrer para que pueda desplegar todas sus capacidades, a fin de enriquecer la gestión de los asuntos que nos atañen a todos.

Sobre este tema podemos constatar la existencia de cientos de artículos académicos, informes internacionales y manuales, a los que se suman legislaciones y reformas constitucionales en varios países latinoamericanos –como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, República Dominicana y Venezuela–, más las diversas instituciones relacionadas con la participación ciudadana que se han creado en gobiernos de varias naciones del mundo. Todo esto hace por demás necesario un balance de lo que se ha avanzado, pero también de lo que continúa siendo parte de las aspiraciones de la democracia. Así, no se puede menos que dar la bienvenida a un texto que se propone realizar el balance del desempeño, con sus alcances y limitaciones, de la participación ciudadana en las estrategias de desarrollo sustentable en México.

Los balances realizados en diversos países sobre la participación ciudadana han puesto de relieve no solo problemas concretos inherentes al propio avance, sino también problemas sustantivos que ponen en tela de juicio las fronteras del conocimiento y los consensos

sobre los asuntos públicos, ya que desde hace tiempo resulta evidente que hablar de lo público no es solamente hablar de lo gubernamental, sino de las múltiples interacciones entre gobierno y sociedad.

El siglo XX fue el siglo de la acción reguladora y racionalizadora de los gobiernos. Su desgaste, tanto en lo económico como en lo político, requirió extender la teorización de la acción racionalizadora no solo al mercado, como pretendieron los planteamientos neoliberales, sino también a la sociedad civil. Los teóricos del s. XX, simpatizantes o no del Estado social, desconfiaban de la participación popular en las decisiones públicas; se trataba de una democracia que apostaba más a las élites que al *demos*. Se impuso la creencia de que la participación social dificulta la construcción racional de la vida pública (Avritzer, 2010). A los ciudadanos “comunes” solo se les reconocía la capacidad de emitir un sufragio para seleccionar, mediante el voto mayoritario, a la élite a la que otorgarían el monopolio de las decisiones (Schumpeter, 1971).

Con la irrupción de las diversas formas de agregación social en la vida pública, además de darse el desplazamiento del lugar del debate “del castillo a la plaza pública” (Brugué et al, 2014), también cambia la percepción del lugar del gobierno en la conducción de la sociedad. No en balde la extensión del uso de gobernanza

\* Profesor–Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco. Investigador Nacional.

para denotar “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000).

El reconocimiento de que ahora el gobierno es una parte y no la cúspide de la vida pública, conduce precisamente a destacar el análisis del papel de las redes de gobernanza o redes de políticas públicas, entendidas éstas como “la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Le Galés y Thatcher, *apud* Hassenteufel, 2008). De esta forma surgen temas nuevos, tales como la gestión de dichas redes que, justo por vincular a organizaciones de distinta naturaleza y dimensión, así como a personas con diverso grado de *expertise* en los varios temas de la agenda pública, ya no sólo la gubernamental, tematizan a nivel sustantivo los asuntos vinculados a la negociación y construcción de consensos, a las reglas de actuación, distribución de recursos y generación de políticas públicas. “Los procesos de decisión, planificación y evaluación adquieren nuevos contornos y exigen otra forma de abordarlos” (Fleury, 2002).

Las nuevas interacciones gobierno-sociedad también generan cambios en las identidades y reconocimiento mutuo entre los actores. Los juristas y politólogos conservadores dejan de ver al actor social como una amenaza al orden democrático, y lo reconocen como generador y constructor de problemas públicos (Avritzer, 2010) que se han ubicado de manera estable en la agenda, tales como el medio ambiente, cuestiones de género y derechos humanos (Neveu, 2015), entre muchos otros.

El reconocimiento de los nuevos actores conduce también a la necesidad de nuevos enfoques para el análisis de asuntos que anteriormente se consideraban reservados al gobierno. Incluso la visión de las políticas públicas surgida en Norteamérica, centrada en el papel de las instituciones, cede su centralidad a aquellas que ven el proceso de políticas en dos dimensiones:

*...de un lado la racionalidad donde un regulador central interviene en la sociedad a partir de un objetivo predefinido y que lo ejecuta con medios de autoridad pública para alcanzarlos según una*

*finalidad elegida a priori [...] de otro lado una racionalidad de un proceso de ajustes mutuos entre actores estructurados a través del juego de sus interacciones. (Masardier, 2003)*

No solo se generan cambios en el gobierno, en su percepción de los actores no gubernamentales o en los enfoques del análisis, sino que también aparecen cambios que requieren de una elaboración teórica en la propia percepción de los sujetos sociales. Uno de estos cambios, y que resulta de la mayor relevancia, es el relativo a la desigual disponibilidad de los recursos para participar; diversos estudios dan cuenta de la forma en que en los procesos participativos –al igual que en todos los ámbitos de la sociedad– también se reproduce la desigualdad social. En ese sentido, la escolaridad, la ocupación, el género y la edad generan diferencias significativas a la hora de participar. Constatar que esto ocurre es ya un avance, pero que requiere de otros pasos, como la reflexión de un tema incómodo para la tradición liberal anglosajona: la igualdad sustantiva como objetivo y condición de la democracia y, derivado de ello, la interrogante sobre los recursos de los “débiles” para intervenir en la vida pública (Neveu, 2015, Avritzer, 2010).

El desafío anterior no niega los esfuerzos realizados en múltiples experiencias participativas para compensar estas diferencias (toda vez que su eliminación requiere de otro tipo de sociedad), a través de las pedagogías para acercar información, formación y otros recursos participativos a quienes los tienen de manera limitada.

No basta la pedagogía para eliminar la desigualdad social en la participación ciudadana. Un ejemplo claro de ello ocurre en el ámbito de la Unión Europea, donde el diálogo social tiene una larga trayectoria –entendido como el diálogo entre gobierno, sindicatos y organismos empresariales con instituciones sólidas–, pero cuyos actores se resisten a reconocer otras formas de agregación social que no pertenecen al “mundo del trabajo”, y a las que se procesa en un capítulo aparte reconocido como democracia participativa. La primera forma es reconocida en el ámbito de las decisiones; la segunda, solo en el ámbito de la opinión.

Otra tensión que merece ser abordada se refiere a la participación organizada frente a la participación individual. Hay dos niveles para abordarla, el de la práctica y el de la legitimidad, siendo este último el

que representa un mayor desafío, toda vez que a nivel práctico no habría que argumentar mucho para defender la mayor eficacia de una participación organizada. Así, la primera objeción que se plantea es la legitimidad de un colectivo para reclamar el derecho a intervenir en las decisiones públicas: ¿con base en qué un grupo no elegido puede aspirar a intervenir en las decisiones públicas? ¿Quién le asigna representación? Se puede argumentar que la participación no se basa en la representación y delegación de poder, sino en la generación de consensos, lo que Vallespín llama democracia sectorial, partiendo de la imposibilidad de que las instancias de representación abarquen todos los ámbitos de la vida pública, y se pone el énfasis “en la posibilidad de crear mecanismos que faciliten la participación de los intereses afectados por una determinada política... creación de redes comunicativas entre las organizaciones afectadas por uno o varios campos de acción política, que permitirían su participación y seguimiento” (Vallespín, 2000). Se puede añadir que esto es deseable en lo micro, pero ¿funcionará en las decisiones sobre los asuntos nacionales?

Tampoco puede desconocerse que se ha vuelto una tendencia que las corrientes más conservadoras menosprecien a la participación organizada, tal vez por temor a su mayor eficacia, calificándola de corporativismo y reemplazándola por la expresión individual de las preferencias a través de medios electrónicos, sustituyendo así el momento de la deliberación y reduciendo la participación a un “sí” o “no” que se decide desde la soledad de los individuos, lo que por supuesto no es culpa de las nuevas tecnologías, sino de los propósitos para los que se utilizan en estos casos específicos, según revelan estudios sobre Brasil y Cataluña (Font y Blanco, 2005), fenómeno también observable en la Ciudad de México.

Hay otro cuestionamiento que los análisis contemporáneos ponen en el centro de las preocupaciones: ¿qué es lo que motiva a la ciudadanía a participar, lo hace de manera coyuntural o sostenida? Los mecanismos de participación tienen como supuesto, y así debe de ser, una ética de la participación ciudadana; pero esta no alcanza a explicarnos qué es lo que motiva la intervención específica de la ciudadanía, ni tampoco qué es lo

que podría darle sustento y permanencia. Para algunos, la intervención ciudadana en las decisiones públicas debiera estar desprovista de interés<sup>1</sup>. Sin embargo, no podemos menospreciar el papel que juega el interés como motor de la participación. Por el contrario, una motivación para que el ciudadano intervenga es ver un derecho propio afectado, frente a lo cual desarrolla una acción estratégica, mezcla de argumento e interés, de cuya experiencia se construye la ética y la estrategia de la participación, e incluso el proyecto transformador, síntesis de ambas.

De lo anterior se deriva la cuestión de si la generación y sustento de la participación depende más de la oferta gubernamental o de la demanda social, junto con la interrogante de si la oferta participativa condiciona las formas de organización social, o si son más bien estas las que influyen sobre las estructuras de gobierno. Podríamos responder diciendo que tal vez deba existir un punto de equilibrio entre oferta y demanda participativas, y que este tiene como uno de sus determinantes fundamentales la tradición de organización y participación social existente, por un lado, y las prácticas del *ancien régime* por otro.

La persistencia de las prácticas participativas también tiene que ver con el asunto de su institucionalización: algunos consideran su transformación en leyes como un recurso eficaz. La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de *exigibilidad* de la población al hacer *justiciables* sus demandas de intervención en las decisiones públicas. Pero la institucionalización no es un remedio mágico, sino que genera nuevas contradicciones; en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo. La resultante entre ambos solo se puede medir en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población.

Con lo anterior tenemos que, por un lado, la participación requiere de igualdad sustantiva y de conciencia de derechos (Macpherson, 1997), pero también del reconocimiento de la existencia de personas sin capacidad de influir en los dispositivos de agenda. La asimetría en los recursos de poder participativo es algo crucial en

<sup>1</sup> “[En] La negociación estratégica (...) a diferencia de la deliberación... las partes apelan a procedimientos de toma de decisiones para satisfacer de forma abierta e irrestricta sus intereses particulares, y para lograrlo se apoyan en los recursos de poder que traen a la mesa (...) Los procesos de deliberación (...) ofrecen una tercera oportunidad de promover la justicia y la equidad. Las decisiones en condiciones de equidad dependen de los acuerdos de las partes sobre lo que es justo, antes que de la presión de cada una de ellas para obtener su máximo beneficio individual”. (Fung y Wright, 2003)

América Latina, toda vez que el reclamo participativo surge no solo de la pérdida de eficacia del sistema representativo “...sino que en muchas ocasiones nace a partir del reconocimiento de la sociedad acerca de la incapacidad del Estado para proveer bienes públicos” (Cameron et al. 2012), lo que fuerza a pensar en los mecanismos de su expansión. Las leyes son importantes, pero son solo un dispositivo; además de la base jurídica hay que modificar la cultura, las instituciones, las identidades, y sabemos que esto solamente se logra tras un largo proceso.

Las formas específicas de participación no se pueden calificar de buenas o malas por sí mismas, sino que están en función del resultado que se espere obtener

de ellas y de las características propias del contexto específico en el que se desempeñen; particularmente de la capacidad del régimen político para asumir con seriedad las iniciativas de la sociedad. Hace algunos años, un reconocido académico y dirigente de organizaciones civiles de Francia concluía sobre la participación de estas en el desarrollo local algo que, desafortunadamente, no está muy lejos de lo que ocurre actualmente: “Parece que la interlocución entre asociaciones y poderes públicos sólo ocasionalmente tiene el nivel de calidad que requiere esta política, se inclinan más a hablar de medios que de objetivos y al final, solo ocasionalmente llegan a ascender de un sistema de regulación tutelar a un sistema verdaderamente contractual” (Théry, 1996).

CAPÍTULO I

# MARCO TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA





## 1. El derecho a la participación en los asuntos públicos

**Alberto Rojas<sup>\*</sup> y Jorge Carbajal<sup>\*\*</sup>**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Asimismo, señala que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De esta manera, el derecho a la participación reconocido en estos instrumentos internacionales se plantea en un sentido amplio e integral, señalando que la participación puede ser directa o a través de representantes “libremente elegidos”.

Hoy en día, en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015) el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos vuelve a tomar relevancia. El 16° objetivo, “Paz, justicia e instituciones fuertes”, tiene como uno de sus componentes “garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”. Este componente manifiesta la necesidad de incluir la voluntad ciudadana en la decisión pública.

Sin embargo, ¿cómo instrumentar el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos? Más aún, ¿cómo hacer confluir la participación directa<sup>2</sup> y la representación popular en los procesos de toma de decisiones y en las propias acciones públicas? Asumiendo que ambos procesos inherentes a la democracia no son irreconciliables, es un reto a cumplir para todos los Estados que firmaron los ODS.

Desde la perspectiva del Estado, la participación ciudadana representa la llave de acceso a la construcción conjunta de una gobernabilidad democrática. Es por ello que países como México han promovido la Agenda de Gobierno Abierto, que incluye como uno de sus principales componentes la participación ciudadana.

La participación ciudadana es un mecanismo y, a su vez, un proceso de acción colectiva (Silva, 2016). Mecanismo porque se conforma como el instrumento para lograr que la sociedad acceda al desarrollo con inclusión, y acción porque refleja el ejercicio de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Así vista, la participación ciudadana se “constituye en la esencia fundamental del desarrollo democrático de las naciones en la búsqueda de la justicia y la prevalencia del bien común” (Silva, 2016).

Para efectos del presente análisis la participación ciudadana se entiende como *las acciones voluntarias y no remuneradas realizadas por actores sociales,<sup>3</sup> en un marco de pluralidad y derechos humanos que tienen el objetivo de influir en la toma de decisiones públicas, en las estructuras gubernamentales, así como en las políticas públicas.*

Para fines analíticos, la participación ciudadana se ha categorizado en institucionalizada y no institucionalizada.<sup>4</sup> La primera se caracteriza por contar con marcos normativos específicos que formalizan la interacción sociedad-Estado,<sup>5</sup> en tanto que la segunda no cuenta con ellos.<sup>6</sup>

\* Coordinador general del Proyecto 00089477 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

\*\* Especialista en procesos participativos y esquemas de gobernanza del Proyecto 00089477 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

2 Existen múltiples definiciones de participación ciudadana: “Aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político” (Constantino, 2000); “es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos incorporando intereses particulares, no individuales” (Ziccardi, 2004); “son las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen” (Canto Chac, 2010).

3 Actores sociales entendidos como ciudadanos en lo individual, así como grupos, organizaciones y movimientos sociales conformados en torno a la defensa y la promoción de intereses comunes no políticos ni económicos.

4 Pueden ser de presión o de incidencia en la agenda pública –presentación de casos legales, campañas de opinión pública, protestas y movilizaciones sociales–, o mecanismos de incidencia –cabildo, presentación de propuestas alternativas de políticas, controles y auditorías– y audiencias con funcionarios públicos (CESCAM, 2002).

5 “La participación ciudadana institucionalizada permite incorporar dispositivos propios de la democracia directa al modelo hegemónico de democracia representativa” (Rojas, 2016).

6 Sin embargo, no es que la participación ciudadana no institucionalizada carezca por completo de marcos normativos. En un contexto de democracia, tiene como base legal un conjunto de derechos civiles y políticos (como el derecho a la libertad de expresión, de asociación, de manifestación, de información, y de petición, así como el derecho a tomar parte en los asuntos públicos reconocido en instrumentos internacionales, referidos previamente como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) que son parte del marco normativo de la participación ciudadana.

La participación ciudadana también responde a la necesidad de incorporar temas en la agenda pública y que los gobiernos en turno incorporen estos temas a sus agendas políticas y programáticas. Al final, la arena de la discusión de temas de interés ciudadano en el espacio público tiene un potencial para generar diferencias con la visión del gobierno, lo que implica nuevos conflictos entre el Estado y ciertos sectores de la sociedad. En este sentido, los MPCJ son espacios de institucionalización del conflicto, ofreciendo una arena para la deliberación pública con reglas claras y alcances bien definidos para que el Estado representativo incorpore la participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas. Visto así, los MPCJ funcionan como espacios para el ejercicio del control democrático del poder público.

Por último, cabe señalar que en el contexto mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un marco de principios y derechos que sirve de base para la participación de la sociedad en los asuntos públicos; por ejemplo, el reconocimiento y garantía de los derechos humanos en el artículo 1, la igualdad entre hombres y mujeres en el artículo 4, el derecho a la información en el artículo 6, el derecho de petición en el artículo 8, el derecho de asociación en el artículo 9 y el derecho a la planeación democrática y deliberativa en el artículo 26. Asimismo, en su artículo 34, señala que los ciudadanos mexicanos tienen derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte de forma pacífica en los asuntos políticos del país, así como a iniciar leyes y participar en las consultas públicas.

## 2. Los mecanismos de participación ciudadana de interfaz socio-estatal

**Alberto Rojas e Ilse Fajardo\***

La participación ciudadana es la intervención de la sociedad en la esfera de lo público; en este proceso “confluyen nuevas formas de articulación entre la sociedad, el sistema político y el Estado, en las que

coexisten estructuras estatales de origen autoritario con la sociedad civil. Esas estructuras gubernamentales promueven, con un alto grado de formalidad, procesos institucionales que instrumentan la participación ciudadana” (Rojas, 2016).

Esta intervención de la sociedad puede ser ejecutada de manera individual (base individual), a través de organizaciones que agrupan a estos individuos y que representan a grupos o sectores de la sociedad con intereses bien definidos (base asociativa) o mediante una mezcla de estos actores (base mixta).

La instrumentación de la participación ciudadana a partir de instituciones aprovecha el engranaje formal de las organizaciones estatales para incidir en la decisión de la autoridad. Para ello, requiere de una serie de condiciones mínimas previas; en principio, debe existir un asunto o asuntos de interés público, seguido de un espacio que sirva de base para la interacción entre los actores sociales y los gubernamentales. Asimismo, es necesario que las instituciones públicas tengan el mandato deliberativo en sus procesos de actuación y que los actores sociales/gubernamentales cuenten con una serie de capacidades mínimas que favorezcan su participación (conocimiento sobre la materia de interés, capacidades organizacionales y de articulación social, destrezas técnicas, políticas y de negociación).<sup>7</sup>

Los asuntos de interés público pueden responder a temas preexistentes en la agenda pública o en la de gobierno. Pero también, pueden ser el resultado de procesos de deliberación entre la sociedad y el Estado, en los que se construya la “agenda” que será objeto de la participación ciudadana.

El espacio para la interacción entre los actores se refiere a la interfaz socio-estatal,<sup>8</sup> que es el lugar donde se desarrollarán los procesos de deliberación entre el Estado y la sociedad. Su diseño y estructura normativa determinan, en gran medida, el alcance de la participación. Estos espacios pueden ser presenciales o virtuales, aprovechando las nuevas tecnologías de la información para su implementación.

\* Coordinadora de Desarrollo y Procuración de Fondos de la Fundación Pro Niños de la Calle, I.A.P.

<sup>7</sup> Ver Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C., (2002).

<sup>8</sup> De acuerdo con Hevia e Isonza (2006), la interfaz socio-estatal es el espacio de intercambio y conflicto en el que actores sociales y estatales se interrelacionan no casual, sino intencionalmente.

En un sistema democrático puramente representativo, el mandato deliberativo es una condición que corresponde exclusivamente al Estado y se manifiesta en la existencia de normatividad.<sup>9</sup> No obstante, es a través de la propia normatividad que el Estado reconoce el derecho a la participación, estableciendo la obligación a los poderes públicos, en particular al poder Ejecutivo, de incorporar la participación ciudadana en los procesos de gobierno y gestión pública. Sin este reconocimiento normativo, la atención por parte de la autoridad de las expectativas, necesidades e intereses promovidos a través de la participación ciudadana queda sujeta a la voluntad del gobernante en turno, convirtiéndose en un asunto de interés marginal.

Por último, las capacidades mínimas de los actores son atributos que favorecen o no la participación; por una parte, porque del lado de la ciudadanía la empoderan para exigir y llevar a la práctica procesos de participación efectiva,<sup>10</sup> y por otro, del lado de los actores gubernamentales, los sensibilizan y generan disposición para promover los procesos deliberativos en el ejercicio de sus funciones.

El alcance de la influencia ciudadana está relacionado tanto con la capacidad del canal institucional para posicionar los temas de la agenda de interés de quienes participan en los mecanismos<sup>11</sup> en la agenda gubernamental, como por el empoderamiento de los actores<sup>12</sup> frente al Estado. El alcance de la incidencia está condicionado al problema público que se quiera resolver (Aguilar, 1994): un asunto de fácil resolución tiene más posibilidades de lograr acuerdos entre las partes, que uno de alta conflictividad.

La participación real de los actores en condiciones de vulnerabilidad o peor posicionados políticamente (frente a otros o al Estado) para incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno

es limitada (en muchos casos nula), ya que está ligada al grado en que puedan ejercer sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales (Abramovich & Pautassi, 2006).

El contexto nacional actual<sup>13</sup> dificulta las condiciones para que los procesos de participación ciudadana sean accesibles a todos los sectores, lo que indirectamente limita el derecho a la participación plena.<sup>14</sup>

Aquel Estado que promueve la institucionalización de los procesos participativos contribuye a reducir la inequidad política, económica y social, al ofrecer espacios que garantizan para quienes menos “pueden”, una mayor capacidad de exigibilidad y, a su vez, garantiza la voluntad política de incluir las demandas, en cualquier nivel de influencia.

Para que una interfaz socio-estatal sea efectiva, se requiere que el Estado genere condiciones que favorezcan la deliberación pública.<sup>15</sup> Estas condiciones son:

1. Respeto a los derechos humanos.
2. Transparencia y rendición de cuentas.
3. Canales institucionales claros (marcos normativos *ad hoc* para la participación ciudadana).
4. Autoridades capacitadas y sensibilizadas en procesos participativos, y
5. Confianza en las instituciones (Serrano, 2015).

Cuando se habla de canales institucionales se hace referencia a la manera en que el Estado instrumenta la participación. Existe una amplia gama de mecanismos de participación ciudadana institucionalizados.<sup>16</sup> Dependiendo de su diseño, estos tienen distintos niveles de influencia en la toma de decisiones.<sup>17</sup>

De acuerdo con la Figura 1.1, en México la participación ciudadana se concentra en los niveles de información y de consulta. En este sentido, los consejos consultivos,

9 La Constitución, leyes, reglamentos, normas, acuerdos, lineamientos o criterios publicados por la autoridad y con vigencia jurídica efectiva.

10 Capacidades organizacionales, políticas, destrezas técnicas, habilidades de negociación, manejo de redes, uso de tecnologías de información y comunicación.

11 En muchos casos, estos asuntos provienen de la agenda pública.

12 Las razones de esta falta de participación van más allá del simple desconocimiento de sus derechos; se carece de una oferta de empoderamiento y de mecanismos institucionales que logren superar esta demanda ciudadana, ausente en sectores de la población en desventaja social (Abramovich & Pautassi, 2006).

13 Que presenta un amplio deterioro de las condiciones sociales.

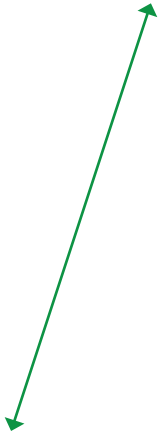
14 La sociedad sigue excluida de la toma de decisiones, el diseño y ejecución de las políticas públicas (Cervantes, 2015).

15 En un marco de democracia.

16 Muchas veces se acota la participación ciudadana a consejos asesores, técnicos o consultivos, cuando estos solo representan una pequeña porción de la diversidad de mecanismos que pueden diseñarse *ad hoc* para la participación ciudadana.

17 La intermediación política es una forma de incidencia no incluida en esta tabla, ya que es una mediación (ejercida en sentido vertical) a través de actores con ventajas posicionales que establece relaciones con ciudadanos, actores colectivos, organizaciones e instituciones, por un lado, e instancias de autoridad pública localizadas en niveles superiores (Gurza & Zaremberg, 2012). Más que un canal institucional, es una sofisticación de la lucha no formal de los actores sociales al margen de las instituciones y reproduce la inequidad entre los actores que participan de los procesos de incidencia política.

**Figura 1.1. Niveles de influencia de los Mecanismos de Participación Ciudadana**

Mínima influencia	Nivel	Mecanismo
	Información	Encuestas, información pública, transparencia proactiva, audiencias públicas y reuniones de información.
	Consulta	Consulta ciudadana, contacto directo, reuniones de grupos de interés, consejos consultivos.
	Asociación	Acuerdos y convenios de concertación, comités de asesoría, redes y comunidades de política.
	Evaluación	Comités o consejos de evaluación.
	Delegación	Acuerdos y convenios de concertación, estudios de estimación, preferencia ciudadana, presupuestos participativos.
	Máxima influencia	Control*

\* La participación ciudadana en todas sus expresiones puede ser considerada como “una forma de materializar controles democráticos no restringidos a la arena electoral” (Isunza, 2014).

Fuente: Elaboración propia a partir de Guillen et al (2009).

cuyo nivel de influencia es bajo, representan el modelo de participación de interfaz socio-estatal más utilizado en México.<sup>18</sup>

Cabe destacar que en América Latina el desarrollo de los mecanismos institucionalizados de participación es bastante reciente, y se limita a algunos países. Además, esta participación no es lo suficientemente efectiva y se encuentra sujeta a la buena voluntad de los gobernantes y a su contexto político, más que a “la bondad intrínseca de los diseños institucionales” (Canto, 2008). Esta situación genera una simulación donde se “reconoce” la participación sin una garantía del derecho ciudadano, y sin efectos en la vigilancia y control de los gobernantes, o en la incidencia en las decisiones públicas que afectan el desarrollo.

Otro factor a considerar para los procesos de participación ciudadana es la repolitización de la sociedad civil y la existencia de redes comunicativas entre los actores sociales que participen: Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), colectivos y organizaciones de trabajadores o de campesinos, ya sea con intermediación política o que se auto-representen. Las demandas al sector público se articulan así desde la

reivindicación del tejido social, donde el Estado es el principal articulador.

Más allá de la cuestión del tipo de mecanismo, del nivel de influencia o la capacidad de incidencia, se debe mantener claro el objetivo final del ejercicio del derecho a la participación: que se ejerzan de manera plena y progresiva todos los derechos humanos para todas las personas.

En cuanto a espacio de participación ciudadana circunscrito al sector ambiental,<sup>19</sup> los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable son ejemplo de Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados de tipo colegiado y consultivo. Por su naturaleza, no se espera que generen una incidencia directa, pero funcionan como espacio de contrapeso democrático<sup>20</sup> de la SEMARNAT, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados. Si bien se tiene la percepción de que los CCDS son un mecanismo de avanzada en el contexto nacional (Hevia e Isunza, 2012; Gómez y Varela, 2012), aspectos como la representatividad y la rendición de cuentas de quienes participan en este mecanismo, así como su eficacia y alto costo, entre otros, quedaron al margen de las discusiones académicas y abiertas, por lo que ahora se revisan a la luz de la evidencia documental.

<sup>18</sup> Secretaría de Gobernación (2017).

<sup>19</sup> Ramo administrativo 16. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>20</sup> En la lógica de “aquellos que ejercen los ciudadanos de manera directa, mediante sus asociaciones, o a través de otros ciudadanos que, si bien fungen como representantes, no han perdido su condición de ciudadanos y, por tanto, no han asumido funciones como agente estatal” (Isunza, 2014).

### 3. Los mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental en México

**Jorge Carbajal, Vicente Silva\* y Alberto Rojas**

La participación ciudadana institucionalizada en México tiene múltiples instancias que van desde asambleas, comités, consejos, foros de consulta, grupos de trabajo y juntas, hasta mesas de diálogo y observatorios. En un reporte elaborado por la Secretaría de Gobernación (2017) se identificaron 471 Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados (MPCI), que fueron operados en 2016 en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De acuerdo a la clasificación del tipo de mecanismo utilizada en este reporte, los más utilizados fueron los consejos (31.6%), seguidos por grupos de trabajo (22.7%), mesas de diálogo (12.3%), comités (9.6%) y foros de consulta (9.3%). Cabe señalar que este reporte considera tanto los MPCI de carácter permanente (consejos, comités, comisiones, juntas de gobierno), así como aquellos de carácter temporal (foros de consulta, mesas de diálogo, encuestas, reuniones públicas de información).

Según el informe, el sector o ramo administrativo “medio ambiente y recursos naturales” concentró en 2016 el mayor número de MPCI, con 158 mecanismos, equivalente a 33.5% del total identificado (le sigue el sector “Gobernación”, con 97 mecanismos, equivalente al 20.6% del total). Estas cifras permiten dimensionar el tamaño de la oferta y actividad participativa en el sector ambiental federal en México.

Este sector, encabezado administrativamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), reconoce en su marco normativo de manera general los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

*Las consultas públicas:* son eventos de carácter temporal promovidos por la SEMARNAT y sus organismos sectorizados, en los que la información relativa a un asunto de interés ambiental se pone a disposición de la ciudadanía; esta participa y se recaban sus opiniones, propuestas y demandas. Dichas

consultas pueden realizarse mediante foros abiertos (convocatoria pública) o cerrados (invitación directa), por medios digitales o de forma presencial. “Incluye las consultas temáticas, las publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en el caso de las normas oficiales mexicanas, así como las consultas registradas en la Gaceta Ecológica, en el caso de las manifestaciones de impacto ambiental” (Silva, 2016) y los espacios consultivos en los procesos de ordenamiento ecológico territorial (de carácter temporal y local). Cuando las obras o actividades puedan ocasionar daños al ambiente, y para evitar o reducir sus efectos negativos, cualquier persona puede solicitar a la autoridad una consulta pública acerca de su impacto ambiental. Si la SEMARNAT considera que el proyecto puede ocasionar desequilibrios ecológicos graves por daños a la salud pública o a los ecosistemas, tiene la atribución de organizar una reunión pública de información bajo determinados lineamientos (artículo 43 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental) (Silva, 2016).<sup>21</sup>

*Los órganos colegiados de consulta:* son espacios en los que participa la sociedad, instrumentados por mandato o acuerdo de creación expedidos por la SEMARNAT, o de sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados. La participación puede ser de base sectorial (sectores que se consideran relevantes para cada materia), individual (personas físicas) o mixta. Además, pueden ser de naturaleza consultiva, diálogo, cogestión/codecisión, control/vigilancia o mixta. En estos espacios se promueve la participación ciudadana mediante la emisión de propuestas, opiniones o recomendaciones en torno a planes, programas, proyectos, leyes, normas y demás instrumentos de política ambiental. En esta categoría se incluye a los consejos o comités consultivos, técnicos, de cuenca, asesores, comités de vigilancia, ordenamiento ecológico, subcomités y grupos de trabajo para la elaboración o revisión de normas mexicanas y normas oficiales mexicanas (Silva, 2016). Su alcance puede ser nacional, regional, estatal o local, dependiendo de sus atribuciones. Pueden ser temporales, como el caso de los Comités

\* Subdirector de Participación Social de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT.

<sup>21</sup> En dicha reunión pública, el “promovente” debe exponer los aspectos técnicos ambientales de las obras o actividades de que se trate, los posibles impactos que se ocasionaría por su realización y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas; asimismo, deberán atender las dudas y comentarios que le sean planteados por el público. Una vez concluida la reunión y antes de que se dicte la resolución en el procedimiento de evaluación, los asistentes pueden formular observaciones por escrito y la SEMARNAT los debe anexar al expediente.

de Ordenamiento Ecológico, o permanentes, como el caso de los Consejos de Cuenca. La mayoría de los MPCÍ se encuentran fundados en el artículo 159 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y en diversas leyes sectoriales.

Los MPCÍ de tipo órganos colegiados de carácter permanente y nacional (Tabla 1.1.) son de particular interés para el presente diagnóstico, dada la institucionalización de su estructura y la complejidad de los procesos de operación que implementan para ejercer controles democráticos de quienes ostentan el poder de decisión gubernamental en el sector ambiental. Actualmente, existen 12 MPCÍ de este tipo,<sup>22</sup> de los cuales 11 son consultivos y 1 de deliberación (el Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua). En relación con su integración, 9 mecanismos de este tipo están conformados por actores sociales y gubernamentales, mientras que 3 se integran sólo por actores sociales (Consejo Consultivo del Agua, Consejo de Cambio Climático y el Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte).

En lo que hace a los MPCÍ de *tipo órganos colegiados* del sector ambiental de carácter subnacional y permanente (Tabla 1.2.) encontramos MPCÍ cuyo ámbito de actuación puede abarcar asuntos donde existe concurrencia de atribuciones de los distintos órdenes de gobierno, según lo establecen los ordenamientos legales correspondientes en materia ambiental federal. La excepción son los CCDS Núcleo que, si bien incorporan la participación de representantes de los poderes estatales, su ámbito de actuación se limita a los asuntos de competencia federal. La mayoría de estos mecanismos son consultivos, salvo los Consejos de Cuenca, en donde sí se formulan y ejecutan programas y acciones en materia hídrica.

Por último, encontramos MPCÍ de *tipo órganos colegiados* de carácter nacional y permanente que derivan de ordenamientos legales de otras materias, pero que están relacionados con el sector ambiental federal (Tabla 1.3.)

Asimismo, en el sector ambiental federal existen *instrumentos*<sup>23</sup> que pueden ser utilizados por la ciudadanía

para potenciar o canalizar su participación, en tanto formen parte de una serie de acciones enfocadas a influir en las decisiones públicas en materia ambiental, como son: 1) peticiones ciudadanas, 2) mecanismos de transparencia y acceso a la información, 3) denuncia ciudadana y 4) acuerdos y convenios de concertación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

1. *Las peticiones ciudadanas*: se refieren a los escritos, sustentados en el derecho de petición establecido en el Artículo 8 constitucional, mediante los cuales la ciudadanía solicita información u orientación de diversa índole o manifiesta su preocupación por algún tema de su interés. Existen dos vías para recibir las peticiones: a) las que proceden de la Oficina de la Presidencia de la República, la Oficina del Secretario del Ramo y las que recibe directamente la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) “incluidas las peticiones electrónicas a través del sitio de Contacto Ciudadano en la página web de la SEMARNAT” (Silva, 2016), y b) las que reciben y atienden las diferentes unidades administrativas de la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados (SEMARNAT, 2014).
2. *Los mecanismos de transparencia y acceso a la información*: sustentados en el artículo 6 constitucional y regulados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), así como por la LGEEPA, se refieren a los medios de atención a las solicitudes de información, en este caso en materia ambiental, a través de las Unidades de Transparencia de la SEMARNAT y de sus organismos sectorizados, que se reciben mediante el Sistema Infomex, Gobierno Federal y la Plataforma Nacional de Transparencia (INAÍ, 2017). La finalidad de dichas unidades es garantizar el derecho de acceso a la información y que esta cumpla con los criterios de calidad, oportunidad, confiabilidad y accesibilidad. Dicha información permite a la ciudadanía conocer el quehacer del gobierno en el sector ambiental, dar seguimiento a las acciones emprendidas, evaluarlas e identificar la

<sup>22</sup> Estrictamente, el Consejo de Cambio Climático no se encuentra sectorizado a medio ambiente porque el tema que aborda es de carácter transversal al gobierno federal. No obstante, la SEMARNAT, a través de la Dirección General de las Políticas para el Cambio Climático de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, es quien se encarga de la gestión del mecanismo.

<sup>23</sup> Para los fines de este documento, los *mecanismos* son canales que están diseñados para que los actores sociales “incidan” directa o indirectamente en los asuntos públicos, mientras que los *instrumentos* son las herramientas que, si bien no tienen una naturaleza *per se* para la incidencia, pueden ser utilizados por los actores sociales como parte de una serie de acciones para incidir en los asuntos públicos.

**Tabla 1.1. MPCl de tipo órganos colegiados del sector ambiental federal de carácter nacional y permanente**

Nombre del mecanismo	Tipo de participación	Base normativa	Objeto	Perfil de sus integrantes
Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS)	Consultiva	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Art. 159) / Acuerdo de Creación de los CCDS SEMARNAT (29 de septiembre de 2011)	Facilitar la participación de la ciudadanía en la política ambiental, así como en el análisis de temas nacionales e internacionales en materia de medio ambiente y recursos naturales.	Representantes de organizaciones no gubernamentales y de carácter social, del sector empresarial, de instituciones académicas, de organizaciones de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, del sector legislativo y de los gobiernos estatal y federal.
Consejo Consultivo del Agua	Consultiva	Ley de Aguas Nacionales (Art. 14 BIS 1)	Asesorar, recomendar, analizar y evaluar los problemas nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento y restauración de los recursos hídricos, así como sobre convenios internacionales en la materia.	Integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto.
Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (CONAVIS)	Consultiva	Ley General de Vida Silvestre (Artículo 16) / Acuerdo de Creación del CONAVIS (17 de marzo de 2009)	Propiciar y fomentar la participación equilibrada de la sociedad en la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.	Representantes del sector académico y de investigación, de organizaciones no gubernamentales, de productores y empresarios y del sector social y privado con experiencia en la materia.
Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAP)	Consultiva	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Art. 56 Bis)	Opinar y apoyar sobre la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.	Representantes de organizaciones no gubernamentales, de carácter social y privado, de instituciones académicas y centros de investigación, de agrupaciones de productores y empresarios y servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal, así como personalidades de reconocido prestigio en la materia.
Consejo Nacional Forestal (CONAF)	Consultiva	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Art. 155)	Órgano de asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de los criterios de política forestal y de los instrumentos de política forestal previstos en esta ley.	Consejeros nombrados por los sectores académico, profesional, social e industrial, así como por organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas, gobierno federal y consejos estatales.
Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental (CCNSQ)	Consultiva	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (Art. 36) / Acuerdo de Creación (16 de febrero de 2011)	Asesorar sobre la producción, generación, transporte, almacenamiento, uso, manejo, tratamiento y disposición final de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos sujetos a convenios internacionales para proteger el medio ambiente.	Representantes de los sectores empresarial, académico y de organizaciones de la sociedad civil, así como servidores públicos de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan atribuciones en la gestión de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos.

Nombre del mecanismo	Tipo de participación	Base normativa	Objeto	Perfil de sus integrantes
Comité Nacional de Humedales (CNH)	Consultiva	Plan Estratégico 2009-2015 de la Convención Ramsar (1971) / Acuerdo de CONAP	Asesorar a la SEMARNAT en materia de humedales.	Representantes de organismos públicos y privados y personas físicas del sector privado, académico y social, interesados por la problemática en materia de humedales y su gestión, incluyendo su conservación, uso, manejo y restauración, así como las formas para su atención y solución.
Comités Técnicos Consultivos para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (CTC REDD+)	Consultiva	Estrategia Nacional REDD+	Promover la construcción de un mecanismo funcional, eficaz y participativo para el diseño y aplicación de la Estrategia Nacional REDD+, que garantice transparencia, y maximice los beneficios económicos, ambientales y sociales.	Representantes de la sociedad civil organizada, incluidos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de grupos indígenas o grupos indígenas, organizaciones productoras forestales, organizaciones campesinas, instituciones educativas y de investigación, organizaciones de la iniciativa privada y representantes gubernamentales vinculados al tema.
Consejo de Cambio Climático (C3)	Consultiva	Ley General de Cambio Climático (Art. 51) / Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (Art. Del 26 al 33).	Asesorar a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en materia de cambio climático.	Miembros provenientes de los sectores social, privado y académico con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático.
Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCNACAAN)	Consultiva	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Art. 17) / Acuerdo de Creación de los CCDS (Art. 15, 16, 17 y 18)	Asesorar al Gobierno de México sobre la aplicación y ulterior desarrollo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.	Miembros de la sociedad, incluyendo representantes de organizaciones y personas sin vinculación gubernamental.
Comité Asesor Científico	Consultiva	Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (DOF, 16 de marzo de 1992), Artículo 5.	Asesorar a la CONABIO en materia de biodiversidad.	Representantes de los sectores social y privado que tengan relación con la investigación científica y con los procesos de aprovechamiento, utilización y conservación de los recursos biológicos.
Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua	Deliberación	Ley de Aguas Nacionales (Art. 10)	Fungir como órgano de gobierno de la Comisión Nacional del Agua	Representantes de prestigiosas organizaciones ciudadanas, con experiencia relacionada con las funciones de la Conagua.



**Tabla 1.2. MPCl de tipo órganos colegiados del sector ambiental de carácter subnacional y permanente**

Nombre del mecanismo	Tipo de participación	Base normativa	Objeto	Perfil de sus integrantes
Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable Regionales y Núcleo	Consultiva	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Art. 159) / Acuerdo de Creación de los CCDS de la SEMARNAT (29 de septiembre de 2011)	Facilitar la participación de la ciudadanía en la política ambiental, así como en el análisis de temas nacionales e internacionales en materia de medio ambiente y recursos naturales.	Representantes de organizaciones no gubernamentales y de carácter social, del sector empresarial, instituciones académicas, organizaciones de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, sector legislativo y gobiernos estatales y federal.
Consejos Asesores en Áreas Naturales Protegidas	Consultiva	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Artículo 47) y Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas (Artículos 17 al 30 y 78)	Asesorar y apoyar el trabajo de las direcciones de las áreas naturales protegidas.	Representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, del sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales de las áreas naturales protegidas.
Consejos Forestales Regionales y Estatales	Consultiva	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Art. 157)	Órganos de carácter consultivo, asesoramiento y concertación en materia de planeación, supervisión, evaluación de las políticas y aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales, incluyendo las normas oficiales mexicanas.	Representantes de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, ejidos, comunidades indígenas, pequeños propietarios, prestadores de servicios técnicos forestales, industriales, y demás personas físicas o morales relacionadas e interesadas en cada una de las demarcaciones.
Comités Técnicos Consultivos Estatales para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (CTC REDD+)	Consultiva	Estrategia Nacional REDD+	Promover la construcción de un mecanismo funcional, eficaz y participativo para el diseño y aplicación de la Estrategia Nacional REDD+, que garantice transparencia, y maximice los beneficios económicos, ambientales y sociales.	Representantes de la sociedad civil organizada, incluidos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas, productoras forestales, campesinas, de la iniciativa privada, instituciones educativas y de investigación, así como representantes gubernamentales.
Consejos de Cuenca	Deliberación	Ley de Aguas Nacionales (Art. 13)	Formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.	Representantes (al menos 50%) de organizaciones de la sociedad civil y del sector académico, usuarios vocales; representantes de los diferentes sectores existentes en las cuencas: agrícola, industrial, público urbano, servicios, entre otros. Representantes del gobierno estatal (máximo 35%) y del gobierno federal.
Comités de Ordenamiento Ecológico (Regionales y Locales)	Deliberación	Reglamento de LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico (Art. 68)	Coordinar la elaboración, seguimiento y actualización de los programas de ordenamiento ecológico a fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable.	Representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal (según sea el caso), así como personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado, social y académico.

**Tabla 1.3. MPCl de tipo órganos colegiados relacionados con el sector ambiental (permanentes-nacionales) derivados de ordenamientos legales de otras materias**

Nombre del mecanismo	Tipo de participación	Base normativa	Objeto	Perfil de sus integrantes
Comité Técnico de Normalización Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Cotemarnat)	Consultiva	Ley Federal sobre Metrología y Normalización (Art. 51-B, 62) / Reglamento de Ley Federal sobre Metrología y Normalización (Art. 47)	Elaborar, modificar, revisar y cancelar las Normas Mexicanas (NMX) de la SEMARNAT y de la Conagua, así como promover su cumplimiento.	Vocales representantes de confederaciones, cámaras y asociaciones, organizaciones de productores, organismos paraestatales, centros de investigación científica o tecnológica, organismos no gubernamentales..
Consejo Consultivo Mixto	Consultiva	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (Artículo 21)	Órgano auxiliar de consulta y opinión de la propia Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM).	Representantes de asociaciones, cámaras o empresas de los sectores privado, social y productivo.
Consejo Consultivo Científico	Consultiva (obligatoria)	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)/ Reglas de Operación de la CIBIOGEM (Artículos 57 y 58)	Órgano de consulta obligatoria de la propia CIBIOGEM en aspectos técnicos y científicos en biotecnología moderna y bioseguridad de OGMs.	Personas con conocimiento científico o tecnológico que cuenten con experiencia en materia de evaluación, control y gestión de riesgos de OGMs, ya sea a la salud humana, al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola, o en biotecnología moderna aplicada a la investigación, creación y desarrollo de este tipo de organismos.
Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Comarnat)	Deliberación	Ley Federal sobre Metrología y Normalización (Art. 62)	Elaborar las normas oficiales mexicanas y promover su cumplimiento.	Vocales representantes de confederaciones, cámaras y asociaciones, organizaciones de productores, organismos paraestatales, centros de investigación científica o tecnológica, organismos no gubernamentales, así como organismos desconcentrados y descentralizados de la SEMARNAT.
Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (Sinades)	Deliberación	Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Art. 22) / Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD)	Coordinar la suma de esfuerzos contra la desertificación e identificar oportunidades para extender y profundizar la comprensión y medidas respecto a la degradación de tierras.	Representantes de diversas dependencias federales, estatales y municipales relacionadas con la desertificación y degradación de suelos, productores rurales y organismos de la sociedad civil.

forma en que se tomaron las decisiones. Asimismo, la transparencia es el instrumento mediante el cual la SEMARNAT, como sujeto obligado, da cuenta de sus acciones y las documenta, genera, sistematiza y proporciona la información a la sociedad bajo el principio de máxima publicidad.

3. *La denuncia ciudadana*: consiste en un procedimiento administrativo, ejecutado mediante un escrito, a través del cual una persona u organización social denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), actos que puedan producir un desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, en los términos de lo previsto en la LGEEPA (Silva, 2016). “Adicionalmente, la Ley Federal

de Responsabilidad Ambiental regula la responsabilidad por los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental” (Silva, 2016).

4. *Los acuerdos y convenios de concertación con OSC*: son instrumentos jurídicos que permiten vincular a las OSC con el gobierno para el fomento de las actividades que realizan conforme a la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la

Sociedad Civil. En este caso, dichas organizaciones administran, preservan y vigilan el medio ambiente y los recursos naturales, de conformidad con las funciones previstas en acuerdos y convenios de concertación con el gobierno, mismos que “constituyen instrumentos diseñados para que los ciudadanos ejecuten algún componente de las políticas públicas, la ejecución de proyectos específicos, y no en la definición, seguimiento y evaluación de las mismas” (Silva, 2016).

Este mapeo da cuenta del contexto de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana institucionalizados del sector ambiental federal de México; no obstante, el breve análisis de su diseño institucional solo arroja un poco de luz acerca del funcionamiento de los mismos. A continuación, profundizaremos en el análisis del diseño institucional y la operación de los CCDS de la generación 2011-2016.

CAPÍTULO II

# DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS CCDS 2011-2016



## Alberto Rojas

En este capítulo<sup>24</sup> se analiza el diseño de los CCDS a partir de su normatividad, considerando aspectos como tipo de participación, objeto, base de integración, requisitos y procedimientos de acceso, funciones, estructura y organización interna, mecánica de trabajo, así como la organización y los procedimientos institucionales de gestión.

## 1. Antecedentes de los CCDS

Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) representan el principal Mecanismo de Participación Ciudadana Institucionalizado (MPCI) de la SEMARNAT, sus órganos desconcentrados y descentralizados, además de ser el primer mecanismo de naturaleza colegiada y de base asociativa que funcionó dentro de este ramo de la administración pública federal.

### 1.1. Acuerdos internacionales

Los CCDS tienen su base en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, firmada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

En este documento, los Estados parte reconocieron la importancia de “generar una sociedad participativa que incida en las decisiones que afectan el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar<sup>25</sup> de la sociedad (Rojas, 2016). Lo que es, junto con la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto, la base del actual 16° Objetivo de Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)<sup>26</sup>, suscrito por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, considera la obligación de los tres Estados de “fomentar la participación de la sociedad en el establecimiento de las políticas ambientales, mediante la creación en cada uno de ellos de un Comité Consultivo Nacional que asesore a

sus gobiernos en la aplicación del ACAAN” (Rojas, 2016), lo que fue retomado en el último Acuerdo de Creación de los CCDS.

### 1.2. Marco normativo y programático

Los tres instrumentos normativos internacionales descritos en los párrafos anteriores sentaron las bases para incorporar en la LGEEPA,<sup>27</sup> el artículo 159 que establece la creación de “órganos de consulta” de la siguiente manera:

*La Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la Secretaría. Cuando la Secretaría deba resolver un asunto sobre el cual los órganos a que se refiere el párrafo anterior hubiesen emitido una opinión, la misma deberá expresar las causas de aceptación o rechazo de dicha opinión. (H Congreso de la Unión, 2016).*

La entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) ejerció por primera vez este artículo a través del *Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional y cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de abril de 1995, que es el instrumento normativo en el que se establecen las bases de integración y operación de este MPCI. En su publicación se reconoce que los CCDS permiten “hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocen para los ciudadanos y las organizaciones sociales en las disposiciones contenidas en la LGEEPA, la [entonces] Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la [entonces] Ley de Pesca y otras leyes aplicables, así como aquellos contenidos en instrumentos jurídicos internacionales que México ha adoptado, tales como la Declaración de Río de Janeiro

24 En la elaboración de este capítulo se utilizó en parte el texto de Rojas (2016).

25 Hoy este derecho hace referencia a un medio ambiente sano.

26 Publicado el 21 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

27 Ley marco en materia ambiental de México.

sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el ACAAN, y otros de carácter regional y bilateral” (Rojas, 2016).

Este Acuerdo ha sufrido seis actualizaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación:

- 21 abril de 1995;
- 26 de octubre del 2000;
- 21 de noviembre del 2002;
- 3 de octubre del 2006;
- 14 de marzo del 2008 y,
- 29 de septiembre de 2011.

Considerando la última actualización,<sup>28</sup> hasta el momento han existido cinco generaciones de consejeros de los CCDS: 1997-2000, 2002-2004, 2005-2008, 2008-2011 y 2011-2016. Cabe destacar que en la última generación participan consejeros de la generación previa, derivado de la posibilidad de reelección, por lo que existen consejeros que tienen hasta 8 años en el mecanismo.

El Acuerdo de Creación vigente establece que la instancia nacional tiene la facultad de aprobar el Reglamento Interno de los CCDS,<sup>29</sup> publicado por la Secretaría en su portal electrónico.<sup>30</sup> Cabe destacar que dicho reglamento presenta dispositivos contradictorios con lo previsto por el Acuerdo de Creación.<sup>31</sup>

Respecto al marco programático, los CCDS se sustentan en las metas 1 (México en Paz), 2 (México Incluyente) y 4 (México Próspero) del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, que consideran la promoción de la participación social en la vida democrática, en las políticas públicas y en la gestión ambiental (PNUD México, 2014).

Por su parte, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, reconoce la importancia de consolidar los CCDS, al

establecer que se debe “fortalecer la operación y el impacto en la política ambiental de los órganos de participación ciudadana, garantizar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas”. Este instrumento cuenta con una matriz de indicadores, dentro de la cual uno de los más relevantes es el Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental, que considera las actividades de los CCDS como parte fundamental de los datos que se agregan en este indicador (Rojas, 2016). Existen otros documentos normativos que rigen algunos de los procedimientos al interior de la Secretaría, como el *Procedimiento de Atención a Recomendaciones de los CCDS*,<sup>32</sup> que ordena el procedimiento de gestión de las recomendaciones que generan los CCDS.

### 1.3. Colaboración SEMARNAT-PNUD

La colaboración de organismos internacionales con el gobierno mexicano tiene larga tradición. En este sentido, temas como la participación ciudadana han sido abordados de diversas maneras mediante proyectos de colaboración del Gobierno mexicano con organismos internacionales. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha puesto especial interés en estos temas; como resultado, se han establecido marcos de cooperación específicos en esta materia.

La SEMARNAT, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y el PNUD, en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y del Documento de Programa de País (CPD), instrumentaron a través de Documentos de Proyecto (PRODOC) el *Proyecto Mex/95/G81 “Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Políticas Públicas y Desarrollo Sustentable”* (FSC), cuyo objetivo fue promover la participación ciudadana institucionalizada a través de consejos consultivos, los cuales se presentan en el Marco de Resultados y Recursos, teniendo como principal sujeto de atención a los CCDS (Rojas, 2016). Al pasar de los años, esta cooperación se ha refrendado. A la fecha

<sup>28</sup> DOF. (29/09/2011). *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. México: SEMARNAT.

<sup>29</sup> El Acuerdo de Creación no especifica quién elaborará este Reglamento, únicamente su aprobación a la decisión del Consejo Nacional (Rojas, 2016).

<sup>30</sup> Cuarto Transitorio del Acuerdo de Creación DOF. (29/09/2011). *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. México: SEMARNAT. Cabe destacar que el Reglamento vigente data del 23 de abril de 2013, está rubricado por el titular de la UCPAST, que funge como Secretario Técnico del Consejo Nacional, su carácter es limitado a la operación del CCDS y representa un instrumento normativo sujeto al Acuerdo de Creación. Este reglamento consta de nueve capítulos.

<sup>31</sup> Una de estas contradicciones es el tiempo que los consejeros pueden permanecer en el cargo, en cuyo caso el Reglamento Interno va más allá del Acuerdo de Creación. “Esta contradicción, de hecho, genera confusión entre los integrantes del CCDS, quienes al ver que el Reglamento fue firmado por la autoridad con la que están más en contacto (UCPAST-SEMARNAT) y desconociendo principios del derecho como el de la jerarquía normativa, ‘asumen’ que el Reglamento está bien elaborado, por lo que actuarán ya sea en función de la interpretación que esté más ‘a la mano’ o aquella que les sea más conveniente a sus intereses. Esto es una constante al momento de confrontar el Reglamento con el Acuerdo de Creación” (Rojas, 2016).

<sup>32</sup> SEMARNAT (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT.

se han firmado nueve Proyectos de cooperación entre el PNUD y el gobierno mexicano, todos centrados en la creación, actualización y gestión de los CCDS (Rojas, 2016). El último PRODOC se denomina “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019).

Este proyecto es de particular relevancia para comprender el funcionamiento de los CCDS, ya que “ha sido el mecanismo que ha garantizado la continuidad del instrumento a lo largo de cuatro administraciones distintas, desde 1995 hasta 2016, consolidando este espacio al interior del sector, además de representar el brazo administrativo para el ejercicio de los recursos financieros, materiales y técnicos asignados bajo un Sistema de Gestión por resultados” (PNUD México, 2014), que permite “mantener operativo el CCDS, dar asistencia técnica, atención personalizada y acompañamiento a la actividad tanto para los 558 integrantes del CCDS, como a las autoridades responsables de gestionar el Consejo desde la SEMARNAT” (Rojas, 2016).

El PRODOC fue actualizado mediante una Revisión Sustantiva en febrero de 2017. Este PRODOC se presenta a manera de Marco Lógico con cinco resultados específicos. Antes de la actualización del proyecto, el PRODOC contaba con cuatro resultados, cada uno con indicadores de seguimiento, que sumaban un total de 16 indicadores. “De los 16 indicadores previstos en los resultados del PRODOC, únicamente dos no corresponden a actividades relacionadas directamente con el CCDS” (PNUD México, 2014). Por lo que se concluye que el Proyecto PNUD, está orientado fundamentalmente a soportar la gestión de los CCDS, en “una condición de nodrizaje” (Rojas, 2016).

## 2. Tipología del mecanismo

Los CCDS son un MPCl de tipo órgano colegiado consultivo permanente, que se conforma a su vez por 39 instancias: 1 nacional, 6 regionales y 32 núcleos estatales, como órganos institucionalizados de participación

ciudadana<sup>33</sup> con enfoque temático ambiental para asuntos de competencia federal. Además, cuenta con un enfoque territorial<sup>34</sup> y sectorial.<sup>35</sup>

El PRODOC del Proyecto PNUD describe los tres factores que determinaron el diseño estructural de los CCDS:

1. El enfoque temático responde a que “la actividad de los CCDS se basa en la emisión de recomendaciones, aportaciones y reflexiones, en torno a temáticas establecidas en la agenda ambiental” (PNUD México, 2014).
2. El enfoque territorial se refiere a “la naturaleza de la problemática ambiental que, a nivel espacial, no tiene límites físicos ni administrativos y, (...) a la necesidad de identificar los asuntos que requieren de la gestión pública y que se originan en los ámbitos local y regional” (PNUD México, 2014).
3. El enfoque sectorial busca garantizar “la representación de los *Grupos principales* expresados en la Agenda 21, resaltando el papel de los sectores social, privado, organizaciones no gubernamentales, académico, jóvenes, pueblos indígenas, género, legislativo y gubernamental” (PNUD México, 2014). Este enfoque sectorial procura una representatividad alta, al “garantizar dos espacios de participación para cada uno de estos sectores que, a su vez, transmiten sus preocupaciones en intereses” (PNUD México, 2014).

Los CCDS tienen 22 años de existencia normativa<sup>36</sup> y 20 años de operación efectiva,<sup>37</sup> durante los cuales ha sufrido un proceso de evolución permanente.

El objetivo de este MPCl “es fomentar la participación ciudadana en temas relacionados con las competencias federales en materia ambiental en México. En particular, el CCDS coadyuva con el análisis, asesoría, seguimiento, emisión de opiniones y recomendaciones en materia de política pública<sup>38</sup> para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sus órganos desconcentrados y descentralizados” (Rojas, 2016).

33 El PNUD los reconoce también como espacios de “concertación social” (PNUD México, 2014).

34 Local, regional y nacional.

35 Atención a grupos prioritarios así considerados por el marco legal del Ramo (Academia, OSC, empresarios, jóvenes, organizaciones de género, comunidades y pueblos indígenas, y sector social).

36 Acuerdo secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995, después de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de ese mismo año.

37 El primer Consejo inició operaciones en 1997.

38 Además, los CCDS participan en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos promovidos por la Secretaría, que fomenten la “corresponsabilidad” y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana (Acuerdo de Creación 2011).

Cabe destacar que, de acuerdo con su marco normativo, este MPCCI promueve una participación voluntaria (honorífica), colegiada, libre, activa, incluyente<sup>39</sup> e informada, en un marco de igualdad, derechos humanos, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (PNUD México, 2014).

Como veremos en los siguientes apartados, esta participación no necesariamente cubre la condición de ser incluyente, en gran medida por el diseño institucional del mecanismo.

### 3. Características del mecanismo

#### 3.1. Integración

Los CCDS están conformados por 558 integrantes,<sup>40</sup> de los cuales 448 son consejeros electos por convocatoria abierta, 96 son consejeros por invitación de la SEMARNAT para participar en las instancias núcleo, 13 son invitados por el Secretario del Ramo para participar en la instancia nacional y el propio titular de la SEMARNAT, quien preside el Consejo.

Para la integración de los CCDS se realiza una convocatoria pública que establece los requisitos para que los ciudadanos interesados, representantes de alguno de los sectores que conforman los CCDS, puedan participar.<sup>41</sup>

A primera vista, por la cantidad de participantes, pareciera que los CCDS abren el espacio a la participación de muchas voces dentro del sector; sin embargo, como se describirá a continuación, su estructura promueve el desequilibrio entre los consejeros, por lo que no todas las voces tienen el mismo peso específico al interior del mecanismo.

En su estructura, llama la atención la participación del Secretario, en carácter de Presidente del Consejo, principalmente por la función consultiva del mecanismo<sup>42</sup> y por su naturaleza de conformación sectorial, la cual no se ve reflejada por quien funge como interlocutor de la sociedad ante la autoridad (Presidente del Consejo). Ser un MPCCI consultivo presidido por la autoridad le quita

imparcialidad al mecanismo y cierto sentido de espacio para la consulta “ciudadana”.

Quitando al Presidente del Consejo, de los 557 consejeros restantes al menos una cuarta parte representa, en términos reales, intereses de sectores productivos (empresarial y sector social directamente con espacios en los Consejos, e indirectamente bajo la categoría de organizaciones no gubernamentales,<sup>43</sup> y sociedades civiles que funcionan como empresas de consultoría), lo que hace que la “iniciativa privada” tenga mayores posibilidades de representar sus intereses al interior del mecanismo respecto de otros actores sociales.

Adicionalmente, por la manera como se les convoca a participar en el mecanismo, la forma en que se seleccionan y por las personas que los representan (que no son necesariamente especialistas o sujetos que desarrollen actividades relacionadas con asuntos ambientales), los grupos en condiciones de vulnerabilidad –como los pueblos indígenas, los jóvenes y las organizaciones relacionadas con asuntos de género–, tienen escasa participación en las reuniones y discusiones al interior de los Consejos.

#### 3.2. Estructura

Como se describió en la tipología, la estructura de los CCDS está distribuida en 39 instancias de participación ciudadana, las cuales están organizadas en una lógica ascendente en tres niveles de integración de la siguiente manera:

- La base, donde se encuentran 32 Consejos Núcleo (uno por entidad federativa);
- la parte media, con seis Consejos Consultivos Regionales, y
- la cúspide, con un Consejo Consultivo Nacional.

Cada uno de estos niveles de integración (Figura 2.1.) tiene a su vez una estructura jerarquizada, la cual tiene en su base a los consejeros integrantes de cada nivel de agregación del mecanismo (17 para los núcleos y entre 20 y 35 para los regionales, en función del número de entidades federativas que agrupan); en su parte media

<sup>39</sup> La participación considera a todos los sectores representados.

<sup>40</sup> El tamaño de los CCDS, medido en términos del número de participantes (consejeros) es mayor al tamaño de la Cámara de Diputados (500 diputados), lo que da cuenta de la magnitud del mecanismo.

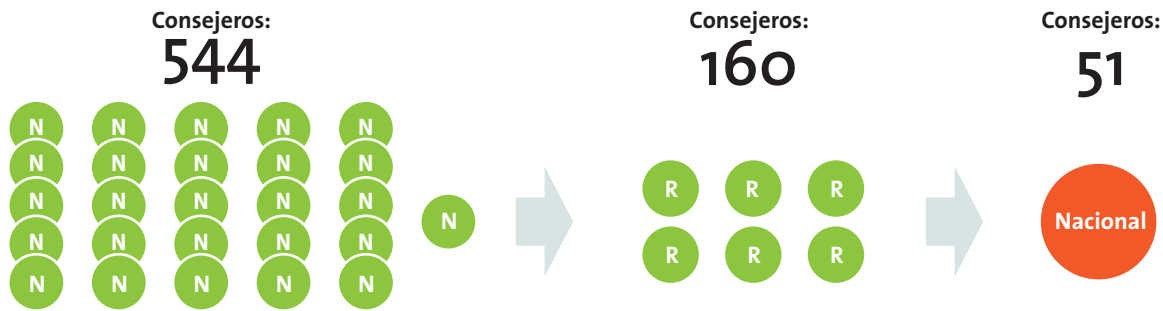
<sup>41</sup> Más adelante se describe la convocatoria y los requisitos que deben cubrir los interesados en participar de dicho proceso.

<sup>42</sup> Pareciera que el Secretario se pregunta a sí mismo, en su calidad de Presidente del Consejo, sobre los temas que le interesan a la Secretaría que él mismo dirige.

<sup>43</sup> Que debieran ser organizaciones de la sociedad civil.



Figura 2.1. Integración de los CCDS



Fuente: Rojas, 2016.

incorpora a los responsables de Comisiones Técnicas o Grupos Operativos de Trabajo (varían en número y tema), y en su cúspide a un coordinador para los Consejos Núcleo y a un presidente para los Consejos Regionales.

Existen entonces 32 Coordinadores de Núcleo y 6 Presidentes Regionales, sin que exista limitación alguna establecida para que un Coordinador Núcleo también pueda ser Presidente Regional. Todos los presidentes regionales, por diseño, son integrantes del Consejo Nacional.

Las posiciones de Coordinador y Presidente, respectivamente, concentran la mayoría de las funciones<sup>44</sup> previstas para los integrantes de los CCDS, además de tener la capacidad de mando<sup>45</sup> de cada nivel de integración del mecanismo. Cabe destacar que, al funcionar en una lógica de integración ascendente y no contar con instrumentos que eviten la acumulación de funciones conforme se escala de nivel, esta concentración de mando promueve desequilibrios de poder al interior del mecanismo,<sup>46</sup> y no un modelo horizontal de participación ciudadana. Por su diseño, esta estructura discrimina a los participantes al generar lógicas de concentración de poder, por lo que las opiniones vertidas por los consejeros que no se encuentran operando alguna función de poder al interior del mecanismo no tienen el mismo peso específico al interior del consejo y ante la autoridad, en comparación con quienes sí las ostentan. De tal manera, la estructura de los CCDS representa un “modelo jerarquizado de participación ciudadana” (Rojas, 2016).

En el diseño de los CCDS se incluyó otro mecanismo de participación ciudadana denominado Comité Consultivo Conjunto del ACAAN (DOF, 29/09/2011); esto “representa una particularidad, ya que este Comité responde a un mandato previsto en un Acuerdo Trilateral, y a que la autoridad del sector ambiental que atiende este Comité no es la UCPAST, sino la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la SEMARNAT (UCAI), la cual además debe coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores para informar sobre los trabajos que desempeña este Comité” (Rojas, 2016). En su integración, este Comité del ACAAN incluye a los seis Presidentes Regionales de los CCDS y a tres expertos en los temas vinculados al ACAAN, que son invitados por la UCAI (DOF, 29/09/2011). Cuenta con un Coordinador<sup>47</sup> elegido de entre ellos mismos por los miembros integrantes del Comité.

La falta de controles al interior del mecanismo, así como la posibilidad de concentrar posiciones de mando, ha propiciado que en la última generación de los CCDS existieran casos en los que un Coordinador de Núcleo estatal fuera también Presidente Regional y, en consecuencia, integrante del Consejo Nacional, lo que generó que en un caso -adicionalmente a las posiciones antes descritas-, también fungiera como Coordinador del Comité del ACAAN. Un súper consejero que inhibía la posibilidad de que otros consejeros participaran en estos espacios de liderazgo, lo que hace posible (y en este caso, efectiva) una integración excluyente del Consejo.

44 En el texto del Acuerdo de Creación se establecen “atribuciones” para ciudadanos. Este es un desacierto, ya que genera una expectativa de empoderamiento a quienes les otorga “atribuciones” sin ser autoridad, dándole un rango distinto respecto de los demás participantes del mecanismo a quien recibe dichas “atribuciones”. Esta situación desequilibra o jerarquiza aún más la distribución del poder y, por ende, de los recursos destinados o generados (como las redes) por el mecanismo de participación ciudadana (Rojas, 2016).

45 Promoviendo “cadenas de mando” más que articulaciones verticales democráticas (verticales en el sentido de órdenes o niveles de gobierno, más que jerarquizadas), como recomienda Hevia (2009).

46 Lo que representa un “potencial” peligro interno para el mecanismo, asociado al mal uso que se pueda dar a este poder. Véase (Arendt, 2008).

47 En el Acuerdo de Creación únicamente se contemplan las “atribuciones” del Coordinador del Comité y de quien ocupa la Secretaría Técnica del mismo, siendo el primero el único facultado para “convocar” a las sesiones de trabajo del Comité, lo que le da particular relevancia a esta posición tanto para la Secretaría como para el ciudadano que la ostenta (Rojas, 2016).

**Figura 2.2. Integración del Consejo Núcleo**

Fuente: Rojas, 2016.

A continuación, se describe la estructura del mecanismo por nivel de integración.

### 3.2.1. Estructura de los Consejos Núcleo

El Consejo Núcleo es la base de todo el mecanismo de los CCDS. De tal suerte que la integración de los Consejos Regional y Nacional se nutre de los consejeros procedentes del Núcleo; este a su vez se conforma de siete sectores sociales y de autoridades del orden local, lo que genera una constitución “multisectorial”. A primera vista esta situación parece virtuosa, ya que genera una conformación de la base a la cima del mecanismo, integrando a los sectores de mayor interés para la Secretaría, además de promover su “federalización” al hacerlo territorialmente extendido, llevando la representatividad de cada localidad al siguiente nivel de integración (regional o nacional). Así se incluyen diversas dimensiones, como la territorial y la multisectorial, en el diseño de los CCDS. Sin embargo, como se verá más adelante, la conformación de los niveles de integración Regional y Nacional no mantiene la representación sectorial del Núcleo<sup>48</sup>.

De conformidad con el Artículo 32 del Acuerdo de Creación vigente (DOF, 29/09/2011), el Consejo Núcleo está conformado por 14 ciudadanos representantes de siete sectores (Figura 2.2.):

- dos consejeros del sector académico;
- dos consejeros del sector empresarial;
- dos consejeros del sector jóvenes;
- dos consejeros del sector organizaciones no gubernamentales;<sup>49</sup>

- dos consejeros del sector organizaciones de mujeres o con perspectiva de género;
- dos consejeros de pueblos y comunidades indígenas, y
- dos consejeros del sector social.

Asimismo, lo integran tres personas invitadas por el delegado, representantes del gobierno local:

- una del poder legislativo del Estado o su suplente<sup>50</sup>;
- una del Poder Ejecutivo del Estado o su suplente, y
- un miembro del órgano consultivo estatal con temática ambiental o su suplente (en caso de existir dicho mecanismo).

Además, el Consejo Núcleo cuenta con un Secretario Técnico, que es quien ocupa la titularidad de la Delegación que corresponda, o su suplente, quien no deberá tener un nivel inferior de Subdelegado.

Se advierte una contradicción entre la integración del Núcleo y el artículo 3 del propio Acuerdo de Creación, que se refiere a los requisitos que deben cubrir los integrantes de CCDS, los cuales incluyen “No tener cargo de representación popular alguno al momento de la elección” (PNUD México, 2014). En este sentido, si de conformidad con el artículo 32 del Acuerdo de Creación, uno de los integrantes del Consejo Núcleo es (o debe ser) representante del Poder Legislativo local o su suplente, entonces no se cumple de origen la condición prevista en el artículo 3 del propio Acuerdo de Creación. De igual manera, el artículo 10 del Reglamento Interno de los CCDS contradice lo previsto en el artículo 3 del Acuerdo de Creación, al referirse a los consejeros designados a nivel local por el sector legislativo (UCPAST-SEMARNAT, 2012).

Por último, los Consejos Núcleo no cuentan con “órganos de apoyo” como sí lo tienen previsto los Consejos Regionales y el Nacional.

### 3.2.2. Estructura de los Consejos Regionales

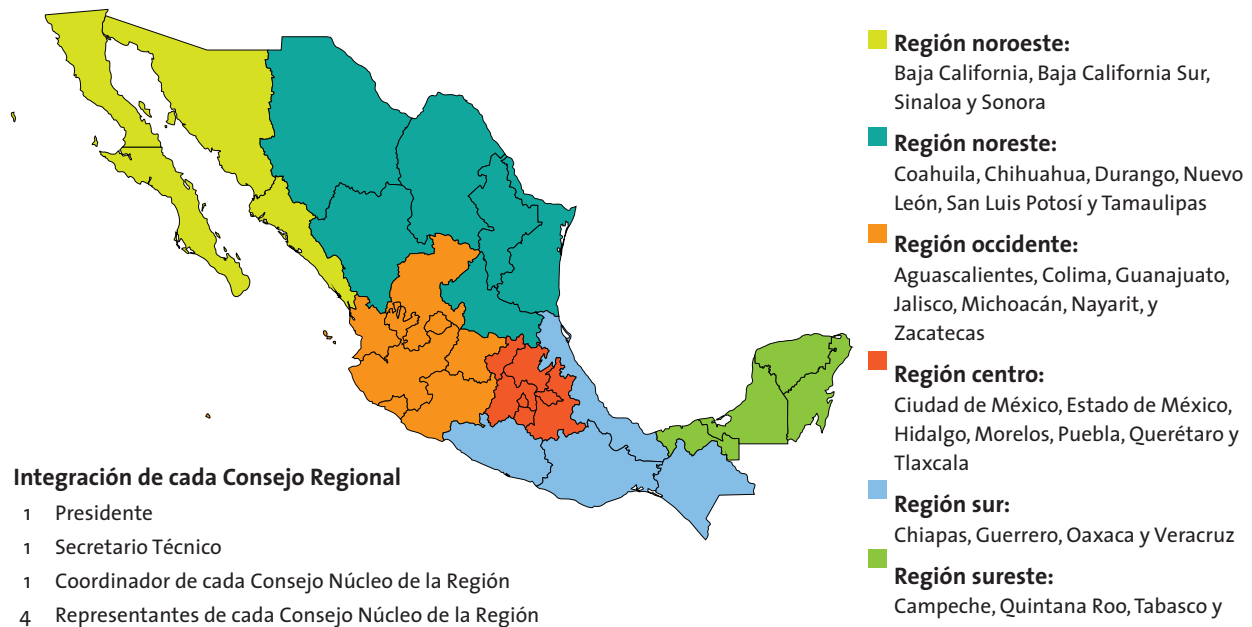
A partir de los Consejos Regionales, la integración depende de los representantes que cada Consejo Núcleo envía a cada región. De esta manera el proceso de

<sup>48</sup> Ni en la misma proporción, ni para los mismos sectores.

<sup>49</sup> El término correcto debería ser OSC.

<sup>50</sup> La constitucionalidad de esta parte del Acuerdo de Creación vigente requiere de una revisión particular, ya que un instrumento normativo emitido por una Secretaría federal no puede mandar a una autoridad distinta a la federal de su ámbito de gobierno (federal) y sector (ambiental) a realizar acción alguna. En todo caso, eso debería estar previsto en el marco legal, en particular en una ley general que distribuye competencias entre órdenes de gobierno, pero no en un Acuerdo del Ejecutivo Federal.

**Figura 2.3. Integración de los CCDS regionales**



Fuente: Rojas, 2016.

integración ascendente se hace efectivo, pero no así la representación sectorial, toda vez que en el proceso de selección de los integrantes a este nivel, los sectores y su proporcionalidad no juegan un criterio de elegibilidad entre los aspirantes a participar en un Consejo Regional, por lo que más de un sector puede no estar representado en el mismo. De igual manera puede haber más de un representante de alguno de los sectores en el regional por cada Núcleo, haciendo que en este nivel de integración ascendente la dimensión multisectorial quede anulada. En este caso, los sectores con mayor capacidad de gestión estarán mejor representados que otros.<sup>51</sup>

El Acuerdo de Creación establece en su Artículo 22 la manera como se integran los CCDS Regionales (Figura 2.3.):

- Un Presidente electo de entre quienes integren el Consejo;
- un Secretario Técnico elegido de entre quienes integran el Consejo;
- los Coordinadores del Consejo Núcleo que conforme la región, y
- cuatro representantes de cada Consejo Núcleo que conforme la región.

Los Consejos Regionales cuentan con órganos de apoyo, denominados Grupos Operativos, y con comisiones técnicas (temáticas).

En el marco normativo quedan claras las funciones de los Grupos Operativos:

- Apoyar a la presidencia en la preparación de las sesiones y trabajos del Consejo;
- analizar y evaluar la pertinencia de las recomendaciones emitidas por el Consejo Regional;
- coordinar la elaboración del programa de trabajo y los informes anuales;
- dar seguimiento a los acuerdos del Regional, y
- proponer procedimientos que permitan hacer más eficiente la operación del Consejo.

En su conformación se integran el Presidente del Consejo Regional, los Coordinadores de Núcleo y el Secretario Técnico del Consejo.

El Reglamento Interno de los CCDS establece en su Artículo 29 que estos Grupos Operativos deben reunirse preferentemente 8 días hábiles antes de la celebración de la Sesión Ordinaria del Consejo Regional. Por su

<sup>51</sup> Y con ello más empoderados, reforzando el modelo jerarquizado de los CCDS, no su horizontalidad.

**Tabla 2.1. Regiones por entidad federativa y número de consejeros que conforman los CCDS regionales, generación 2011-2016**

Región	Entidades federativas	Número de Consejeros
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.	20
Noreste	Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.	30
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas.	35
Centro	Distrito Federal*, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.	35
Sureste	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.	20
Sur	Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.	20

Fuente: Rojas, 2016.

\* Cabe aclarar que el 29 de enero de 2016 se publicó el decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Con dicho decreto, el Distrito Federal pasa a denominarse Ciudad de México y se eleva a rango de entidad federativa, que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, con todos los derechos y obligaciones que a ello conlleva.

parte, el Artículo 30 del mismo reglamento va más allá de lo previsto en el Acuerdo de Creación<sup>52</sup>, permitiendo que a dichos grupos se incorporen los Coordinadores de Comisiones Técnicas con voz y “voto” (UCPAST-SEMAR-NAT, 2012).

En estos órganos de apoyo, el Presidente Regional tendrá una función relevante, ya que al presidirlos puede evaluar si una recomendación es pertinente o no, sin que se establezcan, en el Acuerdo o en el Reglamento, los procedimientos que se deben seguir para hacer dicha evaluación de pertinencia, lo que ofrece al Presidente Regional un poder de veto *de facto* para aquellos asuntos que no sean de su interés, pudiéndolos frenar, retrasar o modificar. Lo mismo aplica para el Programa de Trabajo, pues el Presidente Regional “lleva la mano” para su elaboración, lo que le permite incluir su agenda personal o la de la organización que representa.<sup>53</sup>

A su vez, al presidir el órgano que da seguimiento a los acuerdos, el Presidente Regional puede desatender o atender con particular ventaja aquellos asuntos de su interés. Por último, al tener la función de proponer procedimientos que hacen más eficiente la operación, tiene sentido pensar que ello puede depender de si conviene a sus intereses o no, y no tanto de la eficiencia del mecanismo en sí.

Por su parte, los Coordinadores de Núcleo no solamente tienen particular relevancia a nivel local, sino que

pueden influir de manera directa en las decisiones del Consejo Regional, al participar en los Grupos Operativos, teniendo en sus manos también la oportunidad de incidir en el veto de las recomendaciones o la conformación de la agenda (por sobre los demás consejeros regionales y de núcleo). De este análisis descriptivo<sup>54</sup> se puede afirmar que el arreglo institucional previsto en el Acuerdo de Creación y en el Reglamento Interno de los CCDS, al menos hasta el nivel de integración regional, concentra poder (de decisión) en unos pocos consejeros (Coordinadores de Núcleo y Presidentes Regionales), más que distribuirlo entre todos los ciudadanos que participan en el mecanismo.

Adicionalmente a los Grupos Operativos, el Artículo 31 del Acuerdo de Creación también prevé la creación de “Comisiones Técnicas” que son grupos de trabajo que permiten analizar temas específicos, sin embargo, deja al Reglamento Interno establecer los procesos que deben seguirse para operar dichas Comisiones (DOF, 29/09/2011). Así en el Artículo 24 de dicho Reglamento, se establece que tales comisiones deben atender las agendas Azul, Gris, Verde y Transversal, previstas en las fracciones II a V del Artículo 2 del mismo reglamento, y que, además, se deberán reunir “preferentemente” de manera presencial por lo menos 10 días antes de la reunión del Grupo Operativo.<sup>55</sup> También prevé que deben estar integradas mínimo por tres personas, una de las cuales coordinará sus actividades (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).

52 Es una máxima que lo más puede lo menos, no al revés. Pero en el caso de este mecanismo es una constante que lo menos se sobrepone a lo más, en particular para aspectos de tipo normativo.

53 También podría posicionarla de tal manera que prevaleciera sobre la agenda de los demás integrantes del órgano de apoyo y del Consejo Regional.

54 Sin que se cuente aún con los datos de la parte analítica de la presente investigación.

55 Si consideramos que el Grupo Operativo se reúne 8 días antes de la Sesión Ordinaria, tenemos que, a partir de la sesión de las Comisiones Técnicas, no pueden pasar menos de 18 días para llevar a cabo una Sesión Ordinaria.

Estas Comisiones Técnicas, son órganos de apoyo muy importantes para los CCDS, a pesar de que el Acuerdo los envíe al reglamento, pues serán las unidades responsables al interior del Consejo de elaborar las recomendaciones, darles seguimiento, evaluar la *pertinencia* de las respuestas, además de hacer informes de sus actividades.<sup>56</sup>

Sobre el particular, no se advierte que exista un mecanismo en el reglamento que defina la manera en que se evaluará la pertinencia de las respuestas de la autoridad, ni cómo se determina la pertinencia de las recomendaciones enviadas a la autoridad.

El Acuerdo de Creación delimitó seis regiones: Noroeste, Noreste, Centro, Occidente, Sur y Sureste, cuya conformación no es homogénea en cuanto al número de entidades federativas representadas en cada región, por lo que la cantidad de Consejeros varía por región (Tabla 2.1.). En todos los casos, estos consejeros responden a una lógica de integración y representación ascendente.

En este punto resulta interesante señalar que los Coordinadores del Consejo Núcleo tienen una doble representación en el mecanismo, al ser protagonistas en lo local y participar también en el ámbito regional, con lo que adquieren una importancia sustantiva respecto a los demás integrantes del Consejo Núcleo y del propio Consejo Regional, porque a pesar de que pueden o no ocupar el cargo de Presidentes del Consejo Regional, llevan “la voz” del Núcleo que representan.

Al ahondar en la posibilidad de que el Coordinador del Núcleo pueda o no ser a su vez Presidente del Consejo Regional, encontramos que en la normatividad de los CCDS no existe una restricción para que el Coordinador de Núcleo, que participa en el Consejo Regional, también pueda ser Presidente o Secretario Técnico de otro nivel de integración como el Regional, situación que se verifica en el 50% de los casos para Presidentes Regionales y Secretarios Técnicos del Regional,<sup>57</sup> lo que da como resultado una hiper-concentración (en una persona) de funciones relacionadas con los CCDS. Si se considera que, además, los seis Presidentes Regionales

son integrantes del Comité Consultivo Nacional del ACAAN, entonces tenemos una posición o “cargo” de Consejería con mayor capital político y redes, además de que los recursos disponibles se concentran en estos actores, al requerir presupuesto para su movilización en las reuniones regionales, las de los núcleos (en las capitales de los Estados) y las que corresponden al Comité Consultivo Nacional del ACAAN.

Para cerrar este apartado, cabe destacar que los Presidentes de los Consejos Regionales, también pueden integrarse al Comité Consultivo Nacional del ACAAN, así como formar parte del Consejo Nacional, por lo que al menos tienen aseguradas tres representaciones, incrementando con ello su capital político y de gestión. Si a esto se suma: 1) la posibilidad de ser Coordinador del Comité Consultivo Conjunto del ACAAN, y/o 2) la posibilidad de que sean Coordinadores de Núcleo, entonces acaparan todas las posiciones de poder disponibles dentro del mecanismo, situación que ya se advierte en la última conformación de Consejos,<sup>58</sup> lo que limita intrínsecamente (por su diseño) la participación ciudadana a otros consejeros que forman parte del mecanismo. Esta es una de las contradicciones no previstas desde el diseño del mecanismo.

### 3.2.3. Estructura del Consejo Nacional

En el caso del Consejo Nacional, si bien mantiene la lógica de una integración y representación ascendentes, no conserva la conformación por sectores,<sup>59</sup> puesto que sufre dos variantes adicionales que resultan en un empoderamiento, no de los ciudadanos que participan en el mecanismo, sino de la institución gubernamental a la que está sectorizada el Consejo.

La primera variante, y la más importante<sup>60</sup> es que el Consejo Nacional es presidido por el Secretario, lo que Felipe Hevia e Ernesto Isunza (2012) han criticado por considerar que de esta manera es juez y parte, al integrarse como miembro del Consejo.<sup>61</sup>

La segunda variante es la incorporación de trece invitados permanentes al Consejo, de los cuales diez son “invitados” por el Secretario, y por tanto representan

56 Artículo 26 del Reglamento Interno de los CCDS (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).

57 Véase el caso en el periodo 2011-2016 del Coordinador del Núcleo Baja California, quien también fue Presidente de la Región Noroeste, integrante del Comité Consultivo Conjunto del TLCAN y del Consejo Nacional. Un consejero que tiene demasiada representatividad, y por tanto protagonismo.

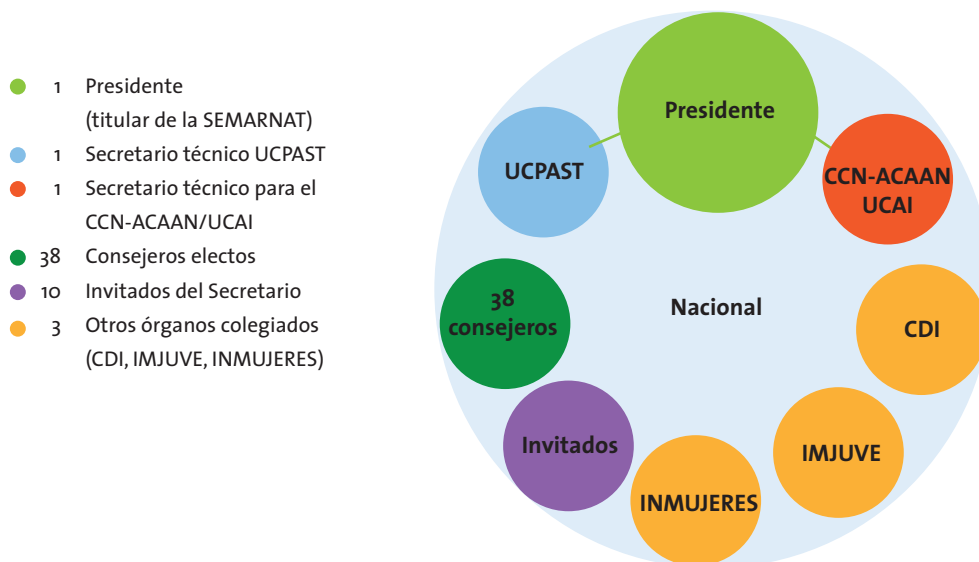
58 Es el caso del Consejero Coordinador del Núcleo Baja California, Presidente de la Región Noroeste, Integrante del Consejo Nacional e integrante y Coordinador del Comité Consultivo Nacional del ACAAN, quien además ha sido consejero desde la generación 2008-2011.

59 Condición que se presenta al igual que en los regionales.

60 Por su simbolismo y repercusión para el funcionamiento del mecanismo.

61 En la posición de mayor relevancia del mismo.

**Figura 2.4. Integración del Consejo Nacional**



Fuente: Rojas, 2016.

sus intereses, mientras tres son procedentes de otros Consejos Consultivos de Participación Ciudadana de ámbitos ajenos al Sector Ambiental<sup>62</sup>.

Esta variante “mantiene privilegios para el titular de la Secretaría, pues nombra al 32% de los integrantes, mantiene la presidencia y designa a la secretaría técnica” (Hevia e Isunza, 2012).

La integración del Consejo Nacional es la siguiente<sup>63</sup> (Figura 2.4.):

- Un representante de cada Consejo Núcleo;
- los seis Presidentes de los Consejos Regionales o quienes ocupen las Secretarías Técnicas que fungirán como suplentes;
- un Presidente que será el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien podrá ser suplido por un servidor público que ocupe alguna de las Subsecretarías;
- un Secretario Técnico que será quien ocupe la titularidad de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría, o su suplente;
- el titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría o su suplente, quien ocupará la Secretaría Técnica del Comité Consultivo Nacional;

- trece Consejeros invitados directamente por el titular de la Secretaría, conforme a la siguiente distribución:
  - Siete especialistas en medio ambiente y recursos naturales sin suplentes;
  - tres expertos en los temas derivados del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y
  - tres ciudadanos miembros de los siguientes Consejos: del Instituto Mexicano de la Juventud, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Instituto Nacional de las Mujeres (uno por cada instancia).

Existen al menos otros dos arreglos institucionales, previstos desde su diseño, que distorsionan el sentido horizontal y ciudadano de los CCDS. El primero es la preexistencia de “jerarquías” al interior del mecanismo y el segundo es que esta lógica jerárquica, además, esté presidida por un actor no ciudadano: el Secretario del Ramo.

Sobre el primero, el Acuerdo de Creación de los CCDS y su Reglamento Interno establecen una estructura jerarquizada, la cual “concentra funciones y poder en unos cuantos consejeros” (Rojas, 2016), en particular en los Presidentes Regionales, quienes además forman parte

<sup>62</sup> Los cuales además presiden esos otros mecanismos de los que provienen.

<sup>63</sup> Artículo 7 del Acuerdo de Creación en (DOF, 29/09/2011).

del Consejo Nacional y “reciben la mayor parte de los beneficios que puede ofrecer un mecanismo de estas características, como son mayor visibilidad, movilidad y acceso a recursos” (Rojas, 2016). Además, la normatividad no establece mecanismos claros de control, transparencia o rendición de cuentas de su accionar hacia los demás consejeros.

Respecto a que la presidencia del Consejo Nacional sea ostentada por el Secretario del Ramo, hay dos cosas que advertir: que los CCDS tienen como principal función asesorar a la Secretaría, por lo que resulta un tanto ilógico que el Secretario presida el espacio ciudadano que le enviará a la Secretaría que él mismo dirige opiniones y recomendaciones de política pública. Y, por otro lado, que el Secretario, al presidir el Consejo, mantiene el control de la agenda y con ello determina los momentos para llevar a cabo o no las reuniones, lo que no genera las condiciones para establecer un espacio con autonomía ciudadana suficiente para deliberar libremente con la autoridad. A esto hay que sumarle, la duda razonable de que los trece invitados por el Secretario tengan cierto grado de “responsabilidad” con quien los convocó al mecanismo y, por tanto, no actúen con plena libertad al interior del mecanismo.

Por último, más allá de ofrecer un carácter solemne y simbólico al espacio, el hecho de que el Secretario presida el mecanismo y sus reuniones genera un desincentivo para la participación, teniendo en cuenta un contexto político históricamente cargado de prácticas patrimoniales y clientelares. La presencia del Secretario en las sesiones y su disposición a trabajar personalmente, con quienes ostentan posiciones de jerarquía dentro del mecanismo (presidentes regionales, coordinadores de núcleo, representantes ante el CCN-ACAAN), da pie a que los consejeros procuren estos espacios, a fin de lograr el contacto directo con la presidencia del mecanismo, “no solo por la incidencia que se pueda generar para lograr un medio ambiente sano para todos los mexicanos, sino también por la posibilidad de abordar agendas de interés particular con la autoridad máxima del sector y los beneficios que de ello se puedan derivar” (Rojas, 2016).

### 3.3. Funciones

De acuerdo con su marco normativo, las funciones de los CCDS son las siguientes:

1. Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política ambiental que esta aplica, y que tiene impacto nacional, regional o local, así como en aquellos temas internacionales que la misma someta a su consulta.
2. Analizar la aplicación de leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y procedimientos de competencia federal, en materia de medio ambiente y recursos naturales.
3. Emitir opiniones y recomendaciones que deriven del análisis de asuntos incluidos en los programas de trabajo de los consejos y de temas específicos que someta a su consideración la Secretaría.
4. Participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos que promueva la Secretaría, que fomenten la corresponsabilidad y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana.
5. Fomentar la coordinación de acciones conjuntas con otros espacios de participación ciudadana nacionales y de otros países, a fin de intercambiar experiencias que enriquezcan la labor de los Consejos.
6. Aprobar el programa de trabajo del Consejo y el informe anual de las actividades realizadas que se integre por las comisiones técnicas, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno.
7. En el caso de los CCDS Núcleo, participar en las acciones de rendición de cuentas implementadas por la Secretaría y, de ser el caso, en las de contraloría social, así como participar en los procesos de consulta y reuniones públicas de información que en materia de impacto ambiental la Delegación ponga a disposición de la ciudadanía y, emitir las recomendaciones consensuadas que el Núcleo proponga en torno a los proyectos analizados (Rojas, 2016).

A pesar de que los CCDS son un mecanismo de carácter consultivo, en su naturaleza de espacio de control democrático, también cuentan con funciones normativas para la evaluación en la implementación de políticas. “Sin embargo, por los productos que genera (recomendaciones u opiniones, sin carácter vinculante ni sanción), sus procesos y el perfil de los integrantes del Consejo, en realidad se limita a ser un órgano de carácter consultivo” (Rojas, 2016).

Los principales instrumentos que los CCDS utilizan para incidir en el sector son opiniones y recomendaciones.

**Tabla 2.2. Funciones al interior de los CCDS**

Funciones	Definición
Planeación	Relacionadas con la definición de metas, estrategias y planes de acción de la organización.
Organización-Operación	Relacionadas con la definición de las tareas, responsables y mecanismos para realizar las actividades al interior de la organización.
Integración	Relacionadas con la definición de estructura de la organización y/o quienes la ocupan.
Dirección	Actividades o acciones de mando de la organización.
Control	Acciones de vigilancia del desempeño de la organización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas (2016).

Para las opiniones no queda claro el procedimiento y las características que deben cumplir, en tanto para las recomendaciones sí se establece su naturaleza y los procedimientos que se requieren para su emisión.<sup>64</sup> A esto se suma que cada nivel de integración de los CCDS debe elaborar un informe de actividades, en el que se sistematiza la gestión y principales resultados obtenidos durante los tres años que dura la generación y que tradicionalmente se ha denominado Libro Blanco. Cabe destacar que “el formato de este documento no se ha normalizado, por lo que varía de generación en generación” (Rojas, 2016).

Además, para cada nivel de integración se disponen de funciones específicas que están previstas en el marco normativo bajo el término de “atribuciones” y se asignan de manera diferenciada para las posiciones de mando previstas al interior del mecanismo (jerarquizado), tales como los coordinadores de los Consejos Núcleo o los presidentes de los Consejos Regionales, según corresponda.

Para definir las funciones que pueden ejercer los consejeros al interior de los CCDS, se retoma la propuesta hecha por Rojas (2016), que las agrupa en cinco categorías: planeación, organización-operación, integración, dirección y control (Tabla 2.2.).

### 3.3.1. Funciones del Consejo Núcleo

El artículo 36 del Acuerdo de Creación establece como funciones del Consejo Núcleo las siguientes:

- Asesorar a la Delegación;
- proponer asuntos al Consejo Regional;

- participar en procesos de consulta y reuniones públicas de información en materia de impacto ambiental;
- participar en acciones de rendición de cuentas y en las de contraloría social (implementadas por la Secretaría<sup>65</sup>);
- participar en eventos como consultas públicas, foros, talleres de educación y formación que promueva la Secretaría, y
- elaborar y aprobar su programa de trabajo, así como el informe anual de sus actividades.

No queda clara la manera en que los integrantes de los núcleos deben participar en estas funciones.<sup>66</sup> El marco normativo únicamente define funciones claras para el Coordinador del Núcleo y para el Secretario Técnico de los Consejos Núcleo, aclarando que el Secretario Técnico, prácticamente asiste al Coordinador de Núcleo, sin ninguna otra función notable. Así, “el Coordinador del Consejo Núcleo adquiere particular relevancia y concentra muchas responsabilidades, algunas de las cuales le otorgan [a este encargo] mayor representatividad con respecto a los demás integrantes del Núcleo” (Rojas, 2016). De esta manera se materializa la lógica jerárquica de los CCDS.

El artículo 37 del Acuerdo de Creación establece las funciones que tiene el Coordinador de Núcleo (DOF, 29/09/2011):

- Presidir las sesiones del Consejo;
- coordinar las actividades del Consejo;
- convocar a las sesiones (ordinarias y extraordinarias);
- representar al Núcleo en el Regional y en el Grupo Operativo;

<sup>64</sup> Existe un capítulo específico en el Reglamento Interno del CCDS para las recomendaciones. Esto se describirá más adelante.

<sup>65</sup> Cabe destacar que “no se cuenta con alguna actividad relacionada con estas funciones reportadas en los informes de los Consejos Núcleo de la presente generación (2011-2016)” (Rojas, 2016).

<sup>66</sup> El Acuerdo de Creación denomina a las funciones *atribuciones*, a pesar de que tanto el Coordinador del Núcleo, como cualquier otro ciudadano integrante del Consejo, proceden de la sociedad civil y por tanto no cuentan con atribución legal alguna.



**Tabla 2.3. Funciones del Coordinador del Consejo Núcleo**

Funciones	Coordinador de Núcleo	Cantidad
Planeación	Coordinar actividades	1
Organización-Operación	Convocar sesiones	1
Integración	Representar al Núcleo en el Regional	2
	Representar al Núcleo en el Grupo Operativo	
Dirección	Presidir sesiones	2
	Representar al Consejo en otras instancias (por acuerdo del órgano colegiado)	
Control	Recibir inquietudes	2
	Canalizar inquietudes a la Delegación	

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas (2016).

- representar al Consejo en reuniones convocadas por otras instancias de participación social, previo acuerdo del Consejo, y
- recibir inquietudes y canalizarlas a la Delegación.

Tomando en cuenta la descripción funcional aquí propuesta y haciendo el cruce con las funciones establecidas en el marco normativo para esta posición jerárquica al interior de los CCDS, el Coordinador de Núcleo tiene ocho funciones definidas (Tabla 2.3.).

Como puede apreciarse, el Coordinador de Núcleo tiene muchas funciones que le otorgan el control de la agenda y las principales decisiones en este espacio de participación ciudadana. Su elección o selección debiera, por tanto, considerar un perfil que garantice la mayor imparcialidad, corresponsabilidad y compromiso con el rol que representa. Debe ser una persona capacitada para conocer los alcances reales de los CCDS y los procesos/procedimientos de operación, así como sujeta a controles suficientes para garantizar la transparencia de su gestión y una rendición de cuentas efectiva de su trabajo al frente de este espacio. Sin embargo, de la revisión del marco normativo se desprende que no existen controles para su selección, ni mecanismos para verificar y evaluar la gestión de estos coordinadores núcleo.

A estas deficiencias en el diseño se suma que estas funciones pueden ser ejecutadas por un consejero cuyo origen no sea la sociedad civil, toda vez que, para el caso

de los Consejos Núcleo, el Delegado de la SEMARNAT invita a dos autoridades de nivel local, pudiendo provenir del poder ejecutivo estatal o del congreso local, por lo que se abre la posibilidad de que quien se elija como Coordinador de Núcleo sea uno de estos invitados. En este caso, el Coordinador de Núcleo, además de no contar con controles democráticos para su gestión, no tendría un carácter ciudadano.

Además, se debe considerar que “una autoridad del orden local (Estatal), ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, adquiera atribuciones emanadas de una autoridad Federal por medio de un Acuerdo Secretarial, representa una franca violación al Pacto Federal” (Rojas, 2016).<sup>67</sup> Si bien los CCDS derivan de un Acuerdo de Creación fundado en la LGEEPA, esta ley general no establece competencias específicas en los artículos 157 y 159 para que autoridades federales puedan instruir a otros órdenes de gobierno, incluidos los poderes legislativos de Entidades Federativas, a participar en la conformación de los CCDS. Tampoco establece que otros órdenes distintos al federal puedan constituirse como parte de los CCDS.

Es más, la LGEEPA, no reconoce a los CCDS, sino que “promueve la participación corresponsable de la sociedad” (art. 157), así como la “integración de órganos de consulta” y deja a la autoridad responsable (SEMARNAT) definir su “organización y funcionamiento”. Pero en ningún momento la LGEEPA manda a la autoridad a incorporar a otros órdenes de gobierno en estos procesos,

<sup>67</sup> También “a la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que únicamente les podrían otorgar facultades las autoridades que para tal efecto están facultadas, por su marco institucional (legal) aplicable (Constitución Estatal y Leyes que de ella se deriven), que para el caso deben ser los Congresos locales, pero que en ningún caso un Acuerdo de Creación secretarial como el que funda al CCDS puede transferir o generar estas atribuciones” (Rojas, 2016).

ni siquiera en calidad de invitados. Si bien habla de “entidades y dependencias de la administración pública”, se entiende que un acuerdo secretarial solo recae en el orden federal. Bajo el principio de certeza jurídica, el Ejecutivo Federal no puede suplir las funciones del Poder Legislativo y mediante un acuerdo interpretar un mandato más allá de lo que prevé la ley. Esta condición pone en evidencia la falta de cuidado que se tuvo al momento de diseñar el Acuerdo de Creación vigente.

En este supuesto hipotético, pero factible, un legislador local con aspiraciones políticas bien podría colocarse en la Coordinación del Núcleo y así ascender a los siguientes niveles de integración (que normativamente no tienen controles democráticos), asegurándose un escape para difundir su imagen y propuestas políticas, convirtiendo un espacio de participación ciudadana en un potencial espacio de promoción política y partidista.

Lo desafortunado del diseño es que, si bien no se verificó este supuesto, sí ocurrió que un consejero de la generación 2011-2016 sumara todas las posiciones jerárquicas previstas en el Acuerdo de Creación. Este riesgo no previsto desde el diseño del mecanismo de muestra que los modelos jerárquicos de participación ciudadana que no cuentan con controles efectivos para evitar concentrar espacios de poder, pueden conllevar las peores prácticas de tipo oligárquico al interior de los MPCl.

### 3.3.2. Funciones del Consejo Regional

De acuerdo con el Artículo 26 del Acuerdo de Creación, los consejos regionales tienen las siguientes funciones:

- Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política nacional “a nivel regional”;
- analizar la aplicación de leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas aplicables a casos específicos en cada región;
- proponer al Consejo Nacional recomendaciones;
- participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación, que promueve la Secretaría, y
- aprobar el Programa de Trabajo y el informe anual que elaboran las Comisiones Técnicas.

Nuevamente, en este espacio se jerarquiza la participación. Solo el Presidente del Consejo Regional y el Secretario Técnico tienen “atribuciones” específicas

previstas. El Artículo 27 del Acuerdo de Creación (DOF, 29/09/2011) establece las siguientes “atribuciones” del Presidente del Consejo Regional:

- Presidir las sesiones del Regional y del Grupo Operativo;
- presentar el Programa de Trabajo y los informes de actividades anuales al Pleno;
- coordinar las actividades del Regional y del Grupo Operativo, y
- convocar a las sesiones del Consejo.

Con base en la descripción funcional propuesta, el Presidente Regional tiene once funciones (Tabla 2.4.), las cuales ponen en evidencia la concentración de las actividades sustantivas del Consejo Regional, además de que ubican a estos actores en posiciones de mucha visibilidad al interior de la SEMARNAT. Simbólicamente, quienes detentan estas posiciones “asumen el derecho de ejercer poder sobre otros, que jerárquicamente (derivado de la estructura) quedan subordinados a estos” (Rojas, 2016).

Además, al formar parte de los Grupos Operativos, el Presidente Regional suma funciones específicas de otros espacios, lo que concentra su poder. Así “se empiezan a presentar isomorfismos jerárquicos entre el Consejo y los grupos de poder que operan en la arena política (fuera del mecanismo), en donde unos pocos concentran el capital político, mientras que la mayoría carece de los medios o la fuerza normativa necesaria para equilibrar dichas desigualdades” (Rojas, 2016).

El modelo de MPCl de los CCDS establece una distinción clara (jerárquica) entre quienes ostentan cargos y quienes no (Rojas, 2016). En otras palabras, distingue entre los participantes (consejeros) del mecanismo, habiendo consejeros que reciben mayor atención y, por ende, recursos de las instituciones, que otros. El diseño institucional promueve la desigualdad entre los propios integrantes del Consejo, “al menos en cuanto a la concentración de funciones y la visibilidad pública que de ello se pudiese derivar” (Rojas, 2016).

Por su parte, las Secretarías Técnicas de los Consejos Regionales fungen exclusivamente como órganos de apoyo administrativo, con una relación de subordinación frente al Presidente Regional “a quien canalizan todas las inquietudes” (Rojas, 2016). Esta condición nuevamente “replica patrones de formas jerarquizadas de poder

**Tabla 2.4. Funciones del Presidente Regional**

Funciones	Presidente Regional	Cantidad
Planeación	Coordinar actividades del Regional.	2
	Coordinar actividades del Grupo Operativo.	
Organización-Operación	Presentar el Programa de Trabajo.	3
	Presentar el Informe de Actividades Anuales al Pleno.	
	Convocar sesiones.	
Integración	Integrar parte del Grupo Operativo.	2
	Comité Consultivo Nacional del ACAAN	
Dirección	Presidir sesiones del Regional.	2
	Presidir sesiones del Grupo Operativo.	
Control	Recibir inquietudes.	2
	Canalizar inquietudes a la Delegación.	

Fuente: Rojas, 2016.

propias de las instituciones burocráticas, lo que genera relaciones de obediencia hacia quienes se ubican en posiciones eminentemente de poder al interior del CCDS, como lo son las Presidencias Regionales y en menor medida los Coordinadores de Núcleo” (Rojas, 2016).

### 3.3.3. Funciones del Consejo Nacional

De conformidad con el Artículo 10 del Acuerdo de Creación, las funciones del Consejo Nacional son las siguientes:

- Asesorar a la Secretaría;
- analizar la aplicación de leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y procedimientos de competencia federal en materia ambiental;
- emitir opiniones y recomendaciones;
- participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres y otros análogos promovidos por la Secretaría;
- fomentar la coordinación de acciones conjuntas con otros espacios de participación ciudadana, y
- aprobar el programa de trabajo del Consejo y el informe anual de actividades integrado por las Comisiones Técnicas.

En este nivel de agregación de los CCDS destaca la función de asesorar a la Secretaría, toda vez que el Secretario preside el Consejo, por lo que resulta paradójico que, por diseño, se pueda asesorar a sí mismo quien requiere la asesoría. Funciones como la de analizar la aplicación de leyes u opinar sobre asuntos para la Secretaría,

nacen con un sesgo potencial, dado que “poco más de 30% de los Consejeros del Nacional fueron propuestos por el Secretario (al designarlos)” (Rojas, 2016).

El Consejo Nacional, al igual que los Regionales, cuenta con Comisiones Técnicas y un Grupo Operativo (Rojas, 2016). Estos órganos de apoyo son responsables de verificar la pertinencia de las recomendaciones.

El Grupo Operativo se integra por:

- Los seis Presidentes Regionales;
- los Coordinadores de las Comisiones Técnicas del Consejo Nacional, y
- la Secretaría Técnica del Consejo.

Tanto las Comisiones Técnicas como los grupos operativos son órganos de apoyo fundamentales para determinar la efectividad del mecanismo, al ejercer el control sobre resultados y determinar el ingreso de propuestas. Estos espacios tienen un poder de veto sobre la agenda de los CCDS.

En su integración, fortalece aún más el poder de los Presidentes Regionales, porque el Grupo Operativo, además de determinar la pertinencia de las recomendaciones, apoya a la Presidencia en la preparación de las sesiones, elabora el programa de trabajo y los informes anuales, da seguimiento a los acuerdos y propone procedimientos para hacer más eficiente la operación del Consejo (DOF, 29/09/2011). (Tabla 2.5.)

**Tabla 2.5.** Funciones de las diversas posiciones de “estructura” al interior de los CCDS

Funciones	Integrante	Coordinador de Núcleo	Presidente Regional	Secretario Técnico del Regional	Grupo Operativo del Consejo Nacional	Grupo Operativo Regional	Comisión Técnica del Consejo Nacional	Coordinador del CCC ACAAN
Planeación	1	1	2	2	2	2	1	1
Organización/Operación	7	1	3	4	1	1	4	4
Integración	8	2	2	0	0	0	1	0
Dirección	2	2	2	3	1	1	1	1
Control	4	2	2	4	4	3	2	1
Total de funciones	22	8	11	13	8	7	9	7

Fuente: Rojas, 2016.

### 3.4. Convocatoria y proceso de elección

Para la integración de los CCDS se realiza una Convocatoria y se ejecuta un proceso sujeto a reglas para la elección de los integrantes del mecanismo, a quienes se denomina consejeros. La duración de su encargo es de tres años, después de los cuales se deben renovar los consejos. Cabe destacar que la base de integración de los CCDS es el Consejo Núcleo y de allí se van seleccionado los integrantes de cada uno de los niveles de agregación. Salvo los trece invitados permanentes al Consejo Nacional, que selecciona el Secretario del ramo, todos los demás consejeros provienen de origen de un Consejo Núcleo.

El proceso de renovación inicia con la publicación de una convocatoria por parte de la SEMARNAT<sup>68</sup> en al menos un diario de circulación nacional, así como en los medios de comunicación de que disponga la Secretaría, con treinta días naturales de anticipación al proceso de elección de los Consejeros. La convocatoria deberá estar dirigida a los sectores y grupos de la sociedad señalados en el Acuerdo de Creación, siempre que cumplan con los siguientes requisitos previstos en el Artículo 3 de dicho acuerdo:

1. Ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos;

2. ser mayor de edad el día de la elección;
3. acreditar experiencia y conocimientos en materia ambiental;
4. acreditar pertenencia o representatividad del sector<sup>69</sup> que proponga a la persona;
5. manifestar “bajo protesta de decir verdad” no tener conflicto de interés con la Secretaría<sup>70</sup> o haber sido sancionado por incumplimiento de la legislación ambiental;<sup>71</sup>
6. no tener cargo de representación popular al momento de la elección, y
7. aceptar cumplir con la normatividad de los CCDS y asumir su cargo<sup>72</sup> con carácter honorario.

De acuerdo con el Reglamento Interno de los CCDS, la convocatoria debe contener como mínimo:

- I. La descripción de actividades y del procedimiento para la elección y reelección de las personas que integrarán el Consejo;
- II. los requisitos para participar y la relación de documentos que deberán entregar las personas interesadas, y
- III. los compromisos que adquieren las personas electas.

A pesar de que el acuerdo condiciona el cumplimiento de estos requisitos, la manera en que la autoridad

68 El Artículo 7 del Reglamento Interno de los CCDS establece que la convocatoria contendrá “de manera clara y precisa, las bases de elección de las personas que representarán a cada uno de los sectores dentro del Consejo” (Secretario Técnico del CNCCDS, 23/04/2013).

69 No queda clara la manera como se delimita a cada sector, ni tampoco la forma como cada sector emite una acreditación de pertenencia o representatividad a alguien.

70 No es claro a qué se refieren con conflicto de interés. Si se trata de una persona que por sí misma o a través de una organización está trabajando en temas relacionados con el medio ambiente, es muy probable que tenga que interactuar de alguna forma con la Secretaría, por lo que este criterio es demasiado ambiguo (Rojas, 2016).

71 “Por el tipo de manifiesto, debemos suponer que todos actúan de buena fe y que ninguna persona que ha sido sancionada, encuentra atractivo participar de un modelo que le permitiría acceder a redes, autoridades y cierto grado de poder para mantener vigentes sus actividades ilícitas” (Rojas, 2016).

72 Formar parte de un órgano de participación ciudadana de tipo colegiado, que no forma parte de la estructura de la administración pública, no implica que quienes lo integran sean o representen más autoridad que la emanada de los derechos que cualquier ciudadano tiene constitucionalmente. Quienes participan en dichos órganos asumen “funciones” pero no “cargos”, porque solo representan la voluntad de quienes participaron en el proceso de convocatoria, situación que no les faculta para actuar como autoridad (Rojas, 2016).

puede verificar su cumplimiento en la mayoría de los casos (en los requisitos: 2, 5, 6 y 7) se deriva de manifestaciones de buena voluntad.

Cabe destacar que el manifiesto de no tener conflicto de interés con la Secretaría es un asunto poco claro y sin utilidad práctica. De entrada, todos los que respondan a la convocatoria deben tener un interés específico en el tema ambiental; por lo tanto, al menos deberían tener un interés común con la Secretaría, por lo que este apartado de la convocatoria es ilógico. En realidad, lo que se debe establecer es una *Declaración de conflicto de interés* por parte de quienes ingresan la convocatoria, que permita conocer los intereses privados o personales que se pudieran derivar de participar en el mecanismo. Estas declaraciones permiten “identificar aquellas actividades o relaciones que podrían interferir con el ejercicio de las funciones o la toma de decisiones de un funcionario o persona de interés público. Hacer pública esta información permite evitar que, en caso de existir un conflicto de intereses, se privilegie el interés privado sobre el público, generando un beneficio indebido para el declarante o sus familiares” (Tres de Tres, 2016).

Además, no se advierte en la normatividad aplicable la realización de un proceso de convocatoria diferenciada para comunidades y pueblos indígenas, lo que podría violar los derechos humanos de los miembros de este sector, en particular el derecho a la libre autodeterminación (OHCHR, 2016). Y de la revisión de procesos de convocatoria previos, nunca se ha realizado una convocatoria diferenciada para este sector.

### **3.4.1. Integración del Consejo Núcleo**

Los integrantes del Consejo Núcleo se eligen mediante una convocatoria pública abierta y es la misma para comunidades y pueblos indígenas; esto es, no está traducida en lenguas indígenas ni presenta un perfil específico para quienes representarán a este sector ante los CCDS, que tome en cuenta las características específicas de este grupo de población. Después de la convocatoria, para definir qué candidatos se incorporarán al Consejo, sigue un proceso expedito de elección, por votación (mayoritaria), entre los candidatos disponibles al momento de la elección, para cada uno de los sectores que conforman el Consejo.

El reglamento prevé dos supuestos de excepción:

#### **Supuesto 1. Cuando no se dan las condiciones previstas en la convocatoria para la elección por votación.**

En este caso, una vez constituido el Núcleo, sus integrantes pueden invitar a representantes de los sectores que falten y acordar la designación por consenso. En esta excepción se pierde de inmediato la condición de “elegibilidad por la vía del voto directo, limitándose también el factor sectorial que determinó el diseño estructural del CCDS, pues no se puede garantizar con este procedimiento (ni con el de votación convencional previsto en la Convocatoria ordinaria) la representación de los Grupos Principales a que hace mención el PRODOC. En todo caso se puede garantizar que integrantes más [sic] no representantes de esos sectores participen en el mecanismo. En este supuesto el Consejo corre el riesgo de convertirse en un mecanismo que responde a los intereses y redes de quienes conformaron el primer grupo elegido” (Rojas, 2016).

#### **Supuesto 2. Cuando en la entidad federativa no se cuente con representantes de alguno de los sectores, el Núcleo se conforma con los sectores existentes y el quorum se compondrá con el 50% más uno del número de representantes que lo constituyan.**

En este supuesto tampoco se logra “el enfoque sectorial pues, al no hacer una convocatoria exhaustiva, es más fácil caer en este supuesto y asumir que no se cuenta con esos sectores, trabajando con los que sí acudieron a la convocatoria. En el Reglamento no se especifica quién determina la existencia o no de los sectores, lo que podría generar que la Secretaría, asuma su inexistencia por conveniencia o que quien sea designado como Coordinador de Núcleo, manifieste la inexistencia para que entonces se conforme el Consejo con los consejeros que estén disponibles, por así servir a sus intereses” (Rojas, 2016).

Tras elegir a los consejeros del Núcleo se procede a realizar la primera sesión colegiada del mecanismo; para ello se realiza un proceso previo de inducción a los CCDS (de una hora de duración, aproximadamente), se toma protesta a los consejeros y así queda formalmente constituido el Consejo Núcleo (Rojas, 2016). A partir de esta primera sesión, se elige igualmente mediante mayoría a un Coordinador, a los representantes ante el Consejo Regional y al Consejo Nacional, así como a los responsables de las cuatro agendas temáticas (Gris, Verde, Azul y Transversal)<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Este procedimiento se realiza sin que los integrantes del Consejo Núcleo conozcan el desempeño previo profesional y los intereses de los demás miembros (Rojas, 2016).

Como se describió anteriormente, quienes integran el Consejo Núcleo permanecerán en su cargo tres años.<sup>74</sup> La duración en los Consejos Regional y Nacional está condicionada a que los consejeros sigan vigentes en el Núcleo. Por tanto, cuando acaba el Núcleo, *de facto* terminan las funciones de quienes participan en los otros niveles de integración del mecanismo (Rojas, 2016).

### 3.4.2. Integración del Consejo Regional

En el Consejo Núcleo se seleccionan 4 representantes para el Consejo Regional; además, se incorpora el Coordinador de cada uno de los consejos núcleos que conforman cada región. En la primera sesión de dicho Consejo Regional se selecciona de entre los asistentes a su Presidente, que se incorpora *de facto* al Comité Consultivo Nacional del ACAAN, y al Consejo Nacional. Dado que, para esta elección la representación sectorial no se considera un criterio determinante, “podrían ser del Regional integrantes del Núcleo que correspondan a un mismo sector, lo que elimina la dimensión multisectorial de este nivel de integración, e igualmente sucede para el Nacional. Para elegir a los Presidentes tampoco se considera el criterio de representatividad multisectorial” (Rojas, 2016).<sup>75</sup>

### 3.4.3. Integración del Consejo Nacional

Este espacio se conforma por los representantes de los Consejos Núcleo electos “por ellos mismos” en sesión de cada Consejo Núcleo, así como por los seis Presidentes Regionales, por 13 invitados del Secretario, de los cuales tres proceden de otros consejos de la administración pública federal<sup>76</sup> y el Secretario, quien preside el Consejo Nacional. Los otros diez invitados por el Secretario no tienen un procedimiento normalizado para su selección.

## 3.5. Mecánica de trabajo

Al inicio de cada generación de consejeros, cada uno de los niveles de integración de los CCDS elabora un diagnóstico socio-ambiental<sup>77</sup> que identifica las

problemáticas que, según sus integrantes, son las más importantes para su Estado o región. Este diagnóstico es la base para la elaboración de su programa de trabajo, el cual debe incluir: problemas detectados, temas prioritarios, objetivos, productos esperados, responsables y un calendario anual de actividades.

Los temas ambientales identificados en el diagnóstico, son priorizados en el programa de trabajo y sirven como base para definir la materia de las recomendaciones que se dirigirán a distintas unidades de la SEMARNAT. Sin embargo, no se requiere que el tema esté plasmado en el programa de trabajo para emitir una recomendación.

Por normatividad, los Consejos Núcleo deben sesionar de manera ordinaria al menos cuatro veces por año, mientras que los Consejos Regionales y el Consejo Nacional deben hacerlo al menos dos veces por año. Además, las reuniones de los Consejos Regionales se efectúan en una entidad federativa acordada por el pleno y que conforme cada región. Por su parte, el Nacional se reúne en la Ciudad de México.

El Reglamento Interno de los CCDS establece que las sesiones deben cumplir con los siguientes lineamientos:

- Las sesiones ordinarias se convocan preferentemente con ocho días hábiles de anticipación a la fecha propuesta, y las sesiones extraordinarias con tres días hábiles de anticipación.
- Las convocatorias deben acompañarse de la Agenda de Trabajo, así como del Acta de la sesión anterior.
- Cuando los integrantes de los CCDS no puedan asistir a las sesiones, se tengan que incorporar con retraso o retirarse anticipadamente, deben informar al Secretario Técnico que corresponda con anticipación y por escrito, y mencionar el motivo de su ausencia. El Secretario Técnico debe informar al pleno sobre el registro de incidencias.

74 La “última generación de consejeros (2011-2016), permaneció más tiempo en su encargo, derivado de un Acuerdo del Consejo Nacional que surtió efecto al ser convalidado por la Autoridad responsable (UCPAST-SEMARNAT), por el cual se requirió que la generación culminara sus funciones en abril de 2016. Cabe destacar que el marco normativo puede generar confusión entre los participantes del Consejo ya que podrían considerarse tres posibles interpretaciones respecto de la terminación de la generación: la primera derivada del Acuerdo de Creación que dice que durarán en su encargo tres años; lo que prevé el Reglamento Interno, que dice que seguirán en funciones hasta en tanto ingresen los nuevos consejeros (entendiendo que las funciones se ejercen en los momentos en que el órgano colegiado es convocado, fuera de éste son ciudadanos ordinarios fungiendo como consejeros solo en el marco del Consejo, por lo que mientras no se les convoque a sesión, se entiende que no están en funciones); y la tercera prevista en un Acuerdo del Consejo Nacional que determina como fecha límite el mes de abril de 2016, por lo que al concluir este periodo, no hay razón normativa para dar continuidad a sus funciones. Esto evidencia la falta de claridad con que la autoridad gestiona al CCDS. Un Reglamento que hace las veces de acuerdo entre particulares o un Acuerdo del Consejo Nacional, no pueden estar por encima de un Acuerdo Secretarial publicado en el DOF” (Rojas, 2016).

75 Por lo que todos los presidentes regionales podrían ser de un solo sector.

76 Estos, reciben invitación formal del Secretario a través de un oficio dirigido al titular de cada instancia de participación ciudadana, convocándolo a participar como representante ante el CCDS (Rojas, 2016).

77 “Para la elaboración de un diagnóstico de estas características se requiere personal calificado, tiempo y recursos. Dada la naturaleza del Consejo y su conformación, es poco probable que estos diagnósticos cumplan con la suficiencia metodológica y, por tanto, calidad suficiente, para que sirvan como referente sobre la situación socio-ambiental de un Estado, una región o del país en general” (Rojas, 2016).

En todos los casos, las decisiones que se toman al interior de los CCDS se deben realizar por consenso, o en su defecto por mayoría (votación), y todas las reuniones son de carácter protocolario.

Respecto al presupuesto destinado para la operación de los CCDS, este proviene del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, que es ejecutado vía la SEMARNAT a través de la Unidad Responsable (UR) la UCPAST.

Existen dos vías para ejercer este recurso: una es “directamente a través de la UCPAST (aproximadamente el 5% del total del recurso destinado a la operación del CCDS), que comprende el pago a personal de la Unidad destinado al Consejo,<sup>78</sup> y otra mediante una transferencia a organismos internacionales, que corresponde a más del 95% del presupuesto que se ejerce para el CCDS, el cual se deposita al PNUD, quien recibe una partida anual (determinada por el PRODOC). Los recursos que se requieren para movilizar al personal de la SEMARNAT, que atiende las recomendaciones, corren a cargo del presupuesto asignado a las UR del sector que se ven involucradas, en tanto que la movilización de los consejeros corre a cargo del presupuesto asignado al PNUD, a través del Proyecto 00089477” (Rojas, 2016).

Cabe destacar que el recurso gastado directamente por la UCPAST es auditado por la Secretaría de Hacienda, en tanto que el enviado al PNUD se considera ejercido en el momento de la transferencia de la SEMARNAT al organismo internacional, y solo es verificado por las auditorías internas que se hacen en el Sistema de Naciones Unidas-México. Todo ahorro que resulte de la transferencia al PNUD puede ser reinvertido en años posteriores y no debe ser retornado a la Tesorería de la Federación (TESOFE). Cabe destacar que, para efectos de solicitudes de acceso a la información y rendición de cuentas, el PNUD, no es un sujeto obligado y la UCPAST sí.

### 3.6. Recomendaciones del Consejo y respuestas institucionales

Las recomendaciones son el principal instrumento de acción ciudadana ejecutado a través de los CCDS. De

conformidad con el *Procedimiento de Atención a Recomendaciones de los CCDS* (que norma la actuación de la autoridad con relación a estos instrumentos), una recomendación se define como: “planteamiento, sugerencia o propuesta que hacen los CCDS a la Secretaría, con el propósito de que sea considerada en la implementación de las políticas, programas, proyectos, estudios y acciones específicas en materia de protección al medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” (UCPAST-SEMARNAT, 2012).

Las recomendaciones buscan incidir en el ciclo de las políticas públicas del sector ambiental federal. Para que tengan pertinencia se deben referir a materias de competencia de la SEMARNAT, atendiendo además a criterios de elaboración previstos en el *Formato para la elaboración de recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*.

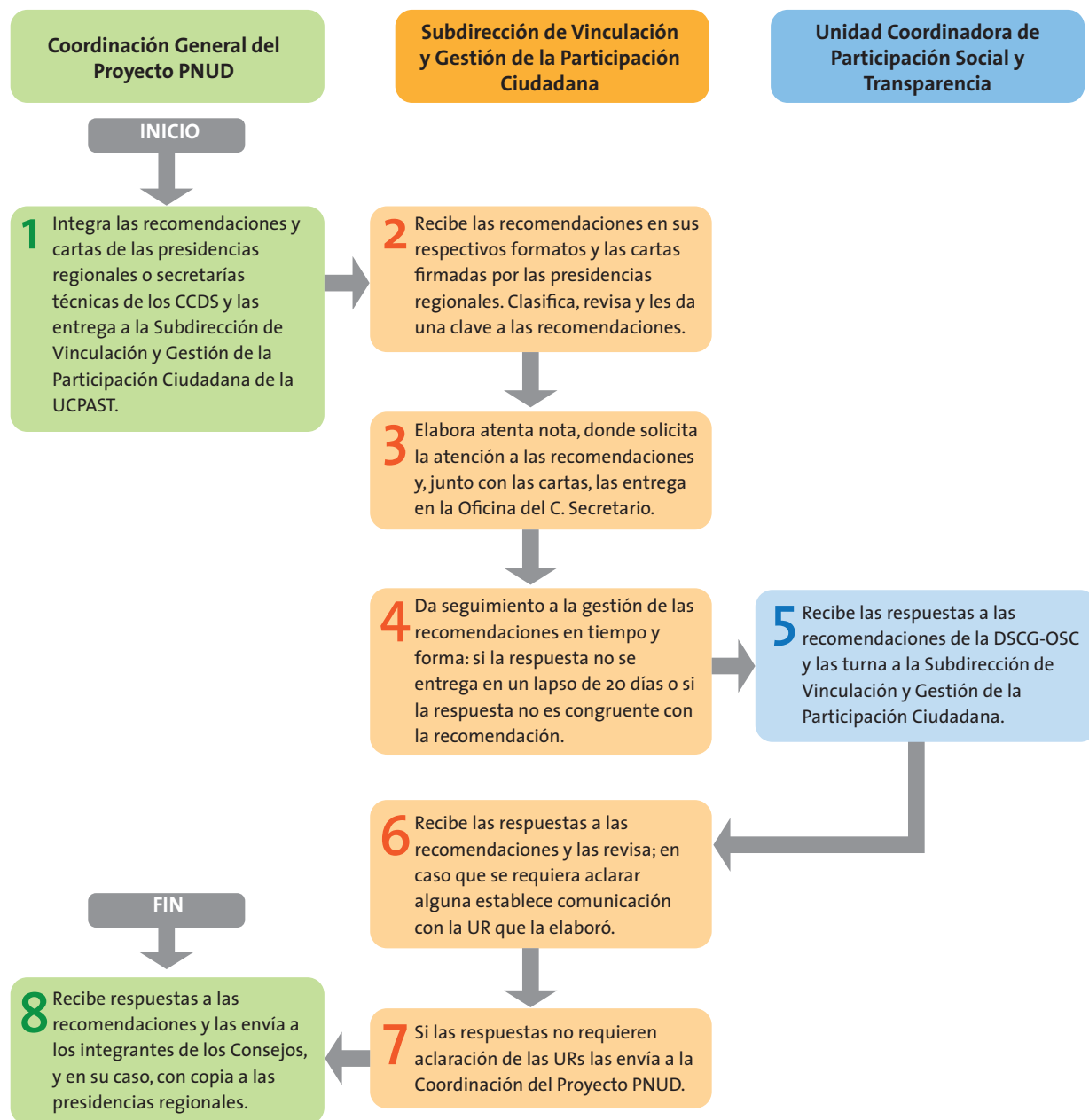
De conformidad con este Formato, las recomendaciones se componen de los siguientes elementos (UCPAST-SEMARNAT, 2012):

- I. Clave: Designación alfanumérica que identifica a cada recomendación.
- II. Antecedentes: descripción de la problemática o situación que genera la recomendación.
- III. Considerandos: razonamientos, aspectos normativos y programáticos, que sustentan la recomendación.
- IV. Recomendación: descripción de la petición o sugerencia que se formula a la Secretaría conforme a sus atribuciones.
- V. Integrantes: nombres de quienes forman parte de la Comisión o Grupo de Trabajo que elabora la recomendación.
- VI. Lugar y fecha de la reunión dónde se emitió la recomendación.

No existen plazos para la elaboración de recomendaciones. Sin embargo, “a partir de la temporalidad de las sesiones estatutarias para cada nivel de integración de CCDS, para recomendaciones elaboradas por los Consejos Núcleo el plazo mínimo es de tres meses, en tanto que es de seis meses a un año para los Consejos Regionales y el Nacional” (Rojas, 2016). Las recomendaciones

<sup>78</sup> Hasta el mes de diciembre de 2015, se contaba con dos personas, en una dirección y una subdirección, que dependían de la Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana de la UCPAST, encargadas de operar los CCDS, así como algunos gastos de representación y otros menores asociados con sus funciones (papelería, impresiones, edición de documentos). A partir de enero de 2016, ya no se cuenta con personal asignado.

Figura 2.5. Matriz del Sistema de Gestión de las Recomendaciones



Fuente: SEMARNAT, 2012.

deben ser aprobadas por consenso (o por mayoría) en el Pleno del Consejo.<sup>79</sup>

Tal y como se ha descrito anteriormente, en el proceso de elaboración de recomendaciones, en los Consejos Regionales y el Nacional, se requiere del trabajo de órganos de apoyo: las Comisiones Técnicas y el Grupo

Operativo. Las recomendaciones provenientes de los Consejos Regionales o del Nacional son turnadas por la UCPAST a las Unidades Responsables involucradas, en un plazo no mayor a siete días hábiles, mientras que las provenientes de los Consejos Núcleos son responsabilidad de la Delegación. En este caso, son los consejeros quienes tienen siete días para entregarlas

<sup>79</sup> Artículo 44 del Reglamento Interno de los CCDS. Ver en (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).



**Tabla 2.6. Indicador de gestión de recomendaciones**

Nombre del Indicador	Gestión de recomendaciones y solicitudes de información.
Responsable de obtenerlo	Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana, UCPAST.
Periodicidad	Semestral.
Unidad de Medición	(Número de recomendaciones gestionadas / Número de respuestas emitidas en el periodo determinado) x 100%

Fuente: Rojas, 2016.

a la Secretaría Técnica (Delegación) para su atención. En ambos casos, el incumplimiento de respuesta en el plazo previsto, no implica responsabilidad alguna.

### **3.7. Organización y procedimientos institucionales de gestión (UCPAST, Proyecto PNUD, Oficina del Secretario, Unidades Administrativas, Delegaciones Federales)**

Las recomendaciones se procesan de acuerdo con un procedimiento denominado de Atención a Recomendaciones de los CCDS, el cual consta de ocho actividades, como se presenta en la Figura 2.5.

Este procedimiento involucra a la Coordinación General del Proyecto PNUD, al titular de la UCPAST, a la Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana<sup>80</sup> de la misma UR, a la Dirección

de Seguimiento, Control y Gestión Institucional de la Oficina del Titular del Ramo y a la o las URs a quienes se les envió la recomendación”. Este procedimiento cuenta con un indicador de gestión, denominado Gestión de recomendaciones y solicitudes de información (Tabla 2.6.).

Ya vertida la recomendación, debe ser publicada en la página electrónica de los CCDS, al igual que todas las acciones de seguimiento que se pudieran derivar de ello (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).

Por último, existe un instrumento adicional a la recomendación denominado “réplica”, el cual se refiere al caso en el que los consejeros (en su mayoría y después de una votación), no se sientan satisfechos con la respuesta gubernamental a su recomendación; entonces pueden hacer uso de la réplica. Esta réplica sigue el mismo formato y procedimiento que una recomendación.

<sup>80</sup> Que fue disuelta en diciembre de 2015.

CAPÍTULO III

# OPERACIÓN DE LOS CCDS 2011-2016



## Jorge Carbajal

En este capítulo se analiza la operación de los CCDS en la generación 2011-2016, considerando los siguientes aspectos: accesibilidad, inclusión, horizontalidad, corresponsabilidad, capacitación, mecánica de operación, productividad, efectividad, transversalidad, capacidad institucional, transparencia y rendición de cuentas, así como el uso de herramientas digitales.<sup>81</sup>

### 1. Convocatoria y proceso de elección (Accesibilidad)

En esta sección se analiza el desarrollo de los procedimientos de acceso (convocatoria pública) para la integración de los CCDS. Para dar inicio con el proceso de renovación para el ciclo 2011-2016 de los CCDS,<sup>82</sup> la SEMARNAT lanzó una convocatoria a través de diversos medios, donde se establecieron las bases, requisitos y procedimientos para formar parte de los Consejos.

Dicha convocatoria fue difundida en la página oficial de internet de la SEMARNAT y enviada por correo electrónico a las organizaciones incluidas en una base de datos elaborada por la UCPAST. Asimismo, se solicitó a las Delegaciones Federales de la SEMARNAT en los estados que apoyaran en la difusión de la convocatoria con las organizaciones que tenían registradas en sus directorios. La convocatoria también se difundió en un periódico de circulación nacional.

Como se estableció en la convocatoria, en cada entidad federativa (Tabla 3.1.) se llevaron a cabo reuniones para la elección por votación de los integrantes del Consejo Núcleo para cada sector social: académico, empresarial, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres y/o con perspectiva de género, pueblos y comunidades indígenas, así como social.

No obstante, aun cuando se realizaron la convocatoria y las reuniones de elección de los representantes de

cada sector social que conforma el Consejo Núcleo, en algunos casos no llegaron al evento las organizaciones postulantes o, en su defecto, solamente llegaron una o dos. Cuando esto ocurrió, el procedimiento contemplado por la UCPAST fue declarar desierta la elección y postergarla para la primera sesión ordinaria y de instalación del Consejo (que en todos los casos se llevó a cabo el mismo día).

Para la convocatoria de la generación 2011-2016, se declararon desiertas las elecciones de representantes de varios sectores sociales por cada Consejo Núcleo. La Tabla 3.2. muestra el número de representantes electos durante las reuniones por cada sector. Para cada sector existen dos espacios disponibles por Consejo Núcleo, por lo que la tabla indica “2” cuando se eligió a ambos representantes, “1” cuando se eligió un representante y “0” cuando se declaró desierta la elección.

Como se observa en la Tabla 3.2., solo 6 (19%) de los Consejos Núcleo se integraron completamente mediante el proceso de elección abierta (Chiapas, Durango, Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Sonora). Siete (22%) Consejos Núcleo se integraron en 50% o menos, lo que implicó que la primera sesión de instalación se llevara a cabo sin el *quorum* requerido. En total, derivado de las reuniones de elección se logró 74% de la integración de los Consejos Núcleo. En el análisis por sector social, se observa que el académico y las ONG registraron el mayor porcentaje de integración, con 88%, mientras que los de género e indígenas registraron el menor porcentaje de integración, con 61 y 67%, respectivamente. Por su parte, el sector empresarial registró 75%, el sector de jóvenes 72% y el sector social 69% de integración.

Como lo establece el Acuerdo de Creación correspondiente, en la convocatoria podían reelegirse consejeros, siempre y cuando no llevaran más de dos periodos participando. En los casos donde después de la Sesión de Instalación persistieron vacantes, se acordó que los nuevos integrantes de cada consejo propusieran candidatos para ocupar los espacios vacíos (como estaba previsto en las reglas de procedimiento definidas por la UCPAST).

81 Para más detalles sobre la metodología de análisis, ver Anexo C.

82 Como se refirió anteriormente, con el cambio de administración en el Gobierno Federal en el 2012, los CCDS se terminaron de instalar el 22 de abril de 2013 (instancia nacional) por lo que, mediante un proceso de consulta a los consejeros de ese momento, se acordó la ampliación de la vigencia del nombramiento de esta generación hasta el 30 de marzo de 2016.

**Tabla 3.1. Reuniones para la elección de integrantes de Consejos Núcleo 2011-2016**

CCDS Núcleo	Fecha	Sede
Aguascalientes	24/11/11	Centro de Capacitación de SEMARNAT.
Baja California	02/12/11	Cámara Nacional de Comercio Baja California.
Baja California Sur	18/11/11	Universidad Autónoma de Baja California Sur.
Campeche	18/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad.
Chiapas	01/12/11	Universidad Autónoma de Chiapas.
Chihuahua	06/11/12	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad.
Coahuila	30/11/11	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Laguna.
Colima	06/12/11	Instituto Tecnológico de Colima.
Distrito Federal	15/11/12	Centro de Educación en Calidad-SEMARNAT.
Durango	09/11/11	Universidad Juárez del Estado de Durango.
Estado de México	29/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad.
Guanajuato	06/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad.
Guerrero	25/11/11	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales Sede Guerrero.
Hidalgo	25/11/11	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Pachuca.
Jalisco	23/11/11	Comisión Nacional Forestal.
Michoacán	06/12/11	Hotel Posada Vista Bella.
Morelos	23/11/11	Oficina de Los Belenes de Cuernavaca, A.C.
Nayarit	18/11/11	Instituto Tecnológico de Tepic.
Nuevo León	23/11/11	Monterrey, Nuevo León.
Oaxaca	25/11/11	Oficina de la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca.
Puebla	25/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad.
Querétaro	29/11/11	Universidad Autónoma de Querétaro.
Quintana Roo	02/12/11	Sede estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
San Luis Potosí	29/11/11	Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
Sinaloa	23/11/11	Auditorio del Jardín Botánico.
Sonora	29/11/11	Hotel Santiago.
Tabasco	06/12/11	Hotel Luna Azul.
Tamaulipas	23/11/11	Universidad Autónoma de Tamaulipas.
Tlaxcala	02/12/11	Universidad Autónoma de Tlaxcala.
Veracruz	06/12/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad.
Yucatán	29/11/11	Centro Cultural Dante.
Zacatecas	02/12/11	Hotel La Finca del Minero.

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2011)

**Tabla 3.2. Integración de los Consejos Núcleo en las reuniones de elección 2011-2016**

CCDS Núcleo	Sectores sociales							Porcentaje por Consejo Núcleo
	Académico	Empresarial	ONG	Jóvenes	Género	Indígenas	Social	
Aguascalientes	0	2	0	0	2	0	2	43%
Baja California	2	2	2	2	0	2	2	86%
Baja California Sur	2	2	2	0	0	0	0	43%
Campeche	2	0	2	1	0	2	0	50%
Chiapas	2	2	2	2	2	2	2	100%
Chihuahua	1	2	0	2	1	0	1	50%
Coahuila	2	2	2	2	1	0	1	71%
Colima	0	2	2	2	0	0	2	57%
Distrito Federal	2	2	1	2	0	2	2	79%
Durango	2	2	2	2	2	2	2	100%
Estado de México	0	2	0	0	2	2	2	57%
Guanajuato	2	1	2	1	2	2	1	79%
Guerrero	2	0	2	2	2	2	2	86%
Hidalgo	2	2	2	2	2	2	2	100%
Jalisco	2	2	2	2	0	0	2	71%
Michoacán	2	2	2	2	2	2	2	100%
Morelos	2	0	2	2	2	2	2	86%
Nayarit	2	0	2	2	1	0	0	50%
Nuevo León	2	0	2	0	0	1	2	50%
Oaxaca	2	2	2	2	0	2	2	86%
Puebla	2	1	2	2	2	2	1	86%
Querétaro	2	2	2	2	2	2	2	100%
Quintana Roo	2	2	2	1	2	0	2	79%
San Luis Potosí	2	2	1	1	1	2	1	71%
Sinaloa	2	2	2	0	2	2	1	79%
Sonora	2	2	2	2	2	2	2	100%
Tabasco	2	0	2	2	1	2	0	64%
Tamaulipas	2	2	2	0	0	0	0	43%
Tlaxcala	2	2	2	2	2	2	0	86%
Veracruz	2	2	2	0	0	2	2	71%
Yucatán	2	2	2	2	2	0	0	71%
Zacatecas	1	0	2	2	2	2	2	79%
Porcentaje por sector social	88%	75%	88%	72%	61%	67%	69%	

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2011)

**Tabla 3.3. Comparativo de integración por fase de cada Consejo Núcleo (2011-2016)**

Consejos Núcleo	Integración		
	Reunión de elección	Sesión de Instalación	Diferencia
Aguascalientes	43%	100%	57%
Baja California	86%	100%	14%
Baja California Sur	43%	71%	29%
Campeche	50%	93%	43%
Chiapas	100%	100%	-
Chihuahua	50%	71%	21%
Coahuila	71%	71%	-
Colima	57%	100%	43%
Distrito Federal	79%	93%	14%
Durango	100%	100%	-
Estado de México	57%	86%	29%
Guanajuato	79%	79%	-
Guerrero	86%	100%	14%
Hidalgo	100%	100%	-
Jalisco	71%	100%	29%
Michoacán	100%	100%	-
Morelos	86%	86%	-
Nayarit	50%	86%	36%
Nuevo León	50%	79%	29%
Oaxaca	86%	100%	14%
Puebla	86%	100%	14%
Querétaro	100%	100%	-
Quintana Roo	79%	93%	14%
San Luis Potosí	71%	71%	-
Sinaloa	79%	93%	14%
Sonora	100%	100%	-
Tabasco	64%	93%	29%
Tamaulipas	43%	79%	36%
Tlaxcala	86%	93%	7%
Veracruz	71%	100%	29%
Yucatán	71%	93%	21%
Zacatecas	79%	93%	14%
GLOBAL	74%	91%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2011)

### 1.1. Procesos de elección que se declararon desierto

En relación a las representaciones sectoriales que se declararon desierto en las reuniones de elección, por disposición de la UCPAST se definió que sería el pleno de cada Consejo Núcleo el que eligiera a los candidatos. En el acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Núcleo Coahuila se ejemplifica el tipo de proceso que se siguió, a fin de cubrir las vacantes por parte de cada Consejo Núcleo recién instalado.

De esta manera, en los Consejos Núcleo se cubrió la mayoría de las vacantes que quedaron pendientes en las reuniones de elección. La Tabla 3.3. muestra el porcentaje de integración para cada Consejo Núcleo, derivado de la primera sesión ordinaria.

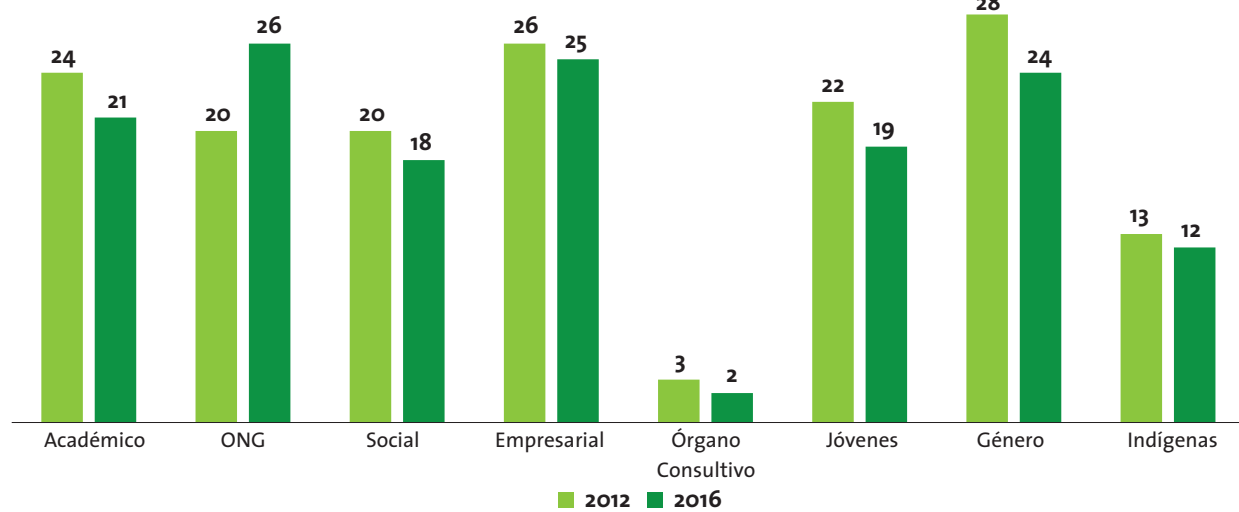
De acuerdo con los datos antes citados, en las sesiones de instalación de los Consejos Núcleo hubo un avance global de 17% en su integración. Esto significa que, en 116 espacios (equivalente al 26%) de los 448 disponibles en total en los Consejos Núcleo, no hubo elección por sector toda vez que fueron elegidos por el pleno, ya sea en la primera sesión de instalación o posteriormente.

## 2. Participación de los actores involucrados (Inclusión)

En esta sección se analiza si el mecanismo considera la participación de todos los grupos sociales involucrados (*stakeholders*), particularmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad, y de qué manera lo hace.

Por diseño institucional, los CCDS buscan incluir a los principales sectores sociales involucrados en la política ambiental, como el académico, el empresarial, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales (principalmente de productores), así como a grupos sociales en condición de vulnerabilidad, como son jóvenes, mujeres e indígenas. Si bien en los CCDS formalmente se reconocen y definen espacios de participación para todos estos sectores y grupos sociales, en la práctica puede haber sesgos u obstáculos que limiten la participación equitativa. A continuación, se analizan diversos aspectos relacionados con la inclusión efectiva de la participación de los sectores y grupos sociales establecidos en el diseño institucional.

**Gráfico 3.1. Número de integrantes por sector social en los Consejos Regionales 2012-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

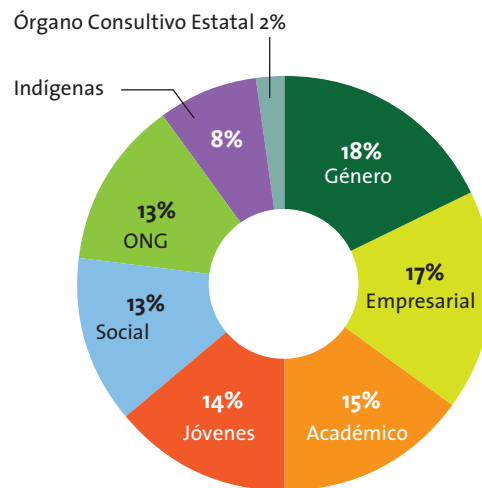
### 2.1. Representatividad sectorial por instancia de los CCDS

Formalmente, los Consejos Núcleo distribuyen los espacios de participación entre los sectores sociales de manera equitativa, en consonancia con el enfoque sectorial para su conformación. No obstante, dado el método abierto de selección de representantes de los Consejos Núcleo ante el Consejo Regional y el Nacional, la distribución equitativa de representación sectorial puede verse afectada en la conformación regional y nacional. El Gráfico 3.1 da cuenta del número de espacios por Consejo Regional que ocuparon cada uno de los sectores sociales, incluido el Órgano Consultivo Estatal, tanto al inicio como al cierre del periodo.

En general, en el periodo de operaciones la variación en la ocupación de espacios en los Consejos Regionales no fue significativa; solo el sector de las ONG registró un incremento de 6 espacios al cierre del periodo, mientras que el sector género registró una disminución de 4 espacios. Llama la atención que el resto de los sectores también disminuyeron su participación al cierre del periodo; esto tiene que ver con las vacantes que se registraron al cierre del periodo en los Consejos Regionales.

En relación a la distribución de espacios en los Consejos Regionales, el Gráfico 3.2. muestra en términos porcentuales los espacios que ocupó cada sector social al inicio del periodo.

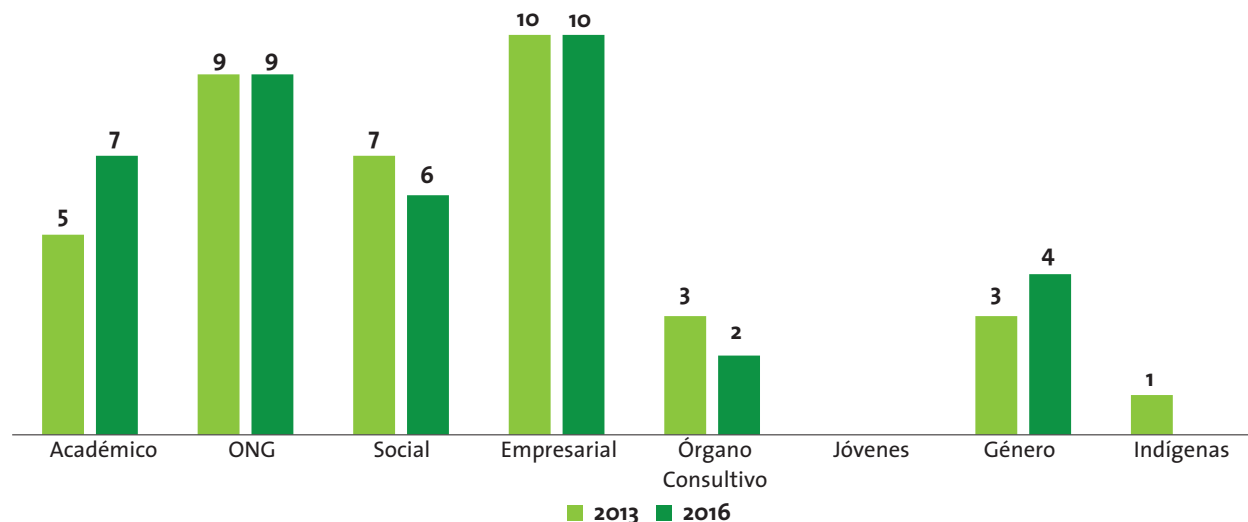
**Gráfico 3.2. Conformación por sectores sociales de los Consejos Regionales 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

El Gráfico 3.2. muestra una distribución equitativa en la conformación de los Consejos Regionales, salvo por el sector de población Indígena, que registró una ocupación de 8% de los espacios disponibles al inicio del periodo. Los otros sectores se distribuyeron de la siguiente forma: 18% para el sector género, 17% para el empresarial, 15% para el académico, 14% para el de jóvenes, 13% para el sector social, 13% para el de ONG y 2% para los representantes de los Órganos Consultivos Estatales.

En el caso del Consejo Nacional, el Gráfico 3.3. muestra el número de espacios que ocupó cada uno de los

**Gráfico 3.3. Número de integrantes por sector social en el Consejo Nacional**

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

sectores sociales (incluido el Órgano Consultivo Estatal) tanto al inicio como al cierre del periodo.

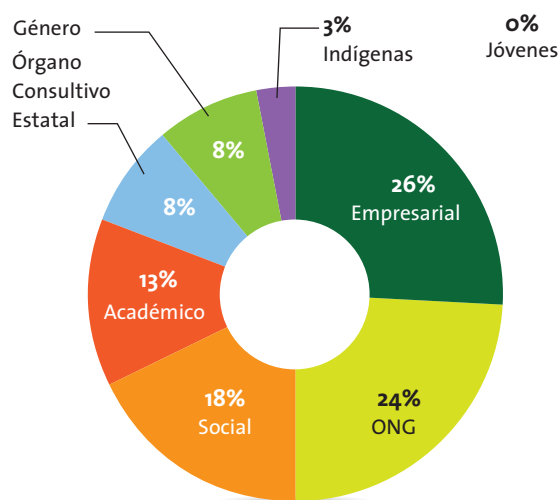
En general, no se observan variaciones significativas en la ocupación de espacios por sector social en el Consejo Nacional a lo largo del periodo de operación.

En relación a la distribución de espacios en el Consejo Nacional, el Gráfico 3.4. muestra los espacios en términos porcentuales que ocupó cada sector al inicio del periodo.

Se observa una distribución inequitativa en la conformación del Consejo Nacional en relación a los espacios disponibles para los representantes de los Consejos Núcleo y Regionales, predominando el sector empresarial y ONG, mientras que el sector de jóvenes no ocupó ningún espacio en este órgano. La distribución por sectores sociales fue la siguiente: 26% para el empresarial, 24% para el de ONG, 18% para el social, 13% para el académico, 8% para el de género y 8% para los representantes de los Órganos Consultivos Estatales, 3% para el de pueblos indígenas y ningún espacio para el de jóvenes.

## 2.2. Conformación de los CCDS por género

En relación a la conformación por género de los CCDS, la Tabla 3.4. muestra la distribución de consejeros y consejeras para cada tipo de consejo, ya sea, Núcleo, Regional o Nacional, mientras el Gráfico 3.5. permite

**Gráfico 3.4. Conformación por sectores sociales del Consejo Nacional 2013**

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

observar comparativamente las diferencias en dicha conformación.

En promedio, los Consejos Regionales tuvieron una integración más equitativa en términos de género, con 53% de hombres y 47% de mujeres, seguidos por los Consejos Núcleo, que en promedio tuvieron una participación 58% de hombres y 42% de mujeres. Por último, el Consejo Nacional tuvo una conformación inequitativa, con 71% de hombres y 29% de mujeres, durante el periodo de operación.



**Tabla 3.4. Conformación de los CCDS por género**

Consejo*	Hombres		Mujeres		Vacantes	Total
CCDS Núcleo**	220	58%	157	42%	71	448
CCDS Regionales	82	53%	72	47%	6	160
CCDS Nacional***	32	71%	13	29%	6	51

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Datos al cierre del periodo (abril 2016). No hay variaciones significativas en la distribución por género respecto al inicio de la generación.

\*\* Solo incluye sectores sociales. No aplica para representantes del Órgano Consultivo Estatal, Poder Ejecutivo Estatal y Poder Legislativo Estatal, ya que estas personas son designadas por sus respectivas instancias.

\*\*\* No incluye al Presidente ni a los Secretarios Técnicos del Consejo Nacional, quienes son representantes de la SEMARNAT.

### 2.3. Participación de grupos en condición de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes y población indígena)

Otro aspecto importante a analizar sobre la inclusión en los CCDS es la asistencia de los participantes de grupos en condición de vulnerabilidad a las actividades de los Consejos, ya que la mera inclusión formal es una condición necesaria pero no suficiente para que efectivamente participen en estos espacios. La Tabla 3.5. presenta el porcentaje de espacios que estuvieron disponibles para cada grupo en cada tipo de Consejo.

En el caso de los Consejos Núcleo, el porcentaje de espacios disponibles para los sectores de jóvenes, género e indígenas fue de 13%, ya que por diseño institucional se determinaron dos espacios por Consejo Núcleo para cada sector social. Esto significa que para cada actividad de los Consejos Núcleo estos sectores sociales tuvieron el mismo espacio que los otros sectores sociales (académico, empresarial, ONG y social).

En el caso de los Consejos Regionales, el porcentaje de espacios para los sectores de jóvenes y de género se incrementó en comparación con los Consejos Núcleo; es decir, ocuparon más espacios en cada una de las actividades de estos consejos, con excepción del sector indígenas, cuyo porcentaje de espacios disminuyó a 8%.

En el Consejo Nacional, el porcentaje de espacios ocupados por estos sectores disminuyó considerablemente. El sector de jóvenes no tuvo participación en este consejo; es decir, no hubo representante alguno de los Consejos Núcleo ni Regionales que perteneciera a ese sector. En tanto, el sector género tuvo 8% de los espacios disponibles en las actividades del Consejo Nacional, mientras que el sector indígena sólo tuvo 3%; esto es, solo hubo un representante de pueblos indígenas que participó en una sesión ordinaria.

**Tabla 3.5. Participación de grupos en condición de vulnerabilidad en los CCDS 2011-2016**

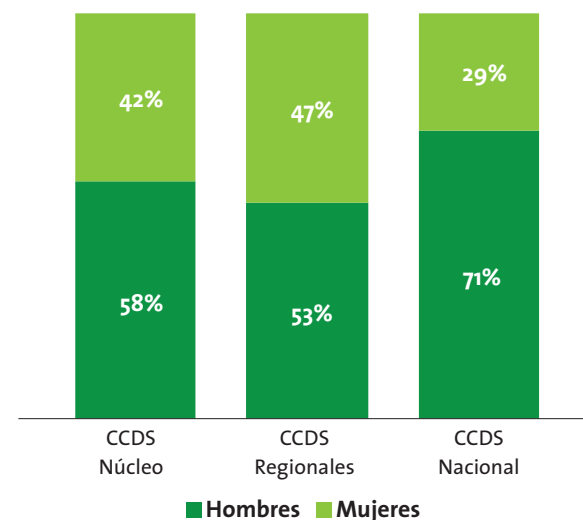
Consejo	Porcentaje de espacios		
	Jóvenes	Género	Indígenas
Núcleo*	13%	13%	13%
Regionales**	14%	18%	8%
Nacional	0%	8%	3%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Según lo establecido en el Acuerdo de Creación aplicable.

\*\* En promedio para los seis Consejos Regionales.

**Gráfico 3.5. Conformación de los CCDS por género**



Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

Para precisar el nivel de participación de estos sectores en los CCDS a lo largo de la Generación 2011-2016, se desglosa a continuación el porcentaje de asistencia que registraron los integrantes de los sectores jóvenes, género e indígenas para cada tipo de consejo (Tabla 3.6.). En el caso del sector de jóvenes, en las actividades de los Consejos Núcleo tuvieron una asistencia promedio

**Tabla 3.6. Porcentaje de asistencia por sector en los CCDS 2011-2016**

Consejo	Porcentaje de asistencia*		
	Jóvenes	Género	Indígenas
Núcleo	50%	59%	36%
Regionales	64%	73%	60%
Nacional	-	81%	33%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Datos para el período Noviembre 2011-Diciembre 2015.

de 50%, mientras que en los Consejos Regionales asistieron al 64% de las actividades (que incluyen sesiones ordinarias y extraordinarias, así como reuniones de comisiones técnicas y reuniones de grupo operativo en donde fueron convocados). Como se señaló anteriormente, este sector social no tuvo participación en el Consejo Nacional (sin contar el representante del Consejo Consultivo del Instituto Mexicano de la Juventud).

Por su parte, el sector género tuvo una asistencia de 59% a las actividades de los Consejos Núcleo, 73% de asistencia a las actividades de los Consejos Regionales y 81% de asistencia a las actividades del Consejo Nacional. Por último, el sector indígena asistió al 36% de las actividades de los Consejos Núcleo, al 60% de las actividades de los Consejos Regionales a las cuales fueron convocados, y al 33% de las actividades del Consejo Nacional.

Estos datos sobre asistencia, combinados con los espacios ocupados por estos sectores sociales en cada consejo, nos dan una idea más cercana de la participación real de estos grupos de la población en los CCDS. El porcentaje de participación por sector en cada consejo se determina por el número de integrantes que asistieron a las actividades de los consejos, entre el número total de convocados (únicamente de los sectores sociales).

En el caso de los Consejos Núcleo, el porcentaje de participación del sector jóvenes fue de 7%, mientras que el del sector género fue de 8% y 5% el del sector indígena. En los Consejos Regionales, el porcentaje de participación del sector jóvenes fue de 7%, comparado con 11% del de género y 4% del indígena. En el Consejo Nacional, el sector jóvenes no tuvo participación, el de género tuvo 8% y el de indígenas tuvo 0.4% (Tabla 3.7.)

Lo anterior permite identificar la participación real que tuvieron los consejeros de los sectores de jóvenes, género e indígenas. Considerando que la oportunidad (es

**Tabla 3.7. Porcentaje de participación de cada sector en los CCDS**

Consejo	Porcentaje de participación*		
	Jóvenes	Género	Indígenas
Núcleo**	7%	8%	5%
Regionales***	7%	11%	4%
Nacional****	0%	8%	0.4%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Datos correspondientes al período noviembre 2011-diciembre 2015.

\*\* Solo incluye a los sectores sociales (Total = 14 espacios por Consejo)

\*\*\* Incluye a los representantes de los Consejos Núcleo ante los Consejos Regionales provenientes del Órgano Consultivo Estatal. (Total = 160 espacios)

\*\*\*\* Aplica sólo para representantes de los Consejos Núcleo y Regionales ante el Consejo Nacional (Total = 38 espacios)

decir, el espacio dentro del órgano) para participar en las actividades de los Consejos Núcleo para cada sector es de 13%, se observa que los sectores de jóvenes, género e indígenas tuvieron una participación significativamente menor en cada tipo de Consejo, siendo dramático el caso de los indígenas en todos los niveles de los CCDS y el caso de los jóvenes en el Consejo Nacional.

### 3. Distribución de roles y funciones al interior de los CCDS (Horizontalidad)

En esta sección se analiza la distribución de roles y funciones (figuras de dirección o coordinación) entre los integrantes de los consejos, considerando la importancia de la horizontalidad y la participación equitativa al interior del mecanismo.

En los CCDS existen una serie de figuras de coordinación como parte de la organización interna, que son definidas por los propios participantes:

- En los Consejos Núcleo existe la figura de los Coordinadores de Núcleo.
- En los Consejos Regionales existen las figuras de Presidentes y Secretarios Técnicos Regionales, así como los Coordinadores de Comisión Técnica.
- En el Consejo Nacional existe la figura de Coordinador de Comisión Técnica.

Como se señaló en el capítulo anterior, estas figuras asumen una serie de funciones que inciden en la dirección y funcionamiento de los respectivos consejos. De aquí la importancia de analizar cómo se distribuyen estos nombramientos internos. En el caso de los CCDS es

**Tabla 3.8. Nombramientos de coordinadores por sector social**

Sector de la sociedad	Inicio Generación (2011)		Fin de Generación (2016)	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Académico	11	34%	8	25%
ONG	4	13%	8	25%
Género	5	16%	6	19%
Empresarial	5	16%	4	13%
Jóvenes	1	3%	2	6%
Social	4	13%	2	6%
Pueblos indígenas	0	0%	1	3%
Órgano consultivo estatal	2	6%	1	3%
Total	32	100%	32	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

posible que el mismo participante sea nombrado para varias posiciones; además, estas posiciones conllevan la posibilidad de participar en otros órganos de trabajo, como se muestra a continuación:

- Los Coordinadores de Núcleo participan directamente en los Consejos Regionales y forman parte del Grupo Operativo Regional.
- Los Presidentes Regionales participan en el Grupo Operativo del Consejo Regional, en el Consejo Nacional y en el Grupo Operativo del Consejo Nacional.
- Los Secretarios Técnicos Regionales participan en el Grupo Operativo del Consejo Regional.
- Los Coordinadores Regionales de Comisión Técnica participan en el Grupo Operativo del Consejo Regional.
- Los Coordinadores Nacionales de Comisión Técnica participan en el Grupo Operativo del Consejo Nacional.

En este sentido, es importante considerar dos aspectos que se relacionan con la horizontalidad de la participación al interior del mecanismo: 1) el sector social al que pertenece el participante que asume las posiciones de coordinación y, 2) la concentración de posiciones en un mismo participante. A continuación se analizan estos aspectos para los CCDS en la Generación 2011-2016.

### 3.1. Posiciones por sectores sociales

En lo que hace a la distribución de las coordinaciones por sector social, considerando el inicio y final de la Generación 2011-2016 (Tabla 3.8.), en el caso de los Coordinadores de Núcleo tenemos que el sector académico fue el que ocupó más Coordinaciones de Núcleo durante

toda la generación (11 al inicio y 8 al final), seguido por el sector de las ONG (4 al inicio y 8 al final), el sector de género (5 al inicio y 6 al final), el sector empresarial (5 al inicio y 4 al final), el sector social (4 al inicio y 2 al final), el Órgano Consultivo Estatal (2 al inicio y 1 al final), el sector de jóvenes (1 al inicio y 2 al final) y el sector de pueblos indígenas, que ocupó una Coordinación de Núcleo al final de la generación (caso de Quintana Roo).

En los Consejos Regionales existen las figuras de Presidentes y Secretarios Técnicos Regionales, así como de Coordinadores de Comisión Técnica. Respecto al sector de proveniencia de cada participante nombrado para cada posición (Tabla 3.9.), durante la Generación 2011-2016 tenemos que los sectores con mayor participación en las posiciones de dirección y coordinación de los Consejos Regionales fueron el social, con 10 posiciones, y el empresarial, con 9 posiciones; les sigue el sector de género, con 8 posiciones, el sector académico y de ONG con 6 posiciones cada uno, el sector de jóvenes, con 5 posiciones y el sector indígena, con 2 posiciones.

Cabe señalar que durante el periodo de operación de los Consejos Regionales se registraron 16 cambios en las posiciones de dirección y coordinación (Tabla 3.10.). Particularmente, en las Presidencias Regionales solo dos participantes permanecieron en su posición durante todo el periodo de operación (Consejos Regionales Noroeste y Sur).

En el Consejo Nacional existe la figura de Coordinador de Comisión Técnica; la Tabla 3.11. muestra el sector de donde provinieron los coordinadores para cada comisión, tanto al inicio como al cierre del periodo de operación:

**Tabla 3.9. Posiciones ocupadas por sector en los Consejos Regionales**

Posición*	Sector						
	Académico	Empresarial	ONG	Social	Jóvenes	Género	Indígenas
Presidencia**	0	3	1	2	0	2***	0
Secretaría Técnica	1	1	2	1	0	2	1
Coordinación de Comisión Técnica: Gestión Integral del Agua (Agenda Azul)	2	1	1	3	0	1	1
Coordinación de Comisión Técnica: Conservación y Aprovechamiento del Patrimonio Natural (Agenda Verde)	2	0	2	1	2	1	0
Coordinación de Comisión Técnica: Crecimiento Verde (Agenda de Transversalidad)	0	0	0	1	3	2	0
Coordinación de Comisión Técnica: Prevención y Control de la Contaminación (Agenda Gris)	1	4	0	2	0	1	0
TOTAL	6	9	6	10	5	8	2

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Se incluyen los cambios de participante por posición durante el periodo.

\*\* En el caso del Consejo Regional Occidente, la Presidencia la ocupó una participante representante del Órgano Consultivo Estatal. No se contabiliza en esta Tabla.

\*\*\* En el caso del Consejo Regional Noreste hubo un cambio en la Presidencia Regional, pero fue por una persona del mismo sector, por lo que no se contabiliza en esta Tabla.

**Tabla 3.10. Cambios en las posiciones de los Consejos Regionales**

Posición	Cambios
Presidencia	4
Secretaría Técnica	2
Coordinación de Comisión Técnica: Gestión Integral del Agua (Agenda Azul)	3
Coordinación de Comisión Técnica: Conservación y Aprovechamiento del Patrimonio Natural (Agenda Verde)	3
Coordinación de Comisión Técnica: Crecimiento Verde (Agenda de Transversalidad)	1
Coordinación de Comisión Técnica: Prevención y Control de la Contaminación (Agenda Gris)	3
TOTAL	16

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.11. Cambios en las posiciones del Consejo Nacional**

Comisión técnica	Sector	
	Inicio	Final
Gestión Integral del Agua (Agenda Azul)	Social	Académico
Conservación y Aprovechamiento del Patrimonio Natural (Agenda Verde)	Órgano Consultivo Estatal*	
Crecimiento Verde (Agenda de Transversalidad)	Empresarial	Poder Ejecutivo estatal
Prevención y Control de la Contaminación (Agenda Gris)	Empresarial	Empresarial
Legislación	ONG	Órgano Consultivo Estatal

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* No hubo cambios en la Coordinación durante todo el periodo.

**Tabla 3.12. Posiciones ocupadas por Presidentes Regionales en los CCDS Generación 2011-2016**

Posiciones	Consejos Regionales					
	Noroeste	Noreste	Occidente	Centro	Sur	Sureste
Coordinador Núcleo	x		x			x
Integrante del Consejo Regional	x	x	x	x	x	x
Grupo operativo del Consejo Regional	x	x	x	x	x	x
Coordinador de comisiones técnicas del Consejo Regional						
Integrante del Consejo Nacional	x	x	x	x	x	x
Grupo operativo del Consejo Nacional	x	x	x	x	x	x
Coordinador de comisiones técnicas del Consejo Nacional	x		x			
Integrante del CCN-ACAAN	x	x	x	x	x	x
Coordinador del CCN-ACAAN	x					
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

Como puede apreciarse, las coordinaciones de las Comisiones Técnicas del Consejo Nacional estuvieron distribuidas entre diversos sectores, por lo que no hubo concentración o sesgo en este caso. Lo que se observa tanto en los Consejos Regionales como en el Nacional es que, en la mayoría de los casos, la posición de Coordinador de la Comisión Técnica Prevención y Control de la Contaminación (Agenda Gris) fue ocupada por un participante del sector empresarial.

Por último, es importante revisar la participación de los grupos en condición de vulnerabilidad en las posiciones clave de dirección y coordinación de los CCDS. En general, el sector género tuvo una participación considerable en las posiciones clave de dirección y coordinación al interior de los consejos. En contraste, los sectores de jóvenes e indígenas tuvieron muy poca participación en este tipo de posiciones. Cabe anotar que ningún sector en condición de vulnerabilidad ocupó posiciones de coordinación de Comisión Técnica en el Consejo Nacional durante el periodo de operación.

### 3.2. Concentración de posiciones

Otro aspecto relevante para analizar desde la perspectiva de horizontalidad y participación equitativa, es el grado de concentración de posiciones (y por tanto de funciones) de dirección y coordinación al interior de los CCDS. Si bien por un lado pareciera que las posiciones

y sus prerrogativas favorecen la vinculación entre Consejos Núcleo, Regionales y Nacional, en la práctica también pueden generarse “élites” participativas, concentrando de esta forma el acceso a recursos y redes que generan oportunidades para incidir en las decisiones de los CCDS, así como un mayor acercamiento con los interlocutores institucionales.

El caso de los Presidentes Regionales (Tabla 3.12.) ejemplifica la concentración de posiciones y prerrogativas, representando a la “élite participativa” al interior de los CCDS.

Este protagonismo se hizo evidente en la serie de eventos oficiales y actividades a los que asistieron los Consejeros Presidentes en calidad de representantes de los CCDS durante el periodo 2011-2016, por ejemplo:

- Presentación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40, lunes 3 de junio de 2013, Residencia Oficial de los Pinos, Ciudad de México.
- Consulta regional “Realizando el futuro que queremos en América Latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo Post-2015”, organizado por el PNUD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, del 17 al 20 de abril de 2013 en Guadalajara, Jalisco.
- Reuniones de diálogo con el titular de la SEMARNAT.
- Reuniones de trabajo con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional (UCPAST y Proyecto PNUD).

## 4. Continuidad de los participantes (Corresponsabilidad)

Como lo establece la normatividad de los CCDS, los participantes tienen una serie de responsabilidades para que se puedan lograr los objetivos del mecanismo. Un aspecto relevante que tiene relación con el compromiso y la responsabilidad de los participantes, es la permanencia en sus cargos durante todo el ciclo; desde la instalación del Consejo hasta el cierre de la generación.<sup>83</sup> La Tabla 3.13. muestra el número de cambios registrados en la conformación de los Consejos Núcleo de los sectores sociales, así como el porcentaje de continuidad; esto es, el número de participantes que estuvieron activos durante todo el periodo, en relación al número total de integrantes por Consejo.

Destacan los Consejos Núcleo Colima y Veracruz, que registraron solo 3 cambios en su conformación durante el periodo 2011-2016; es decir, 79% de continuidad. Por el contrario, el Consejo Núcleo Sinaloa registró 11 cambios en su conformación inicial, lo que generó que solo tuviera 11% de continuidad respecto a los integrantes que iniciaron el periodo.<sup>84</sup> De forma global, se registraron 218 cambios en la conformación de los Consejos Núcleo, lo que representa 51% de continuidad, y significa que, en promedio, la mitad de los integrantes de cada Consejo Núcleo cambió durante el periodo 2011-2016.

En el caso de los nombramientos de representantes ante el Consejo Regional, durante el periodo 2012-2016 (en el que estuvieron activos los Consejos Regionales) se observó una gran cantidad de cambios en la conformación (titulares), aun cuando la rotación no estaba prevista en la normatividad de los CCDS. La Tabla 3.14. da cuenta de estos cambios, así como del porcentaje de continuidad -los consejeros electos desde el principio para representar al Consejo Núcleo ante el Consejo Regional correspondiente y que permanecieron en su cargo todo el periodo.

El Consejo Regional Sur fue el que tuvo mayor continuidad en su conformación, con 65%; le sigue el Consejo Occidente, con 63%, el Consejo Noroeste, con 60%, el Consejo Centro, con 54%, el Consejo Noreste, con 50%, y

el Consejo Sureste, con 30% -el cual tuvo la mayor cantidad de cambios respecto al número de integrantes establecido en el Acuerdo de Creación.

El Consejo Nacional también tuvo muchos cambios en su conformación durante el periodo que estuvo activo, que fue de 2013 a 2016. La Tabla 3.15. muestra la cantidad de cambios en la conformación (titulares) tanto de los representantes de los Consejos Núcleo y Regionales como de los invitados por el titular de la SEMARNAT; asimismo, se señala el porcentaje de continuidad respecto a la conformación inicial.

En total, se registraron 15 cambios en la representación titular de los Consejos Núcleo y Regionales ante el Consejo Nacional, lo que generó 61% de continuidad respecto a la conformación inicial. En el caso de los invitados del titular de la SEMARNAT hubo 6 cambios, lo que generó 54% de continuidad respecto a la conformación inicial. De manera global, en el Consejo Nacional tuvieron lugar 26 cambios durante la generación, lo que generó 49% de continuidad respecto a la conformación inicial.

## 5. Construcción de capacidades

En esta sección se describen y analizan las acciones para la construcción y desarrollo de capacidades dirigidas a los participantes de los CCDS durante la Generación 2011-2016.

### 5.1 Inducción sobre los CCDS

En la sesión de instalación de los Consejos Núcleo se llevaron a cabo exposiciones sobre la “Estructura y funcionamiento de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable”, por parte de representantes de la UCPAST. Asimismo, se respondieron preguntas de los nuevos integrantes de los Consejos Núcleo, con el propósito de realizar una inducción para el inicio de las actividades.

La exposición incluyó los siguientes temas:

- Antecedentes de la participación ciudadana en el sector ambiental.

<sup>83</sup> Cabe señalar que la Generación 2011-2016 fue atípica, ya que originalmente debía concluir en 2014.

<sup>84</sup> Durante la Generación 2011-2016, solo 15 Coordinadores de Núcleo permanecieron en su cargo a lo largo de todo el periodo, lo que equivale a 47% de las Coordinaciones de Núcleo. Es decir, aun cuando no estaba prevista la rotación, por lo menos 53% de las Coordinaciones de Núcleo cambiaron de responsable, asumiendo el cargo el suplente u otro consejero.

**Tabla 3.13. Continuidad en la conformación de los Consejos Núcleo (sectores sociales)**

CCDS Núcleo	Número de integrantes*	Cambios en la conformación**	% de continuidad
Aguascalientes	14	4	71%
Baja California	14	4	71%
Baja California Sur	14	6	57%
Campeche	14	10	29%
Chiapas	14	8	43%
Chihuahua	14	6	57%
Coahuila	14	7	50%
Colima	14	3	79%
Distrito Federal	14	8	43%
Durango	14	4	71%
Estado de México	14	10	29%
Guanajuato	14	9	36%
Guerrero	14	9	36%
Hidalgo	14	7	50%
Jalisco	14	6	57%
Michoacán	14	10	29%
Morelos	14	7	50%
Nayarit	14	8	43%
Nuevo León	14	6	57%
Oaxaca	14	10	29%
Puebla	14	4	71%
Querétaro	14	8	43%
Quintana Roo	14	4	71%
San Luis Potosí	14	10	29%
Sinaloa	14	11	21%
Sonora	14	5	64%
Tabasco	14	8	43%
Tamaulipas	14	6	57%
Tlaxcala	14	6	57%
Veracruz	14	3	79%
Yucatán	14	5	64%
Zacatecas	14	6	57%
Global	448	218	51%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Sólo incluye a los sectores sociales representados en los CCDS.

\*\* Incluye bajas y vacantes no cubiertas al cierre del periodo.

**Tabla 3.14. Cambios en la conformación de los Consejos Regionales**

Consejos Regionales	Número de integrantes*	Cambios en la conformación**	% de continuidad
Noroeste	20	8	60%
Noreste	30	15	50%
Occidente	35	13	63%
Centro	35	16	54%
Sur	20	7	65%
Sureste	20	14	30%
<i>Global</i>	<i>160</i>	<i>73</i>	<i>54%</i>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Según lo establecido en el Acuerdo de Creación del CCDS aplicable.

\*\* Se incluyen los cambios en donde el suplente asumió la titularidad.

**Tabla 3.15. Cambios en la conformación del Consejo Nacional**

Consejo Nacional	Número de integrantes*	Cambios en la conformación**	% de continuidad
Representantes de Núcleo y Regionales	38	15	61%
Invitados	13	6	54%
<i>Global</i>	<i>51</i>	<i>26</i>	<i>49%</i>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

\* Según lo establecido en el Acuerdo de Creación de los CCDS aplicable. No se incluye a los servidores públicos participantes en el Consejo: el Titular de la SEMARNAT y los representantes de la UCPAST y UCAI.

\*\* Se incluyen las vacantes y cambios en donde el suplente asumió la titularidad.

- Evolución de la participación ciudadana.
- Estrategia Nacional de Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI).
- Marco jurídico nacional e internacional.
- Qué son los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS).
- Consejos Consultivos Nacionales en el Sector Ambiental.
- Retos continuos para la consolidación de instancias de Participación Social.
- Retos para la construcción de ciudadanía ambiental.

Si bien en la mayoría de las sesiones de instalación de los Consejos Núcleo estuvo presente un representante de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) para realizar la inducción, en el caso de Durango y Tamaulipas la impartió el titular de la Delegación Federal SEMARNAT correspondiente. Solo en el caso de Coahuila no hay registro en el acta de la primera sesión ordinaria de que se haya impartido la inducción. Es probable que esta falta de seguimiento haya propiciado que en dicha sesión se haya nombrado

a los representantes del Núcleo ante el Consejo Regional y Nacional, a diferencia de todos los demás Consejos Núcleo, que realizaron los nombramientos en la segunda sesión ordinaria, tal y como tenía previsto la UCPAST.

Además de la exposición, como parte de la inducción se dio a conocer a los nuevos consejeros el Reglamento Interno de los CCDS vigente en ese momento, el cual contiene los siguientes elementos:

- Integración de los Consejos.
- Funciones y atribuciones.
- Derechos y obligaciones de los consejeros.
- Mecánica de operación.
- Procedimiento para la elaboración de recomendaciones.

En la segunda sesión ordinaria de cada Consejo Núcleo se proyectó el video “Creando acuerdos, haciendo futuro. Los CCDS” realizado por los consejeros de la generación 2008-2011.



## 5.2. Acciones de capacitación a integrantes de los CCDS

En el periodo 2011-2015 de los CCDS se tienen identificadas las siguientes actividades de capacitación dirigidas a integrantes del mecanismo:

- Diplomado sobre participación y control social en el sector ambiental (Ciudad de México, 2012).
- Facilitación del taller de incidencia en políticas públicas y sesión de trabajo con los CCDS (2012).
- Taller de habilidades para liderazgo y trabajo colaborativo (2012).
- Taller de jóvenes (Tlaxcala, 1 y 2 de agosto de 2012).
- Encuentro de Participación Ciudadana (Morelia, 13 y 14 de agosto de 2012).
- Taller de Formación para Consejeros Indígenas en Derechos Indígenas y Temas Ambientales (18 al 20 de junio de 2012).
- Taller de preparación del G-20 (La Paz, B.C.S., 28 de mayo de 2012).
- Taller sobre Adaptación al Cambio Climático para Pueblos Indígenas (Monterrey, 27 de mayo de 2012).
- Seminario Internacional sobre el G-20 (Ciudad de México, 7 de mayo de 2012).
- Primer Taller de Diálogo Legislativo con Representantes de Ejidos, Comunidades Locales y Pueblos Indígenas sobre Redd+ (Ciudad de México, 21 y 22 de marzo de 2012).
- 2do. Taller de Coordinadores de Núcleo y Foro de Consulta del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (7 y 8 de agosto de 2013).
- Taller de Evaluación para Funcionarios (21 de octubre de 2013).
- Taller "Ruta crítica para el diseño del Corredor Biológico de la Región Noroeste" (9 de septiembre de 2014).

## 6. Mecánica de operación

De acuerdo a la metodología definida para la operación de los CCDS, se identifican las siguientes etapas: Instalación; Organización interna; Planeación (diagnóstico socioambiental, programa de trabajo); Emisión de recomendaciones (elaboración de propuestas, revisión de propuestas, aprobación); Seguimiento a respuestas institucionales; y, Cierre. (Figura 3.1.)

Esta mecánica se aplicó principalmente a los Consejos Regionales y al Consejo Nacional. En el caso

de los Consejos Núcleo, la dinámica operativa no se enfocó en la elaboración de recomendaciones por la vía formal (formato), como sí fue el caso de los Consejos Regionales y Nacional. Como se describe más adelante, los Consejos Núcleo abordaron temas ambientales locales a través de la interlocución directa con funcionarios públicos, tanto del orden federal como estatal.

## 7. Instalación de los CCDS

### 7.1. Instalación de los Consejos Núcleo

De acuerdo a la estructura de los CCDS, los Consejos Núcleo son la base a partir de la cual se integran los Consejos Regionales y el Consejo Nacional; por ello, son los primeros que se instalan. La agenda de las sesiones de instalación de estos consejos consideró de manera general lo siguiente:

- Presentación de los nuevos integrantes del Consejo Núcleo.
- Inducción sobre los CCDS.
- Elección de consejeros para los procesos de elección que resultaron desiertos.

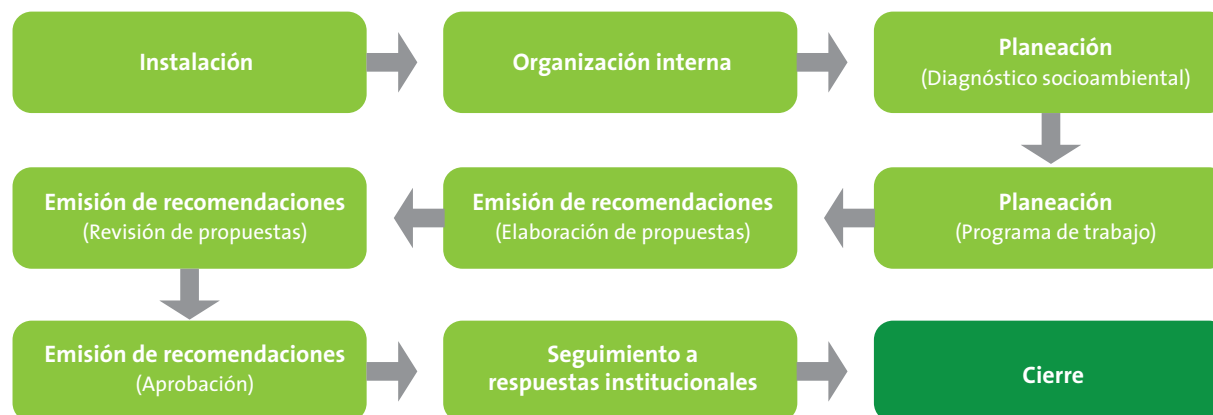
Cabe señalar que, para facilitar la logística, en la Generación 2011-2016 las sesiones de instalación de los Consejos Núcleo se llevaron a cabo el mismo día que el proceso de elección. (Tabla 3.1.)

### 7.2. Instalación de los Consejos Regionales

Una vez electos los representantes de los Consejos Núcleo, se programaron las sesiones de instalación de los Consejos Regionales. (Tabla 3.16.)

La agenda de las sesiones de instalación de los Consejos Regionales consideró de manera general los siguientes puntos:

- Presentación y estructura de operación de los Consejos Regionales.
- Presentación de la integración y funciones de las Comisiones Técnicas.
- Presentación del formato para la elaboración de recomendaciones.
- Presentación del Libro Blanco del Consejo Regional de la generación anterior y temas pendientes.

**Figura 3.1. Proceso operativo de los CCDS**

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3.16. Instalación de los Consejos Regionales**

Consejos Regionales	Fecha	Sede
Noroeste	15 de mayo de 2012	Culiacán, Sinaloa
Noreste	23 de marzo de 2012	Monterrey, Nuevo León
Occidente	17 de abril de 2012	Chapala, Jalisco
Centro	18 de mayo de 2012	Querétaro de Santiago, Querétaro
Sur	13 de marzo de 2012	Ciudad de Veracruz, Veracruz
Sureste	27 de marzo de 2012	Tacotalpa, Tabasco

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2011)

- Presentación de las funciones de la Presidencia y Secretaría Técnica.
- Elección de la Presidencia y Secretaría Técnica Regional.
- Organización de comisiones técnicas.
- Elaboración del Plan de trabajo.

### 7.3. Instalación del Consejo Nacional

Dada la estructura de los CCDS, el Consejo Nacional es el último que se instala, ya que está integrado por representantes de los Consejos Núcleo y Regionales (en este caso, los Presidentes). En la generación 2011-2016, el Consejo Nacional se instaló el 22 de abril de 2013, en la Ciudad de México.

La agenda para la instalación y primera sesión ordinaria del Consejo Nacional incluyó los siguientes puntos:

- Estructura y funcionamiento del Consejo Nacional y Órganos de Participación.

- El Comité Consultivo Nacional (CCN) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN): integración y funciones.
- Integración de las Comisiones Técnicas del Consejo Nacional.
- Elección de representantes del Consejo Nacional ante otros órganos de participación.
  - Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y Degradación de los Recursos Naturales (SINADES).
  - Comité Nacional de Humedales.
  - Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad.
- Aprobación del Reglamento Interno de los CCDS.

## 8. Organización interna

Una vez instalados los Consejos Núcleo, el siguiente paso fue definir la organización interna y estar en condiciones de iniciar sus actividades. El primer aspecto fueron

los nombramientos del Coordinador del Núcleo, de las cuatro personas que participarían en el Consejo Regional y de la persona que estaría en el Consejo Nacional, con sus respectivos suplentes. Todo en concordancia con el Acuerdo de Creación de los CCDS aplicable. Asimismo, se programaron las sesiones ordinarias del primer año (2012); cabe señalar que la normatividad de los CCDS establece como mínimo cuatro sesiones al año.

El proceso de elección para dichos nombramientos se llevó a cabo en la segunda sesión ordinaria de los Consejos Núcleo (excepto en Coahuila, donde se realizó en la sesión de instalación). En este sentido, cabe señalar que la normatividad de los CCDS no considera que los nombramientos sean rotativos, por lo que los cambios ocurrieron porque los interesados se dieron de baja de la posición o del propio Consejo.

En el caso de los Consejos Regionales y Nacional se organizaron cuatro comisiones de trabajo para cada uno:

- Gestión Integral del Agua (Agenda Azul).
- Conservación y Aprovechamiento del Patrimonio Natural (Agenda Verde).
- Crecimiento Verde (Agenda de Transversalidad).
- Prevención y Control de la Contaminación (Agenda Gris).

Adicionalmente, en el Consejo Nacional se organizó otra comisión de trabajo:

- Legislación y gobernanza ambiental.

Cada Comisión Técnica estuvo conformada por un mínimo de tres consejeros; además de los integrantes de cada comisión, se seleccionó a un Coordinador.

## 9. Planeación de actividades

### 9.1. Diagnóstico socioambiental

Como parte de la metodología de trabajo de los CCDS, cada Consejo elaboró un diagnóstico socioambiental, a partir del cual se integraron sus agendas temáticas y sus planes de trabajo.

Para elaborar los diagnósticos socioambientales se utilizaron los siguientes insumos:

- Libros blancos de los CCDS de la generación anterior.
- Matrices de resultados de los trabajos de las comisiones técnicas.
- Documentos resultantes de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable RIO+20: Diálogos de la Sociedad Civil y Declaratoria de la Conferencia.
- Diagnósticos socioambientales de cada Consejo Núcleo que conforma la Región (para el caso de los diagnósticos regionales).
- Diagnósticos socioambientales de cada Consejo Regional (para el caso del diagnóstico nacional).

Como parte del diagnóstico socioambiental se identificaron temas de la Agenda Azul (Cuadro 3.1), de la Agenda Gris (Cuadro 3.2.) y de la Agenda Verde de los CCDS (Cuadro 3.3).

Asimismo, se identificaron temas como parte del diagnóstico socioambiental de la Agenda de Transversalidad (Cuadro 3.4.) y de la Agenda de Legislación y Gobernanza Ambiental de los CCDS 2011-2016 (Cuadro 3.5.).

### 9.2. Posicionamientos

Otro documento que se elaboró fue el relativo a los posicionamientos, con el propósito de dar a conocer los temas de interés de los Consejos Regionales y del Consejo Nacional a las autoridades de la nueva administración de la SEMARNAT para el periodo 2012-2018.

### 9.3. Programas de trabajo

Una vez integrados los diagnósticos socioambientales, el siguiente paso fue elaborar los programas de trabajo de cada consejo. En el caso de los Consejo Núcleo, se buscó que contuvieran los temas prioritarios, según la perspectiva de los integrantes de los distintos sectores sociales, así como los calendarios de sesiones. Para la elaboración de los programas de trabajo, en algunos casos, como en el Consejo Núcleo Guanajuato, se usaron de referencia programas de trabajo e informes de actividades de la generación anterior (2008-2011). En el caso del Consejo Núcleo Sonora, el Delegado Federal de la SEMARNAT en la entidad presentó los temas prioritarios que se podrían abordar por el primer año de trabajo, lo que facilitó la construcción de una agenda de trabajo ligada a la agenda de la Delegación Federal.

### Cuadro 3.1. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda Azul de los CCDS

- Aprovechamiento de agua para uso agrícola.
- Conservación de cauces y estado de las concesiones de agua para actividades extractivas como la minería.
- Conservación de humedales.
- Contaminación de agua.
- Disponibilidad de agua.
- Erosión costera.
- Especies invasoras en medio acuático epicontinental.
- Gestión integral del recurso hídrico.
- Libre acceso a playas y zona federal.
- Marea roja.
- Micro cuencas.
- Participación ciudadana en consejos de cuenca.
- Participación ciudadana, transparencia, género y etnia.
- Plantas de tratamiento de aguas residuales.
- Restauración ecológica del manglar.
- Saneamiento de cuencas.
- Sobreexplotación de acuíferos.
- Vulnerabilidad a los fenómenos hidrometeorológicos.
- Vulnerabilidad del acuífero.

### Cuadro 3.2. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda Gris de los CCDS

- Actividad minera.
- Actividades altamente riesgosas.
- Calidad del aire.
- Contaminación atmosférica.
- Contaminación de zonas costeras (Verificación de normatividad de desarrollos turísticos).
- Contaminación del agua.
- Contaminación por derrame de hidrocarburos en zonas costeras y lagunares.
- Contaminación y manejo de fosas sépticas.
- Coordinación interinstitucional.
- Emisiones en la producción, uso de la energía y actividades productivas.
- Emisiones por incendios forestales y fuentes naturales.
- Fuentes múltiples.
- Fuentes fijas.
- Fuentes móviles.
- Gestión integral de los residuos peligrosos provenientes de microgeneradores.
- Gestión integral de residuos.
- Impacto ambiental (Evaluación: estandarización de metodologías).
- Inspección y vigilancia.
- Restauración de sitios contaminados.
- Revisión de los estudios de impacto ambiental de las actividades de competencia federal.
- Saneamiento de cuencas.
- Sitios contaminados.

### Cuadro 3.3. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda Verde del CCDS

- Agua en los ecosistemas acuáticos: lagunas y costas con vegetación y fauna acuática.
- Aprovechamiento sustentable de ecosistemas, especies y recursos naturales.
- Recursos forestales y producción.
- Biodiversidad (fauna y flora silvestre).
- Bioseguridad y agrobiodiversidad.
- Cambios de uso de suelo en terrenos forestales.
- Conservación de humedales.
- Degradación de suelos.
- Desarrollo urbano sustentable.
- Ecosistemas terrestres.
- Ecoturismo.
- Especies invasoras.
- Impacto ambiental.
- Incendios forestales.
- Inspección y vigilancia.
- Áreas naturales protegidas.
- Unidades de manejo sustentable de la vida silvestre.
- Reforestación.
- Servicios ambientales.
- Sitios RAMSAR.
- Suelos, degradación y desertificación.
- Tráfico de especies.
- Zonas forestales.

### Cuadro 3.4. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda de Transversalidad de los CCDS 2011-2016

- Agenda internacional.
- Apoyos y subsidios a pueblos indígenas.
- Apoyos y subsidios para mujeres.
- Cambio climático.
- Emisiones GEI (Gases de Efecto Invernadero).
- Cambios de uso de suelo locales.
- Conservación de humedales.
- Conservación de maíz criollo.
- Consumo responsable.
- Coordinación interinstitucional.
- Cuenca Lerma, Chapala, Santiago.
- Desarrollo tecnológico.
- Desarrollo urbano sustentable.
- Educación ambiental.
- Impacto ambiental.
- Minería.
- Ordenamiento ecológico territorial.
- Participación ciudadana, transparencia, género y etnia.
- Pérdida de la biodiversidad por la construcción de infraestructuras hidrológicas.
- Procuración de justicia ambiental.
- Regulación ambiental en los asentamientos humanos.
- Reparación por daño o deterioro ambiental.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Turismo ambientalmente responsable.
- Zonas prioritarias.

### Cuadro 3.5. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda de Legislación y Gobernanza Ambiental de los CCDS 2011-2016

- Minería.
- Participación ciudadana, transparencia, género y etnia.
- Reglamento interno de los CCDS.

En el caso de los Consejos Regionales y Nacional, durante el proceso de elaboración de los programas de trabajo hubo un acompañamiento directo por parte de la UCFAST y el Proyecto PNUD. Cabe subrayar que no todos los temas detectados en los diagnósticos ambientales fueron incluidos en los programas de trabajo.

En cada Consejo Regional y en el Nacional se elaboró un programa de trabajo por cada comisión técnica; por lo tanto, los programas de trabajo de las distintas regiones y comisiones técnicas variaron considerablemente en su integración. Asimismo, hubo algunos programas que sobredimensionaron el alcance del mecanismo de participación, al incorporar acciones de intervención directa sobre otros actores sociales y privados fuera del consejo, o acciones que competen a otras instituciones de gobierno. En algunos programas de trabajo se incorporaron análisis, estudios y diagnósticos que rebasaban la capacidad organizativa de los propios CCDS, al requerir recursos humanos, materiales y financieros con los que no se contaba.

## 10. Emisión de recomendaciones (Productividad)

Para el caso de los Consejos Regionales y el Consejo Nacional, el proceso para la emisión de recomendaciones inició con el trabajo en las Comisiones Técnicas, donde se formularon propuestas a partir de los temas prioritarios contenidos en los programas de trabajo y los temas emergentes que se identificaron conforme avanzó el periodo de operación. Una vez elaboradas, las propuestas de recomendación fueron revisadas por el Grupo Operativo de cada consejo, quienes, según el análisis de pertinencia, podían determinar que las propuestas no estaban bien elaboradas, y en tal caso se regresaban a las comisiones técnicas para su ajuste. Aquellas recomendaciones que eran aprobadas por el Grupo Operativo se sometían a la aprobación del pleno del consejo respectivo en las sesiones ordinarias.

A continuación, se analizan las actividades y productos realizados por los CCDS en la generación 2011-2016.

### 10.1. Reuniones (sesiones plenarias y reuniones operativas)

Las principales actividades que realizaron los CCDS Generación 2011-2016 fueron las sesiones ordinarias y extraordinarias. En el caso de los Consejos Núcleo, la Tabla 3.17. muestra el número de reuniones que llevaron a cabo durante el periodo 2011-2016.

En el caso de los Consejos Núcleo, destacan los casos de Aguascalientes, Campeche, Durango, Distrito Federal, Morelos y Nuevo León, que sesionaron en poco más de 40 ocasiones durante el periodo 2011-2016.

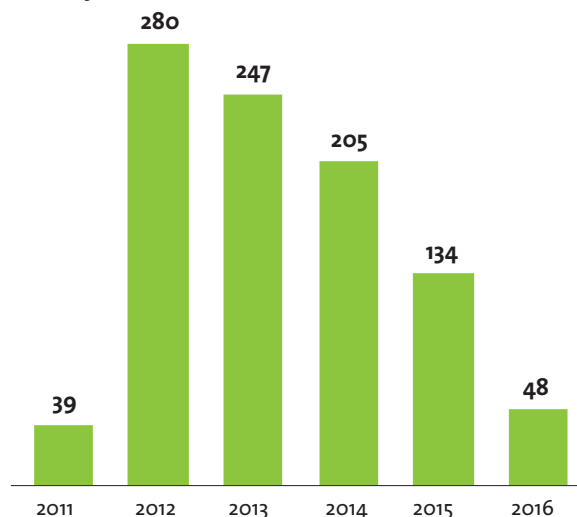
Conforme avanzó el periodo, hubo un decremento considerable en el número de sesiones de los Consejos Núcleo (Gráfico 3.6.). En 2011 se registraron 39 sesiones, debido a que en noviembre de ese año se instalaron los Consejos Núcleo; en 2016 se registraron 48 sesiones, toda vez que en abril de ese año fue el cierre de la generación. Fuera de esos años, la diferencia más dramática se observa de 2014 a 2015, con un decremento de 71 sesiones; que puede explicarse por la ampliación de un periodo que inicialmente iba a concluir en 2014, lo que generó que algunos participantes se dieran de baja del Consejo.

Por su parte, los Consejos Regionales realizaron sesiones ordinarias y extraordinarias, reuniones de Comisiones Técnicas y reuniones de Grupo Operativo, como parte de sus actividades principales (Tabla 3.18.).

En el caso de los Consejos Regionales, las actividades requirieron el apoyo logístico y presupuestal de la UCPAST y del Proyecto PNUD, ya que cada sesión implicó la movilización de los consejeros a otras entidades federativas distintas a sus lugares de origen, así como la renta de espacios adecuados para llevar a cabo las reuniones. Por ello, en el periodo 2012-2015 solo se programaron dos sesiones ordinarias por año con sus respectivas reuniones de Comisiones Técnicas y Grupo Operativo. En el caso del Consejo Regional Noreste, se celebró una sesión extraordinaria para la elección de una nueva Presidenta del Consejo. En el caso del Consejo Regional Centro, se celebraron dos sesiones extraordinarias, debido a que no se logró el *quorum* requerido para sesionar de forma ordinaria.

El Consejo Nacional realizó sesiones ordinarias y extraordinarias, reuniones de Comisiones Técnicas y reuniones de Grupo Operativo, como parte de sus actividades principales (Tabla 3.19.)

Gráfico 3.6. Número de reuniones de los Consejos Núcleo



Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

Cabe señalar que la sesión extraordinaria del Consejo Nacional se celebró para decidir la ampliación del periodo de operación de la generación de los CCDS iniciada en 2011. Para la VI Sesión Ordinaria del Consejo Nacional no se llevó a cabo la reunión del Grupo Operativo de manera previa.

En total (Tabla 3.20.), durante el periodo 2011-2016, los CCDS llevaron a cabo 1,101 reuniones, de las cuales 775 fueron sesiones ordinarias, 233 sesiones extraordinarias, 47 reuniones de Comisiones Técnicas y 46 reuniones de Grupo Operativo. Por su parte, los Consejos Núcleos concentraron 87% de las reuniones, mientras los Consejos Regionales realizaron 12% y el Consejo Nacional 1%. En promedio, cada Consejo Núcleo realizó 30 reuniones y cada Consejo Regional llevó a cabo 22 reuniones.

### 10.2. Recomendaciones

El principal producto generado por los CCDS es el que contiene las recomendaciones a la SEMARNAT sobre temas y asuntos ambientales. De acuerdo al procedimiento de trabajo de los CCDS, las recomendaciones podían emitirse sobre cualquier tema o asunto ambiental de competencia federal, y no tenían que ser previamente acordados con la Secretaría.

En el caso de los Consejo Núcleo, la Tabla 3.21. muestra los casos donde se emitieron recomendaciones durante el periodo 2011-2016: Sobresale el caso del Consejo Núcleo Colima, que emitió 7 recomendaciones,

**Tabla 3.17. Número de reuniones por Consejo Núcleo**

Consejo Núcleo	Sesiones Ordinarias	Sesiones extraordinarias	Total
Aguascalientes	34	7	41
Baja California	22	3	25
Baja California Sur	17	8	25
Campeche	31	11	42
Chiapas	28	10	38
Chihuahua	26	0	26
Coahuila	20	0	20
Colima	26	6	32
Distrito Federal	25	17	42
Durango	43	0	43
Estado de México	17	8	25
Guanajuato	23	11	34
Guerrero	23	8	31
Hidalgo	18	6	24
Jalisco	14	24	38
Michoacán	11	3	14
Morelos	18	25	43
Nayarit	22	12	34
Nuevo León	34	7	41
Oaxaca	18	9	27
Puebla	17	3	20
Querétaro	23	3	26
Quintana Roo	12	1	13
San Luis Potosí	17	9	26
Sinaloa	26	0	26
Sonora	18	0	18
Tabasco	21	12	33
Tamaulipas	20	11	31
Tlaxcala	17	2	19
Veracruz	25	2	27
Yucatán	27	8	35
Zacatecas	31	3	34
Total	724	229	953

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.18. Número de reuniones por Consejo Regional**

Consejo	Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias	Reuniones de Comisiones Técnicas	Reuniones de Grupo Operativo	Total
Noroeste	8	0	7	7	22
Noreste	8	1	7	7	23
Occidente	8	0	7	7	22
Centro	6	2	7	7	22
Sur	7	0	7	7	21
Sureste	8	0	7	7	22
TOTAL	45	3	42	42	132

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.19. Número de reuniones del Consejo Nacional durante la Generación 2011-2016**

Consejo	Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias	Reuniones de Comisiones Técnicas	Reuniones de Grupo Operativo	Total
Nacional	6	1	5	4	16

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.20. Número total de reuniones de los CCDS durante el periodo 2011-2016**

Consejos	Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias	Reuniones de Comisiones Técnicas	Reuniones de Grupo Operativo	Total	%	Promedio
Núcleo	724	229	0	0	953	87%	30
Regionales	45	3	42	42	132	12%	22
Nacional	6	1	5	4	16	1%	16
TOTAL	775	233	47	46	1,101	100%	-

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

seguido por el de Veracruz, con 5 recomendaciones, el Distrito Federal y Morelos, con 4 recomendaciones cada uno, Jalisco, Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, con 3 recomendaciones cada uno, Baja California Sur y Nayarit, con 2, y Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Yucatán, con 1. En total, los Consejos Núcleo emitieron 41 recomendaciones a la SEMARNAT sobre temas o asuntos ambientales durante el periodo 2011-2016.

En lo referente a los Consejos Regionales (Tabla 3.22.) se observa que el Consejo Regional Centro emitió 54 recomendaciones, siendo esta la mayor cifra, en comparación con los otros Consejos Regionales. El Consejo Noreste emitió 49 recomendaciones, el Consejo Noroeste 45, el Consejo Occidente 39; el Consejo Sureste 38 y el Consejo Sur emitió 35 recomendaciones.

Por último, tenemos que el Consejo Nacional emitió 42 recomendaciones durante el periodo 2011-2016. La Tabla 3.23. resume el número de recomendaciones emitidas por cada tipo de Consejo.

En total, durante el periodo 2011-2016, los CCDS emitieron 343 recomendaciones a la SEMARNAT sobre temas y asuntos ambientales, de las cuales 260 (76%) fueron emitidas por los Consejos Regionales, 42 (12%) por el Consejo Nacional y 41 (12%) por los Consejos Núcleo.

En relación a los temas y asuntos de las recomendaciones emitidas por los CCDS, se observa una distribución equitativa (Gráfico 3.7). En el caso de la Agenda Verde se emitieron 88 recomendaciones, en la Agenda Gris y en la de Transversalidad se emitieron 73 recomendaciones, respectivamente, y en la Agenda Azul, 67

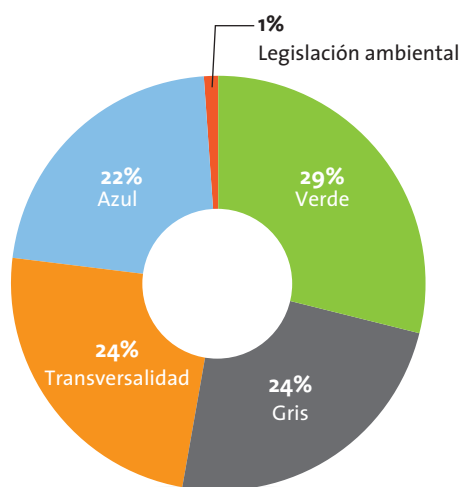


**Tabla 3.21. Recomendaciones por Consejo Núcleo en el periodo 2011-2016**

Consejo Núcleo	No.	%
Baja California Sur	2	5%
Chiapas	1	2%
Chihuahua	1	2%
Colima	7	17%
Distrito Federal	4	10%
Guerrero	3	7%
Jalisco	3	7%
Michoacán	3	7%
Morelos	4	10%
Nayarit	2	5%
Oaxaca	1	2%
Sinaloa	1	2%
Tamaulipas	3	7%
Veracruz	5	12%
Yucatán	1	2%
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Gráfico 3.7. Recomendaciones por agenda temática de los CCDS**



Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.22. Recomendaciones por Consejo Regional 2011-2016**

Consejo	No.	%
Centro	54	21%
Noreste	49	19%
Noroeste	45	17%
Occidente	39	15%
Sur	35	13%
Sureste	38	15%
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.23. Recomendaciones de los CCDS 2011-2016**

Consejos	No.	%
Núcleo	41	12%
Regionales	260	76%
Nacional	42	12%
<b>Total</b>	<b>343</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

recomendaciones. Por su parte, en la Agenda de Legislación y gobernanza ambiental, del Consejo Nacional, se emitió 1 recomendación. Cabe señalar que las 41 recomendaciones emitidas por los Consejos Núcleo no se incorporaron al esquema de Comisiones Técnicas, por lo que no se tiene identificada la agenda temática correspondiente.

A continuación, se presenta la relación de temas que fueron abordados en las recomendaciones de cada agenda temática de los CCDS, así como el número de recomendaciones por cada tema. En el caso de la Agenda Azul (Tabla 3.24.), los temas principales que se trabajaron en las recomendaciones fueron Agua (14), Legislación ambiental en materia hídrica (10), Manejo de cuencas (9) así como Planes y programas asociados a la gestión hídrica (8).

En el caso de la Agenda Gris (Tabla 3.25.), los temas principales que se trabajaron en las recomendaciones fueron Residuos peligrosos (15), Impacto y riesgo ambiental (14), y Legislación ambiental en materia de residuos (12).

**Tabla 3.24. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda Azul de los CCDS**

Agenda Azul	No.
Agua	14
Aguas residuales	1
Biodiversidad	1
Calidad del agua	5
Cambio climático	2
Conflicto socioambiental	1
Contaminación de cuerpos de agua	1
Cultura del agua	2
Educación ambiental	1
Especies invasoras	2
Impacto y riesgo ambiental	2
Industria	1
Información ambiental	1
Legislación ambiental	10
Manejo de cuencas	9
Participación ciudadana	1
Planes y programas	8
Servicios ambientales	1
Sobreexplotación de acuíferos	2
Vinculación interinstitucional	1
Zonas costeras	1
<b>Total</b>	<b>67</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

En el caso de la Agenda Verde (Tabla 3.26.), los temas principales que se trabajaron en las recomendaciones fueron Biodiversidad (30), Forestal (14) así como Planes y programas asociados a la conservación y aprovechamiento del capital natural (13).

En el caso de la Agenda de Transversalidad (Tabla 3.27.), los temas principales que se trabajaron en las recomendaciones fueron Educación ambiental (11), Planes y programas en material ambiental (9), y Legislación ambiental asociada a temas transversales (8).

**Tabla 3.25. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda Gris de los CCDS**

Agenda Gris	No.
Aguas residuales	1
Calidad del aire	5
Desarrollo urbano sustentable	1
Impacto y Riesgo Ambiental	14
Industria	1
Información ambiental	3
Legislación Ambiental	12
Participación ciudadana	3
Planes y Programas	5
Política fiscal (no compete a la SEMARNAT)	1
Presupuesto	2
Residuos de manejo especial	1
Residuos peligrosos	15
Residuos Sólidos	6
Sitios contaminados	1
Vinculación interinstitucional	1
Zonas costeras	1
<b>Total</b>	<b>73</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

## 11. Incidencia en la política o gestión pública ambiental (Efectividad)

La incidencia en política o gestión pública se entiende como el proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones públicas que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos específicos.<sup>85</sup> En los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, el tipo y nivel de incidencia está determinado por la naturaleza y alcance establecidos en su base normativa.

En el caso de los CCDS, al ser un mecanismo de participación ciudadana de tipo consultivo no vinculante, se

85 Adaptado de CESCAM (2002).

**Tabla 3.26. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda Verde de los CCDS**

Agenda Verde	No.
Áreas naturales protegidas	6
Biodiversidad	30
Bioseguridad y OGMs	4
Educación ambiental	2
Especies invasoras	3
Forestal	14
Impacto y riesgo ambiental	2
Inspección y vigilancia	1
Legislación ambiental	5
Ordenamiento ecológico territorial	1
Planes y programas	13
Presupuesto	1
Suelos	2
Turismo ambientalmente sustentable	1
UMAs	3
<b>Total</b>	<b>88</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

entiende que es un mecanismo de incidencia indirecta, ya que basa su potencial para influir en los cursos de acción en la argumentación, discusión y persuasión de los participantes sobre los tomadores de decisión y los administradores públicos, quienes son sus interlocutores.

En este apartado se analizan las respuestas de la institución interlocutora (es decir, la SEMARNAT) a las recomendaciones generadas por los CCDS durante el periodo 2011-2016. Como se describió en el capítulo anterior, la mayor parte de las respuestas institucionales se elaboró mediante oficio y formato de respuesta, lo que permite identificar con claridad el sentido de la respuesta a la recomendación y determinar su potencial de incidencia.<sup>86</sup>

Para el análisis de las respuestas se utilizaron siete categorías:

**Tabla 3.27. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda de Transversalidad de los CCDS**

Agenda de Transversalidad	No.
Áreas naturales protegidas	1
Biodiversidad	4
Calidad del aire	1
Cambio climático	4
Desarrollo urbano sustentable	4
Desastres naturales	1
Educación ambiental	11
Energías renovables	1
Género, igualdad y derechos humanos	7
Impacto y riesgo ambiental	6
Información ambiental	1
Legislación ambiental	8
Manifestación de impacto ambiental	1
Ordenamiento ecológico territorial	4
Participación ciudadana	3
Planes y programas	9
Presupuesto	2
Suelos	2
Turismo ambientalmente sustentable	2
Zonas costeras	1
<b>Total</b>	<b>73</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

- a) Se suscribe la recomendación: se considera pertinente la recomendación.
- b) Se suscribe la recomendación parcialmente: se considera pertinente algún aspecto de la recomendación.
- c) No se suscribe la recomendación, pero se presenta alternativa: no se considera pertinente la recomendación; sin embargo, se plantea una acción alternativa para atender la problemática abordada por la recomendación.

<sup>86</sup> Se refiere al potencial de incidencia, ya que se requiere evidencia documental adicional (en tanto medios de verificación) de que las acciones señaladas en la respuesta institucional efectivamente fueron realizadas. Este estudio no considera ese nivel de profundidad en el análisis.

**Tabla 3.28. Recomendaciones respondidas por la SEMARNAT**

Status de respuesta	No.	%
Recomendaciones con respuesta	286	83%
Recomendaciones sin respuesta	57	17%
Total	343	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

**Tabla 3.29. Recomendaciones según categoría de respuesta institucional**

Categorías de respuesta	No.	%
a. Se suscribe la recomendación.	33	12%
b. Se suscribe la recomendación parcialmente.	43	15%
c. No se suscribe la recomendación, pero se presenta alternativa.	10	3%
d. Recomendación que ya se cumple o ya se está en proceso de cumplir.	104	36%
e. Recomendación canalizada a otra institución.	8	3%
f. No se suscribe la recomendación por razones técnicas.	57	20%
g. Recomendación no procedente por razones legales.	31	11%
Total	286	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

- d) Recomendación que ya se cumple o ya se está en proceso de cumplir: la acción recomendada ya se lleva a cabo o se había considerado anteriormente, por lo que se están tomando medidas al respecto.
- e) Recomendación canalizada a otra institución: el tema o asunto abordado por la recomendación es competencia de otra dependencia o entidad.
- f) No se suscribe la recomendación por razones técnicas: la recomendación no es pertinente, ya que no es técnicamente viable o se considera que no contribuye a resolver al problema.
- g) Recomendación no procedente por razones legales: la recomendación no es pertinente, ya que es contraria a lo establecido en la legislación ambiental.

En primer lugar, se encontró que de las 343 recomendaciones emitidas por los CCDS en el periodo 2011-2016, 286 (83%) fueron respondidas, mientras que 57 (17%) se quedaron sin respuesta institucional (Tabla 3.28.).

**Tabla 3.30. Recomendaciones según potencial de incidencia**

Categorías de respuesta	No.	Potencial de incidencia
a. Se suscribe la recomendación.	33	21
b. Se suscribe la recomendación parcialmente.	43	7
c. No se suscribe la recomendación, pero se presenta alternativa.	10	2
Total	86	30

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2016)

La Tabla 3.29. muestra los resultados por categoría de respuesta de las 286 recomendaciones que fueron respondidas por la SEMARNAT. Como se observa, 12% de las respuestas señalan que se suscribe la recomendación, 15% que se suscribe la recomendación parcialmente, 3% que no se suscribe la recomendación pero se presenta alternativa, 36% que la recomendación ya se cumple o que ya se están realizando acciones para cumplirla, 3% que la recomendación será canalizada a otra institución, porque no es total o parcialmente de competencia de la SEMARNAT. Asimismo, 20% indican que no se suscribe la recomendación correspondiente por razones técnicas y 11% que la recomendación no es procedente por razones legales.

De estas categorías, solo en las primeras tres (es decir, a, b y c) esperaríamos que tuvieran potencial de incidencia *a priori*, ya que las demás categorías refieren que las recomendaciones no fueron aceptadas o que fueron canalizadas; no obstante, para precisar dicho potencial de incidencia, se definió como criterio que la respuesta señale explícitamente la realización o modificación de una acción a nivel de política o gestión pública que no estaba considerada y que deriva directamente de la recomendación.

En la Tabla 3.30. se muestran los resultados cuando se aplica el criterio de potencial de incidencia a las respuestas con categorías a, b y c. Sólo 30 de las 86 respuestas ubicadas en las categorías a, b o c tienen potencial de incidencia, es decir, señalan explícitamente la realización o modificación de una acción a nivel de política o gestión pública que no estaba considerada y que deriva directamente de la recomendación. Esto implica que de las 343 recomendaciones emitidas por los CCDS en el periodo 2011-2016, sólo 30 tuvieron potencial de incidencia; es decir, 8.7% del total de recomendaciones generadas.

### **11.1. Diálogo e interlocución con responsables de la toma de decisiones y administradores públicos de la SEMARNAT**

Como parte de las actividades de los CCDS se identificaron algunos espacios de diálogo e interlocución directa entre los participantes y los representantes de la SEMARNAT. En el caso de los Consejo Núcleo, se observa que hubo consejos donde se implementó la práctica de invitar a las sesiones a autoridades del sector ambiental federal para dialogar sobre asuntos de interés del consejo. Tal fue el caso de Chihuahua y Nuevo León, entre otros.

Respecto a los Consejos Regionales, como parte de las reuniones de las Comisiones Técnicas se implementaron dos ejercicios de diálogo con representantes de la SEMARNAT para analizar en conjunto algunas recomendaciones y respuestas institucionales, como se constata en las reuniones celebradas durante abril y mayo de 2014, y en la reunión celebrada en marzo del 2015, en donde se agrupó a los integrantes de las respectivas comisiones técnicas de cada Consejo Regional y Nacional.

En el caso del Consejo Nacional, además de las mesas de diálogo con autoridades de la SEMARNAT celebradas en las reuniones de las Comisiones Técnicas, en cada sesión ordinaria se llevó a cabo una interacción con el titular de la SEMARNAT y los titulares de las distintas unidades administrativas. Si bien en algunos casos se derivaron acuerdos entre los participantes y las autoridades para atender de manera puntual ciertos temas de interés de algunos participantes (no necesariamente del consejo en su conjunto), no se cuenta con evidencia de que efectivamente se hayan llevado a cabo las acciones correspondientes por parte de la SEMARNAT.

## **12. Vinculación con otros espacios y mecanismos de participación ciudadana (Transversalidad)**

En esta sección se analiza la vinculación con otros mecanismos de participación, pudiendo ser a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa. En el caso de

los CCDS, en el periodo 2011-2016 se identificaron los siguientes mecanismos en los que hubo vinculación:

### ***Consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018***

Como parte de la consulta realizada en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los CCDS integraron un documento con propuestas para el diseño de la política pública ambiental (18 de marzo de 2013).

### ***Consulta para la elaboración del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018***

Como parte de la consulta realizada en el marco de la elaboración del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, representantes de los CCDS participaron en el foro realizado el 9 de agosto de 2013 en la Ciudad de México.

### ***Consulta para la elaboración del Programa Nacional Hídrico 2013-2018***

Algunos integrantes de los CCDS participaron con propuestas en la consulta del Programa Nacional Hídrico 2013-2018 a cargo de la CONAGUA.

### ***Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte***

Las seis personas que ocuparon las presidencias de los Consejos Regionales de los CCDS fueron parte del Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

### ***Comité Nacional de Humedales***

En sesión celebrada el 23 de abril de 2013, se designó a un representante del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable ante el Comité Nacional de Humedales.

### ***Consejo Nacional de Educación Ambiental Sustentable***

En sesión celebrada el 23 de abril de 2013, se designó a una representante del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable ante el Consejo Nacional de Educación Ambiental Sustentable.

### ***Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación***

En sesión celebrada el 23 de abril de 2013, se designó a un representante del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable ante el Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación.

### **Consultas públicas sobre Manifestaciones de Impacto Ambiental**

Algunos Consejos Núcleo participaron con observaciones en consultas públicas sobre Manifestaciones de Impacto Ambiental. Al respecto, se tienen identificados los siguientes casos:

Consejo Núcleo Baja California Sur

- Proyecto Desarrollo Turístico Cabo Dorado, B.C.S.
- Proyecto minero Los Cardones, de la empresa Desarrollo Zapal S.A. de C.V.

Consejo Núcleo Jalisco

- Suspensión del proyecto denominado Libramiento Guadalajara (Macrolibramiento) y reposición del procedimiento de EIA.

Consejo Núcleo Oaxaca

- Proyecto Interregional Veracruz-Oaxaca.

Consejo Núcleo Veracruz

- Proyecto Caballo Blanco.
- Proyecto Ampliación del Puerto de Veracruz Zona Norte.
- Aprovechamiento y Explotación de Roca Basáltica del Banco ubicado en el Ejido Balzapote, Mpio. de San Andrés, Veracruz.

### **Encuentros Regionales de jóvenes frente al Cambio Climático**

Los consejeros representantes del sector jóvenes de los CCDS participaron en los Encuentros Regionales de Jóvenes Frente al Cambio Climático. Se tienen identificados los siguientes eventos: Tabasco (2011), Yucatán (2012), Chiapas (2013) y Oaxaca (2014).

### **Conferencia del Cambio Climático de las Naciones Unidas COP19/CMP9**

La COP19 de Cambio Climático se celebró en Varsovia, Polonia, del 11 al 22 de noviembre de 2013. A dicho evento asistió un representante del sector jóvenes de los CCDS Núcleo Sinaloa. Para este evento, el consejero formó parte de la Delegación Oficial del Gobierno Mexicano.

### **Reunión de expertos sobre Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)**

Se invitó a un representante del Consejo Núcleo Veracruz a una reunión de expertos para tratar el tema de los transgénicos. (Acuerdo de la II SO CCNDS)

Asimismo, se tienen identificadas otras actividades de vinculación de los CCDS durante el periodo 2011-2016:

- Revisión del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Cumbre de líderes del G-20 (18 y 19 de junio de 2012).
- Reunión con las autoridades del Xpujil-Campeche.
- Reunión con los responsables de la Zona arqueológica de Chichén-Itza (26 al 28 de marzo de 2012).
- Sesión informativa Proaire Zona Metropolitana del Valle de México del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Núcleo Distrito Federal (8 de mayo de 2012).
- Diálogo con la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinoza, y con la sherpa mexicana para el G-20, Embajadora Lourdes Aranda (15 de mayo de 2012).
- Foro Propuestas para una Gestión colectiva, responsable y sustentable del Bosque de la Primavera (28 de junio de 2012).
- Segunda Reunión del Órgano Técnico del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y regional del Pacífico Centro Sur (14 y 15 de junio de 2012).
- Reunión Río+20 (15 al 23 de junio de 2012).
- Grupo de protocolo de Consulta Comité Técnico Consultivo de REDD+ (11 de julio de 2012).
- Reunión de Carta de la Tierra (25 de julio de 2012).
- Octava sesión plenaria del Comité de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Rio Tuxpan, (30 de julio de 2012).
- Consulta pública sobre Estrategia Nacional Cambio Climático (17 de abril de 2013).
- Estrategia Mexicana para la Conservación Vegetal en México (13 de septiembre de 2013).
- Reunión de puntos focales Carta de la Tierra (4 al 6 de noviembre de 2013).

## **13. Capacidad institucional**

En esta sección se analizan las características del área responsable de la gestión del mecanismo de participación, su posición dentro de la estructura orgánica de la institución, el perfil del personal responsable de la

### Cuadro 3.6. Puestos de la Estructura orgánica de la SEMARNAT dedicados a los CCDS

2011	2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General Adjunta de Participación y Atención Ciudadana.</li> <li>• Dirección de Asuntos Especiales.</li> <li>• Subdirección de Consejos Consultivos.</li> <li>• Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General Adjunta de Participación y Atención Ciudadana.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2014) y SEMARNAT (2016)

gestión del mecanismo, así como los recursos presupuestales destinados a la operación del mecanismo.

#### 13.1. Características del área responsable de la gestión

La Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) de la SEMARNAT es el área general responsable de la gestión de los CCDS.<sup>87</sup> Al interior de la UCPAST, la Dirección General Adjunta de Participación y Atención Ciudadana (DGAPAC) es el área específica responsable de la gestión de los CCDS. Esta área se mantuvo hasta 2015 con los mismos integrantes del equipo de trabajo que iniciaron el ciclo de los CCDS en 2011, lo que permitió, en términos operativos, mantener una regularidad en la dinámica de trabajo al interior del mecanismo. Fue hasta inicios de 2015 cuando se presentó un cambio en la titularidad de la DGAPAC, y a finales de ese mismo año se presentó una reducción significativa del personal operativo responsable de la gestión de los CCDS al interior de dicha área.

El Cuadro 3.6. presenta los puestos activos involucrados en la operación de los CCDS por parte de la UCPAST al inicio y término del periodo.

Desde la perspectiva general de la estructura orgánica de la SEMARNAT, la UCPAST está adscrita directamente a la oficina del titular de la Secretaría, por lo que cuenta con un estatus administrativo similar a las subsecretarías y otras unidades coordinadoras.

Cabe señalar que en el caso de los CCDS, la operación estuvo apoyada por el PNUD México a través de dos

Proyectos: 00060813 *Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable (2008-2013)* y 00089477 *Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad (2014-2019)*.

Por parte del PNUD México, la operación de los CCDS durante el periodo 2011-2016 estuvo apoyada por los siguientes puestos:<sup>88</sup>

- Coordinación General del Proyecto.
- Gerencia de Proyecto.
- Enlace del Consejo Nacional.
- Enlace de Vinculación y con los CCDS Regiones Noroeste y Noreste.
- Enlace de Capacitación y con los CCDS Regiones Sur y Occidente.
- Enlace de Monitoreo y Evaluación y con los CCDS Regiones Centro y Sureste.
- Coordinación Administrativa.
- Asistente de Finanzas.
- Asistente de Logística.
- Coordinación de Comunicación y Tecnologías.
- Asistente de Comunicación y Tecnologías.

Como se observa, un aspecto *sui géneris* de los CCDS a lo largo de su historia ha sido contar con el apoyo del PNUD México para su operación. No obstante, las reducciones de personal al interior de la UCPAST se consideran críticas, ya que una parte importante de las funciones en torno a la gestión de los CCDS (particularmente la canalización-atención-respuesta de las recomendaciones y el involucramiento de las áreas administrativas en las actividades de los CCDS) corresponden exclusivamente a esta área.

87 En el inicio del periodo de los CCDS en 2011, esta unidad estaba encabezada por una persona que cambió con la nueva administración en el gobierno federal que llegó en diciembre de 2012. En este sentido, respecto al contexto político-institucional de los CCDS en la generación 2011-2016, se pueden observar dos momentos, ya que la nueva administración proviene de un partido político distinto a la administración existente al inicio del periodo de referencia de los CCDS.

88 Cabe señalar que en el periodo 2011-2016 hubo variaciones en la composición del equipo de trabajo del PNUD-México que apoyó la operación de los CCDS. La lista presentada en este documento es la que se mantuvo principalmente activa durante el periodo de referencia.

**Tabla 3.31. Presupuesto anual ejercido por los CCDS 2011-2016**

Concepto	2011*	2012	2013	2014	2015	2016**
Consejos Núcleo	\$-	\$192,151.68	\$137,883.12	\$26,211.86	\$37,158.00	\$4,970.18
	0%	3%	3%	1%	1%	1%
Consejos Regionales	\$-	\$2,237,713.40	\$2,786,615.16	\$3,039,941.08	\$2,075,032.28	\$120,176.64
	0%	38%	63%	83%	74%	20%
Consejo Nacional	\$-	\$-	\$951,512.62	\$603,072.91	\$674,935.03	\$488,795.82
	0%	0%	21%	16%	24%	80%
Otras actividades de los CCDS***	\$736,542.40	\$3,459,005.65	\$573,468.97	\$-	\$-	\$-
	100%	59%	13%	0%	0%	0%
Total	\$736,542.40	\$5,888,870.73	\$4,449,479.87	\$3,669,225.85	\$2,787,125.31	\$613,942.64

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2016)

\* La instalación de los Consejos Núcleo inició en noviembre de 2011. No se consideran los gastos de operación de los CCDS de la generación anterior durante 2011.

\*\* En abril de 2016 se llevó a cabo el cierre del periodo de los CCDS 2011-2016.

\*\*\* Solo se consideran los gastos extraordinarios ejercidos para la instalación de los CCDS 2011-2016 previos al inicio de su operación.

**Tabla 3.32. Distribución porcentual del presupuesto ejercido por los CCDS Generación 2011-2016**

Concepto	Periodo 2011-2016	%	Promedio por Consejo
Consejos Núcleo (32)	\$398,374.84	2%	0.1%
Consejos Regionales (6)	\$10,259,478.56	57%	9%
Consejo Nacional (1)	\$2,718,316.38	15%	15%
Otras actividades de los CCDS*	\$4,769,017.02	26%	-
Total	\$18,145,186.80	100%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2016)

\* Incluye talleres, foros, jornadas, eventos conmemorativos y actividades en otros mecanismos en los que participaron integrantes de los CCDS.

### 13.2. Presupuesto de los CCDS 2011-2016

En relación al presupuesto de la SEMARNAT destinado a la operación de los CCDS, a continuación se muestran los montos anuales del costo operativo para cada tipo de consejo, sin incluir sueldos y prestaciones del personal operativo tanto de la SEMARNAT como del Proyecto PNUD.

En la Tabla 3.31. se observa que el presupuesto ejercido para la operación de los Consejos Núcleo osciló entre 1 y 3% del presupuesto total ejercido por los CCDS, siendo 2012 y 2013 los años donde más presupuesto se ejerció. Esto tiene relación con el número de sesiones de los Consejo Núcleo, toda vez que, como se señaló anteriormente, se registró la mayor cantidad durante 2012 y 2013.

En la Tabla 3.32. se muestran los montos totales ejercidos para cada tipo de consejo durante el periodo

2011-2016; asimismo, se incluye el monto total ejercido para otras actividades de los CCDS distintas a las sesiones reglamentarias y reuniones de trabajo (Comisiones Técnicas y Grupo Operativo).

De acuerdo a la tabla anterior, durante el periodo 2011-2016 de los CCDS se ejerció un total de 18,145,186.80 pesos mexicanos, distribuidos de la siguiente manera: 2% para la operación de los Consejos Núcleo, 57% para la operación de los Consejos Regionales, 15% para la operación del Consejo Nacional y 26% para la realización de otras actividades de los CCDS. Como se observa en la tabla, los Consejos Regionales concentraron la mayor cantidad de recursos presupuestales durante el periodo 2011-2016, mientras los Consejos Núcleo tuvieron un apoyo mínimo en comparación con las otras instancias al interior de los CCDS. Esto resulta aún más dramático, si consideramos el porcentaje del presupuesto ejercido en promedio por cada consejo de acuerdo a cada instancia Núcleo, Regional y Nacional. Así, tenemos que



en cada Consejo Núcleo se ejerció en promedio .1%, en cada Consejo Regional 9% en promedio y 15% para el Consejo Nacional.<sup>89</sup>

## 14. Transparencia y Rendición de cuentas

En esta sección se analizan las medidas de transparencia que se implementaron en el mecanismo de participación ciudadana, en relación a la información que se genera en su interior, así como a los medios utilizados para su difusión. En este aspecto, se identificó una página de Internet específica de los CCDS<sup>90</sup> donde se difundió la información básica de sus integrantes (nombre, y en algunos casos fotografía y semblanza curricular) así como documentos generados por los consejos, tales como diagnósticos socioambientales, planes de trabajo, posicionamientos, actas de las sesiones, órdenes del día, listas de asistencia y fotografías.

Asimismo, se identificó la práctica de elaboración y presentación de informes anuales de trabajo por parte de los Consejos Núcleo, así como informes de actividades de los representantes de los Consejos Núcleo ante los respectivos Consejos Regionales y Nacional.

No se tienen identificadas acciones de rendición de cuentas por parte de los integrantes de los CCDS hacia sus respectivos sectores sociales representados.

En relación a la gestión del mecanismo de participación ciudadana, se realizó una serie de ejercicios de rendición de cuentas durante el ciclo de las séptimas sesiones ordinarias de los Consejos Regionales, donde se dieron a conocer los montos programados y

ejercidos del presupuesto disponible para los CCDS -y donde hubo oportunidad de recibir retroalimentación de los Consejeros Presidentes Regionales sobre la gestión de los CCDS por parte de la UCPAST y el Proyecto PNUD.

Por último, no se tienen identificadas acciones de rendición de cuentas por parte de la SEMARNAT en relación a la incidencia (aportación) del mecanismo a la política o gestión pública.

## 15. Herramientas digitales

Durante el periodo 2011-2016 de los CCDS se llevaron a cabo algunas actividades con apoyo de herramientas digitales.

### *Trabajo en Comisiones Técnicas: Consejo Nacional*

Para dar continuidad a la elaboración de los programas de trabajo de las Comisiones Técnicas del Consejo Nacional, se llevaron a cabo reuniones virtuales entre los integrantes de cada comisión.

### *Videoconferencias: Consejos Regionales y Nacional*

Durante el 2015 se celebraron diversas reuniones de las Comisiones Técnicas y reuniones de los Grupos Operativos de los Consejos Regionales y Nacional, a través de la plataforma de videoconferencia de la SEMARNAT.

### *Mecanismo de votación de recomendaciones-Consejo Nacional*

Con el fin de agilizar el proceso de análisis y votación de las recomendaciones sometidas a consideración del Consejo Nacional, previo a la celebración de la sesión presencial en noviembre de 2015 se realizó un proceso de votación virtual, a fin de aprobar las propuestas de recomendaciones elaboradas por las Comisiones Técnicas.

89 Desde la perspectiva de política pública, es importante plantear el aporte que tendría un análisis costo-efectividad de los mecanismos institucionalizados para la discusión sobre la optimización de la participación ciudadana. Si bien no es el enfoque metodológico del presente análisis, como una primera aproximación se tendría que estimar el valor "público" de la participación ciudadana en dos momentos: 1) en la decisión pública en sí misma, considerando elementos como la apertura gubernamental (información pública suficiente e incidencia ciudadana efectiva), la oportunidad de la decisión respecto al problema a atender y la satisfacción con la decisión de los diversos actores involucrados; y 2) en el impacto de la decisión pública, considerando elementos como la contribución a la efectividad de las políticas públicas y la satisfacción de necesidades y expectativas de los diversos actores involucrados.

90 Actualmente la página de internet no se encuentra disponible.

# TEMAS CLAVE PARA EL DISEÑO DE UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE TIPO CONSULTIVO



## 1. Dilemas de la participación ciudadana en los mecanismos institucionalizados de tipo consultivo

Carlos Chávez\*

Arditi (2005) esboza la imagen de un escenario posliberal en las democracias de occidente, que se hace cada vez más presente y se materializa gradualmente en el mundo, gracias a una serie de migraciones políticas que, a veces de manera muy abrupta, alteran y transforman la situación prevalente en nuestras sociedades. Desde su perspectiva, la transformación de los regímenes construidos sobre el modelo clásico liberal de la democracia, basada en la representación territorial, “está creando un escenario polifónico” en la política democrática, a partir de procesos “gestados desde arriba, desde abajo y desde afuera del subsistema que heredamos” de dicha tradición (Arditi, 2005).

Numerosos y diversos cuerpos de literatura especializada han tratado con cada vez mayor profundidad esta discusión. **Desde afuera**, la atención se ha puesto principalmente en la creciente porosidad de las fronteras del Estado moderno, contenedor natural de la política en la tradición liberal. Este fenómeno ha derivado en una amplificada y paulatinamente mayor posibilidad de muy diversos intercambios entre los países: no sólo capital y mercancías, como harían pensar las interpretaciones restrictivas de la globalización, sino también personas, ideas, información (falsa y verdadera), ideologías y mucho otros elementos de intercambio.

El debilitamiento de los “espacios de contención rígidos (...)” desdibuja la línea que separa a la política doméstica de la política exterior, debilitando con ello la distinción entre el adentro y el afuera a tal punto que ya no es posible reducir el afuera al campo de las relaciones exteriores” (Arditi, 2005). Por ello, la acción de redes transnacionales de activistas, movimientos sociales globales y otras formas de acción colectiva que se desarrollan sin importar mucho las fronteras nacionales, ha generado una presión importante para la amplificación y profundización de la participación ciudadana en

la política democrática, más allá de los típicos cauces relacionados con el sufragio y las instituciones que emanan de él.

El análisis que se hace **desde abajo** apunta a la acción de movimientos sociales y grupos de presión, así como a la emergencia de una sociedad civil organizada de manera particularmente masiva en las últimas tres o cuatro décadas (Cadena, 2004 y 2007; Cohen y Arato, 2000; Edwards, 2014). En este caso, se fortalece una exigencia cada vez mayor para participar en la atención de los asuntos públicos y en la solución de las contradicciones y problemas sociales.

Bajo lógicas de acción caliente (*hot action*), como protestas callejeras, presión a través de redes sociales o movilizaciones, y de acción fría (*cool action*), como la participación en comités de análisis, cabildeo legislativo o interacción técnica con servidores públicos, estos actores sociales, externos al primer circuito de la política, han colonizado espacios que hace solo unas décadas estaban reservados exclusivamente para los agentes gubernamentales, en el típico modelo Estado-céntrico de coordinación social (Lechner, 1997). Por tanto, los espacios ganados no son concesiones gratuitas, sino el resultado de la presión social-ciudadana para participar de manera más directa y efectiva en la política, más allá de los partidos políticos y la lucha por el voto ciudadano.

En tercer lugar, y de especial interés en este texto, es el análisis que se ha hecho sobre la amplificación de la arena política-democrática **desde arriba**. En este caso se observan dos vertientes muy generales. Por un lado, están los esfuerzos y tentativas neocorporativas impulsadas en diversos Estados, a fin de incorporar a actores sociales agrupados principalmente alrededor de los sectores productivos en la definición de numerosos aspectos de la vida pública y política de sus naciones, pero particularmente en términos de la política económica y de la estabilidad laboral (Schmitter, 1992a y 1992b). Pactos, frentes, alianzas, coaliciones, conferencias, mesas y otros espacios de acuerdo político intersectorial, realizados en arenas con carácter paraparlamentario y paraconstitucional (Offe, 1992), han sido herramientas muy útiles de gobernabilidad, primordialmente en momentos de crisis económica y de amenazas exteriores.

\* Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Por otro lado, están los esfuerzos gubernamentales para abrir espacios o construir mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. En muchos países, en las últimas décadas estos espacios se han creado a un ritmo cada vez mayor, como forma de incluir en las decisiones de lo público a actores sociales que hace no mucho tiempo estaban impedidos de participar en dicho ámbito. En este caso, consejos, comités, comisiones, foros de consulta, redes, sistemas y grupos de trabajo, son algunas de las formas que han adoptado los mecanismos creados institucionalmente para promover y garantizar la participación ciudadana.

En buen medida, esta clase de mecanismos están orientados al fortalecimiento y mejoramiento de la política pública; es decir, han sido imaginados como espacios que buscan potenciar la efectividad (eficacia y eficiencia) y la legitimidad de las rutas seguidas en las diversas fases del ciclo de las políticas y la operación de los programas, las acciones, las decisiones y las instituciones de gobierno.

*Si bien la institucionalización de la participación no ha sido un proceso lineal, a la fecha se han acumulado un gran número de experiencias impulsadas desde arriba en muchos países y en todos los continentes. Los gobiernos a nivel nacional y local promueven instrumentos y experiencias para incorporar a los ciudadanos en las decisiones que les afectan y también en algunas actividades de gestión, mientras que los organismos multilaterales desarrollan lineamientos con el fin de incentivarlos para que desarrollen una oferta participativa consistente y efectiva. (Díaz Aldret, 2017)*

### 1.1. Un gran dilema

Los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (MPCI) se han multiplicado en nuestro país en las últimas décadas, siguiendo una tendencia que se reproduce en muchas otras naciones. Un informe muy reciente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2017) reportó que hoy en día existen a nivel federal 471 mecanismos de participación ciudadana, divididos en cerca de quince tipos diferentes, de los cuales los consejos representan 31.6% (149 del total), los grupos de trabajo 22.7% (107), los comités 9.6% (45) y los foros de consulta 9.3% (44). Como se puede ver en estos números, una abrumadora mayoría de los MPCI tiene actualmente

un carácter más bien de tipo consultivo y, hasta cierto punto, deliberativo.

Esta clase de mecanismos han poblado a la Administración Pública Federal (APF) y están presentes en sectores tan diversos como el de Defensa, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Energía y Turismo, entre muchos otros. Usualmente acompañan a la política pública en cada ramo o ámbito, y deseablemente nutren a las autoridades legalmente constituidas para lograr una mejor atención a los asuntos que trata cada secretaría de Estado.

Lo interesante es que a pesar de que ya está en marcha esta compleja red de MPCI, y de los ciudadanos que día a día participan en ellos, existen dudas razonables sobre su funcionamiento y sobre los resultados que ofrecen a la sociedad (Hevia, 2012a; Hevia e Isunza, 2010; Olvera, 2010). Esto es prueba de que todavía hay un largo camino por recorrer para que estas instancias de participación ciudadana se consoliden como una alternativa real que contribuya al fortalecimiento y la profundización de la democracia.

En este camino permanente de mejora continua y de perfeccionamiento de los MPCI, es necesario tener en cuenta los dilemas a los que se enfrentan los responsables de la toma de decisiones al momento de diseñarlos y ponerlos en marcha. En este sentido, la socióloga Ana Díaz Aldret plantea un primer gran dilema de difícil solución: los contradictorios planteamientos que sustentan dos de los fundamentos del Estado moderno, la democracia y la burocracia. El primero de ellos, sostiene la autora, descansa en “la expectativa de que los gobiernos respondan a las demandas y necesidades de la ciudadanía (es decir, que sean *accountable*)”; el segundo, en la búsqueda de “que los procesos de toma de decisiones del gobierno se orienten por consideraciones técnico-profesionales y se alineen con los objetivos de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (Díaz Aldret, 2017).

Este dilema o paradoja, sintetizado en la aparente contradicción entre participación y representación “suele resolverse a partir del argumento de complementación: el empleo de mecanismos deliberativos y directos para que los ciudadanos participen de las decisiones públicas contribuye a la corrección de los fallos que el sistema representativo muestra para atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos en sociedades

complejas y para lograr una adecuada representación de los sectores con menor influencia” (Díaz Aldret, 2017).

De tal suerte, la existencia de estos mecanismos debe ser vista como una forma de ampliación de la política hacia otras arenas, sectores y actores. Se trata de un proceso que complejiza y amplifica la participación política ciudadana, pero que en ningún momento su planta o se plantea subsumir la política llevada a cabo en la arena de las instituciones de la representación territorial del liberalismo clásico.

Adicionalmente, se reconoce que la participación ciudadana aporta elementos de información y análisis que a veces son de difícil acceso para las entidades gubernamentales, lo que enriquece en sí mismo el proceso de la política pública y fortalece y mejora la intervención de las agencias del Estado.<sup>91</sup>

No obstante, la solución de este dilema es apenas el comienzo de una interesante y potencialmente prolífica discusión en materia de participación ciudadana y de la incorporación de la ciudadanía y otros participantes involucrados (*stakeholders*) en los diversos ámbitos de la vida pública en las sociedades contemporáneas. Más allá de esta paradoja, se extienden otros dilemas sobre la manera en que se debe hacer operativo y poner en práctica el anhelo de la inclusión ciudadana en el ejercicio del gobierno. En el siguiente apartado proponemos y discutimos algunos de ellos y explicaremos cómo este gran dilema está presente en otras paradojas y decisiones alrededor de la operatividad de los MPCÍ.

## **1.2. Cuatro dilemas en la construcción de los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada**

### **Dilema 1: Representación funcional vs. representación territorial (dilema de la legitimidad)**

Un primer gran dilema en el armado de los MPCÍ está asociado al tipo de representación que encarnan, lo que está muy relacionado con su tipo de integración. En este sentido, los mecanismos más comunes para la conformación de estos órganos son la elección y la invitación. En el primer caso, los miembros de los MPCÍ

son elegidos dentro y como parte de una comunidad, un público específico, un sector o un ámbito de la esfera pública (también se podría hablar en este caso de un subsistema). El universo de elección está restringido a los participantes involucrados directamente (*stakeholders*) en dicho ámbito. En el segundo caso los MPCÍ se forman por invitación hecha por la autoridad competente, o los propios miembros de la instancia, a destacados integrantes de la comunidad de referencia, a menudo como consecuencia de un reconocimiento de su prestigio y de su conocimiento del sector, ámbito o temática que aborda el mecanismo en cuestión.

Más allá de las diferencias entre ambos procedimientos, lo que ya en sí mismo constituye un dilema de diseño, lo relevante es que los dos se insertan en una lógica funcional de representación, en la medida en que sus integrantes representan a una comunidad de referencia que no está geográficamente localizada y delimitada, como ocurre con la representación territorial. Lo importante de ello es que, sin embargo, estos espacios, al menos normativamente hablando, inciden en las decisiones de política pública, incluso a pesar de que no pasaron por los filtros de la representación territorial. Por esta razón, este dilema está asociado con un tema de legitimidad, dado que en algunos sectores se sigue cuestionando su validez como esferas o mecanismos de tratamiento de los asuntos públicos.<sup>92</sup>

### **Dilema 2: Inclusión vs. eficacia (dilema de la efectividad)**

En segundo lugar, hay un dilema de diseño vinculado con el tema de la efectividad de los MPCÍ. En este caso es necesario tomar decisiones en términos de sus dimensiones. Al menos teóricamente hablando, el supuesto es que mientras más integrantes (y provenientes de comunidades o públicos más diversos) tengan los MPCÍ, mayor representatividad (al menos sectorial) obtendrán, ya que se considerarán espacios más inclusivos y esto aumentará también su cuota de legitimidad. La contradicción aquí es que mientras más amplios e incluyentes sean los MPCÍ, más difícil se hace su operación y, por ende, su eficacia y eficiencia se ve restringida. Tanto el desempeño organizacional del mecanismo, así como los resultados que ofrecen a la sociedad, dependen en cierta medida de la efectividad

<sup>91</sup> Este argumento se discute a profundidad en OCDE (2016).

<sup>92</sup> Por supuesto este dilema está asociado con el gran dilema explicado en la sección anterior de este texto.

que alcancen y esta, a su vez, está determinada por su grado de facilidad operativa y “manejabilidad”.

### **Dilema 3: Carácter consultivo vs. carácter decisorio (dilema de la autoridad pública)**

El tercer dilema aborda el tema de la capacidad vinculante que tienen, o no, los MPCl. Si bien en este escrito se ha puesto atención a las instancias de tipo más bien consultivo, está muy presente en una parte de la literatura especializada la necesidad de avanzar hacia la construcción de mecanismos que tengan un carácter decisorio paulatinamente más profundo. Esto, por supuesto, abona al debate de la autoridad pública, toda vez que, dado su carácter no representativo a nivel territorial, se cuestiona que los MPCl sean espacios vinculantes. Particularmente desde el enfoque de la rendición de cuentas, este tema es importante y fuente de un intenso debate, pues se plantea que en realidad la autoridad legalmente constituida es la responsable de las decisiones que se toman, por lo que estas no deberían de ser tomadas en un MPCl.

### **Dilema 4: Burocratización vs. acción directa (dilema de la incidencia ciudadana)**

El último dilema o paradoja que se presenta aquí está relacionado con un creciente debate alrededor de los MPCl y otras instancias públicas de deliberación, en términos de su tendencia a la burocratización<sup>93</sup> y la mediatización de sus procesos internos y funcionamiento y, como producto de esto, la limitación de sus capacidades de incidencia en los asuntos públicos. Si bien esta paradoja no alude directamente a una decisión de participación ciudadana institucionalizada, puesto que la acción directa queda fuera de ella, sí hace referencia a un problema del diseño de los MPCl; en particular, a la necesidad de crear mecanismos que generen una incidencia real en la política pública y en las decisiones gubernamentales. Lo que se plantea aquí es que los ciudadanos enfrentan un dilema, cuando tienen que optar por participar o no en un MPCl que los lleva a evaluar la posibilidad de incidencia real que tienen estas instancias.

## **1.3. Conclusiones**

Lo expuesto hasta aquí muy brevemente, permite dibujar de una manera general algunos dilemas que los

MPCl enfrentan para constituirse efectivamente como formas que profundicen y amplifiquen la democracia en los Estados contemporáneos. Debe decirse que, más que resolver estos dilemas, es necesario simplemente tenerlos en cuenta como intercambios en los que, con cualquier decisión que se adopte, se gana y se pierde. Lo importante es que las decisiones tomadas respondan con mucha claridad al contexto de cada MPCl y a los objetivos que cada uno de ellos tiene planteados.

En este sentido, incluso hay algunas decisiones que se tienen que tomar al momento de diseñar un MPCl. Por ejemplo: la duración del periodo de los participantes como representantes de los MPCl, permitir o no la posibilidad de la reelección, el grado de apertura de los mecanismos en términos de transparencia y rendición de cuentas, tanto del mecanismo en sí mismo, como de sus participantes.

Con ello lo que se quiere decir es que, aunque hay algunas características estructurales y básicas que comparten los MPCl, particularmente los de carácter consultivo, existe un gran número de decisiones, mitos y dilemas que se tiene que considerar y resolver en un contexto específico, para generar una instancia que integre de manera efectiva la participación ciudadana, y que esta sea relevante en la atención de las problemáticas que hoy en día aquejan a nuestras sociedades.

## **2. La naturaleza jurídica de los instrumentos normativos que soportan los mecanismos de participación ciudadana**

**María Elena Mesta\***

Hablar de los temas clave para el diseño de instrumentos jurídicos que fundamenten la participación ciudadana nos lleva a analizar, en primer lugar, cuál es el fundamento constitucional que da origen a los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana vigentes y, en segundo lugar, a identificar cuáles son los objetivos, así como la naturaleza jurídica y alcance de dichos mecanismos, de tal forma que podamos identificar aspectos que son susceptibles de mejora

\* Vicepresidenta de Legado Sustentable, A.C.

<sup>93</sup> En un sentido peyorativo del término, y no en términos de la descripción weberiana de la burocracia.

en términos de su eficacia, eficiencia, efectividad e impacto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece diversas garantías asociadas al derecho a la participación ciudadana en la planeación. Por una parte, el derecho a la información en el artículo 6; el derecho de petición en el artículo 8; y el derecho de asociación en el artículo 9, son derechos que constituyen un requisito para que la participación pueda darse de manera efectiva. Asimismo, el artículo 35 establece derechos de los ciudadanos mexicanos y el artículo 1 el reconocimiento de los derechos humanos.

Por su parte el artículo 26 constitucional establece que:

*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.<sup>94</sup>*

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.<sup>95</sup>*

*La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.<sup>96</sup> (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017)*

De la CPEUM se desprende que el objetivo general de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana es lograr la incorporación de las aspiraciones y demandas de la sociedad en la planeación.

A fin de lograr lo anterior, la propia Constitución señala:

- Que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional;
- que la planeación sea democrática y deliberativa;
- que se establecerán los mecanismos de participación y que establezca la ley;
- que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática;
- que se establecerán criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo;
- que se determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y,
- que se establecerán las bases para que el Ejecutivo Federal induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Si bien la Constitución reconoce como objetivo general incorporar las aspiraciones y demandas de la sociedad en la planeación, también es cierto que este objetivo está limitado a la obligación del Estado de desarrollar un sistema nacional de planeación democrático que comprenda los mecanismos, procedimientos, criterios y bases necesarios, supeditados a que se establezcan por la legislación secundaria, así como al desarrollo de órganos responsables del proceso de planeación.

Analizando la forma y alcances de los mecanismos, procedimientos, criterios y bases de participación de la ciudadanía establecidas en las leyes y demás disposiciones normativas secundarias, encontramos que la *naturaleza jurídica de la participación ciudadana es en general consultiva* y que, salvo por disposiciones específicas, rara vez llega a ser deliberativa y menos aún resolutive en términos de lograr traducir de manera efectiva las aspiraciones y demandas de la sociedad a la planeación.<sup>97</sup>

94 Artículo reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación, el 5 de junio de 2013.

95 Artículo reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014.

96 Artículo reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación, el 5 de junio de 2013.

97 Cabe referir que en la reforma constitucional en materia política-electoral publicada el 10 de febrero de 2014, se plantea en el artículo 26 constitucional, apartado A párrafo segundo, que la planeación además de democrática será deliberativa, a través de los mecanismos de participación que establezca la ley, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Sin embargo, hasta la fecha de publicación del presente documento, no se ha reformado la Ley de Planeación.

Considerando el análisis de los mecanismos, procedimientos, criterios y bases de la participación ciudadana contenidas en diversas leyes secundarias, como son la Ley de Planeación, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública o la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, encontramos que el alcance de los mecanismos, instrumentos y procesos de participación ciudadana es variable y que estos están diseñados según el grado de injerencia e incidencia que se pretende de la participación ciudadana, por parte de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Según las diferentes disposiciones legales, encontramos que si bien estas pueden ir desde promover que se convoque a la ciudadanía para dialogar, deliberar y emitir su opinión sobre un tema concreto, se reconozcan ciertos derechos de transparencia y acceso a la información pública, o bien se llegue al reconocimiento de fines resolutivos derivados de las propuestas y decisiones provenientes de la ciudadanía, la realidad es que pocas disposiciones tienen por objeto lograr una incidencia en la planeación, como consecuencia de la participación ciudadana en las diferentes etapas de la planeación.

En ese sentido, tenemos el caso de la Ley de Planeación, que, en su carácter de ley marco en la materia, establece en el artículo 20 la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a que se refiere esta Ley, y que los diferentes grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular. Del análisis de esta ley se puede concluir que la realidad es que en esta ley no existen mecanismos para hacer efectivo el derecho a la participación ciudadana toda vez que:

- Las políticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas están orientados al desempeño de las autoridades (actividades y productos) y al ejercicio eficiente de recursos públicos;
- no existen *políticas que fomenten de manera efectiva el desarrollo de las organizaciones civiles y su participación en procesos de planeación*, desde el diseño y formulación de políticas públicas, hasta su implementación, monitoreo y evaluación, con base en sistemas de gestión orientados a resultados y objetivos específicos;
- no existen normas de organización y funcionamiento que garanticen el desarrollo de un *Sistema Nacional de Planeación Democrática*,<sup>98</sup> que integre no solo a las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades de la administración pública, sino también a las unidades responsables de promover la participación pública, garantizando que ambos orienten su actuación a los objetivos de la planeación nacional establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- no existen los *mecanismos de convocatoria y selección de los representantes de los órganos de consulta*, de tal forma que se pudiera garantizar una participación representativa de los diferentes sectores y actores con interés;
- no existen criterios, mecanismos ni procedimientos que fomenten y garanticen la *calidad de los procesos de operación de los órganos de consulta*, ni la calidad de los foros de consulta popular y otros mecanismos de participación -como pueden ser las reuniones públicas de información, referéndum o plebiscito-, por lo que estos terminan siendo espacios de simulación y legitimación de las decisiones de la autoridad;
- no existen criterios, mecanismos ni procedimientos que garanticen la *generación de sistemas de información* que permitan a la ciudadanía acceder a la información requerida para participar de manera efectiva en los procesos de formulación, implementación, monitoreo, evaluación y mejora de política pública;
- no existen criterios, mecanismos ni procedimientos que garanticen la comunicación social, a través de medios efectivos y eficientes que promuevan la deliberación pública. como formulación de mensajes orientados a promover la cohesión y acción organizada de la sociedad para la solución de problemas públicos;

98 Ver Artículo 13 de la Ley de Planeación



- los procedimientos consultivos no garantizan la inclusión de las propuestas ciudadanas, toda vez que la participación ciudadana se encuentra restringida a la voluntad política que pueda existir en cada caso concreto, en virtud de que las autoridades gozan de facultades de carácter potestativo y discrecional para tomar o no en consideración las propuestas ciudadanas en las decisiones de política pública. “En la mayoría de los casos no existen reglas jurídicas que establezcan formas de participación social especialmente significativas. Por otra parte, esta participación tiene muchas veces el carácter de facultativa para los poderes públicos y, en todo caso, se expresan habitualmente en consultas cuyas conclusiones no obligan a quienes formulan las consultas” (Brañes, 1994).

En virtud de lo antes expuesto, podemos concluir que a fin de *garantizar de manera efectiva el derecho a la participación ciudadana en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas* a nivel federal, es necesario cambiar la naturaleza jurídica y alcance de este derecho en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las leyes secundarias que hacen posible el ejercicio efectivo de este derecho ciudadano.

Entre los retos y desafíos que se vislumbran en el futuro próximo encontramos:

- Identificar y reconocer cuál es la relevancia y objetivos específicos de la participación ciudadana en la construcción de soluciones a problemas públicos, así como el valor agregado, roles y alcance de las funciones y capacidades que se requiere desarrollar en la sociedad.
- La necesidad de establecer a nivel constitucional una política de Estado que garantice el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas, y que establezca la obligación correlativa de las autoridades de fomentar el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de espacios, mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, así como sistemas de información y mecanismos de acceso efectivo a la misma. Y por último,

que reconozca la obligación de la autoridad de razonar de manera fundada y motivada las propuestas que provengan de los espacios y mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la ley.

En relación a la mejora en la eficacia y eficiencia de las políticas, mecanismos, espacios y procedimientos de participación ciudadana, se identifica la necesidad de:

- Desarrollar políticas y mecanismos de fomento al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, así como espacios y mecanismos que promuevan la cohesión y capital social para el desarrollo de políticas públicas.
- Establecer normas de organización y funcionamiento que garanticen el desarrollo de un Sistema Nacional de Planeación Democrática,<sup>99</sup> integrando en este a las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades de la administración pública, así como a las unidades responsables de promover la participación pública, garantizando que ambos orienten su actuación a los objetivos de la planeación nacional establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sobre el particular, es fundamental contar con unidades administrativas encargadas de formular, implementar y evaluar las políticas de participación pública en cada sector (como en la SEMARNAT, que se cuenta con la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia), así como desarrollar los espacios, mecanismos, instrumentos y procesos de participación social *ad hoc* que garanticen el involucramiento efectivo de la sociedad civil en los asuntos públicos, de tal forma que se generen los resultados y objetivos esperados por parte de la autoridad. En este tenor deben preverse las diferentes funciones y efectos (consultivos o decisorios) que se espera de las instancias y espacios de participación ciudadana. También es necesario promover la vinculación y sinergia entre espacios de participación para lograr una visión integral en el desarrollo de políticas públicas, aprovechando las competencias institucionales existentes en cada sector (gestión del agua, reforma energética, desarrollo urbano sustentable, turismo sustentable, cambio climático).

99 Ver Artículo 13 de la Ley de Planeación

- Generar *políticas de comunicación social y acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, orientados al logro de objetivos y resultados esperados de los programas y proyectos públicos*, y no solo al desempeño de las autoridades y el ejercicio eficiente de recursos públicos. En este sentido, se requiere generar políticas para el aprovechamiento de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC) en procesos de formulación, monitoreo y evaluación de los procesos de planeación nacional.
- Impulsar políticas efectivas que promuevan la igualdad de oportunidades de participación en la planeación de jóvenes, mujeres, indígenas y personas con capacidades diferentes, así como la incorporación de enfoques específicos para grupos en situación de vulnerabilidad.
- Innovar en el desarrollo de mecanismos de participación directa que puedan agilizar y hacer más eficiente y eficaz la atención de problemas públicos con la participación ciudadana. Al respecto, los convenios de concertación social debieran estar basados en objetivos y resultados significativos. De igual forma, los foros de consulta debieran estar orientados a la obtención de resultados significativos que ameriten el uso de recursos públicos en su implementación. Para ello, debieran establecerse protocolos y reglamentos de mejores prácticas para el desarrollo de consultas públicas, que garanticen el acceso a la información relevante para la toma de decisiones (por ejemplo, el acceso a la información sobre las características de un proyecto, sus impactos y propuestas para evitar o mitigar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos), y la participación efectiva en los procesos de toma de decisión de asuntos de trascendencia nacional.<sup>100</sup>
- Generar sistemas de evaluación del desempeño (Arellano Gault, 2015) de los mecanismos y espacios de participación ciudadana, que comprendan estándares, indicadores (Noriega, 2011) y mecanismos de evaluación para promover su mejora continua. Por ejemplo, los índices de participación ciudadana, cohesión social y participación juvenil (Scharnagl, 2016), indicadores de equidad de género y sistemas de evaluación del impacto social y ambiental de los programas y proyectos. Asimismo, se requiere generar capacidades en la sociedad civil para participar

de manera efectiva en funciones de auditoría o contraloría social.

- Promover el acceso a la justicia por parte de los órganos o personas con interés jurídico reconocido, de forma que existan mecanismos eficaces, a través de los cuales hacer exigibles los derechos y plantear controversias en contra de las decisiones de la autoridad que afecten o puedan vulnerar el interés público o social (por ejemplo, reconocer el interés jurídico para presentar denuncias populares o acciones colectivas).

### 3. Horizontalidad y publicidad en los procesos, la clave para una participación ciudadana efectiva

**Ernesto Gómez\***

La identificación de las instancias de participación ciudadana obedece generalmente a los objetivos de cierta indagatoria, haciéndose necesaria su caracterización a partir de algunos elementos formales distintivos. Esto tiene como resultado una “danza de cifras” entre toda clase de prospectos gubernamentales, académicos y de la sociedad civil sobre el número de mecanismos para la participación ciudadana existentes, habiendo tantas clasificaciones *ad hoc* como se hicieron necesarias en el transcurso del tiempo. A continuación citamos tres ejemplos, provenientes de cada uno de los mencionados foros.

En el caso gubernamental, a partir de cuestionarios a servidores públicos, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) determinó hace casi una década la existencia de 189 instancias participativas, de las cuales 157 se encontraban determinadas en la normatividad.<sup>101</sup> Es decir, existirían espacios legales/formales y otros tantos extranormativos, derivados de necesidades prácticas en el desarrollo de diferentes políticas públicas.

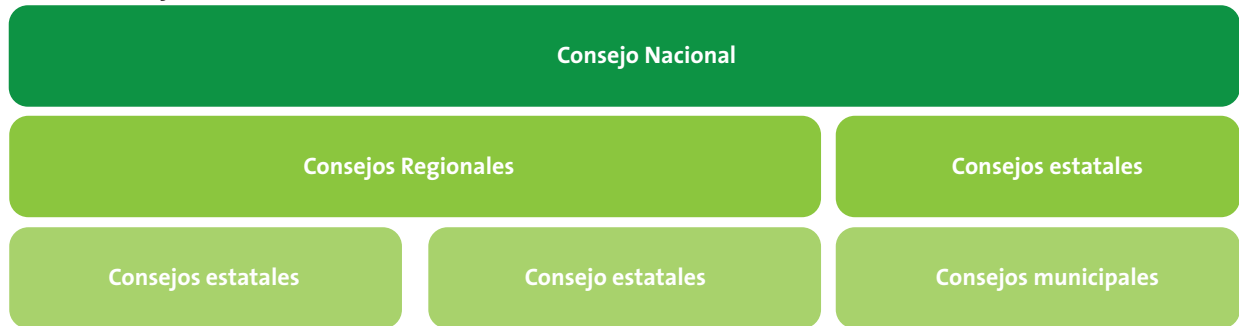
Por las mismas fechas, en la academia, voces como las de Hevia, Vergara-Lope y Ávila, al analizar 256 leyes federales, 131 reglas de operación y otras fuentes normativas secundarias, identificaron 163 “instancias públicas de deliberación” (IPD) como espacios en los que actores

\* Director general del Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C.

<sup>100</sup> Ver artículo 5 de la Ley Federal de Consulta Popular

<sup>101</sup> Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008).

**Figura 4.1. Dos formas típicas de las estructuras participativas de “carácter nacional”: consejos regionales y estatales o consejos estatales y municipales, en todos los casos bajo la cobertura de un Consejo Nacional**



Fuente: Elaboración propia

gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas públicas (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011). Lo anterior, en el contexto de un número mayor (409) de “órganos colegiados de deliberación”; es decir, destacando la interacción entre sociedad y gobierno como un tipo diferenciado de operación entre diferentes agentes de políticas públicas, que a su vez resulta notorio por la extensión que esto supone en cuanto a temas de interés público susceptibles de ser debatidos en este tipo de espacios.

En el caso de la sociedad civil organizada, el Instituto para la Defensa del Interés Público (IDIP) analizó hace casi cinco años la normatividad de orden federal<sup>102</sup> como una guía para la identificación de las instancias de participación ciudadana establecidas formalmente, a efecto de compilar un *inventario* de mecanismos para la interacción entre sociedad y gobierno. La búsqueda dio como resultado 109 espacios, los cuales se clasificaron de la siguiente forma: a) Consejos Consultivos Nacionales (53), b) otros consejos consultivos (22) y c) otras instancias de participación, diferentes a los consejos consultivos (34) (Rivera; Varela y Gómez, 2012). El rasgo característico de los Consejos Consultivos Nacionales, que resulta ser el principal hallazgo de esta investigación, tiene que ver con instancias a) formalmente establecidas por las leyes federales o generales, b) que hacen posible la interacción entre sociedad y gobierno para la determinación de líneas de acción en ciertos temas de políticas públicas y c) que tienen carácter *nacional*, es

decir, que conforman estructuras participativas que se articulan desde el ámbito municipal/local, pasando por lo estatal/regional hasta un orden superior (generalmente, en la forma de consejos municipales, consejos estatales y un consejo nacional), como se ilustra en la Figura 4.1.

A partir de la recapitulación anterior, es evidente que los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), con sus particularidades, obedecen a la fecha de este diagnóstico a las diferentes lógicas de diseño y operación identificadas en los casos de análisis presentados.

En principio, se adhieren a la vocación generalizada de crear instancias que funcionen conforme a estructuras de participación homogéneas, o al menos establecidas propiamente en la normatividad (una perspectiva *gubernamental*, destacada del estudio de la CITCC). La regulación de los mecanismos de participación ciudadana, si bien puede considerarse en algunos casos una limitación, imprime naturalmente una característica de *publicidad* irrenunciable a las instancias así configuradas.<sup>103</sup> Una vez que se encuentran en el espacio público por efecto de la ley, se espera que la propia instancia y sus actores se conduzcan con entera *transparencia*, de manera que sean capaces de reflejar ante todos los interesados y a la sociedad en general de qué manera se conducen los temas de interés público atribuidos a ese espacio. Por lo demás, esta *publicidad* innata que conlleva la existencia legal, así como la exigencia de

<sup>102</sup> Leyes federales y leyes generales; es decir, aquellas que regulan el actuar propio de los poderes de la Unión, en el ámbito federal conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aquellas otras que se refieren a la sustancia de la coordinación, es decir, temas de política pública que se encuentran segmentados en sus competencias en los órdenes federal, estatal e, incluso, municipal.

<sup>103</sup> Como ejemplo práctico, el artículo 70 fracción XXXVII de la Ley General de Transparencia, incluye entre la información pública de oficio básica (obligaciones de transparencia comunes a todos los entes públicos del país) la información acerca de los mecanismos de participación ciudadana.

un actuar *transparente*, serán la piedra de toque para el surgimiento de la rendición de cuentas en torno a estas instancias. Es en esta lógica que hace sentido buscar que el diseño de los mecanismos sea prolijo y que, en consecuencia, esté expresado puntualmente en la normatividad.

En segundo término, aparece el requisito de crear espacios deliberativos, en donde se haga posible la interacción entre sociedad civil y gobierno en temas relevantes de política pública (una perspectiva *académica*, retomando el estudio de Hevia, Vergara-Lope y Ávila). Esto aporta una razón de ser adicional a la *publicidad* necesaria de las instancias participativas: se trata de auténticos avances democráticos frente al autoritarismo prevalente hasta hace algunas décadas en la mayor parte de los espacios para la toma de decisiones públicas en México. Por ello, los consejos consultivos merecen permanecer bajo la luz pública y retroalimentarse de la opinión de la ciudadanía, a fin de fortalecerse y desempeñar de forma óptima su mandato deliberativo. Esto implica, empero, la cuestión de las condiciones para un ejercicio eficaz de la participación ciudadana en estas instancias.

Es aquí donde se plantea la cuestión de la *horizontalidad*. Como bien explica Peruzzotti (2006), lo *vertical* y lo *horizontal*, en referencia a la rendición de cuentas, implica formas de alcanzar los objetivos de control frente al abuso de poder. Mientras que la estructura gubernamental, normalmente jerárquica exige controles *verticales* (en virtud de lo cual existe el sistema de distribución de competencias federal, regional, estatal), una auténtica vía para la incorporación de la ciudadanía en la deliberación pública exige un planteamiento de *horizontalidad*, en diferentes vertientes.<sup>104</sup> En primer término, entre los integrantes de las instancias participativas: que se haga posible que los representantes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil participen en igualdad de condiciones (con similar competencia, formación e información, por ejemplo). Esto, en una perspectiva de *sociedad civil*, siguiendo los hallazgos de organizaciones como IDIP.

En otro plano y en discusión de los esquemas de “consejos consultivos nacionales”, se espera que estas estructuras inspiradas en los diseños gubernamentales

convencionales den como resultado espacios eficaces en su ámbito de acción; es decir, que un consejo municipal, estatal o regional, tenga la misma importancia que el nacional, en la medida en que hace posible la incidencia en ese ámbito territorial. Esto puede suponer la necesidad de compactar las estructuras de participación hasta el punto de volverlas mínimamente funcionales: que se pueda garantizar su integración y operación, en razón de las condiciones fácticas del espacio territorial en que se implementarán. También resultaría deseable explorar otras alternativas de arreglos que, sin emular estructuras existentes, puedan generar mejores resultados bajo la premisa de *horizontalidad*.

La *horizontalidad* entre integrantes de los mecanismos y entre las estructuras participativas favorece la visualización de los consejos consultivos como espacios para la incidencia ciudadana en políticas públicas, al tiempo que disuade la oportunidad de que una representación desequilibrada o una estructura vertical llena de inercias genere desproporciones en el poder relativo de los participantes, estimulando situaciones indeseadas de conflicto de interés y “apropiación” de las instancias participativas. A la luz de esto, parece justificado preguntar: ¿el esquema clásico de “consejo consultivo nacional”, repartido en diferentes órdenes de gobierno buscando ser “representativo y federalista”, se justifica ante la alternativa de una *horizontalidad* que optimice la eficacia de las estructuras de participación?

## 4. Potencialidades y riesgos de la representación ciudadana en consejos consultivos

**Laura Beatriz Montes de Oca\***

¿Por qué es necesario que existan espacios de participación como los consejos consultivos? ¿No se supone que los representantes electos por mecanismos democráticos son responsables de *presentar* los intereses, necesidades y demandas de los ciudadanos que los eligieron? ¿Por qué los ciudadanos deben involucrarse directamente en procesos decisorios y gubernamentales mediante ejercicios de participación? ¿No es ese el trabajo de *sus* representantes? Sin duda esas preguntas

\* Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

104. Incluso, debe aquí recuperarse el debate acerca de la rendición de cuentas diagonal, es decir, si acaso existen condiciones fácticas de equilibrio y poder entre los participantes de los esquemas de accountability para ejercer sus roles asignados.

están relacionadas con el hecho de que cada vez hay más ejercicios de participación orientados a involucrar, al menos formalmente, a los gobernados como *representantes ciudadanos* (Warren, 2008) en espacios institucionales denominados, de manera “elegante”, como *innovaciones democráticas* (Welp y Whitehead, 2011; Cameron et. al., 2012; Fung y Wright, 2003; y Smith, 2009).

Pero, ¿qué debemos pensar cuando escuchamos ambos conceptos (el de representantes ciudadanos y el de innovaciones democráticas)? Con ellos, en la literatura especializada se hace referencia a los “experimentos” gubernamentales orientados a reforzar la participación de la ciudadanía en los procesos gubernamentales y decisorios. Formalmente se plantea que estos experimentos están orientados a *complementar y profundizar la democracia representativa* y, con ello, a democratizar la gestión y la toma de decisiones públicas. Este planteamiento implica reconsiderar la clásica oposición entre democracia representativa y participativa y, en su lugar, se propone su complementariedad, sobre todo ahí donde la democracia representativa funciona con imperfecciones. Consejos consultivos, comités ciudadanos, jurados públicos y presupuestos participativos son algunos ejemplos de estas innovaciones. El resultado de su implementación sería el establecimiento de *procesos inclusivos y legítimos* en los que una gama plural de ciudadanos participaría para que sus intereses, demandas y necesidades fueran contemplados en las decisiones públicas.

Pero, ¿por qué sería relevante generar espacios participativos como estos cuando la democracia representativa, en teoría, garantiza que los gobernantes representen los intereses, demandas y necesidades de los ciudadanos que los eligieron? En los pocos regímenes *plenamente democráticos* (con instituciones que garantizan el Estado de derecho), los ciudadanos no necesitan espacios participativos para que sus voces sean incluidas directamente, ya que para ello están sus representantes; y cuando ellos no cumplen con el mandato que les fue conferido, existen sanciones efectivas para reemplazarlos.

No obstante, en la gran mayoría de las democracias existentes, y particularmente las de la tercera ola como las latinoamericanas –caracterizadas como deficitarias (Lang & Warren, 2008), imperfectas (Merkel, 2007), de baja calidad (Diamond & Morlino, 2005), o como cuasidemocracias (Georgiev, 2007)– las innovaciones democráticas como formas institucionalizadas de

participación-representación cobran relevancia para profundizar o democratizar la democracia y disminuir la desigualdad política. Estas innovaciones son, a la vez, mecanismos para relegitimar la democracia frente a la creciente desafección social, la desconfianza ciudadana, la falta de representatividad política y la movilización social en contra del *status quo*.

Formalmente, con estas innovaciones institucionales se corregirían las fallas de las democracias de la tercera ola y, por qué no, también las de las democracias consolidadas pero imperfectas. Esas fallas están relacionadas con la desigualdad política y la exclusión. No es inusual que bajo estos regímenes la toma de decisiones públicas sea controlada, muchas veces de manera ilegal, por élites políticas y económicas que favorecen los intereses de unos cuantos (por ejemplo, los intereses económicos de los grandes corporativos capitalistas) en detrimento del interés general. En países como México, la toma de decisiones se ha caracterizado por ser elitista, jerárquica y excluyente, con importantes dosis de corrupción, nepotismo y clientelismo.

Solo son incluidos los intereses de quienes tienen mayor capacidad de influencia. Ello fue común en el periodo pre-democrático o autoritario, pero incluso en la actualidad (desde finales del siglo XX y, en particular, a partir del año 2000, cuando formalmente inicia la era democrática con la alternancia político-electoral) los ciudadanos son sistemáticamente excluidos de la capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre asuntos que los afectan directa o indirectamente.

En este sentido, resulta relevante que en América Latina, particularmente en México, desde la década de los noventa comenzaron a diseñarse los primeros experimentos para incluir la voz de la ciudadanía y, por ende, ampliar el espectro de intereses en la toma de decisiones públicas. Ese fue el caso de los primeros mecanismos de consulta pública para la elaboración de planes de desarrollo en el ámbito federal, estatal y municipal, que marcó el inicio de la conformación de mecanismos y la apertura de espacios institucionales de participación como los consejos consultivos. Pero, ¿de qué manera se puede garantizar que estos espacios no reproduzcan los vicios y las inercias que han caracterizado la relación entre gobernantes y ciudadanos?

Responder esta pregunta no es tarea sencilla. Reducir el déficit democrático no se resolverá solo con la apertura

de espacios de participación como los consejos consultivos. No obstante, esta innovación institucional puede contribuir a ello, *siempre y cuando* los espacios estén diseñados de manera que se eviten las relaciones clientelares y la reproducción de lógicas elitistas y de desigualdad política. No considero que haya una fórmula sencilla para lograrlo. Empero, la práctica investigativa que he realizado los últimos años da visos de que la pluralidad de voces y miradas en estos espacios es una condición básica (Montes de Oca, 2012 y 2014). Por ello cuidar *quién participa, qué intereses representa, cómo participa y para qué participa*, son elementos a considerar a la hora de diseñar e integrar estos espacios. Asimismo, para que el funcionamiento de estas innovaciones institucionales sea democrático han de seguirse, como *principios fundamentales*, premisas de apertura, acercamiento, inclusión, transparencia y rendición de cuentas; o, en otras palabras, de interacción abierta, deliberativa y responsiva entre gobernantes/ funcionarios/ representantes y ciudadanos. Con ello, las potencialidades de estos espacios para reducir la distancia entre ciudadanos y gobernantes pueden sumarse a las bondades de otros esfuerzos democratizadores.

No obstante, como el mal funcionamiento de estas innovaciones institucionales está relacionado con exclusión y falta de mecanismos efectivos que garanticen la representación plural de intereses, existe un riesgo de que estos espacios de participación se conviertan en una *simulación*. Esto puede propiciar la reproducción de inercias institucionales y relacionales que se traduzcan en decisiones tomadas desde los escritorios de los funcionarios considerando, en el mejor de los casos, los intereses y las demandas de algunos de los grupos de relación –con frecuencia, aquellos que tienen mayor posibilidad de incidencia pública–. Las decisiones así tomadas son blanco de crítica para quienes no fueron considerados, además de que constituyen una fuente para su deslegitimación social porque no reflejan las necesidades más apremiantes de los afectados por las decisiones tomadas y las políticas implementadas.

En suma, la puesta en escena de mecanismos participativos que no logran romper con las lógicas clientelares, elitistas y excluyentes, a la postre, refuerza el déficit democrático porque reproduce la existencia de decisiones a puerta cerrada; es decir, aquellas que fueron

tomadas sin considerar las demandas e intereses de las partes afectadas, sin estar fundamentadas en una justificación o deliberación incluyente y sin contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. De esa forma, la participación deviene en un *mecanismo ornamental* y deja de ser funcional para el proyecto democratizador.

## 5. La incorporación en los mecanismos de participación ciudadana de grupos en condición de vulnerabilidad: indígenas, jóvenes y mujeres

**Ariana Peña\***

Históricamente, por cuestiones culturales, los pueblos y comunidades indígenas, los jóvenes y las mujeres han sido excluidos de la toma de decisiones públicas. En este sentido, vista desde un enfoque de derechos resulta amplia la participación de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, porque el derecho a la participación se encuentra estrechamente relacionado al derecho a una libre determinación. De ahí la importancia de contar con información y con la posibilidad de participar en la toma de decisiones.

En el caso de las mujeres, se ha documentado la importancia de su participación en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, en relación con el fortalecimiento de esquemas de participación comunitaria y social.

En lo que respecta a los pueblos indígenas, en el marco jurídico internacional se ha reconocido la importancia de sus conocimientos tradicionales asociados con el uso de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas dentro de sus territorios, al tiempo que se ha dado impulso a la protección de sus saberes. Estos conocimientos tradicionales indígenas se equiparan al conocimiento especializado generado en las universidades y centros de investigación, por lo que incluir la perspectiva de las comunidades y pueblos indígenas en la construcción de políticas públicas, amplía los potenciales beneficios para el desarrollo de intervenciones públicas en las que ellos participan activamente.

\* Especialista en formación de ciudadanía y grupos en condición de vulnerabilidad del Proyecto 00089477 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

Finalmente, en el caso de los jóvenes encontramos que las decisiones que se toman sobre el aprovechamiento de los recursos naturales condicionan sus capacidades de desarrollo en sus localidades y comprometen su vida futura.

Por lo anterior, y reconociendo el derecho de la sociedad a participar en la toma de decisiones previsto en el 16° Objetivo de Desarrollo Sostenible, es de vital importancia la participación de estos grupos en todo el ciclo de las políticas públicas. Por ejemplo, en el diseño de las políticas públicas se requiere armonizar las condiciones reales del socio-ecosistema de los territorios donde ejercen sus derechos. En las etapas de implementación y evaluación es importante involucrar a mujeres, jóvenes e indígenas, con el fin de garantizar su perspectiva en el ejercicio de las políticas públicas.

A continuación, con el fin de contar con la perspectiva de estos grupos en el presente análisis, se presenta la opinión de representantes y especialistas de pueblos y comunidades indígenas, jóvenes y mujeres, sobre la participación ciudadana en el sector ambiental.

## 5.1. Indígenas

### *Jesús Guadalupe Fuentes\**

Los retos que enfrentamos como miembros de las comunidades originarias son varios y se manifiestan en diversas formas. Seguimos buscando la forma de vivir en condiciones sociales y económicas dignas, dentro de un marco de igualdad e interculturalidad, con políticas públicas que respeten nuestros derechos y nuestra identidad, abatiendo el rezago en infraestructura básica: agua potable, electrificación, vivienda, escuelas, centros de salud, drenaje y saneamiento, así como caminos para la movilidad de nuestras comunidades.

De igual manera, buscamos abatir la discriminación de nuestros hermanos indígenas y nuestros hermanos afro-mexicanos. Sin embargo, tal vez nuestro mayor reto es la confrontación de cosmovisiones entre nuestras comunidades y el modelo de desarrollo económico de occidente.

Al interior de nuestras comunidades tenemos organizaciones propias que se encargan de vigilar el uso de

nuestros recursos, basados en nuestro modo de organización, usos y costumbres; dichas organizaciones son regidas y coordinadas por una asamblea general que se organiza al interior de cada una de nuestras comunidades. Integramos comisiones de trabajo para la preservación, e incluso la defensa, de nuestros recursos, compartimos experiencias entre comunidades y algunas comunidades en particular reciben asesoría de instituciones académicas.

Buscamos sumarnos a las estrategias, institucionales y privadas, con objeto de promover nuestras propuestas y conocimientos para la preservación del medio ambiente, conjuntando la visión de un uso equilibrado de los recursos naturales con la visión occidental del llamado desarrollo económico y con una explotación basada en la generación de negocios.

Uno de los medios para llevar a cabo esta interacción ha sido el Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), al interior de la cual existen representantes de cada una de nuestras comunidades en el país, que participan en la búsqueda de la integración de los intereses y preocupaciones de nuestras hermanas y hermanos indígenas.

Es así como el gobierno –en sus niveles federal, estatal y municipal–, el sector privado, la sociedad civil organizada, academia y pueblos indígenas buscamos abonar, con trabajo y experiencia, a la integración de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad para el bienestar de la población.

Debido a la proximidad en el diálogo que se ha tenido con los distintos sectores que integran la sociedad, se han generado medios para la participación de las comunidades originarias/indígenas dentro de la integración de políticas que tengan injerencia en nuestros intereses. Gracias a ello, de manera permanente se realizan consultas para valorar y reconocer las valiosas aportaciones que desde nuestra cosmovisión los pueblos indígenas han dado al mundo, desde la perspectiva de nuestra autonomía y libre determinación, como un derecho inalienable –tal como se señalara en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, donde se reconoció el papel fundamental de

\* Presidente del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) 2015-2018.

los Pueblos Indígenas, para sustentar las políticas nacionales e internacionales en el desarrollo sostenible incluyente—.

No obstante, los pueblos indígenas observamos que poco ha cambiado en cuanto a la relación fundamental entre las sociedades humanas y el mundo natural, y que los ecosistemas y la biodiversidad, así como quienes dependemos de ellos, estamos cada vez más amenazados. Pensando en esto consideramos que debe de haber respeto para nuestra cosmovisión, lo que debe de verse reflejado desde el diseño de cada una de las políticas que busquen el uso de nuestros recursos naturales.

Como pueblos indígenas debemos ser tomados en cuenta en la redacción de cada programa institucional, así como a la hora de dar seguimiento a la aplicación de cada política que afecte nuestro entorno, vigilando el uso y destino de los recursos económicos empleados para impulsar nuestro desarrollo, promoviendo de esta manera la participación de las comunidades indígenas bajo un esquema de corresponsabilidad con el estado.

Buscando nuestro desarrollo, vemos como un punto de partida la capacitación de las comunidades en cuanto a nuestros derechos como miembros de las comunidades indígenas, al uso de tecnologías y métodos útiles y a la administración de nuestros recursos. Estos son elementos indispensables para poder continuar con nuestra existencia como comunidades.

Entendemos que el aprendizaje nos abrirá puertas para generar proyectos productivos en nuestras comunidades, con el fin de generar recursos, sin dejar de lado la sustentabilidad, que no afecten nuestro entorno y que sean de un bajo o nulo impacto ambiental. Bajo este esquema, en distintas comunidades se han generado proyectos ecoturísticos, así como proyectos de producción de artesanías que buscamos compartir con el mundo. De tal suerte, resulta necesario un registro legal de autenticidades para nuestros productos.

La organización al interior de nuestras comunidades ha sido de vital importancia para nuestra existencia, en un contexto donde ser indígena es aún motivo de discriminación, donde se ha buscado apartarnos de la vida pública, donde nuestras comunidades fueron utilizadas para mantener un régimen que sólo generó una

dependencia paternalista. Ahora nos toca fortalecer esta organización y buscar los medios legales e institucionales para su preservación y continuidad.

En pocas décadas hemos pasado de ser invisibles, sin ninguna clase de derecho que nos respaldara a nivel nacional e internacional, a ser plenamente reconocidos como pueblos con plena capacidad para ejercer nuestra libre determinación. Hemos sido testigos de los distintos cambios en las estructuras legales, económicas y sociales de nuestro país y a nivel internacional, gracias a lo cual ahora tenemos reconocimiento como pueblos —con derechos enmarcados incluso a nivel constitucional—, donde es fundamental nuestra inclusión en la toma de decisiones para la generación de proyectos a gran escala que afecten nuestras comunidades. Ahora, nuestras necesidades como comunidad son tomadas en cuenta.

A pesar de todo, estos parecen ser tiempos donde nos toca defender nuestros recursos de los intereses que buscan sobreexplotarlos, lo que generaría cambios profundos no solo a nuestro entorno, sino a nuestra estructura misma. Creemos que los derechos humanos sostienen una relación bidireccional con el desarrollo, pues son el marco donde este se presenta; así, no podemos concebir un desarrollo donde los derechos humanos sean hechos a un lado, como tampoco podemos ver un desarrollo sin que este contribuya a la protección y la continuidad de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, es fundamental que se cumpla con lo establecido en el Pronunciamiento de los pueblos indígenas, comunidades locales y afrodescendientes, emanado de la Décimo Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP13), realizada en Cancún, Quintana Roo, en diciembre de 2016. En ese documento se establece que los pueblos indígenas somos herederos de saberes y prácticas de culturas milenarias, que desde hace miles de años han sabido vivir en armonía con la naturaleza, preservándola como un principio básico de la cosmovisión de nuestros pueblos.

Somos conscientes de que queda mucho por hacer en cuanto a la práctica se refiere, sin embargo, sabemos que los cauces y los caminos que hoy estamos construyendo serán retomados y fortalecidos por las generaciones que nos sucedan.



## 5.2. Jóvenes

**Amelia Arreguín, Grecia Abygaíl Bárcena  
y Renata Lozano\***

La participación es un instrumento con el que las personas construyen y viven la democracia cada día; hay diferentes formas y ámbitos en los que se puede participar. En México, ser joven implica distintos atributos que moldean la forma en que nos insertamos en los mecanismos de participación ciudadana. Actualmente, en nuestro país vivimos 37.5 millones de jóvenes, de entre 12 y 19 años de edad, lo que representa 31% de la población total (Gobierno de México, 2016).

Aun cuando somos el mayor colectivo poblacional, seguimos siendo considerados minoría; el objetivo del presente texto es dar cuenta de cómo los jóvenes redefinen las prácticas y mecanismos tradicionales de ejercer la política, con la finalidad última de subrayar el papel central de este grupo poblacional en el diseño, planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas en general, y de manera particular en las relacionadas con el medio ambiente.

A continuación, se definirán los retos que enfrentan las juventudes en relación a las políticas públicas, las áreas de oportunidad para fortalecer su participación y cómo la esfera internacional incide en ella.

### **Retos para participar**

Uno de los retos que enfrentan las juventudes para participar en la construcción de políticas públicas es romper con el estigma negativo que se les atribuye desde un modelo *adultocéntrico*, ya que la imagen global de las personas jóvenes es negativa y se relaciona con los aspectos negativos de la sociedad (Lutte, 1984). Aunado a esto, existe una falta de preparación técnica y práctica sobre los procesos de toma de decisiones.

La responsabilidad ciudadana no ha logrado ser vista por el grueso de la población juvenil como un acto de admiración o aspiración, debido a su desaprobación del Estado, las instituciones gubernamentales, los partidos políticos y las acciones que pueden realizar en conjunto con ellas. En México, 52% de la población joven de 18 a 29 años de edad no se identifica con partido alguno y 71.7% considera que no tiene influencia sobre las

acciones del gobierno, debido a su edad. Aparentemente, las juventudes no desarrollan compromiso cívico y social de acuerdo a las formas institucionalizadas; en la última década ha habido un decremento de 67% en la participación voluntaria en actividades a beneficio de la comunidad (IFE, 2014).

### **Etapa de participación**

La incidencia de las juventudes no debe limitarse a una sola etapa de la política pública; por el contrario, la participación juvenil debería de ser una influencia paralela y constante a lo largo de todo el proceso, a fin de garantizar una inclusión intergeneracional representativa de otros grupos vulnerables. Además de ser un grupo vulnerable por sí mismo, los jóvenes representan a otras minorías que lamentablemente están subrepresentadas en la política mexicana, como jóvenes indígenas, jóvenes viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, y jóvenes víctimas de violencia de género.

En 2013, los jóvenes de 12 a 29 años de edad representaron 32.1% del total de la población mexicana. Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30.5%, y a partir de este año la población se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24.4% en 2050 (IMJUVE, 2014). Frente a esta tendencia demográfica, el momento de participación juvenil en las políticas públicas es ahora. Si los jóvenes no participamos de forma activa y sistemática en la definición, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, en el 2050 nuestra generación sufrirá las consecuencias de su ineficacia e ineffectividad.

### **Impacto en las políticas públicas**

Por otra parte, en México la participación juvenil en procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones de la sociedad civil se ha reducido de 51% a 11% en el último año (Índice Nacional de Participación Juvenil 2015-2016), por lo que se puede decir que el impacto de los jóvenes en las políticas públicas ha tenido también una disminución. Esto se debe, por un lado, a que existen pocos mecanismos y canales de comunicación para entablar un diálogo con el gobierno y, por otro, a que las plataformas existentes de participación ciudadana no han cumplido con sus objetivos.

No existe representatividad demográfica en el proceso de políticas públicas, las juventudes no están

\* Miembros Fundadores del Capítulo México Red Global de Jóvenes por la Biodiversidad (GYBN México).

organizadas para alzar su voz y los esfuerzos existentes se encuentran aislados. Esto se debe a que una de las principales barreras que enfrenta la población juvenil en México es la pobreza: 44.9% de la juventud enfrenta algún tipo de pobreza (IMJUVE, 2014). Esta es la razón principal de una participación ciudadana limitada por parte de los jóvenes, dado que es una población que mayoritariamente carece de acceso a la vivienda, alimentación, salud, y educación.

Las condiciones socioeconómicas de los jóvenes en México restringen sustancialmente su posibilidad de participar activamente en el proceso de políticas públicas; a la par, la falta de participación política exacerba las carencias que enfrenta esta población. Por otra parte, en materia de política ambiental, se han vulnerado los derechos humanos de comunidades y personas que han defendido la naturaleza frente al gobierno, empresas y otros actores.

Estos eventos han amenazado profundamente la libertad de expresión sobre la protección de los recursos naturales, e indudablemente han inhibido la defensa del medio ambiente en este país. En 2015, la ONG Global Witness documentó en México cuatro asesinatos de personas que luchaban por proteger su tierra, sus bosques y sus ríos, dos de ellos indígenas. Esto ubica a México como el décimo país con mayor número de asesinatos de defensores ambientales a nivel mundial; el asesinato en 2017 de Isidro Baldenegro, activista ambiental y ecologista indígena, evidencia aún más la vulnerabilidad de los defensores del medio ambiente en nuestro país.

En un país en donde la vida de las personas está en riesgo por el simple hecho de defender su capital natural, una las consecuencias es una participación ciudadana reducida, vulnerada y amenazada. Como personas jóvenes mexicanas, nuestra labor es transparentar aquellas fallas institucionales, políticas y sociales que ponen en riesgo la integridad humana y ambiental. Para ello, necesitamos empoderarnos en el proceso de políticas públicas para incrementar nuestra incidencia e impacto. Al hacernos partícipes hoy de la política pública en México, podremos asumir sus resultados en favor del desarrollo sostenible en 2050.

### **Áreas de oportunidad**

“Bajo los procesos de globalización, los y las jóvenes están viviendo diferentes paradojas que restringen su situación social y sus relaciones con el Estado”

(Ocampo, 2008). De tal suerte, es necesario identificar y analizar, con una mirada crítica, las vías en que los jóvenes participan en la toma de decisiones sobre lo público con la intención de evitar que estas se vean reducidas a formas manipuladas, decorativas o simbólicas (Hart, 1992).

Observando que los jóvenes se organizan, se hacen escuchar y trabajan a través de mecanismos como consejos ciudadanos, comités, y clubes, en dependencias de gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior, o en la iniciativa privada, reconocemos la importancia de mantener esos espacios, pero también la urgencia de que sean ampliados.

En este marco, para fortalecer la participación ciudadana de los jóvenes relacionada con el medio ambiente es menester lo siguiente, en el entendido de que son propuestas enunciativas mas no limitativas:

- Incorporar en el modelo educativo nacional un proceso pedagógico que vincule distintas áreas de especialización en los distintos niveles educativos, a fin de fomentar el pensamiento multidisciplinario y, desde este enfoque, analizar las situaciones y promover soluciones.
- Mantener y ampliar los espacios para la construcción de capacidades teóricas y prácticas sobre temas ambientales específicos y de los mecanismos institucionales con que se regulan.
- Fomentar la participación política efectiva y real de niños y adolescentes para que tomen decisiones sobre lo que les atañe.
- Mantener y aumentar el apoyo financiero y respaldo institucional que se brinda a los jóvenes por medio de distintos programas oficiales.
- Garantizar el acceso libre a la información y al conocimiento.
- Garantizar el acceso a espacios físicos y simbólicos mediante acciones legislativas que establezcan cuotas políticas de jóvenes.

### **Nuestra experiencia**

Por último, es necesario destacar el inigualable valor del aporte internacional para la participación ciudadana de los jóvenes. Dentro del sector ambiental existen un par de experiencias que deben ser reconocidas, pregonadas y replicadas. A partir de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, en 1992, desde el enfoque de

la intergeneracionalidad se reconoció el rol clave de los jóvenes en la puesta en marcha de cualquier decisión sobre la naturaleza.

Es en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en el Convenio sobre Diversidad Biológica donde más se ha avanzado, al establecer a las Organizaciones No Gubernamentales de Jóvenes (YOUNGO) y a la Red Global de Jóvenes por la Biodiversidad (GYBN), como los mecanismos oficiales para detonar, impulsar y coordinar la participación directa de jóvenes de todo el mundo en las reuniones oficiales, negociaciones y demás eventos y acciones de tales convenios.

### **A manera de conclusión**

En un contexto donde la cultura política imperante se caracteriza por el desconocimiento de y la desconfianza en las instituciones, es indispensable promover procesos, espacios y mecanismos que garanticen la participación efectiva de los jóvenes, de manera particular en las políticas públicas sobre el medio ambiente. Para tal efecto, habrá que desmitificar su “inmadurez”, lo que implica una transformación radical de la cultura imperante: *adultocéntrica* e institucionalizada.

## **5.3. Mujeres**

### **Verónica Vázquez\***

Como integrante del Consejo Nacional de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable 2008-2011, pertenezco a la primera generación de mujeres que representaron al sector género en este mecanismo; el cargo de Consejero Nacional es honorífico y por invitación del Secretario, y acepté la invitación porque tenía mucho interés en dar seguimiento a los esfuerzos emprendidos por la Red de Género y Medio Ambiente para lograr la transversalización de la perspectiva de género en la política ambiental mexicana (Vázquez, 2014). Lo que sigue es una reflexión sobre mi experiencia en este espacio de participación ciudadana.

### **Los retos como integrante de los CCDS**

El primer reto fue el desconocimiento de cómo operan los CCDS, toda vez que el proceso de aprendizaje toma su tiempo, a fin de tener claro qué tipo de recomendaciones proceden, cómo se hacen, cuál es el tiempo de

espera y con quién se pueden formar alianzas para que las recomendaciones tengan éxito. Desafortunadamente, cuando ya se aprendió todo esto, es momento de retirarse.

Quizá el desafío más importante fue que la posibilidad de incidencia es muy limitada. En mi experiencia, los temas realmente importantes, aquellos que tienen el potencial de cambiar la política ambiental mexicana de manera drástica, no pueden ser tratados en el seno de los CCDS. Ese fue el caso de la declaración del derecho humano al agua o de la prohibición del maíz transgénico en territorio nacional; ambos constituían una seria preocupación entre los consejeros, pero no procedieron porque solo pueden hacerse recomendaciones relacionadas con las facultades programáticas de la SEMARNAT, más que sobre procesos legislativos polémicos e incipientes. Sería muy interesante analizar cuántas y qué tipo de recomendaciones proceden en cada generación; mi impresión es que son pocas y de corto alcance.

### **Cómo se organiza al interior del sector la presentación de una postura colectiva**

La generación de consejeras en la que yo participé recibió varias capacitaciones sobre cómo hacer más efectiva la incidencia. Fueron espacios de crecimiento profesional muy enriquecedores, en los que nos conocimos e intercambiamos ideas. México se preparaba para ser sede de la 16a. Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16), realizada en diciembre de 2010 en Cancún, y también nos capacitamos en el tema de cambio climático. Con todo lo aprendido elaboramos una Declaratoria Mexicana sobre Género y Cambio Climático, que se presentó en la COP16.

Para elaborar el documento realizamos 30 talleres en 26 entidades federativas, donde se presentaron 269 propuestas para la adaptación, mitigación y financiamiento del cambio climático. El proceso involucró a mil 119 personas (858 mujeres y 261 hombres). En términos generales, las propuestas enfatizan la necesidad de transversalizar el enfoque de género en los acuerdos internacionales vinculados al cambio climático, elevar al rango de derechos humanos las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, a fin de dar mayor

\* Profesora – Investigadora del Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo.

énfasis al valor de las personas en el actual modelo de desarrollo, y reconocer el papel central de las mujeres en la adaptación y mitigación (SEMARNAT, 2012).

Debo decir, sin embargo, que la demanda de capacitación en cambio climático no surgió del grupo de consejeras, sino más bien de la coyuntura que se presentó al ser México la sede de la COP16. La decisión de hacer una declaratoria para presentarla en el evento tampoco fue propia, sino del personal de la SEMARNAT que acompañó el proceso. Me quedó la sensación de que la construcción de la declaratoria estuvo más dirigida por la SEMARNAT que por la sociedad civil representada en los CCDS. De hecho, la política climática mexicana sigue avanzando en sus contenidos de género, al grado de que el país es ejemplo a nivel mundial. Pero las mujeres mexicanas, que tendrían que ser las principales interesadas y beneficiadas, no han estado involucradas en el proceso de construcción de dicha política y tienen escasos conocimientos de estos contenidos (Vázquez, 2016).

#### **Las posibilidades de incidencia**

Es pertinente ampliar las posibilidades de incidencia al diseño, formulación, implementación y evaluación de la política ambiental. Mi experiencia es que las recomendaciones son demasiado específicas y puntuales como para tener un impacto de largo plazo. En el seno de los CCDS no hay espacio para los grandes temas (derecho humano al agua, transgénicos).

#### **La realidad del Impacto de la participación en los CCDS en las políticas públicas**

Además de participar en las capacitaciones sobre incidencia política y cambio climático arriba descritas, como consejera me propuse hacer cumplir el objetivo central del Programa *Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental* formulado para el periodo 2007-2012 por la misma SEMARNAT. Dicho objetivo proponía “institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas de la SEMARNAT y de sus órganos sectorizados y asegurar la transversalidad de la misma en el marco de sus atribuciones, a fin de garantizar el adelanto de las mujeres y la igualdad de género en cada uno de los ámbitos y retos de la agenda ambiental” (SEMARNAT, 2008).

Para tal fin había que crear “unidades de género” en cada órgano sectorizado, con el debido presupuesto y

personal. Me concentré en hacer posible la unidad de género de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), dada la importancia vital que tiene el agua de uso doméstico para las mujeres. En mis tres años en los CCDS esto nunca fue posible; se argumentó falta de presupuesto y que ya existía algo parecido en la CONAGUA haciendo la labor de la transversalización, aunque con otro nombre. La verdad es que hubo muy poca oportunidad de verificar si esto es así en realidad.

#### **Las tareas pendientes**

Con objeto de fortalecer los CCDS, me permito hacer tres sugerencias:

- Es indispensable incrementar la autonomía de los CCDS, en el sentido financiero y operativo. Es un proceso dirigido que da muy poco espacio de maniobra a la ciudadanía. Ni siquiera la agenda de trabajo (al menos en las sesiones nacionales) era preparada por los consejeras.
- Es necesario incrementar el tiempo de intercambio de igual a igual con los funcionarios; algunos de alto nivel nos dieron ponencias en el trasnochado formato de paneles que da muy poca oportunidad de interactuar, conocerse e intercambiar ideas. Convivimos muy poco con los rangos medios y operativos de la SEMARNAT, que son los que tendrían que recibir con beneplácito e implementar nuestras recomendaciones.
- Uno de los temas pendientes es la transparencia y eficacia del ejercicio presupuestal de la SEMARNAT. Las recomendaciones generalmente son rechazadas con el argumento de que falta presupuesto. Si los integrantes de los CCDS no tienen conocimiento del manejo presupuestal de la institución, es difícil proponer acciones realizables.

## **6. Los espacios de diálogo entre la sociedad y el Estado como medios para una participación efectiva**

**Felipe Hevia\***

En términos generales, la participación se puede definir como el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público. Si el espacio público es estatal, estaremos hablando de participación ciudadana y/o electoral.

\* Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Campus Golfo

Si el espacio público es no estatal, podremos referirnos a la participación social o comunitaria (Hevia & Vergara-Lope, 2011). Sin embargo, es la capacidad de incidir de grupos y personas la que permite distinguir, en última instancia, los tipos e intensidades de la participación.

Existe abundante literatura dedicada a describir, analizar y clasificar los tipos de participación, temática que se viene estudiando desde hace décadas (Burke, 1968). Definir los tipos o escalas de participación ha sido una estrategia recurrente en el análisis de la participación, existiendo más de 35 propuestas clasificatorias (Karsen, 2012).

La gran mayoría son variables de la *escalera de participación* de Arnstein. En este modelo, existen tres grandes tipos: el primero es la no-participación, que incluye los peldaños de manipulación y terapia. El segundo es el formulismo, que incluye información, consulta y aplacador. El tercer tipo es el poder ciudadano, que incluye los peldaños de colaboración, delegación de poder y control ciudadano (Arnstein, 1969). En esta propuesta, como en muchas que se inspiran en ella, una de las variables o dimensiones principales que permiten diferenciar tipos y subtipos, tiene que ver con la capacidad de acceder a la información y la posibilidad de entablar diálogo y comunicación, puesto que estos son elementos centrales para generar y administrar el poder necesario para incidir o participar.

Así, por ejemplo, el peldaño de “manipulación”, dentro del tipo de no-participación, incluye acciones deliberadas por ocultar información o consultar de manera inapropiada. De igual forma, en el tipo de “formulismo”, la cantidad y calidad de información y la disposición a considerar la opinión de los sujetos diferencia los peldaños de “información” o “consulta”. Es tal la importancia del acceso a la información y los procesos de consulta y comunicación, que la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) distingue tres grandes tipos de participación: información, consulta y decisión (OCDE, 2008).

Lo anterior ilustra con claridad dos premisas fundamentales para analizar el diseño y desempeño de cualquier dispositivo participativo, a saber: 1) los procesos para acceder a la información y generar diálogo entre los participantes, son parte fundamental e indispensable de cualquier forma de participación y, 2) existen procesos y dispositivos de participación válidos que no

llegan hasta los procesos de “decisión”. A continuación, se analizan algunas consecuencias de estas premisas.

Respecto al primer punto, todos los procesos participativos –de mayor o menor intensidad, en espacios públicos estatales o no estatales– se caracterizan por ser espacios de comunicación y diálogo. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el diálogo se define, por un lado, como la discusión o trato en busca de avenencia y, por otro, como la plática entre dos o más personas, que alternativamente manifiestan sus ideas o afectos (Real Academia Española, 2014). Esto implica que en el ejercicio del derecho a incidir se requiere un espacio comunicativo donde se compartan diversas visiones, argumentos y, donde bajo procesos comunicativos, se pueda influir. Esto es, producir cierta acción o efecto que la hace cambiar (Real Academia Española, 2014).

El diálogo, como acción básica para la participación, se inscribe en el concepto de racionalidad comunicativa, a la que se refiere Habermas de la siguiente manera:

*...a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivadas se aseguran a la vez de una unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas. (Habermas, 2002).*

De esta forma, el diálogo dentro de este paradigma de racionalidad comunicativa –que es posible construir consensos– es el instrumento fundamental para poder incidir en el espacio público. Por ello, resulta demasiado obvio afirmar que sin diálogo no hay participación. Puede haber incidencia efectiva por parte de ciertos actores: la discusión sobre poderes fácticos es clara en identificar grupos de interés con capacidad de incidencia en el espacio público, pero no de forma “participativa”, puesto que no utiliza como herramienta el diálogo y la presentación de argumentos que permitan, eventualmente, cambiar de opinión (Olvera, 2012).

Respecto del segundo punto, es importante recalcar que, si bien el diálogo es necesario para cualquier proceso participativo, en muchos dispositivos, sobre todo los más orientados a la coproducción o decisión, no es

suficiente. Es decir, existe una serie amplia de procesos participativos que se no se agotan en fomentar o crear diálogo o consulta (donde la persuasión y la argumentación son los principales recursos de incidencia), y donde se puede expresar de manera directa la incidencia en la toma de decisiones. La participación electoral vía voto es quizá el ejemplo más claro de la existencia de instrumentos de ejercicio de la soberanía en el espacio público, que van más allá del diálogo para la incidencia en la toma de decisiones. Así, no hay participación sin diálogo, pero hay participación más allá del diálogo.

Uno de los efectos no intencionales en la creación de escalas de participación como las reseñadas tiene que ver con la tendencia a creer que, mientras más alto se esté en la escala, el proceso participativo es “mejor”, y viceversa: procesos de “información” o “consulta” tienen poco o nada de participación, puesto que estos no implican el control ciudadano o la delegación de poder. Esta tendencia dificulta el diseño, implementación y análisis de dispositivos participativos, dado que tiende a sobreestimar aquellos espacios con instrumentos claros de acceso a la decisión (por medio del voto, la mayoría de las veces) y a subestimar la capacidad de incidencia de los dispositivos centrados en la consulta o el intercambio de información.

Una ruta más productiva –tanto para el diseño de instrumentos que en efecto permitan el ejercicio de la soberanía, como para el análisis académico de estos procesos– es analizar los diseños participativos respecto a los sujetos que los utilizan y los contenidos o bienes que se juegan en ellos (Avritzer, 2010; Lowndes, Pratchett, & Stoker, 2006). Es bajo estas circunstancias donde se puede valorar la capacidad de los dispositivos participativos para convertirse en espacios de incidencia, ya sea de manera directa –por medio de acceso a la toma de decisiones–, o indirecta –por medio de la argumentación y la persuasión que permitan un potencial cambio de opinión–.

Otra ruta analítica para analizar la efectividad de la participación busca examinar el grado de “politización” de los dispositivos participativos, sin importar si son informativos, consultivos o decisorios. La politización de los dispositivos, en este contexto, es producto del equilibrio entre la legitimidad y la efectividad con que cuentan los

dispositivos participativos (Hevia, 2010, 2012b). Lo usual es encontrar dispositivos participativos que aporten legitimidad –ya sea por la inclusión de los actores o por su diversidad– pero tiene muy baja efectividad en términos de cumplir con su función. Los comités de contraloría social, y muchos consejos consultivos de diversas instancias, son ejemplos claros al respecto: participación “decorativa”, donde la fotografía que se toman al inicio de las labores resulta ser el proceso más importante.

También es posible encontrar dispositivos que cumplen más efectivamente con sus funciones, ya sean de consulta o decisión, pero que no tienen una legitimidad de origen que les permita constituirse como instrumentos de participación, tal como es el caso de algunos consejos muy técnicos en áreas específicas de la política pública.

Para finalizar, es importante observar estas herramientas en lo que hace a la política pública ambiental. En este campo, de por sí amplio y complejo, tal como se puede ver en este libro, existe una serie amplia de figuras participativas que se caracterizan por constituirse en importantes espacios de diálogo y comunicación entre los actores participantes, pero también donde se expresa cierto malestar por la limitación en el acceso a algunos recursos de poder directo donde se ejercite el derecho a la incidencia. La propuesta de analizar su grado de politización –buscando identificar el punto de equilibrio entre legitimidad y efectividad– permitirá dar cuenta de lo efectivo o decorativo de estas instancias, más que de las funciones de información, consulta o decisión que posean en las normas que les dan vida.

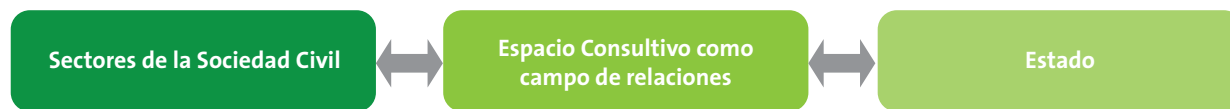
## 7. La transparencia y la rendición de cuentas de (y para) la participación ciudadana de tipo consultivo

**Dionisio Zabaleta\***

Los mecanismos consultivos de participación ciudadana, a pesar de su alcance acotado, son espacios clave dentro de un esquema de buen gobierno, ya que a través de ellos las entidades y dependencias gubernamentales pueden recabar información y retroalimentación

\* Subdirector de Mecanismos de Cocreación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

**Figura 4.2. Interfaz comunicativa de los espacios consultivos de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia, con base en Hevia e Isunza (2006)

de sectores estratégicos de la sociedad civil para mejorar y fortalecer las políticas públicas. Desde una categorización tradicional (Fung, 2006), este tipo de mecanismos participativos suelen estar integrados por actores interesados (*stakeholders*) profesionales o que representan a algún sector de la sociedad claramente definido (como la academia, los empresarios o los grupos indígenas) que cuentan con la capacidad de generar opiniones y recomendaciones resultantes de un proceso de negociación y agregación de preferencias.

El presente artículo ofrece algunas intuiciones generales sobre cómo incorporar la discusión acerca de la transparencia y la rendición de cuentas *de y para* la participación ciudadana de carácter consultivo. El argumento central que busca desarrollarse en este capítulo es, que para desarrollar esquemas efectivos de transparencia y rendición de cuentas en este tipo de espacios, deben distinguirse con claridad dos dimensiones analíticas fundamentales:

Primero. La transparencia y la rendición de cuentas de los espacios consultivos en sí mismos, que implica el desarrollo de esquemas de control y divulgación de información sobre las decisiones que toman los representantes sociales que participan en estos mecanismos frente a sus pares y el público en general.

*Segundo.* La transparencia y rendición de cuentas *para* la participación consultiva, que supone que al interior de los espacios consultivos se desarrollen estándares de divulgación de conocimiento público por parte de las autoridades vinculadas (*transparencia proactiva*), pero también de control desde la sociedad para detonar procesos sustantivos de consulta pública.

Para el desarrollo de este argumento, en una primera sección se propone un modelo simplificado de interacciones contributivas y de transparencia en escenarios de participación consultiva, en donde se hace evidente la importancia de reflexionar acerca de la transparencia y la rendición de cuentas, en dos dimensiones

sustantivas que fortalezcan la pertinencia y legitimidad de estos espacios: primero, de los representantes sociales hacia sus pares y, segundo, del Estado hacia la sociedad civil. Finalmente, en un apartado de conclusiones se esbozan algunas implicaciones que esta propuesta analítica tiene para la definición de reglas y para la operación de este tipo de espacios de consulta ciudadana en el contexto mexicano.

### **7.1. Un modelo simplificado de transparencia y participación de y para la participación ciudadana de tipo consultivo**

La articulación de un mecanismo consultivo de participación ciudadana supone, tal y como proponen Hevia e Isunza (2006), la constitución de un campo de interacciones entre el Estado y la sociedad civil, caracterizado por el establecimiento de una interfaz de carácter comunicativo (Figura 4.2). Tal y como estos autores señalan, este tipo de interfaz se define por la existencia de canales de comunicación e información mutuos entre el Estado y la sociedad civil. De tal suerte, la participación consultiva, a pesar de no ser vinculante, implica en todo caso la construcción de un campo de relaciones duales y recíprocas que van de la sociedad civil hacia el Estado, y viceversa.

Ahora bien, esta interfaz comunicativa que se constituye en los espacios consultivos de participación puede, a su vez, descomponerse en dos conjuntos de vínculos que enmarcan, por una parte, la interacción entre el Estado y la sociedad civil, y, por otra, las interacciones entre la sociedad civil con sus representantes que integran el mecanismo consultivo.

De acuerdo con la Figura 4.3, las interacciones tipo 1 y tipo 3 (aquellas que van de la sociedad civil hacia el Estado) son de tipo *contributivo*, y justifican en última instancia la razón de ser de los mecanismos de tipo consultivo: la emisión de opiniones y recomendaciones no vinculantes con respecto de las políticas gubernamentales, y que parten de las preferencias de sectores

**Figura 4.3. Interacciones socio-estatales que se desprenden de la interfaz comunicativa de los espacios consultivos de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia con base en Hevia e Isunza (2006)

específicos de la sociedad civil. Las posturas e intereses de cada sector de la sociedad civil participante son agregadas, negociadas y acordadas en el marco del espacio consultivo de participación.

En cambio, las interacciones tipo 2 y 4 (aquellas que van del Estado hacia la sociedad civil) son vínculos característicos de *transparencia y rendición de cuentas* que enmarcan la lógica de control y responsabilidad de los espacios consultivos de este tipo: la transparencia de las instituciones estatales que permita nutrir de información y evidencia a las contribuciones consultivas que hace la sociedad civil, y la transparencia y rendición de cuentas de los integrantes de los espacios consultivos hacia sus pares, en su calidad de representantes de agendas, preferencias e intereses de sectores específicos de la sociedad.

Desde esta perspectiva, las interacciones de transparencia y rendición de cuentas aquí propuestas establecen una lógica *dual* de control que dota de eficacia y legitimidad a la función contributiva básica de los mecanismos de participación de tipo consultivo. Por una parte, estas interacciones imponen una lógica de transparencia y rendición *de* los espacios consultivos; es decir, de los representantes sociales hacia sus pares y hacia la ciudadanía en general. Por otra parte, también se delimita una lógica de transparencia y rendición de cuentas *para* la participación consultiva, al imponer obligaciones a las instituciones públicas de brindar información y explicaciones sustantivas que dote de sentido a la función contributiva básica de los mecanismos consultivos.

En un primer nivel, la transparencia y la exigencia de cuentas *de* los espacios consultivos (de los representantes sociales a la sociedad) implica el establecimiento de mecanismos y procedimientos que hagan

responsables a los integrantes de dichos espacios, en virtud de su carácter de representantes de intereses y agendas sociales más amplias. En este ámbito resultan clave el desarrollo de esquemas y estándares mínimos de divulgación de información sobre la operación de los espacios consultivos y sobre el desempeño de sus integrantes (número de sesiones, listas de asistencia, relación de acuerdos alcanzados, resultados de votaciones, minutas de las reuniones, número de propuestas por representante, etcétera). Para este tipo de vínculo resulta necesaria la existencia de procedimientos claros que permitan a los diversos sectores sociales llamar a cuentas y responsabilizar a los representantes, sobre posicionamientos asumidos o desviaciones de comportamiento.

En un segundo nivel, la lógica de la transparencia *para* la participación consultiva proviene del Estado, y supone el establecimiento de esquemas de divulgación de información y conocimiento público útil que permita a los representantes de la sociedad civil robustecer su criterio y opiniones, con base en evidencia sólida, fácil de analizar y de primera mano. Estos esquemas de transparencia *para* la participación trascienden la lógica ya institucionalizada en nuestro país de divulgación obligatoria de información mínima por parte de las dependencias de gobierno (presupuestos, programas, indicadores de desempeño), e implica la generación de conocimiento público que nutra el discernimiento y las preferencias de los representantes sociales de quienes se busca su opinión.

Asimismo, y aunque las opiniones generadas en los espacios consultivos no son vinculantes, también debe considerarse el desarrollo de prácticas de rendición de cuentas *para* la participación consultiva, a través de las cuales las instituciones públicas informen si las recomendaciones generadas por estos mecanismos fueron



retomadas como parte de algún proceso sustantivo de toma de decisiones. Estos esquemas de rendición de cuentas deberían llevar a la expresión de las razones (técnicas, económicas o de gestión) que justifican la adopción o el rechazo de una determinada recomendación. Este componente de rendición de cuentas resulta necesario para saber si los espacios consultivos cumplen con su función contributiva básica o si, más bien, son mecanismos accesorios que no permean la actuación de las instituciones de gobierno.

## **7.2. Implicaciones de la lógica dual de la transparencia y la rendición de cuentas para la participación consultiva en México**

Los espacios de participación ciudadana de tipo consultivo cumplen con una función contributiva básica en los procesos de gobierno: la emisión de recomendaciones que puedan enriquecer el diseño, implementación, evaluación y control de las políticas y programas públicos por parte de diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, la interfaz comunicativa que se constituye en torno a estos mecanismos articula una segunda dimensión de interacciones necesarias: la de los vínculos de transparencia y rendición de cuentas del Estado hacia la sociedad, y de los representantes sociales hacia sus pares y a la sociedad en general.

De ser correcto este argumento, se abre un importante espacio para la incidencia y para la mejora institucional y operativa de los mecanismos consultivos de participación, en dos ejes principales. Primero, sobre la responsabilidad que tienen los integrantes de los espacios consultivos frente a sus pares, en su calidad de representantes de intereses, agendas y preferencias sociales amplias. Segundo, sobre la necesidad de que las instituciones públicas desarrollen nuevos mecanismos, integren y procesen información dispersa y construyan conocimiento útil sobre diversas materias, a fin de dotar de profundidad al trabajo que se realiza en el seno de este tipo de espacios de discusión y consulta.

En el ámbito federal mexicano, se reconocen los ajustes institucionales hechos en fechas recientes a diversos espacios consultivos permanentes para fortalecer la transparencia y para hacer un llamado a rendir cuentas a los representantes sociales que participan en dichos mecanismos. Estas medidas permitirán alinear los incentivos de estos actores a las agendas e intereses de los sectores que representan, limitando con esto

dinámicas de cooptación o de aprovechamiento de este tipo de espacios para fines personales.

Sin embargo, la implementación de medidas de este tipo es solamente la mitad del camino para el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la participación consultiva. Como he insistido, necesariamente hace falta avanzar en la generación de prácticas y mecanismos que, más allá de las obligaciones de oficio, induzcan la publicación de información socialmente útil y promuevan la construcción de conocimiento público por parte de las instituciones públicas para que, al reducir asimetrías de información entre funcionarios y representantes sociales en temas puntuales de política pública, dicho proceso genere también una participación más informada y, por tanto, de mayor alcance. Estas acciones (contempladas en los artículos 56 a 58 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como políticas de transparencia proactiva) permitirán articular debates más ricos y mejor informados en el seno de los espacios consultivos de participación.

Finalmente, el llamado a cuentas en la participación consultiva involucra necesariamente al Estado, y su responsabilidad de informar al público en qué medida y cuáles fueron las razones por las que las opiniones y recomendaciones generadas en estos espacios se emplearon o no como parte de los procesos de mejora de la acción pública. Sólo a través de este tipo de esquemas de justificación, los espacios consultivos de participación ciudadana pueden cobrar una función relevante y sustantiva, y disminuiría también las posibilidades de captura o cooptación de sus miembros.

Promoviendo un genuino círculo virtuoso de transparencia y rendición de cuentas en los espacios de participación consultiva (tanto hacia el Estado como hacia la sociedad), se podrían promover más momentos participativos que pudieran empezar a generar una rendición de cuentas vertical más desarrollada, donde la sociedad puede, mediante el uso del conocimiento público, saber el porqué de las decisiones de sus autoridades y exigir la explicación de estas bajo un análisis riguroso de las mismas. El ciudadano podría estar frente a la posibilidad de exigir una sanción a los servidores públicos responsables, si es que una determinada decisión generó efectos negativos sobre la sociedad que pudieron haberse evitado tomando en cuenta las contribuciones ciudadanas.

## 8. Herramientas digitales para potenciar los mecanismos de participación ciudadana

**Jorge Díaz\* / Ana Mercedes Martínez\*\***

La participación ciudadana tiene un rol importante en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno. Bajo una meta nacional, México se ha comprometido a promover una mejor integración entre sociedad y gobierno para, colaborativamente, generar mejores y más eficientes políticas públicas basadas en evidencia.<sup>105</sup>

El PND establece la meta de lograr un *México en Paz* utilizando medios digitales para vincular al gobierno con la sociedad civil. En su objetivo 1.1. se determina la estrategia de contribuir al desarrollo de la democracia, estableciendo líneas de acción que impulsen la difusión de valores y principios relacionados, así como el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos y la construcción de ciudadanía como eje de la relación entre el sector público y privado.

Para lograr un gobierno cercano y moderno, el Ejecutivo estableció, de manera transversal, el objetivo de mejorar la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, así como de promover la participación ciudadana en todo el proceso de gestión pública. Asimismo, en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, en su línea de acción 1.1.6, se plantea alentar la consulta a la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Al momento de establecer estas metas, objetivos y estrategias, en México la participación ciudadana en línea no estaba planteada de forma sistemática y, por la falta de institucionalización en los procesos, la intervención de la sociedad en temas públicos se quedaba por lo general en una fase consultiva o informativa. Fue hasta el segundo trimestre de 2016, cuando ya se tenían determinados los alcances en materia de incidencia social, que se comenzaron a desarrollar y pilotear herramientas digitales para iniciar procesos participativos en línea de *gob.mx*.

Las líneas de acción actuales, y las que se seguirán desarrollando, buscan fomentar la confianza y seguridad de los ciudadanos en el gobierno, con el fin de mejorar el acercamiento entre las partes, recalcando aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas, la cultura de la legalidad y el uso de lenguaje claro y ciudadano en línea; además de colocar al individuo como eje central de la actuación gubernamental y pilar fundamental alrededor del cual deben diseñarse y ejecutarse las políticas públicas que lleven a consolidar un gobierno abierto, moderno y cercano.

En *gob.mx/participa* se pueden encontrar las herramientas desarrolladas para llevar la participación ciudadana a la era digital. El portal tiene como objetivo convertirse en la plataforma digital fundamental para lanzar, compartir y promover las consultas, foros y encuestas de instituciones federales.

La participación ciudadana digital se ha enfocado en utilizar procesos colaborativos y tecnologías abiertas para su desarrollo. El proyecto está basado en dos experiencias internacionales: *My Madison* y *Decide Madrid*. El primero, es un proyecto de la Fundación *OpenGov* que desarrolla herramientas para conectar a la población con el gobierno. Mientras que *Decide Madrid* es el portal del ayuntamiento español donde se integran distintos mecanismos de participación: propuestas ciudadanas, espacios de debate y presupuestos participativos. Es con base en estas dos plataformas que se desarrollaron las tecnologías, estándares, herramientas y capacidades de participación ciudadana para México. Además, *gob.mx/participa* utiliza librerías públicas y *software* libre, a fin de incluir módulos suplementarios para contextualizar la plataforma a las necesidades nacionales.

El resultado de la integración de tecnologías, experiencias y mejores prácticas llevó al desarrollo de *gob.mx/participa*, que hoy en día permite a los ciudadanos interactuar con el gobierno a través de las siguientes herramientas digitales:

- *Foros*: mecanismo que presenta debates abiertos, propuestos por instituciones de la Administración

\* Director General Adjunto de Innovación Cívica, Coordinación de la Estrategia Digital Nacional del Gobierno Federal.

\*\* Excolaboradora de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional del Gobierno Federal.

<sup>105</sup> Como marco legislativo adicional, se han publicado documentos en la materia dentro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y las Guía Anual de Acciones de Participación Ciudadana 2016, entre otros; mismos que están en proceso de mejora para poder brindar una política de participación ciudadana más fuerte y completa.

Pública Federal y empresas productivas del Estado, en los cuales se puede votar y comentar.

- *Consultas*: herramienta que presenta propuestas de documentos, proyectos, políticas públicas y programas, con el fin de que la sociedad pueda comentar, votar y sugerir edición de los textos.
- Encuestas: instrumento de consulta ciudadana que, con diversos formatos de preguntas, busca conocer los datos y estados de opinión en relación a temáticas específicas.

Estas herramientas buscan generar interacciones significativas entre el gobierno y los diversos interesados, ya que impulsan el intercambio de ideas y de opiniones, creando conversaciones plurales y abiertas. Con ello, las instituciones federales pueden recopilar y analizar datos útiles para la toma de decisiones y su desarrollo, cumpliendo con el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas. Al ser digitales, las herramientas permiten un diálogo más fluido y directo, llegando a un mayor número de personas, y requiriendo un menor número de recursos económicos y humanos para su implementación.

El proceso por el cual se diseñan los mecanismos digitales de participación ciudadana consta de pasos específicos a seguir. Como punto de partida, cada institución de la Administración Pública Federal diagnostica los mecanismos permanentes de participación ciudadana, presenciales y digitales, con los que cuentan, a fin de poder planificar aquellos mecanismos digitales adicionales que pretenden realizar durante el siguiente periodo. En esta planificación se determinan las fechas del proceso, los responsables, el tipo de herramienta a utilizar y, sobre todo, los objetivos que se quieren lograr y los alcances que se busca tener.

Una vez realizado lo anterior, las instituciones interesadas retroalimentan con el equipo de *gob.mx/participa* aquellos proyectos específicos que buscan publicar en línea para su aprobación. Las instituciones luego publican el mecanismo de participación ciudadana digital, y tienen la posibilidad de moderarlo directamente para dar seguimiento.

Una vez terminado el ejercicio de participación, es importante que las instituciones evalúen los resultados obtenidos para darles seguimiento, y lograr la integración de los resultados en el ciclo de política pública y en el de toma de decisiones.

Gracias al proceso establecido para los mecanismos de participación y al involucramiento de las instituciones relacionadas, las herramientas digitales en esta fase han resultado exitosas. Desde su lanzamiento, *gob.mx/participa* ha tenido más de 69 mil participaciones en los más de 50 mecanismos realizados por 33 diferentes instituciones de la Administración Pública Federal. Además, la plataforma ha logrado bajar los costos, tanto de recursos económicos como humanos, que conllevan los procesos participativos, reducir barreras de entrada a procesos consultivos y simplificar los procesos para que los ciudadanos colaboren con el gobierno.

Muestra de lo anterior es el posicionamiento que México ha logrado en el *E-Government Survey*,<sup>106</sup> específicamente en su índice de participación digital, que considera los niveles de participación informativa, de consulta y de toma de decisiones, donde el país logró subir 31 lugares de 2014 a 2016, colocándose en la posición 14 de 192 países, tomando así el liderazgo de América Latina y el Caribe.

El gobierno federal está tomando acciones y reconociendo la participación ciudadana como un componente integral del gobierno abierto. Sin tener aún un carácter obligatorio en la legislación federal y teniendo menos de un año de existencia, la plataforma de participación ciudadana ha conseguido recibir comentarios, propuestas, debates y datos que llevan al Ejecutivo a tomar decisiones en materia de políticas públicas. En particular, el Gobierno Mexicano ha promovido la participación ciudadana en temas de relevancia nacional, como el nuevo modelo educativo, muerte digna, el Plan de Acción 2016-2018 de la Alianza para el Gobierno Abierto y la Política Satelital Mexicana, entre muchos otros.

Se espera que para fines del año 2017 *gob.mx/participa* logre duplicar el número de participaciones y aprovechar las herramientas para incluir más temas, de mayor valor e influencia en el país.

<sup>106</sup> Encuesta bianual que proporciona un análisis de los avances sobre el gobierno electrónico y cómo puede ello apoyar la realización de los objetivos de desarrollo acordados en la Organización de las Naciones Unidas.

Habiendo considerado todo lo anterior, podemos reconocer la gran importancia e innovación que *gob.mx/participa* representa para la participación ciudadana en México. Las nuevas herramientas digitales significan la reducción de recursos necesarios para promover la participación ciudadana y un gran número de posibles usuarios disponibles en línea, pero también un aumento en la cantidad y calidad de las mejoras que pueden hacerse al ciclo de políticas públicas.

Buscando la permanencia de la participación ciudadana digital en México, se estableció la visión 2018 de la plataforma: “posicionar a las herramientas digitales de participación como una manera económica, de gran escala y con grandes alcances, que tengan como fin accionar la participación ciudadana en la toma de decisiones y mejora de las políticas públicas en México”. Esta perspectiva del proyecto a largo plazo considera, por un lado, a la tecnología y su constante cambio, a fin de reconocer la importancia de mantener actualizada la plataforma, y de seguir añadiendo nuevos módulos, fáciles de usar y de sencillo mantenimiento. Asimismo, la sostenibilidad del proyecto también está basada en la masa crítica de usuarios, administradores y moderadores que se debe lograr para obtener un involucramiento integral entre gobierno y ciudadanía, dentro del proceso completo de creación de política pública.

Este es sólo el comienzo de la participación ciudadana digital en México, que llevará a la democratización de oportunidades y al empoderamiento de nuevas ideas, mientras se fomenta y fortalece la relación del gobierno con la sociedad.

## 9. La capacitación como elemento indispensable para la efectividad de la participación ciudadana

**María Soledad Rodrigo\***

Según el Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAT,<sup>107</sup> a través de la participación ciudadana, estos

espacios buscan propiciar la interacción de diversos actores sociales con la finalidad de facilitar el proceso de diseño, aplicación y cumplimiento de las políticas públicas enfocadas a cuidar, preservar y proteger el medio ambiente.

La participación ciudadana es clave para lograr objetivos comunes en la agenda de medio ambiente y fomenta el compromiso entre los distintos actores que participan en los CCDS. No obstante, es posible que se presenten dificultades en la operación de los consejos por falta de conocimiento en diversos temas, principalmente en aquellos relacionados al medio ambiente. Estas dificultades pueden verse reflejadas en una baja representatividad, así como falta de compromiso e interés por parte de los actores sociales.

Una participación ciudadana fortalecida en sus capacidades, estará mejor preparada para deliberar y exponer argumentos, reflexiones y opiniones para incidir en los temas de la agenda medioambiental. Se ha observado que en la medida en que los actores sociales adquieren capacidades, contribuyen de manera más sustantiva a la generación de un modelo de gobernanza de alta calidad democrática.

Si los actores sociales no cuentan con el conocimiento necesario sobre los temas de la agenda pública o sobre cómo lograr que un tema sea incorporado en ella, entonces podría verse afectado el proceso de producción de políticas públicas y, en consecuencia, sus intereses para con la comunidad. Por el contrario, a través de la capacitación podemos propiciar interlocución y aportes en un diálogo enriquecedor para el cumplimiento de los objetivos que se persiguen, abordando la realidad desde la perspectiva de los diferentes actores sociales.

Adicionalmente y debido a la composición de los CCDS, los actores sociales tienden a definir de forma aislada su participación debido a que se reconoce que tienen una capacidad heterogénea de actuación. Ante ello, para las capacitaciones hay que considerar que los actores sociales pertenecen a diferentes sectores de la población, incluyendo a grupos en situación de exclusión: indígenas, jóvenes y mujeres.

\* Jefa del Departamento de Promoción, Dirección General de Promoción y de Vinculación con la Sociedad, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

<sup>107</sup> Consulta realizada el 22 de febrero de 2017 al documento de ACUERDO por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el siguiente vínculo: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5211549&fecha=29/09/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5211549&fecha=29/09/2011)

*Si capacitamos a quienes están en puestos de gestión desde los ámbitos de gobierno, pero también lo hacemos con el resto de los actores sociales locales, podremos propiciar espacios de intercambio y aportes, donde se sustente un verdadero diálogo de saberes entre las diferentes miradas de los diversos actores comunitarios, lo cual propiciará el abordaje complejo de su realidad y problemáticas, encontrando múltiples posibilidades para proponer acciones tendientes a su mitigación. (Alegre, 2007)*

Para lograr una participación ciudadana que sea efectiva e incluyente, se deben realizar esfuerzos para capacitar a los integrantes de los CCDS y generar condiciones de igualdad y empoderamiento entre los actores sociales. Para tal efecto, deben detectarse previamente las necesidades de capacitación y tener en cuenta a quiénes se van a capacitar, en qué se les va a capacitar y para qué se les va a capacitar. No sólo es importante enfocar la capacitación en los actores sociales; también hay que considerar la capacitación de servidores públicos que forman parte de los CCDS para fortalecer la gestión participativa.

Una problemática a la que nos podemos enfrentar en el ámbito local es que, si bien es cierto que hay actores sociales que son conscientes de los problemas en torno al medio ambiente, hay otros que los perciben como ajenos. En la mayoría de los casos, esto sucede por falta de conocimiento. Así, es fundamental fortalecerlos para que este tipo de actores tengan una participación activa dentro de los CCDS, dado que su participación y experiencias pueden resultar fundamentales en la generación de propuestas en el ámbito local. Por este motivo, es importante considerar la necesidad de capacitar a los actores sociales en temas de medio ambiente para fortalecer su participación. La capacitación debe ser extendida a todos los actores sociales que integran los CCDS, a fin de reforzar la participación ciudadana desde la perspectiva ambiental.

Así, la capacitación fortalece las acciones de participación ciudadana, desarrollando el sentido de pertenencia como agente activo en los CCDS, a la vez que se propicia el respeto por los aportes que puedan realizar, de tal suerte que su compromiso con el tema ambiental abone a los esfuerzos para enriquecer el desarrollo de políticas públicas.

La capacitación implica una formación permanente de los actores sociales, que facilite la comprensión de los temas actuales en torno a los asuntos de interés de los CCDS. A través de la capacitación podemos, además, fomentar que los actores sociales se involucren más en los espacios de diálogo, en donde puedan aportar sus capacidades fortalecidas.

Para llevar a cabo un programa de capacitación en los CCDS, hay que realizar un proceso para detectar las necesidades y establecer los objetivos de capacitación. En la detección de necesidades hay que encontrar los vacíos e identificar en qué temas realmente se necesita capacitar, definir los espacios en tiempo y lugar para llevar a cabo la capacitación. Posteriormente, se deben ubicar los elementos tecnológicos, físicos y humanos que se requieren para su realización. Es importante considerar aliados estratégicos con los cuales se concreten acciones de capacitación en diversos temas; por ejemplo, que la SEMARNAT establezca una ruta de colaboración con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el objetivo de que imparta un taller sobre el manejo efectivo de las mismas.

En este contexto, la capacitación resulta un elemento indispensable para la efectividad de la participación ciudadana, principalmente porque dota de herramientas y conocimientos, al tiempo que permite el desarrollo de habilidades para potenciar la capacidad de interlocución en el diseño, el análisis, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas en materia de medio ambiente. Entonces, la capacitación así entendida, es una necesidad para fortalecer y promover la participación ciudadana.

## 10. Capacidades e incentivos institucionales para operar mecanismos institucionalizados de participación ciudadana

**Citlali Tovar\***

Los mecanismos institucionalizados parten de la premisa de que la oferta de participación por parte del Estado responde al interés de las dependencias de contar con el punto de vista y las aportaciones de

\* Coordinadora del Proyecto 00092007 del PNUD con la Secretaría de Gobernación.

la ciudadanía para mejorar las políticas públicas. Es decir, los mecanismos institucionalizados como oferta gubernamental de participación, surgen en torno a la convicción de que la incidencia ciudadana en políticas públicas es deseable e incluso necesaria.

En este sentido, todo mecanismo de participación, incluidos los de consulta, busca un nivel de incidencia en las políticas públicas, aun cuando sus decisiones no sean vinculantes y, por tanto, de cumplimiento o ejecución obligatoria. Si no vinculamos la participación a la incidencia, el mecanismo pierde toda razón de ser.

Por lo tanto, el incentivo institucional central consiste en que la participación ciudadana efectivamente fortalezca la generación de mejores políticas públicas.

Ahora bien, son necesarias varias condiciones para que la participación ciudadana fortalezca el incentivo institucional inicial: 1) que el mecanismo proporcione el mejor escenario para la participación ciudadana, 2) que la ciudadanía participe de forma informada, analítica y propositiva, y 3) que se vea reflejada en propuestas viables que incidan en las políticas públicas. De todas ellas, en el presente análisis nos detendremos en la construcción y operación del espacio de participación ciudadana, que es el que le corresponde a la institución exclusivamente.

Siguiendo la lógica del incentivo central institucional, el diseño del mecanismo debe responder a las necesidades de participación ciudadana de la dependencia; es decir, un mecanismo será consultivo porque la dependencia considera que hay insumos de política pública que requiere consultar con la ciudadanía. Pero aun partiendo de esta definición inicial, es necesario ir más allá del lugar común que implica poner a consideración de la ciudadanía un insumo, porque es importante definir qué tipo de consulta se está buscando: si se requieren aportaciones técnico-científicas o contextuales de la política pública puesta a consideración, o sobre el impacto social de las mismas, etcétera.

Por tanto, el reto institucional consiste en identificar qué es lo que se requiere consultar, para lo cual incluso sería muy recomendable contar con un instrumento que determine, desde la lógica institucional, qué insumos son “consultables” con la ciudadanía.

De igual manera, es fundamental que la consulta sea formulada de forma clara, permitiendo que la opinión de la ciudadanía se exprese con amplitud y libertad, además de que se establezca una forma de identificar la información relevante que aporta la consulta, analizarla e incorporar los resultados en las políticas públicas correspondientes.

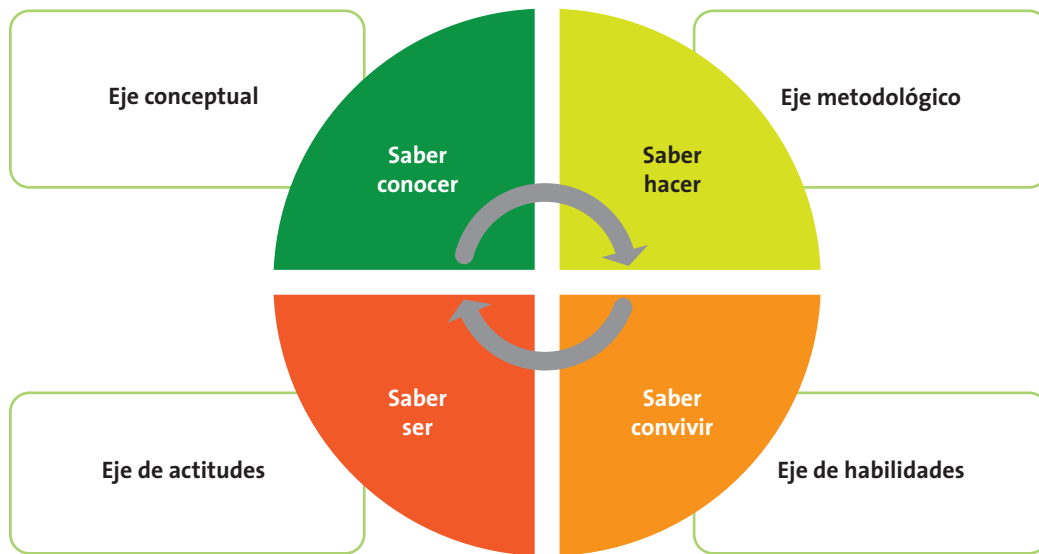
En este sentido, la certeza del objetivo del mecanismo, de las reglas establecidas para su operación y del tipo de incidencia esperada, permite cumplir con las expectativas de todos los actores involucrados, incluyendo a los mismos servidores públicos, lo cual activa el incentivo central que se ha comentado en líneas anteriores.

Como se desprende del planteamiento anterior, en los mecanismos de participación ciudadana institucionales, y particularmente en los consultivos, la carga del diseño y la operación del mecanismo está en la entidad o dependencia responsable. El buen funcionamiento de un mecanismo de participación ciudadana tiene dos ámbitos igualmente necesarios: uno estructural, cuya implementación es responsabilidad de la institución, y otro organizacional, que queda bajo la responsabilidad de los servidores públicos. Ambos ámbitos están estrechamente interrelacionados y difícilmente se pueden tener buenos resultados si falta consistencia en alguno de ellos.

En lo que hace a la responsabilidad de los servidores públicos, para cumplir con la función que tienen en esta propuesta institucional es fundamental que cuenten con las capacidades necesarias para operar un mecanismo con las características anteriormente mencionadas. Igualmente importante es que los servidores públicos tengan la capacidad de llevar un mecanismo de forma inclusiva, deliberativa y democrática, a pesar de la gran diversidad de actores con diferencias culturales, ideológicas e incluso de personalidad, que generan puntos de vista no convergentes y conflictos al interior del espacio.

De esta manera, la adecuada capacitación de los servidores públicos se vuelve una pieza fundamental para la participación ciudadana institucionalizada, al punto que prácticamente determina la viabilidad del mecanismo y, por ende, que la participación ciudadana pueda funcionar como incentivo institucional. En seguimiento a esta idea, cuando los servidores públicos no tienen los elementos para desarrollar adecuadamente el trabajo de un mecanismo consultivo, el incentivo inicial se quiebra, limitando los alcances de la participación,

Figura 4.4. Modelo de desarrollo de competencias de la UNESCO



Fuente: Delors (1994)

como hemos visto en muchos casos de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, no basta con la necesidad de capacitación para los servidores públicos, porque surge de inmediato la siguiente pregunta: ¿qué tipo de capacitación necesita tener un servidor público para operar un mecanismo de participación ciudadana?

En la experiencia del Proyecto 00092007 del PNUD con la Secretaría de Gobernación denominado *Hacia la construcción de los lineamientos para el impulso, la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal de México*, hemos considerado que se requiere dotar al servidor público de contenidos conceptuales y metodológicos que incluyan “actividades de aprendizaje encaminadas a que los funcionarios adquieran un sentido de las mejores prácticas, arraiguen el compromiso hacia la participación y desarrollen capacidades para abordar las tensiones y dificultades asociados a los procesos participativos” (Díaz, 2016).

En este contexto, diseñamos un programa con un enfoque de competencias que permita que el servidor público desarrolle los contenidos a partir del tipo de desempeño que se requiere para fortalecer la cultura de participación ciudadana en las políticas públicas (Díaz, 2016). El modelo de aprendizaje propuesto

cuenta con cuatro ejes, que corresponden con el modelo de desarrollo de competencias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (Delors, 1994) (Figura 4.4).

Para efecto del fortalecimiento de capacidades de servidores públicos que trabajan con mecanismos de participación ciudadana, los ejes desarrollan los siguientes contenidos:

**Eje conceptual:**

- Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana.
- Comprensión de los dilemas que implica la incorporación de la participación ciudadana en las políticas públicas.
- Comprensión de las reglas de organización y funcionamiento que rigen a los mecanismos institucionalizados.

**Eje metodológico:**

- Aplicación de la metodología para el diseño técnico de mecanismos de participación en las políticas públicas.
- Aplicación de las reglas de organización y funcionamiento que rigen a los mecanismos institucionalizados.

**Eje de habilidades**

- Comunicación efectiva.

- Hacer que la información sea comprensible para que los ciudadanos participen.
- Sostener procesos colaborativos.

#### **Eje de actitudes**

- Ser abiertos a nuevas ideas y ser flexibles.
- Compromiso para integrar la participación ciudadana de una manera significativa y transparente.

Ahora bien, cada uno de estos ejes estará presente a lo largo de 5 módulos que desarrollan los contenidos que consideramos necesarios para la capacitación básica de servidores públicos (Díaz, 2016):

- Módulo 1. Mecanismos de Participación Ciudadana.
- Módulo 2. La Participación Ciudadana en las Políticas Públicas.
- Módulo 3. Gestión de los mecanismos de participación ciudadana.
- Módulo 4. Funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.
- Módulo 5. Transparencia y monitoreo en los mecanismos de participación ciudadana.

Es importante señalar que el Programa de Fortalecimiento de Capacidades expuesto aporta los elementos esenciales para garantizar un buen desempeño de los mecanismos; sin embargo, la capacitación a servidores públicos debe ser un proceso continuo. Asimismo, es importante que la capacitación aporte conocimientos y reflexión sobre los temas sustanciales de cada mecanismo, toda vez que, por su enorme variedad, requieren una aproximación específica.

Finalmente, señalar que, toda vez que la importancia de la incidencia de la participación ciudadana en las políticas públicas es una propuesta generada desde la propia institución, la capacitación no debe limitarse solamente a aquellos servidores públicos encargados directamente del mecanismo, sino, con diferentes matices, a todos los servidores públicos de la dependencia. Únicamente con un compromiso institucional sólido, que se refleje en todos los niveles burocráticos, podremos hacer que la participación ciudadana cumpla la función para la que fue convocada.

## **11. El financiamiento de los mecanismos de participación ciudadana como condición para su continuidad**

**Sandra Bustillos\***

El enfoque de derechos que fundamenta los 17 Objetivos de la Nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, requiere como condición *sine qua non* modelos de democracia que garanticen la participación amplia e incluyente de los diversos sectores que integran la sociedad mexicana, único camino que permitirá avanzar en el abatimiento de las desigualdades crecientes que caracterizan nuestro país.

Aunque formalmente hemos avanzado en la construcción de la democracia como modelo político, falta un largo camino por recorrer para arribar a la democracia social, que cuente con mecanismos eficientes para garantizar la participación de las comunidades de las diversas regiones de la geografía y de la sociedad mexicana en los procesos de toma de decisiones que atañen a sus entornos, a su presente y a su futuro, en colaboración con las instituciones del Estado en su diferentes ámbitos de injerencia. Requerimos, como sociedad, un replanteamiento urgente de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, entre las comunidades, entre las regiones, sociedad civil e instituciones, desde una lógica socioambiental con cabida para el presente, pero que incluya también la responsabilidad con las generaciones futuras.

El medioambiente constituye, sin lugar a dudas, uno de los ámbitos que han sido poco tomados en cuenta en la planificación del desarrollo, pero también representa las posibilidades mismas de sobrevivencia de las comunidades a diferentes escalas. Y aunque formalmente existen mecanismos normativos de prevención y contención del deterioro ambiental, la realidad es que poco han podido hacer frente a las embestidas cada vez más brutales y destructivas del modelo económico neoliberal-globalizador. El modelo de megaminería neoextractivista representa un claro ejemplo de ello.

\* Profesora – investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.



### **11.1 Relevancia del financiamiento de los mecanismos de participación ciudadana en cuestiones medioambientales**

#### **El camino recorrido**

Desde la década de los noventa, el Estado mexicano ha avanzado en la conformación y consolidación de instancias de participación ciudadana en las cuestiones públicas y, en particular, en algunas etapas de los ciclos de la política pública ambiental. El financiamiento de estos órganos e instrumentos no está plenamente definido, y ha sido conferido a que la propia SEMARNAT y sus diferentes instancias (Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional Forestal y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) lo consideren como parte de sus presupuestos operativos, pero sin que exista obligatoriedad al respecto. Por otra parte, tanto las cuestiones ambientales como las de participación ciudadana parecen haber sido relegadas a segundo término en el Plan de Desarrollo Nacional de México 2013-2018.<sup>108</sup>

La Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (SEMARNAT, 2008) señala dos tipos de mecanismos de participación ciudadana: órganos e instrumentos. Los órganos son grupos de personas, entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales, que asesoran, evalúan y dan seguimiento a la política ambiental (artículo 159 de la LGEEPA), integrados por representantes de organizaciones sociales, instituciones de educación superior, organizaciones empresariales e industriales, congresos locales, gobiernos estatales, pueblos indígenas, jóvenes, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de mujeres y/o que trabajen desde la perspectiva de género. Los instrumentos son procedimientos definidos en la ley, a los que pueden recurrir instituciones gubernamentales, organizaciones y/o ciudadanos, responsabilidad de las diversas instancias de la SEMARNAT.

Es necesario señalar que, no obstante las dificultades, existen ventanas de oportunidad para asegurar el funcionamiento de estos mecanismos, a través de estrategias fiscales vinculadas a normas establecidas, tales como las que figuran en la Sección III (Instrumentos

Económicos) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988) en el artículo 22, que señala: "...La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental...".

#### **Lo que falta por andar**

Es pertinente generar una estrategia de trabajo que permita visualizar y posicionar el tema del financiamiento de los mecanismos de participación ciudadana en el mediano, el corto y el largo plazo, a escalas federal, estatal y regional. En el corto y mediano plazo es conveniente mantener la estrategia de financiamiento observada a la fecha, a través de rubros presupuestales asignados a áreas específicas dentro de la SEMARNAT, que asignan dichos recursos a partidas específicas dentro de áreas a menudo bajo la decisión del secretario o los subsecretarios.

Es recomendable otorgar carácter de obligatoriedad a estas decisiones. Para ello, es preciso y urgente continuar trabajando en el posicionamiento de esta necesidad dentro de la agenda legislativa del Congreso de la Unión y los Congresos Estatales, a fin de vincular la participación ciudadana en esta área con partidas presupuestales específicas, etiquetadas, que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados en los diferentes ámbitos del país.

En una empresa de esta magnitud deberán participar no solo las diferentes instancias de la propia SEMARNAT, sino las comisiones involucradas del Congreso de la Unión, en colaboración con la ciudadanía, ya que el medioambiente es una cuestión transversal, interdisciplinaria, interinstitucional e intersectorial.

#### **A manera de reflexión**

Aunque los mecanismos de participación ciudadana dentro del sector ambiental existen desde los años noventa, desconocemos cuáles han sido los resultados de su instrumentación. Los diversos Planes Nacionales de Desarrollo entre 1995 y 2006 otorgaban un peso considerable tanto a la participación ciudadana como al medioambiente, asuntos que han desaparecido en

<sup>108</sup> Cabe señalar que este párrafo generó discusión entre algunos autores que colaboraron en este capítulo, particularmente sobre la relevancia de la participación ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y la utilidad de las herramientas digitales para potenciar la participación ciudadana.

el Plan de Desarrollo 2013-2016, donde aparecen subsumidos, como parte de objetivos más inmediatos. Esta situación sin duda tendrá un gran efecto en las posibilidades de normativización de los mecanismos de financiamiento de la participación ciudadana, que al parecer no constituye un objetivo central de la actual administración federal –no obstante lo cual, es preciso posicionar el tema en la agenda legislativa federal y estatal, pero también en la sociedad en general.

Hoy más que nunca es urgente construir y consolidar las estrategias de financiamiento de los mecanismos de una verdadera participación ciudadana en los asuntos ambientales, toda vez que el medioambiente constituye el soporte mismo de la vida, y vemos día a día como este soporte es violentado y destruido sin que la ciudadanía pueda hacer mucho para evitarlo.

Requerimos urgentemente de una verdadera pedagogía política crítica que establezca el campo de interacción productiva entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales y los ciudadanos, que reconozca e incorpore sus saberes, experiencia e intereses en los procesos de planeación y toma de decisiones de los asuntos públicos. Una pedagogía política que fomente las posibilidades de empoderamiento de la ciudadanía, a través de la participación ciudadana, comunitaria y social en el diseño, la hechura, la implementación y la evaluación de los diferentes procesos de política pública relacionados con el medioambiente. Como señala Canto Chac (2010), se requieren mecanismos y mediaciones entre sociedad y gobierno que posibiliten la intervención de diferentes sujetos sociales, en donde un complejo abanico de intereses y valores entran en juego en la discusión de los asuntos públicos.



CAPÍTULO V

# CONCLUSIONES



Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) son un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado de tipo consultivo, orgánico, colegiado, nacional y permanente del sector ambiental federal. A lo largo de sus 20 años de existencia, los CCDS han mostrado una evolución hacia la incorporación de principios y prácticas participativas novedosas. Con esta larga historia, resultaba necesaria una revisión profunda de su diseño institucional, que arrojará luz sobre las implicaciones de sus características actuales desde un enfoque de innovación democrática para la participación ciudadana, enmarcada en el paradigma de la democracia participativa y la gobernanza. Para ello, se requería examinar con evidencia y rigurosidad en qué medida los principios de legitimidad, representatividad, inclusión e igualdad, tan pregonados por sus seguidores, efectivamente eran incorporados en su diseño e implementados en la práctica.

Asimismo, ante tal visibilidad del mecanismo desde la perspectiva académica, gubernamental y social, resultaba necesario pasar los CCDS por el velo de una revisión de desempeño. Si en un momento fue suficiente logro mantener una operatividad continua y sistemática, la cuestión de fondo pareció quedar en un segundo plano: ¿para qué los CCDS? ¿Cuál es la principal aportación, en términos de valor público, de este mecanismo? ¿Está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado? A fin de responder a estas interrogantes era necesaria una revisión detallada de su lógica de funcionamiento, de sus actividades, procesos, productos y efectos sobre su ámbito de actuación, esto es, sobre la política ambiental federal.

Aquí se presentan las conclusiones del análisis del diseño institucional y de la operación de los CCDS generación 2011-2016, a partir de una metodología cualitativa y cuantitativa sobre sus características y prácticas durante el periodo de referencia.

- Los CCDS cuentan con un marco normativo específico que establece su objeto, funciones, integración, procedimientos de acceso y mecánica de operación. No obstante, la base normativa establecida en el artículo 159 de la LGEEPA es genérica e integra diversas lógicas y naturalezas de participación. Por otro lado, la emisión del Acuerdo de Creación de los CCDS, al ser una facultad del titular de la

SEMARNAT, puede presentar desventajas, toda vez que se puede limitar el alcance y efectividad de la participación ciudadana.

En este sentido, existen otros mecanismos de participación ciudadana de tipo órganos colegiados consultivos nacionales, que se encuentran establecidos directamente en las leyes federales en la materia (como el Consejo Nacional Forestal, que deriva de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que deriva de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente). Por lo anterior, se considera que el estatus normativo actual es una desventaja para los CCDS.

- En relación al tipo de participación y objeto, los CCDS son un mecanismo de tipo consultivo no vinculante, que integra diversos sectores y grupos de la sociedad. Las resoluciones y acuerdos tomados por sus integrantes no inciden directamente en la política ambiental federal. Su ámbito de actuación se enfoca en la formulación e implementación de la política ambiental.
- No tienen una naturaleza deliberativa ni de vigilancia sobre la política y gestión ambiental; tampoco tienen un perfil de instancia de seguimiento y evaluación, pues no cuentan con las características, alcances y herramientas para cumplir estas funciones. Es un mecanismo que promueve el diálogo y la concertación entre diversos actores sociales, pero no involucra a los actores gubernamentales en esta dinámica, salvo por mero formalismo en la instancia nacional –y esporádicamente en algunas instancias subnacionales (núcleo)–. Cabe precisar que la participación del sector empresarial debe considerarse de forma independiente a los actores sociales, toda vez que su naturaleza es la de un sector que persigue el interés económico (utilidad, lucro), y no necesariamente el interés público. Además, este sector ya cuenta con espacios institucionalizados para incluir sus opiniones en la agenda pública.<sup>109</sup>
- En su denominación, los CCDS tienen una imprecisión, en virtud de que es un mecanismo cuyo ámbito de actuación es el sector ambiental federal. La

<sup>109</sup> Para referencia, ver el artículo 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

perspectiva de “Desarrollo Sustentable” implicaría una adscripción general para toda la administración pública federal, cuestión que por base normativa no puede abarcar.

- Los CCDS presentan una contradicción de diseño; al ser consultivo, se entiende que los actores gubernamentales no deben formar parte del mecanismo: “no se consultan a sí mismos”. En los Consejos Núcleo, la incorporación de representantes de los poderes públicos estatales (Ejecutivo y Legislativo) distorsiona la función consultiva, toda vez que los asuntos que se abordan en los CCDS son únicamente de competencia federal.<sup>110</sup> Existen otros mecanismos institucionalizados de coordinación entre órdenes de gobierno.
- Cuentan con una estructura conformada por instancias núcleo (estatales), regionales (interestatales) y una nacional. Aunque en general tienen una integración con enfoque territorial, sectorial y temático, esto no se cumple en todas las instancias. Los Consejos Núcleo no incorporan en todos los casos el enfoque temático; por su parte, los Consejos Regionales y el Nacional no incorporan efectivamente el enfoque sectorial, pues, por diseño, no existen espacios garantizados para cada uno de los sectores que integran los Consejos Núcleo, generándose, como en el caso del sector empresarial, una sobrerrepresentación al interior del mecanismo. Además, se considera como una deficiencia de diseño el hecho de que los Consejos Regionales no cuenten con una “contraparte” al interior de la SEMARNAT, que especifique su ámbito de actuación y los interlocutores institucionales correspondientes.
- Los CCDS son uno de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados de tipo órgano colegiado consultivo nacional y permanente con mayor número de integrantes (557 participantes).<sup>111</sup> Si bien este mecanismo abre muchos espacios, no cuenta con una estructura suficientemente articulada que facilite el flujo de información y la interacción entre todos los participantes, lo que genera la duplicación de esfuerzos, iniciativas y acciones que no optimizan la participación ciudadana. Además,

los esfuerzos presupuestales, de comunicación, así como la atención a los CCDS se concentran en unos pocos consejeros, dejando a la mayoría únicamente como consejeros en el papel, pero no de acción.

- Respecto a la inclusión, se observa que las cuotas para los grupos en condición de vulnerabilidad, como los pueblos y comunidades indígenas, los jóvenes y las mujeres, no garantizan una participación efectiva en los asuntos abordados por los CCDS. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, no cuentan con representaciones en todas las entidades federativas, por lo que los espacios quedan vacíos (p. ej. Tamaulipas y Baja California Sur). Asimismo, en la instancia regional y nacional se reducen considerablemente sus oportunidades de participación.

En el caso de los jóvenes llama la atención que durante el periodo 2011-2016 no tuvieron participación en el Consejo Nacional (con excepción de la representante del Consejo ciudadano del Instituto Mexicano de la Juventud, quien se integra por invitación del Secretario).

En el caso de las mujeres, los resultados del análisis muestran que no existe una integración equitativa en los CCDS, situación que es más significativa en el Consejo Nacional, donde 2 de cada 3 integrantes son hombres. En este ámbito, no queda clara la forma en que se incorpora la perspectiva de género tanto en las actividades de los CCDS como en las opiniones y recomendaciones que se emiten. Lo que se observó en el periodo de referencia es que se integró el tema del género como un asunto más de la agenda de transversalidad, pero no se internalizó en la propia conformación y práctica de los CCDS.

- En relación a la horizontalidad, su lógica de integración vertical promueve la jerarquización de la participación ciudadana y la formación de élites participativas. En este sentido, su diseño no considera controles y contrapesos suficientes para las funciones de representación social, tanto al interior del mecanismo como de los propios integrantes hacia los sectores que “representan” fuera del mecanismo.

<sup>110</sup> Existen otros modelos de consejos donde participan representantes de poderes locales con una clara función de facilitar la coordinación intergubernamental para atender asuntos donde existe concurrencia de atribuciones (pero este no es el caso de los CCDS).

<sup>111</sup> Sin contar al titular de la SEMARNAT que, además, funge como presidente del Consejo.

Aunado a lo anterior, en su organización interna las posiciones de coordinación y de representación ante las instancias regional y nacional se eligen de manera prematura en la segunda sesión ordinaria de los Consejos Núcleo, lo que no permite conocer y comparar la capacidad y compromiso de las personas postulantes. Además, tales posiciones no son rotativas, lo que favorece la concentración de funciones y recursos, la jerarquización y el *hiperempoderamiento* de algunos participantes. De tal manera que se crea un “modelo jerarquizado de participación ciudadana”.<sup>112</sup> Esto se aprecia también en la composición de los órganos de apoyo, particularmente en los Grupos Operativos de los Consejos Regionales y Nacional. El caso extremo es la figura del presidente del Consejo Regional, que concentra la mayor cantidad de funciones que, en conjunto, pueden determinar el curso de acción de los CCDS, así como del Consejo Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.<sup>113</sup>

- En torno a la accesibilidad, los CCDS se integraron por medio de una convocatoria pública y por el método de elección directa en cada sector social. Si bien esto pudo favorecer la condición “democrática” de dicho proceso, la experiencia de los CCDS generación 2011-2016 mostró una serie de distorsiones. En primer lugar, se observó que existe ambigüedad e inconsistencias en la participación de algunos sectores: a) en el caso del sector “académico”, se describe que la participación será de instituciones y centros, no de personas físicas; sin embargo, en la práctica no existió un involucramiento de las instituciones como tales. b) El caso del sector “social”, en su naturaleza productiva, está vinculado con el sector empresarial, por lo que no queda clara la diferenciación, y c) el sector “organizaciones no gubernamentales” no distingue entre asociaciones y sociedades civiles, pudiendo ser estas últimas organizaciones que funcionan como empresas de consultoría con fines lucrativos, lo que contradice la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, se detectaron algunas deficiencias en la etapa de verificación del cumplimiento de

los requisitos por parte de los candidatos a consejeros. Esta situación, aunada a la ambigüedad de la convocatoria, generó que actores sociales que postulaban por un sector resultaran electos en otro. En tercer lugar, no se consideró la realización de un proceso de convocatoria diferenciada para pueblos y comunidades indígenas que reconociera sus usos y costumbres.<sup>114</sup> En cuarto lugar, no se integró un padrón amplio y actualizado por entidad federativa para cada uno de los sectores sociales que conforman el Consejo, por lo que no se convocó a todos los potenciales interesados por igual.

Por último, la convocatoria consideró un supuesto de excepción para elegir a representantes de cada sector, cuando en cada entidad federativa solo participaron uno o dos candidatos; para el periodo 2011-2016, los resultados del análisis muestran que uno de cada cuatro integrantes no fueron electos por su propio sector. Estas distorsiones de diseño y operación del proceso de integración de los CCDS restan legitimidad y representatividad, lo que resulta en una simulación de hecho el denominar el proceso como elección democrática.

- Respecto a la mecánica de trabajo, se advierte que, por diseño, y en aras de mantener la “autonomía” del mecanismo, la agenda del Consejo está desconectada y descoordinada de la agenda gubernamental de la SEMARNAT. Esto decanta en dos situaciones: por un lado, se genera una lógica de consulta “ascendente”; es decir, no es la SEMARNAT quien somete a consulta algún asunto o tema de interés de la autoridad, sino que son los integrantes del Consejo quienes deciden de forma unilateral sobre qué temas emitir recomendaciones. Esto tiene como consecuencia que muchos de los asuntos turnados a la Secretaría no formen parte de la agenda de gobierno y, por tanto, no sean de interés para ellos. Por otro lado, dado que cada instancia núcleo y regional tiene su propia agenda, existen temas duplicados que se abordan de forma paralela sin que exista una vinculación o deliberación más amplia al interior de los CCDS. Además, se observa un amplio desconocimiento de las políticas, programas

<sup>112</sup> Rojas (2016).

<sup>113</sup> Mecanismo de participación inserto en la estructura del CCDS.

<sup>114</sup> Esta situación favorece que sectores sociales con mayores capacidades de movilización económica y política, acaparen y capturen los espacios de participación ciudadana, por encima de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, lo que termina por reproducir la inequidad que se vive fuera del mecanismo al interior del mismo.

y acciones instrumentados por la propia SEMARNAT, en relación a los temas abordados por los CCDS.

- Sobre las reuniones de los CCDS, se observa en el periodo una actividad considerable, particularmente en los Consejos Núcleo, donde se realizaron 953 sesiones (87% del total). No obstante, al no haber recibido suficiente atención y seguimiento por parte de la UCPAST y el Proyecto PNUD, solo se emitieron 41 recomendaciones (12% del total). Esta gran movilización de energía participativa no se vio reflejada en su mayor parte en productos concretos (tales como recomendaciones, propuestas, posicionamientos) que incrementaran las oportunidades de incidir en la política ambiental federal.
- En lo que hace al proceso de emisión de recomendaciones, se aprecia que estuvo enfocado principalmente en la instancia regional y nacional. Si bien se procuró mantener cierto balance entre legitimidad y operatividad en la generación de recomendaciones, se observa que el proceso fue lento, protocolario y restrictivo. Para elaborar y aprobar una recomendación podían pasar hasta 6 meses.

La instancia del Grupo Operativo funcionó como “cuello de botella” bajo un supuesto análisis de pertinencia por parte de los pocos integrantes que lo conforman, pero sin contar con información suficiente y de calidad sobre el asunto abordado, ni contar con criterios claros para su valoración; además, no se emitieron resoluciones tipo “dictámenes” que especificaran con claridad las razones por las cuales si o no se consideraba pertinente alguna recomendación. Por último, la aprobación de las recomendaciones por consenso (en primera instancia) o por mayoría (en segunda instancia) durante las sesiones ordinarias no favoreció la deliberación amplia sobre el tema o asunto en cuestión, generando votaciones por inercia.

- A pesar del procedimiento lento, protocolario y restrictivo para emitir recomendaciones, los CCDS en el periodo 2011-2016 generaron 343 recomendaciones. No obstante, al analizar las respuestas institucionales a dichas recomendaciones se advierte que hubo un bajo nivel de incidencia en la política y gestión ambiental federal: sólo 30 recomendaciones tuvieron potencial de incidencia (8.7% del total generadas por los CCDS).

- En tanto mecanismo consultivo no vinculante, los CCDS no están diseñados para la interlocución directa entre actores sociales y gubernamentales. Es por ello que se registra un escaso diálogo efectivo entre los consejeros y los representantes de la SEMARNAT, durante el periodo 2011-2016.
- Por diseño, los CCDS están vinculados a través de la instancia nacional a cuatro MPCIs: el Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud, el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. No obstante, esta vinculación (particularmente en los primeros tres casos) es meramente formal, dado que los representantes de dichos mecanismos de participación no necesariamente tienen el perfil requerido para participar en un mecanismo del sector ambiental y no conocen la información previa y las discusiones que originan las recomendaciones que deben votar.
- Por otra parte, si bien los CCDS se vincularon a través de diversos representantes a otros mecanismos de participación del sector ambiental federal permanentes (p. ej. Comité Nacional de Humedales) y temporales (p. ej. consultas públicas), se considera como una deficiencia importante el hecho que los consejos no estén vinculados formalmente con los otros MPCIs del sector ambiental federal. Una articulación efectiva con otros mecanismos permanentes permitiría coordinar los temas y asuntos abordados desde cualquier agenda y evitar duplicidades en su análisis y discusión; además, en el caso de los MPCIs temporales, permitiría conocer los alcances y procedimientos de participación para no estar respondiendo de forma apresurada a las convocatorias que la SEMARNAT emite de forma esporádica.
- En relación a la corresponsabilidad de los participantes, los resultados muestran que existió una baja continuidad en la integración de las diversas instancias de los CCDS. En el caso de la instancia núcleo (estatal) hubo 51% de continuidad, lo que significa que poco menos de la mitad de los integrantes de los sectores sociales de los CCDS se dieron de baja en el periodo 2011-2016. Cabe mencionar que



esta generación de los CCDS fue atípica; debido a que su duración se extendió más de los tres años previstos, la falta de continuidad no permitió implementar una inducción adecuada a los “nuevos” integrantes para realizar sus funciones, por lo que no se minimizó la curva de aprendizaje. Además, el esquema de “integración por elección sectorial” se vio altamente distorsionado, pues los nuevos integrantes fueron invitados directamente por otros participantes sin una convocatoria amplia.

- Las posiciones de coordinación y representación interna ante las instancias regional y nacional también tuvieron una baja continuidad en el periodo: 47% de los Coordinadores de Núcleo originales se mantuvieron con el nombramiento durante todo el periodo, lo mismo que 54% de los representantes originales ante la instancia regional y 61% de los representantes originales ante la instancia nacional. Antes de verse como algo positivo en tanto esquema “no programado” de rotación, esto se considera un obstáculo para el proceso operativo al interior de los CCDS, debido a que el canal de comunicación y coordinación entre las diversas instancias son estos representantes internos.
- Relativo a la capacidad institucional, los CCDS son gestionados desde un área especializada en materia de participación ciudadana al interior de la SEMARNAT, lo que en parte favorece las condiciones técnicas para un desempeño efectivo. Sin embargo, el área responsable de la gestión de los CCDS en la Secretaría fue reducida considerablemente en los últimos dos años, lo que ha obligado a la dependencia a requerir que el Proyecto PNUD asuma las funciones de gestión del mecanismo, liberando en cierto grado de esta responsabilidad a la autoridad.

Asimismo, los CCDS cuentan con un presupuesto específico, lo que garantiza la continuidad en su operación. Sin embargo, este presupuesto es ejercido en su mayor parte por el Proyecto PNUD. Si bien esto facilita la operación de los CCDS (sobre todo en la gestión de los viáticos para la participación de los integrantes en las distintas actividades), también ofrece potenciales espacios a la discrecionalidad en

el uso de los recursos que, al ser transferidos a un organismo internacional, no se sujetan al marco legal nacional de transparencia y rendición de cuentas como sí lo harían de estar en manos de la autoridad gubernamental. Además, esta situación no permite formalizar una partida programática específica para la gestión directa del mecanismo por parte de la autoridad nacional, manteniendo así la dependencia de la administración de los recursos de los CCDS en el PNUD, a través de una partida inespecífica denominada: transferencias a organismos internacionales. Esto limita la capacidad de gestión presupuestal de los mecanismos de participación ciudadana, en particular para los CCDS, por parte de la autoridad nacional responsable. Si bien la participación *sui generis* del PNUD México en la gestión de los CCDS favorece la continuidad del mecanismo, en este caso ha limitado la generación de capacidad institucional nacional para la gestión de este mecanismo.

- Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas del mecanismo, en el periodo 2011-2016 se advierte que se implementaron algunas medidas básicas, tales como la página de internet de los CCDS, con información relevante sobre su operación, informes de actividades por parte de los consejeros y ejercicios de rendición de cuentas sobre la gestión de los CCDS.<sup>115</sup> Sin embargo, no se implementaron algunas medidas relevantes en torno a la operación de los consejos, como evaluaciones de desempeño de los participantes, acciones de rendición de cuentas por parte de los consejeros a sus respectivos sectores sociales representados, o acciones de rendición de cuentas de la SEMARNAT a los integrantes de los CCDS sobre la aportación (incidencia) a la política ambiental federal.
- Sobre el uso de herramientas digitales, se tuvo un bajo nivel de utilización en el periodo. Además, se observó una resistencia significativa por parte de algunos integrantes de los CCDS a la incorporación de tecnologías de información y comunicación en las actividades del mecanismo.
- Respecto a la capacitación a los integrantes de los CCDS, se realizó una escasa y limitada inducción en

<sup>115</sup> Las sesiones de transparencia y rendición de cuentas en la ronda de las VI Sesiones Ordinarias de los Consejos Regionales; así como la reunión sobre el ejercicio de recursos presupuestales con los Consejeros Presidentes Regionales, fueron promovidas y realizadas por el Proyecto PNUD como buenas prácticas de gestión.

la instalación de los Consejos Núcleo y Regional. Asimismo, si bien se llevaron a cabo diversas acciones de capacitación a lo largo del periodo, estas estuvieron enfocadas solo a algunos integrantes de los consejos, ya sea por su condición de “representante” interno (p. ej. Coordinadores de Núcleo), o por el sector o grupo social del que provenían (p. ej. jóvenes, indígenas). Sin embargo, no se implementó

un programa de capacitación continua para todos los integrantes de los CCDS que permitiera realizar acciones sistemáticas y estructuradas, así como el seguimiento y evaluación de tales acciones, para conocer si efectivamente los participantes contaban con más conocimiento, habilidades y herramientas que contribuyeran en una participación más eficaz.



CAPÍTULO VI

# RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA



**E**n este capítulo se presentan una serie de recomendaciones para la actualización y fortalecimiento de los CCDS, derivadas del análisis del diseño institucional y de la operación durante la generación 2011-2016.

## 1. Base normativa del mecanismo

En primer lugar, se considera pertinente modificar el fundamento legal de los consejos mediante una reforma a la LGEEPA, de tal manera que se instituya legalmente el mecanismo. Si bien actualmente el artículo 159 de dicha ley establece la creación de órganos de consulta, este lo hace de manera genérica y transfiere la decisión de crear y definir el diseño institucional de los mecanismos de participación ciudadana de tipo consultivo a la SEMARNAT, a través de su titular. Así, esta Secretaría puede o no establecer estos mecanismos, así como definir su naturaleza.

Adicionalmente, si bien la LGEEPA es una ley general que distribuye competencias, no prevé que otros órdenes de gobierno deban involucrarse en la promoción de la participación ciudadana en temas relacionados con la gestión ambiental.

Por lo anterior, en dicho texto legal se recomienda incorporar la obligatoriedad para que la SEMARNAT establezca un mecanismo de participación ciudadana, así como su naturaleza, objeto, base de integración y alcance en términos de incidencia en la política ambiental que tendrá dicho mecanismo, acorde a las recomendaciones sobre diseño institucional que se señalan más adelante.

En este sentido, también se recomienda el cambio de denominación del mecanismo, pues “desarrollo sustentable” implica una perspectiva transversal a todo el gobierno, y en realidad los CCDS están circunscritos al sector ambiental federal, sin atribuciones para emitir recomendaciones a otros sectores de la Administración Pública Federal, a otros poderes u órdenes de gobierno.

Por último, es un buen momento para abrir a otros órdenes de gobierno la posibilidad de establecer mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de sus competencias, y concurrir con la federación cuando así convenga a la política ambiental nacional.

En el Anexo D, se presenta una propuesta de Iniciativa de reforma a los artículos 158 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para instrumentar la recomendación de este apartado.

Cabe destacar que el 11 de agosto de 2017, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* (SEGOB, 2017), por parte de la Secretaría de Gobernación, los cuales deben ser observados por los servidores públicos federales y sirven de guía para la ingeniería institucional de los nuevos mecanismos que se propongan, así como para la reingeniería de los existentes. Ante este nuevo marco de referencia institucional, el Proyecto PNUD recomienda realizar los ajustes necesarios, a fin de que en la actualización de los CCDS, mediante acuerdo secretarial, sean considerados estos lineamientos y con ello se armonice el marco normativo de los MPCÍ del sector ambiental. Muchas de las observaciones y recomendaciones aquí propuestas están en línea con estos planteamientos.

## 2. Aspectos de diseño institucional del mecanismo (incluyente, horizontal, abierto)

En relación al diseño institucional y demás características técnicas del mecanismo, se recomienda modificar el Acuerdo secretarial que le da sustento normativo, considerando los aspectos que a continuación se señalan.

Respecto a la legitimidad de los CCDS, como se advirtió en este análisis, existen una gran cantidad y variedad de contradicciones al interior de los instrumentos normativos que fundamentan a los consejos. Pero, más allá de las formas, que en este caso son de fondo pues expresan el interés del sector en el mecanismo, la manera en que se legitiman las decisiones se vería fortalecida sin un lenguaje que abuse de términos como “representatividad”, “elección” y “atribución”, y en vez de ello utilice el correcto nombre a las cosas.<sup>116</sup> Para dejar de simular la representatividad, hay que darles el carácter

<sup>116</sup> Como bien lo refiere Sartori (2003), “las palabras son los anteojos y también, en parte, los ojos de lo que pensamos”.

correcto a los consejeros respecto de su sector, del cual son “integrantes”, mas no representantes. En este sentido, también habría que reconocer que se les otorgarán “funciones” específicas de carácter honorario, y que no pueden ejecutarse sino en el seno del consejo en activo (o sea, son consejeros hasta en tanto se constituye el cuerpo colegiado en funciones, y no en otros momentos en los que son únicamente ciudadanos). En ningún caso se les puede otorgar atribución alguna, pues no son servidores públicos del Estado.

Todo mecanismo de participación ciudadana de tipo colegiado, conformado en un marco de igualdad, debe procurar hacer horizontales, abiertas e incluyentes las decisiones que se toman en su seno, garantizando en todo momento la equidad para quienes participan en él. En el caso de los CCDS, si bien el enfoque sectorial busca garantizar la representación de los “grupos principales” –con particular énfasis de aquellos que se encuentran en desventaja (indígenas, jóvenes y mujeres)–, así como fortalecer la participación ciudadana, el diseño limita este fin, ya que al ascender en los niveles de integración del Núcleo al Nacional, la dimensión multisectorial se pierde para los dos niveles más altos de integración (Regionales y Nacional), lo que deja a la representación sectorial únicamente en el nivel local.

Lo anterior es un contrasentido al discurso de la representatividad “sectorial” y la “participación efectiva de diversos sectores”, pues esta participación no se da en los órganos con mayores funciones y capacidades de gestión al interior de los CCDS. Además, también se limita este enfoque al no distribuir de la misma manera las funciones y oportunidades entre quienes participan del mecanismo. En este sentido podemos hablar de una multisectorialidad simulada al interior de los CCDS (al menos para los Regionales y el Nacional).

La lógica ascendente que constituye “la estructura del mecanismo”, bajo el enfoque territorial, y que responde a la naturaleza de la problemática ambiental (misma que no conoce fronteras administrativas), consolida el esquema jerárquico de concentración de poder. Esto porque se hibrida con la lógica jerarquizada de la organización burocrática y, con ello, sufre un isomorfismo jerárquico-normativo. A pesar de que se busca representar la diversidad del territorio, lo que la extiende en el espacio y argumenta el diseño de estructuras de agregación de abajo hacia arriba, la lógica ascendente en realidad se ha convertido en la justificación para

establecer posiciones de poder que, en aras de ordenar y gestionar su funcionamiento escalonado, terminan por encumbrar el poder de unos cuantos integrantes del Consejo conforme ascienden en el nivel de integración.

Para atender estos dos hallazgos y evitarlos, se recomienda eliminar todas las posiciones que, de manera estructural, aglutinan funciones (y, por ende, poder), y que, al ascender en la escala de agregación de los CCDS, incrementan la concentración de mando, al tiempo que se redistribuyen funciones claras entre todos los integrantes de los consejos.

Es claro que concentrar funciones genera poder de acción y, por tanto, de dominio sobre los demás; esta condición puede además generar la sensación, para quienes la presentan, de superioridad o, lo que es peor, la pretensión de asumirse como “autoridad”. Esta condición puede convertirse en una externalidad positiva para quienes la ostentan, pero negativa para todos los demás integrantes de los CCDS. Hacia afuera, quien se “siente con autoridad” la utilizará en su beneficio; hacia adentro, aprovechará esta autoridad para hablar en nombre de los demás o asumir una representación superior a la que tiene cualquier otro consejero. Así, quien concentra estas funciones puede exhibirse como “autoridad” con legitimidad suficiente para opinar en nombre del consejo o de la sociedad civil respecto de diversos temas, incluso en materias distintas a las relacionadas con el sector ambiental o de otros órdenes de gobierno, desvirtuando por completo el objetivo del mecanismo.

Desafortunadamente, esta situación no es ajena a los CCDS, lo que es una señal inequívoca de una desviación del objeto del mecanismo, que en lugar de abrirse a la mayor cantidad de voces posible, en condiciones de igualdad, se limita a unas cuantas que tienen mayor capacidad política que los demás (en una condición de franca desigualdad e inequidad interna). Posiciones como la de Presidente Regional, Coordinador de Grupo Operativo y de Comisión Técnica, tienen una función que las hace clave: el poder de vetar una recomendación, al evaluar su pertinencia. Más allá de la posible utilidad que ello pudiera tener para mejorar el impacto de las recomendaciones (lo que sucede parcialmente), se puede convertir en un obstáculo burocrático y personal para garantizar un enfoque temático amplio y, por el contrario, focaliza el enfoque en pocos temas de interés de quienes ostentan esas posiciones.

En todo caso, en la necesidad de empoderar a sectores marginados estructuralmente o en la de reducir la desigualdad entre aquellos sectores que tienen mayores capacidades que otros, este poder de veto se debería otorgar a grupos vulnerables, en particular al sector de pueblos y comunidades indígenas, que, como se advirtió en la descripción del mecanismo, es el que menos representado está en las posiciones de poder o en la propia estructura de los CCDS. Empoderar al sector indígena con un poder de veto al momento de evaluar la pertinencia de las recomendaciones, en particular aquellas que afectan a sus territorios y derechos humanos, no solo representaría una acción afirmativa hacia su empoderamiento al interior del mecanismo, sino que también ofrecería la posibilidad de internalizar la perspectiva de garantizar los derechos de comunidades y pueblos indígenas en el proceso de elaboración de recomendaciones.

En este sentido, vale la pena determinar la utilidad de los Grupos Operativos, pues son redundantes, generan costos asociados con su operación y no han demostrado su efectividad real. Por ello, se recomienda eliminar todas estas posiciones de poder al interior del mecanismo.

Tras eliminar dichas posiciones, se recomienda reorganizar las funciones de los CCDS, de tal suerte que a todos los consejeros que participen en el mecanismo se les asignen de manera clara<sup>117</sup> actividades, responsabilidades, tiempos, procedimientos e información de parte de la autoridad. En el modelo vigente, el enfoque sectorial se ve limitado en su arreglo institucional, al no distribuir de la misma manera las funciones y oportunidades entre quienes participan del mecanismo.

El diseño de los Consejos Regionales refuerza la lógica de concentración de poder (funciones), en unos cuantos (Coordinadores de Núcleo y Presidentes Regionales), lo que, como se comentó en la recomendación anterior, no ha sido la mejor opción de integración, si se piensa en equidad de condiciones para los integrantes del mecanismo.

Como se desprende del presente análisis, mayores instancias agregadas de representación donde se repiten

los mismos integrantes (y se potencia el poder de unos cuantos), no es sinónimo de mayor eficacia e impacto, sin considerar que además implican gastos adicionales que poco o nada se ven reflejados en los resultados. Por lo anterior, con ánimo de hacer más eficiente el mecanismo, se propone eliminar la instancia regional, manteniendo el enfoque territorial federalizado, pero saltando de ese nivel a la integración nacional, en un arreglo que garantice que todos los integrantes de los Consejo Núcleo puedan participar al menos una vez en el Consejo Nacional. Esto sí sería un mecanismo equitativo, al menos en la posibilidad de participar en las mismas funciones para todos sus integrantes.

Por su parte, el Consejo Núcleo es el pilar del mecanismo; sin embargo, su integración, basada en un enfoque sectorial mediante un número igual de representantes para cada uno de los siete sectores, no necesariamente refleja un trato igual entre quienes en la realidad son desiguales. Dos espacios para pueblos y comunidades indígenas, de la misma manera que dos espacios para grupos empresariales, no los pone en igualdad de circunstancias, ya que los primeros se encuentran subrepresentados en la realidad, mientras que los segundos tienen mucho más capital político para desenvolverse en la arena tanto pública como política. Existe por tanto una condición estructural de “inequidad” al interior del mecanismo, al tratar como iguales a desiguales. Aquí lo que se esperaría es que se haga una acción afirmativa como incrementar el número de escaños de los sectores marginados sobre los que en la realidad cuentan con mayor capacidad de influir en las decisiones del sector público.<sup>118</sup>

En este mismo rubro, los sectores de jóvenes y de género no necesariamente se ven fortalecidos con dos de 17 asientos asegurados para cada uno en el Consejo Núcleo, en tanto que en los Regionales y el Nacional, no tienen ninguna cuota garantizada. Por el contrario, incorporar la perspectiva de género y a los jóvenes en el modelo, de manera más efectiva, implica que la integración del total del Consejo considere un número al menos equivalente de hombres y mujeres (en el conteo total) y un porcentaje no menor al de la conformación real de la sociedad para los integrantes que pertenezcan

<sup>117</sup> Y sin el uso de términos administrativos llevados a la fuerza al campo de lo ciudadano, como es el término de “atribución”.

<sup>118</sup> Al respecto, este escenario puede conducir a que aparezcan consejeros que puedan, por intereses personales, secuestrar el mecanismo “jalando agua para su molino”, aprovechándose de esta acción afirmativa. Sin embargo, en ese caso, se podría anular la participación efectiva de las comunidades y pueblos indígenas, quedando en la misma situación que la actual. En el mejor de los casos, de incorporar a consejeros bien seleccionados, sujetos a mecanismos efectivos de rendición de cuentas, se reduciría este riesgo, con lo que se podría incrementar efectivamente la participación de las comunidades y pueblos indígenas.

al sector joven (por su edad). Estas dos condiciones pueden refrescar el modelo y no limitar a estos sectores a contar con cuatro escaños en cada Consejo Núcleo.

En lo que toca a la cantidad de consejeros, si bien los políticos ven con buenos ojos distribuir los beneficios (en este caso los recursos) entre el mayor número de personas, esta condición no necesariamente genera los mejores resultados, como también se aprecia en este caso. Tal vez sea necesario considerar redimensionar los CCDS a un número tal que haga factible capacitar a todos sus integrantes en las materias que deben recomendar, así como para fortalecer sus habilidades y convertirlos en multiplicadores de la participación ciudadana, en vez de simular un consejo extendido pero que tiene pírricos resultados efectivos. Esta situación permitirá, además, fortalecer la deliberación al interior del mecanismo y mejorar las capacidades de comunicación entre consejeros y el Estado.

En el caso de la convocatoria y método de integración de los CCDS, se recomienda modificar la elección directa de cada sector, ya que, si bien puede sonar acorde a una visión “democrática” del proceso, este método demanda una importante capacidad organizativa y de movilización de recursos para asegurar que se cumplan las condiciones de igualdad de oportunidades y equidad en la contienda. Además, cada sector social tiene su propia dinámica y lógica de representación, por lo que se recomienda reconocer estas diferencias y optar por un método de integración más eficiente, que arroje mayores niveles de legitimidad y calidad en el proceso de integración de los consejos.

En ese tenor, se recomienda alinear el diseño institucional del mecanismo a las bases y principios establecidos en los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, emitidos por la Secretaría de Gobernación.

### 3. Mecánica de trabajo (Procedimientos operativos)

Una vez definidas las principales características del diseño institucional del mecanismo de participación ciudadana en cuestión, tales como el tipo de participación,

objeto, alcances, inclusión, integración y estructura, es importante definir un método de trabajo que permita alcanzar los objetivos de los procesos participativos. Por ejemplo, si lo que se requiere es realizar una consulta para conocer la opinión de diversos actores involucrados en determinada política pública, la efectividad de la consulta dependerá del método a través del cual se convoque a los potenciales participantes, la información disponible sobre el asunto en cuestión, los medios a través de los cuales pueden emitir su opinión, la comunicación sobre los resultados de la consulta y la forma en que se incorporarán en la toma de decisiones sobre el asunto abordado. Todo este proceso operativo requiere ser cuidadosamente planeado y monitoreado para asegurar el logro de los objetivos de la participación.

#### 3.1. Construcción de la agenda del Consejo

En el caso de los CCDS 2011-2016, el método de trabajo utilizado se desarrolló acorde a una lógica de autonomía del mecanismo de participación: los integrantes de los consejos decidieron los temas y asuntos que formarían parte de la agenda, sobre los cuales se emitirían las recomendaciones. Este esquema tiene la ventaja de promover el carácter autónomo del mecanismo; sin embargo, y dado el tipo de mecanismo consultivo no vinculante, puede alejarlo radicalmente de los temas de interés y, por lo tanto, de la agenda de la institución, lo que genera una divergencia entre mecanismo e institución que no facilita la incorporación de una lógica colaborativa en la relación sociedad civil-gobierno.

En la formulación de los diagnósticos socioambientales y los programas de trabajo, se observa la incorporación de temas y asuntos de interés de los participantes que no necesariamente representan una visión general de la situación ambiental, ya sea a nivel local, regional o nacional. Los participantes provienen de distintos sectores y cuentan con distintos niveles de información, conocimiento y experiencia; además, traen consigo distintas cosmovisiones, epistemologías, ideologías y perspectivas sobre los problemas socioambientales. Esto sin lugar a dudas es un ingrediente esencial para la discusión amplia y el análisis profundo de los temas y asuntos ambientales que debe ser aprovechado. No obstante, para ello se requiere una metodología *ad hoc* para la construcción de agendas comunes.



Además, si bien se buscó una agregación de temas y asuntos conforme se iba escalando el ámbito de cada Consejo (es decir, de los Núcleo a los Regionales, y de estos al Nacional), en los programas de trabajo se observa una dispersión y duplicidad de temas y asuntos ambientales que fueron abordados y analizados de forma paralela, sin que existiera comunicación entre los propios participantes de distintos consejos del mismo ámbito (es decir, dos Consejos Núcleo o Regionales abordaron el mismo tema, y no hubo comunicación ni intercambio entre ellos).

En este marco, se recomienda la incorporación de metodologías que faciliten la construcción de agendas comunes a partir de un proceso de agregación: primero, mediante una deliberación por cada sector social que conforma los consejos; segundo, mediante una deliberación entre los sectores sociales que conforman los CCDS, y tercero, mediante una deliberación entre los sectores sociales y la institución. Este proceso de construcción de agenda permite identificar temas de interés común entre los sectores y la institución, sobre los cuales aplicar las consultas, con la ventaja de incrementar la pertinencia y oportunidad de las opiniones emitidas por los participantes, para que puedan ser consideradas en los procesos de toma de decisiones públicas. Incluso, se esperaría un particular interés de los encargados de la toma de decisiones y de los administradores públicos responsables del tema o asunto abordado por los resultados de las consultas.

### 3.2 Emisión de recomendaciones

Una vez definidos los temas y asuntos de la agenda de los Consejos, el siguiente paso fue elaborar las recomendaciones u opiniones. En el caso de los CCDS 2011-2016, para el proceso de elaboración de recomendaciones se realizaron reuniones de trabajo de las Comisiones Técnicas (Consejos Regionales y Nacional), posteriormente se sometieron a revisión en las reuniones del Grupo Operativo y, finalmente, fueron sometidas a aprobación del consejo respectivo en las sesiones ordinarias.

Este proceso tiene la ventaja aparente de dotar de cierta "legitimidad" a las recomendaciones emitidas por los consejos; no obstante, como se observó en el periodo de operación de los CCDS 2011-2016, no se asegura la sustanciación y deliberación del tema o asunto abordado. En primer lugar, existe el inconveniente de que cada participante puede incorporar temas individuales

de interés en la agenda de los consejos, sin que exista un proceso de deliberación colectiva efectiva, lo que genera un sesgo en los procesos participativos.

En segundo lugar, se observó que, en general, los participantes no cuentan con información suficiente sobre las acciones o medidas que realiza la institución en torno al tema abordado, lo que genera que gran parte de las recomendaciones emitidas no sean consideradas por los encargados de la toma de decisiones y administradores públicos, porque ya se están atendiendo. En tercer lugar, se observó que el proceso de elaboración en las tres instancias (Comisiones Técnicas, Grupo Operativo, y Sesión Ordinaria), resultó lento al programarse estas reuniones una vez por semestre, y costoso, al requerir la movilización de los participantes a entidades distintas de sus lugares de origen. Lo anterior se observó principalmente en el caso de los Consejos Regionales y Nacional; no obstante, en algunos Consejos Núcleo la movilización de los participantes al interior de la entidad para atender las sesiones, también requirió de una importante cantidad de tiempo y esfuerzo.

Así, se recomienda agilizar los procesos de emisión de recomendaciones y opiniones incorporando tres componentes en el proceso: 1) información pública gubernamental sobre las acciones, medidas o caracterización del tema o asunto abordado por parte de la institución, a través de sesiones informativas, presentaciones y la difusión de documentos. 2) Mecanismos de discusión entre los participantes, así como entre estos y los servidores públicos responsables del tema abordado, a través de foros o mesas de diálogo, y 3) mecanismos más ágiles de emisión de opiniones que recuperen la diversidad de posturas y consideraciones de los distintos participantes sobre el tema abordado. En este sentido, el uso de tecnologías de la información y comunicación, tales como una plataforma digital puede facilitar la integración de grupos de trabajo, su comunicación y el procesamiento de datos (de manera más rápida) para todas las partes.

### 3.3. Respuesta a las recomendaciones

En relación al procedimiento de respuesta institucional a las recomendaciones emitidas por los CCDS en el periodo 2011-2016, se observa que dichas recomendaciones fueron procesadas como parte de los asuntos de gestión institucional interna, y canalizadas a las áreas

administrativas competentes sin que hubiese la posibilidad de abrir un canal de comunicación directo entre los servidores públicos del área responsable del tema abordado y los participantes de los consejos, cuando no quedaban claros los planeamientos señalados en la recomendación. Asimismo, se aprecia que en la mayoría de los casos las respuestas institucionales fueron canalizadas a servidores públicos de nivel técnico (y no a los encargados de la toma de decisiones), quienes elaboraron las respuestas sin conocer las discusiones o argumentaciones que las antecedieron.

Sobre este aspecto, se recomienda incorporar un procedimiento específico de atención y respuesta a las opiniones emitidas por los consejos, con canales de comunicación directa entre los servidores públicos del área responsable y los participantes. Asimismo, se recomienda la adopción de un formato de respuesta institucional a las opiniones emitidas por los consejos, en donde se incluya la fundamentación y motivación de la respuesta, la manera en que son consideradas las opiniones y, en su caso, incorporadas en la toma de decisiones, así como las acciones o medidas consecuentes por parte de la institución, con fechas compromiso y medios de verificación.

El Cuadro 6.1. presenta una síntesis de las principales recomendaciones para la actualización, optimización y fortalecimiento de los CCDS en su diseño institucional.

En el Anexo E, se presenta una propuesta de Acuerdo secretarial para la actualización de los CCDS.

## 4. Acciones estratégicas

En esta sección se presentan una serie de recomendaciones para fortalecer el funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados. Estas recomendaciones pueden ser adoptadas como parte de la gestión de los CCDS.

### 4.1. Capacitación continua

La participación ciudadana conlleva un proceso continuo de aprendizaje colectivo que requiere de una serie de conocimientos básicos sobre las políticas públicas, la administración pública, la legislación y los procesos políticos e institucionales que suceden en torno al quehacer gubernamental.

Asimismo, se requieren habilidades para la comunicación de los intereses de los participantes, el intercambio y deliberación sobre los temas de interés, así como la construcción de acuerdos sobre asuntos de interés común.

Cada tema o asunto abordado requiere de un nivel mínimo de conocimiento e información para poder ser comprendido y analizado por los participantes, y estar en condiciones de emitir una opinión informada. Esta es una de las condiciones para que la participación ciudadana tenga aportaciones sustantivas en la discusión, abordaje y atención racional de los problemas públicos.

Es por ello que se recomienda incorporar acciones de capacitación inicial y continua en la operación de los mecanismos de participación ciudadana de tipo consultivo, tanto para los participantes ciudadanos como para los actores gubernamentales que interactúan con ellos. Asimismo, se recomienda que dichas acciones se vean acompañadas de una planeación, seguimiento y evaluación que permita verificar que efectivamente se incrementan las capacidades de las personas involucradas.

### 4.2. Difusión y comunicación

El sector ambiental en México se caracteriza por incorporar una gran diversidad de actores y un fuerte dinamismo por parte de la sociedad civil. No obstante, se observa un distanciamiento entre la participación ciudadana realizada a través de los mecanismos institucionalizados (como los CCDS) y la participación mediante iniciativas sociales. Una de las causas a las que se puede atribuir esta situación, es el desconocimiento de la existencia y del trabajo que realizan los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados por parte de los actores involucrados tanto en el sector ambiental como en la opinión pública.

Por otro lado, la falta de posicionamiento en la opinión pública de los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados de tipo consultivo se considera como una limitante para obtener “respaldo” público que incremente el potencial de incidencia en la política y gestión pública.

Por lo anterior, es recomendable incorporar una estrategia de comunicación sobre los mecanismos de participación, sus integrantes y su trabajo, a fin de posicionarlos en ciertos nichos estratégicos y en la opinión

**Cuadro 6.1. Recomendaciones e impactos esperados sobre los CCDS**

Recomendación	Impacto esperado
Revisión y ajustes al marco normativo (armonización y congruencia jurídica).	Reducir la incertidumbre entre los actores involucrados con la gestión de los CCDS y sus integrantes, evitar generar expectativas inexistentes entre los consejeros e incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia).
Eliminar posiciones de jerarquía al interior de los CCDS.	Decisiones horizontales, mayor democratización de la vida interna de los CCDS, eliminar desequilibrios inducidos por el diseño institucional, redistribución de los recursos asignados a los CCDS entre todos los integrantes e incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia).
Eliminar los Grupos Operativos.	Mayor agilidad en el procesamiento de las recomendaciones, reducción de costos de operación de los CCDS e incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia).
Eliminar los Consejos Regionales.	Eliminar la redundancia de funciones entre los consejos Núcleo y el Regional, acercar lo local a lo nacional, reducir costos de operación de los CCDS e incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia).
Reducir el número de consejeros.	Mejor distribución de los recursos asignados a los CCDS entre todos los integrantes, mayor atención por parte de la autoridad y mejores posibilidades de capacitación, reducir costos de operación de los CCDS e incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia).
Fortalecer al sector de comunidades y pueblos indígenas en su número y funciones.	Acción afirmativa que equilibra las fuerzas al interior del mecanismo, redistribuye los recursos entre los que más lo requieren, incrementa la participación de grupos vulnerables y aumenta la eficacia del mecanismo (incidencia).
Establecer acciones afirmativas para los sectores de género y de jóvenes.	Incorporar la perspectiva de género y la participación de jóvenes en el acumulado del Consejo, incrementar la participación de grupos vulnerables e incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia).
Agilizar los procedimientos para la elaboración de recomendaciones.	Incrementar la participación ciudadana y aumentar la eficacia del mecanismo (incidencia).

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas (2016).

pública, con el propósito de reforzar el carácter público de los procesos participativos y el potencial de incidencia de los mecanismos consultivos no vinculantes.

### 4.3. Construcción de espacios de diálogo permanente Sociedad-Estado

La complejidad y diversificación de los problemas públicos actuales requiere de la adopción de modelos de gobernanza, que permitan la incorporación de los actores involucrados del sector público, privado y social en la definición de los objetivos y medios que determinan la acción gubernamental. Este cambio de paradigma en la atención de los asuntos que conciernen a lo público-estatal tienen como premisas la participación directa de los actores no gubernamentales en decisiones de gobierno, así como la construcción de escenarios basados en la confianza y el reconocimiento de la interrelación para el logro de objetivos comunes.

El desgaste que hoy en día tienen las instituciones de la democracia representativa en México es consecuencia de relaciones verticales, autoritarias, corporativas y

clientelares entre la sociedad y el gobierno. Asimismo, los escándalos de corrupción, impunidad y la percepción de la *captura* de las propias instituciones de gobierno por parte de intereses privados o político-partidistas, ha generado un ambiente de desconfianza en torno a lo público estatal.

En este contexto, se requiere reconstruir las relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir de nuevas bases y principios que abonen al establecimiento de interacciones basadas en la confianza y el diálogo entre los diversos sectores, para alcanzar la gobernabilidad democrática.

Para avanzar en este sentido, uno de los obstáculos que se requiere superar es la falta de un lenguaje común entre representantes y representados, entre gobernantes y ciudadanos, que permita construir un diálogo auténtico y efectivo. Es difícil pensar un proceso de comunicación efectiva cuando no se habla el mismo lenguaje.

Por lo anterior, los mecanismos de participación ciudadana de tipo consultivo pueden utilizarse como espacios públicos de deliberación sobre los asuntos de

interés común, por lo que es recomendable que este tipo de espacios de diálogo se incorporen como parte del diseño de estos mecanismos, a fin de que en un primer nivel de interacción se pueda estandarizar un lenguaje común entre gobernantes y ciudadanos.

#### 4.4. Monitoreo y evaluación

Todo proceso de intervención social sobre una realidad requiere tanto de una planeación adecuada al contexto y al ámbito de actuación, como de un monitoreo y evaluación para conocer en qué medida se ha logrado avanzar en los objetivos definidos y, sobre todo, en qué medida se están atendiendo las necesidades o problemas de naturaleza pública.

Los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados, como cualquier otra política pública, requieren una planeación adecuada al contexto y al ámbito de actuación, así como un monitoreo y evaluación de los logros y resultados.

Por ello, una vez definido el tipo de participación, los alcances y el objeto del mecanismo, se recomienda incorporar un sistema de monitoreo y evaluación que establezca los indicadores y medios de verificación que permitan conocer en qué medida se está avanzando en el proceso participativo, y en qué medida se están cumpliendo los objetivos de la participación. En este sentido, es importante distinguir entre los indicadores de gestión que permitan hacer un monitoreo de las actividades, procesos y productos generados por el mecanismo, de aquellos de resultados e impacto, los cuales permiten medir el avance en los objetivos de desarrollo. En el contexto de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados se alinean a una de las metas del objetivo 16, que es garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles para la construcción de sociedades justas pacíficas e inclusivas.

#### 4.5. Transparencia y rendición de cuentas

Acorde a la naturaleza pública de los asuntos abordados por los MPCl, se deduce que están basados en espacios públicos, por lo que la transparencia y rendición de cuentas deben incorporarse como principios de actuación de cualquier proceso participativo. La transparencia, entendida como la publicidad de los actos o

decisiones de gobierno, amplía su ámbito de intervención al abarcar no solo a las instituciones de gobierno directamente responsables de la toma de decisiones y actos de autoridad, sino también de aquellos actores no gubernamentales que intervienen directa e indirectamente en tales decisiones. Asimismo, la transparencia de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados abona a la generación de confianza por parte de la ciudadanía en general, así como de legitimidad en su actuación.

Por ello, es recomendable que los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados incorporen las mejores prácticas de transparencia, tomando medidas proactivas por parte de la institución responsable de su gestión, así como de los actores no gubernamentales que participan en los mecanismos, buscando llevar a la práctica el principio de máxima publicidad y, a la vez, garantizando el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales.

Por su parte, la rendición de cuentas es una práctica fundamental para abonar en la legitimidad y eficacia de los MPCl. Al respecto, es conveniente identificar las distintas relaciones de rendición de cuentas que se deberían establecer en torno a este tipo de mecanismos. En primer lugar, podemos encontrar una relación de rendición de cuentas de los participantes (en tanto representantes sociales) hacia sus representados. Si bien existen mecanismos de participación abiertos a cualquier interesado (p. ej. votar, consultas públicas), también existen mecanismos de participación de tipo orgánico que integran (a manera de filtros) solo a unos cuantos ciudadanos, ya sea por la base social que los soporta (representantes) o por su conocimiento y experiencia sobre ciertos temas.

En segundo lugar, podemos encontrar una relación de rendición de cuentas de la institución contraparte del mecanismo hacia los participantes, considerando que la institución es quien recibe las propuestas, inquietudes, solicitudes, recomendaciones, opiniones, observaciones, acuerdos e incluso decisiones derivadas de la participación ciudadana.

En tercer lugar, podemos encontrar una relación de rendición de cuentas del área responsable de la gestión de los mecanismos hacia la ciudadanía general, respecto al desarrollo de actividades, así como a la programación y ejercicio de recursos públicos (tanto financieros,

humanos, materiales y organizacionales) para la operación del mecanismo.

Por último, podemos encontrar una relación de rendición de cuentas al interior del mecanismo cuando, siendo de tipo orgánico y permanente, se nombran representantes para atender ciertos asuntos dentro de su ámbito de actuación con otros actores.

Por lo anterior, es recomendable incorporar mecanismos de rendición de cuentas que atiendan todas las relaciones anteriormente señaladas. En el caso de la rendición de cuentas *societal* (entre actores sociales) es recomendable la incorporación de esquemas de contrapeso entre pares que reconozcan la autonomía de los actores y a la vez, los responsabilice de su actuación dentro del mecanismo.

En el contexto de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la transparencia y la rendición de cuentas en los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados se alinea a una de las metas del objetivo 16, que es crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles para la construcción de sociedades justas pacíficas e inclusivas.

#### **4.6. Uso de herramientas digitales**

Hoy en día vivimos en una era digital. Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) han logrado

penetrar y modificar las dinámicas sociales y económicas de las sociedades contemporáneas. En este sentido, las potencialidades de las TIC para dinamizar y revolucionar los procesos sociales apenas están siendo exploradas. El ámbito de lo público, y particularmente lo público estatal, no está ajeno a este fenómeno.

En México ha habido importantes avances en la implementación de acciones de gobierno electrónico que, en la mayoría de los casos, han logrado mejorar la calidad, eficacia, eficiencia, transparencia, monitoreo, rendición de cuentas y legalidad de los procesos administrativos y de gobierno.

Ante tales ventajas, los Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados no pueden estar exentos de incorporar a las TIC como parte de su operación; incluso, se podría considerar el avance hacia la digitalización completa de algunos mecanismos de participación ciudadana. Las herramientas digitales aplicadas a la participación ciudadana pueden bajar los costos, económicos y humanos, que conllevan los procesos participativos, reducir barreras de entrada y simplificar los procesos para que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos.

En este sentido, es recomendable incorporar las TIC como parte de los procesos operativos de los MPCCI, asegurando la atención de las barreras y brechas digitales que pudieran tener algunos participantes (p. ej. grupos de la población en condición de vulnerabilidad).

EPÍLOGO

DE LA  
PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA  
AL GOBIERNO  
ABIERTO



### Rafael Valenzuela Mendoza\*

Los consejos consultivos son un espacio de participación ciudadana institucionalizada que requiere transformarse, a fin de darle sentido y rumbo a una gobernanza ambiental del siglo XXI. Su existencia no garantiza que se cumpla la función encomendada. No obstante, desde su introducción en 1995 como parte estructurada de la dimensión ciudadana en la gestión de las políticas de medio ambiente, los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable se han convertido en un factor clave para la gobernanza ambiental. Los CCDS, tienen la oportunidad de jugar un rol estratégico, al transformar el espacio consultivo en un espacio de apertura para la participación ciudadana, con el propósito de ejercer un control social, pero principalmente una función basada en la lógica de la colaboración entre gobierno y ciudadanos para la creación de valor público.

Desde su diseño institucional, los CCDS adquieren en la práctica una forma de sistema nacional que preside el titular de la SEMARNAT, aunque la competencia en materia de medioambiente es federal, no compartida. Sin embargo, existe incidencia desde los gobiernos estatales y locales, así como de sectores de ciudadanos, que se organizan alrededor de problemas específicos para dar vida a colectivos, observatorios, academias y grupos de protesta, entre otros.

La creación de sistemas nacionales en México está en proceso de constituirse como un nuevo federalismo mexicano, que distribuye sus competencias bajo premisas de coordinación y cooperación, y también tiene efectos de más centralización en las decisiones. Los sistemas nacionales son una forma de resolver problemas públicos, que otorgan a las políticas una visión sistémica de alcance nacional que promueve la integración de todas sus partes.

Los CCDS constituyen un entramado, un sistema que requiere lograr mayores grados de deliberación a nivel de sus consejos, Nacional, Regionales y Nucleares para emitir recomendaciones. Si bien son considerados una instancia de alcance consultivo, eso no impide que los CCDS formulen estrategias para fortalecer mecanismos que generen conocimiento sobre las principales

problemáticas competencia de la autoridad federal del medioambiente. Seguir concibiendo a los CCDS exclusivamente como medio de control *societal*, podría reducir su margen de acción para rendir mejores cuentas e incidir en las políticas, estrategias y cursos de acción que traza la SEMARNAT.

Generar mecanismos de colaboración entre la autoridad y la ciudadanía es un vacío observado que destacan los autores de la presente obra a través de sus capítulos. El gran reto para transitar hacia un gobierno abierto en materia de medio ambiente, implicará que su órgano rector sea ciudadano en su totalidad y que sus integrantes cuenten con igualdad de oportunidades para participar en su integración. Tras ser electos se hace necesario desarrollar esquemas articuladores entre la SEMARNAT y los ciudadanos que no pertenecen a los CCDS. En consecuencia, la participación ciudadana por sí sola es insuficiente si no es autónoma, libre, informada y articulada con otros agentes sociales.

El diseño institucional está incompleto sin el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas de sus integrantes, y sin estrategias o mecanismos para generar conocimiento útil desde los CCDS, con objeto de mejorar el proceso de la política pública ambiental. La transparencia inteligente y el uso ético de la información pública son elementos centrales para lograr una participación informada y con capacidades ciudadanas, a fin de transformar los CCDS en un instrumento de cambio en la gestión pública. Transitar de la participación ciudadana al gobierno abierto implicará colaboración para crear valor público, el cual debe ser verificable, medido y seguido de forma abierta por todo ciudadano con interés en el medio ambiente.

Lo que aparentemente es una debilidad de los CCDS, podría ser una oportunidad que justifica transformarlos en órganos de carácter deliberativo y decisorio. La permanencia de autoridades en el Consejo Nacional (lo preside el titular de la SEMARNAT), es razón suficiente para dar alcance deliberativo a los CCDS y establecer pautas para generar insumos, e incluso el diseño mismo de una política de Estado en materia de medio ambiente. No alcanza contar solo con recomendaciones, sino que se requiere que la calidad de la participación y su impacto sea mayor.

\* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

La revisión que los autores realizan en esta obra del diseño de los CCDS, así como la descripción de su funcionamiento, sugiere por dónde hay que iniciar la ruta de su transformación. Un gobierno que solo consulta a sus ciudadanos bajo esquemas controlados, basados en la desconfianza, frente a otro que junto con la ciudadanía analiza, decide y acciona la política pública de medio ambiente, además de establecer mecanismos conjuntos de evaluación, sugiere que el gobierno abierto es la ruta para activar la transformación. Bajo un gobierno abierto, la participación ciudadana deja de ser un derecho y se convierte más en una obligación para ejercer el derecho a un buen gobierno.

Los mecanismos ya existen; solo se requiere de una ciudadanía y servidores públicos que decidan trabajar bajo lógicas de colaboración, insertados en esquemas donde la ética pública sea la norma principal y los procesos administrativos del gobierno tan solo el medio para facilitar condiciones que permitan, entre gobierno y ciudadanos, innovar en la solución de los problemas que aquejan al medio ambiente.

Como un enfoque sociopolítico, el gobierno abierto indica que la definición de la agenda temática ambiental propuesta por los CCDS debe seguir un curso de acción. Empero, existen situaciones que obstaculizan lo anterior:

1. Que más de la mitad de las recomendaciones que emiten los CCDS ya se están atendiendo, o están por cumplirse, lo cual es indicativo de falta de tiempo para recomendar o de conocimiento para formular recomendaciones con precisión.
2. Que las recomendaciones emitidas por los CCDS no son atendidas en su totalidad por la SEMARNAT, lo cual denota falta de compromiso de la autoridad en la materia por tomar en cuenta al ciudadano.
3. Que la agenda no se define en conjunto, sino basada en recomendaciones elaboradas por los CCDS y aceptadas por la SEMARNAT.

Para superar estos obstáculos, es fundamental institucionalizar, además de la participación ciudadana, el espacio de participación de ciudadanos en funciones de servicio público; es decir, se requiere de funcionarios de la SEMARNAT, en todos los niveles, que realicen sesiones de trabajo constantes al interior de los CCDS, en aras de establecer un nuevo lenguaje para la formulación de una agenda común. Ocasionalmente se tiene

la visita de servidores públicos en los CCDS, a pesar de que su Consejo Nacional está presidido por el titular de la SEMARNAT. Adoptar una visión práctica de gobierno abierto implicaría una fuerte dosis de profesionalización y capacitación para lograr un nuevo servicio público, basado en la confianza y generación de conocimiento útil de los principales problemas públicos en medioambiente.

El gran reto es garantizar una participación ciudadana más inclusiva, específicamente para conocer la voz de grupos vulnerables o en situación desfavorecida, lo que implicará no solo tener un asiento ciudadano, sino formular estrategias por parte de los ciudadanos que pertenecen a los CCDS para escuchar las voces de ciudadanos externos y que son actores centrales en sus comunidades en asuntos ambientales. Por momentos parece asumirse que los asientos ciudadanos son representación suficiente, pero están ocupados por quienes tienen la oportunidad de alcanzar esa posición. Además de dar voz a los grupos vulnerables, también existen voces de los grupos consolidados en el desarrollo de capacidades ciudadanas en la gestión de lo público, quienes tienen bastante que aportar, especialmente bajo un contexto en el cual los datos e información útil como insumo de políticas de medio ambiente, son parte de su *expertise*.

Otorgar voz ciudadana, no solo implica crear espacios de participación, sino ejercerlos de forma integral, inclusiva y abierta. La estrategia para llevar la voz de ciudadanos fuera de los CCDS es una tarea pendiente a definir en su diseño institucional, acciones y objetivos. Solo así se producirá conocimiento útil y un modelo sostenible de gobierno abierto en prácticas que rebasan la sola participación de ciudadanos bajo lógicas de control social.

El desarrollo humano se logrará necesariamente con el cuidado, mejoramiento y preservación del medio ambiente. De ahí que transformar la participación de ciudadanos en prácticas de gobierno abierto, es la ruta a seguir. El gobierno abierto no tiene fórmulas preestablecidas, sino que se construyen en función de las problemáticas a resolver. A partir de la publicación de esta obra, lo que se tiene es un diagnóstico cuidadoso, detallado, concreto y de gran relevancia para todo ciudadano que, desde la sociedad civil y el servicio público, desee ejercer su derecho a un buen gobierno para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.



# Referencias

- Abramovich, V. & Pautassi, L. (2006). *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Recuperado de <http://docplayer.es/12280992-Dilemas-actuales-en-la-resolucion-de-la-pobreza-el-aporte-del-enfoque-de-derechos.html>
- Aguilar, L. (1994). *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*. México: M.A. Porrúa.
- Alegre, S.I. (2007). *La importancia de la participación ciudadana a través de la educación ambiental para la mitigación del cambio climático a nivel local*. En *Desarrollo Local Sostenible*, 3(7). Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/delos/07/sia.htm>
- Arditi, B. (2005). *El devenir otro de la política: un archipiélago postliberal*. En Arditi, B. (Ed.) *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*. México: UNAM-Anthropos.
- Arellano G., et. al., (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Arendt, H. (2008). *De la historia a la acción*. Buenos Aires: Paidós.
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216–224.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- Brañes, R. (1994). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brugué Q., Blanco I. y BOADA J. (2014). *Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas*. En *Revista Reforma y Democracia, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, (59).
- Burke, E. M. (1968). *Citizen Participation Strategies*. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(5), pp. 287–294. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01944366808977547>
- Cadena Roa, J. (2004). *Introducción*. En Cadena-Roa, J. (Coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cadena Roa, J. (2007). *Los movimientos sociales en tiempos de la alternancia (2000-2004)*. En Castaños, F., Labastida, J. y López, M., *El estado actual de la democracia en México: Retos, avances y retrocesos*, pp. 239-265. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Cameron, M., Hershberg, E. y Sharpe, K. (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Canto, M. (2008). *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. *Política y Cultura*, (30), pp. 9-37. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>
- Canto, M. (Comp.) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Cervantes, F. (2015). *Transformar nuestras percepciones entre sociedad civil y gobierno para dinamizar nuestras relaciones*. En *Indesol, Entre sociedad civil y políticas públicas*, pp. 161-171. México: Secretaría de Desarrollo Social.

- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C., (2002). *Lo Cívico en lo Público. Estrategias y Herramientas de Incidencia Ciudadana en Políticas Públicas*. México: CESCAM.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008). *Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México: Secretaría de la Función Pública.
- Constantino, M. (2000). *Participación ciudadana*. En Baca L., *Léxico de la Política*, pp. 509-517. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Delors, J. (1994). *Los cuatro pilares de la educación*. En *La Educación encierra un tesoro*. México: El Correo de la UNESCO, pp. 91-103.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Díaz Aldret, A. (2016). *Programa de capacitación para el impulso, la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México*. México: Documento interno del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-México.
- Díaz Aldret, A. (2017). *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. En *Gestión y política pública, XXVI* (2), pp. 341-379. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Diario Oficial de la Federación. (28/01/1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.
- Diario Oficial de la Federación (29/09/2011). *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Diario Oficial de la Federación (06/06/2012). *Ley General de Cambio Climático*.
- Diario Oficial de la Federación (11/08/2017). *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*. México: Secretaría de Gobernación.
- Edwards, M. (2014). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- Fleury, S. (2002). *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. *Revista Instituciones y Desarrollo*. (17).
- Font, J. y Blanco, I. (2005). *¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*. *Revista Reforma y Democracia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, (31).
- Fung, A. (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance*. En *Public Administration Review*, (66). Recuperado de <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>
- Fung, A. y Wright, E. (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres/Nueva York: Verso.
- Georgiev, P. (2008). *Corruptive Patterns of Patronage in South East Europe*. Germany: Springer.
- Global Witness (2016). *En Terreno Peligroso*. Londres: Global Witness. Recuperado de <https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/>
- Gobierno de México (2013). *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Gobierno de México (2016). *¿Cuántos jóvenes hay en México?* Recuperado de <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/cuantos-jovenes-hay-en-mexico>
- Gómez, E. y Varela, A. (Coords.) (2012). *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*. México: Instituto para la Defensa del Interés Público. A.C.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. *International Journal of Good Conscience*, pp. 179-193. Recuperado de [http://www.spenta-mexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spenta-mexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Gurza, A. & Zaremborg, G. (2012). *Más allá la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX, (221), pp. 1-29.

- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social II*. México: Editorial Taurus Humanidades.
- Hart, R. (1992). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Haseenteufel, P. (2008). *Sociologie Politique: L'Action Publique*. París: Armand Colin.
- Hevia, F. (2009). *Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales*. En: XXI Congreso Mundial de Ciencia Política. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Hevia, F. (2010). *Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*. En E. Dagnino, A. Olvera, & A. Panfichi (Eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (2a. ed., pp. 367–395). México: Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana-Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hevia, F. (2012a). *Participación ciudadana institucionalizada en México: patrones de relación y factores para su implementación*. En J. L. López Calva (Ed.), *La Agenda de la Democracia en México, Volumen 15*, pp. 279–295. México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo.
- Hevia, F. (2012b). *¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo Federal mexicano*. En Zaremborg, G. (Coord.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, pp. 159-182. México: FLACSO/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Hevia, F. e Isunza, E. (2010). *La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México*. En Olvera, A. (Coord.) *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, (pp. 59-127). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Hevia, F. e Isunza, E. (2012). *Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano*. En Cameron, M. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, pp. 105-135. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hevia, F., y Vergara-Lope, S. (2011). *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social/ Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S. y Ávila, H. (2011). *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*. En: *Perfiles Latinoamericanos*, (38). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Instituto Federal Electoral, Colegio de México (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de: <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/InfPaisCalidadCiudadania.pdf>
- Instituto Mexicano de la Juventud (2014). *Programa Nacional de Juventud, Ciudad de México: Instituto Mexicano de la Juventud*. Recuperado de <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>
- Isunza, E. (2014). *Los consejos gestores de políticas públicas: una vía para la participación ciudadana efectiva*. México: Red por la Rendición de Cuentas/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Isunza, E. y Hevia, F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación. Cuadernos para la democratización*, (4). México: Universidad Veracruzana / Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jóvenes en Movimiento, A.C. (2016). *Índice Nacional de Participación Juvenil 2015-2016*. México: Ollin Jóvenes en Movimiento. Recuperado de <http://ollinac.org/indice-nacional/>
- Karsten, A. (2012). *Participation Models. Citizen, Youth, Online. A chase through the maze*. s. l.: non-formality.org. Recuperado de [http://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/Participation\\_Models\\_20121118.pdf](http://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/Participation_Models_20121118.pdf)

- Lang, A. & Warren, M. (2008). *Supplementary Democracy? Democratic Deficits and Citizens' Assemblies*. Recuperado de <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Democratic%20Deficits%20and%20Citizens'%20Assemblies%20Draft%204%20Lang%20and%20Warren.pdf>
- Lechner, N. (1997). *Las tres formas de coordinación social*. Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (61), pp. 7-17. Chile: CEPAL.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). *Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework*. En *Social Policy and Society*, 5(2), pp. 281-291. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1474746405002988>
- Lutte, G. (1991). *Los jóvenes en las representaciones sociales dominantes*. En *Liberar la adolescencia, La psicología de los jóvenes de hoy*, pp. 139-141. Barcelona: Herder (Biblioteca de Psicología).
- Macpherson, C. B. (1997). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Massardier, G. (2003). *Politiques et action publiques*. París: Armand Colin.
- Mayntz, R. (2000). *Nuevos desafíos de la teoría del Governance*. En *Revista Instituciones y Desarrollo*. IGG, Barcelona, noviembre 2000.
- Merkel, W. (2007). *Embedded and defective democracies*. En *Democratization*, 11(5), pp. 33-58.
- Montes de Oca, L. (2012). *Influencia en la toma de decisión pública: El caso del Consejo consultivo de Cofetel*. En *Revista Electrónica de Estudios Interdisciplinarios de la Organización 2*, (Número julio-diciembre), pp. 79-100.
- Montes de Oca, L. (2014). *¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México*. En *Revista Mexicana de Sociología*, 76(abril-junio), pp. 287-320.
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publiques*. París: Armand Colin.
- Noriega, M. (2011). *Manual Autoformación: indicadores de gestión gubernamental y transparencia*. México: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF).
- Ocampo, A. (2008). *Expresiones ciudadanas y prácticas políticas*. *Revista Javeriana*, 144(741), pp. 28-37.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*. Madrid: OCDE, Instituto Nacional de Administración Pública- México.
- Offe, C. (1992). *Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis*. En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, pp. 27-53. Madrid: Editorial Sistema.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU - OHCHR (2016). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Olvera, A. (2012). *Poderes fácticos y sistema político en México*. En Espinoza, V. & Monsiváis A. (Eds.), *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre lo público y la ciudadanía en México*, pp. 121-148. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- Olvera, A. (Coord.) (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Peruzzotti, E. (2006). *La política de accountability social en América Latina*. En Isunza E. y Olvera, A. (Coords) (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México. (2014). *Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad (2014-2019)*. Proyecto 00089477. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. Vigésima tercera edición. Recuperado el 11 de octubre de 2016, de <http://buscon.rae.es/drae/>
- Rojas, A. (2016). *Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, descripción y análisis de un modelo de participación ciudadana del sector ambiental en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, p. 348.
- Scharnagl, S. (Coord.) (2016). *Índice Nacional de Participación Juvenil 2015-2016*. México: Ollin Jóvenes en Movimiento.
- Schmitter, P. (1992a). *Continúa el siglo del neocorporativismo*. En Schmitter, P. y Lembruch G. (Coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el Mercado*, pp. 15-66. México: Alianza Editorial.
- Schmitter, P. (1992b). *Adonde ha ido la teoría del neocorporativismo y adonde puede ir su práctica*. En Schmitter P., Streeck W. y Lehbruch G., *Neocorporativismo II. Más allá del estado y el Mercado*, pp. 125-149. México: Alianza Editorial.
- Secretaría de Gobernación (2017). *Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2016*. Recuperado de <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo750.pdf>.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007). *Estrategia Nacional de Participación Ciudadana, Igualdad y Transparencia en el Sector Ambiental*. México: SEMARNAT.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008). *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental* (ENAPCi).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008). *Programa Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental, 2007-2012*. México: SEMARNAT.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). *La construcción ciudadana en México frente al cambio climático*. México: SEMARNAT.
- Secretaría Técnica del Consejo Nacional de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia-SEMARNAT.
- Serrano, A. (2015). *La participación ciudadana en México*. En *Estudios Políticos* (34), pp. 93-116. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&tIng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&tIng=es)
- Silva, V. (2016). *Eficacia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. New York: Cambridge University Press.
- Théry, H. (1996). *L'évolution du rôle des associations*. En Bloch-Lainé. *Faire Société. Les Associations Au Coeur Du Social*. París: Syros.
- Tres de Tres. (2016). Recuperado de <http://tresdetres.mx/faq>
- Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). *Procedimiento de Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para al Desarrollo Sustentable*. México: UCPAST-SEMARNAT.
- Vallespín, F. (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vázquez García, V. (2014). *Gender mainstreaming en la política ambiental mexicana. Balance y perspectivas*. En *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*, 14, (28), pp. 17-29.
- Vázquez García, V. (2016). *La equidad de género en la política climática. México en el Acuerdo de París*. En Rueda, J., Gay, C. y Quintana, F. (Coords.), *21 visiones de la COP21. El Acuerdo de París. Retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, pp. 271-282. México: Programa de Investigación en Cambio Climático/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Warren, M. E. (2008). *Citizen Representatives*. En *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, pp. 50-69. Cambridge: Cambridge University Press.
- Welp, Y. & Whitehead, L. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ziccardi, A. et al. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/ Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social.

# Índice de tablas, figuras, cuadros y gráficos

## Figuras

Figura 1.1. Niveles de influencia de los Mecanismos de Participación Ciudadana .....	19
Figura 2.1. Integración de los CCDS .....	32
Figura 2.2. Integración del Consejo Núcleo .....	33
Figura 2.3. Integración de los CCDS regionales .....	34
Figura 2.4. Integración del Consejo Nacional .....	37
Figura 2.5. Matriz del Sistema de Gestión de las Recomendaciones .....	47
Figura 4.1. Dos formas típicas de las estructuras participativas de "carácter nacional": consejos regionales y estatales o consejos estatales y municipales, en todos los casos bajo la cobertura de un Consejo Nacional .....	90
Figura 4.2. Interfaz comunicativa de los espacios consultivos de participación ciudadana .....	102
Figura 4.3. Interacciones socio-estatales que se desprenden de la interfaz comunicativa de los espacios consultivos de participación ciudadana .....	103
Figura 4.4. Modelo de desarrollo de competencias de la UNESCO .....	110

## Gráficos

Gráfico 3.1. Número de integrantes por sector social en los Consejos Regionales 2012-2016 .....	54
Gráfico 3.2. Conformación por sectores sociales de los Consejos Regionales 2012 .....	54
Gráfico 3.3. Número de integrantes por sector social en el Consejo Nacional .....	55
Gráfico 3.4. Conformación por sectores sociales del Consejo Nacional 2013 .....	55
Gráfico 3.5. Conformación de los CCDS por género .....	56
Gráfico 3.6. Número de reuniones de los Consejos Núcleo .....	69
Gráfico 3.7. Recomendaciones por agenda temática de los CCDS .....	72

## Tablas

Tabla 1.1. MPCÍ de tipo órganos colegiados del sector ambiental federal de carácter nacional y permanente .....	22
Tabla 1.2. MPCÍ de tipo órganos colegiados del sector ambiental de carácter subnacional y permanente .....	24
Tabla 1.3. MPCÍ de tipo órganos colegiados relacionados con el sector ambiental (permanentes-nacionales) derivados de ordenamientos legales de otras materias .....	25

Tabla 2.1. Regiones por entidad federativa y número de consejeros que conforman los CCDS regionales, generación 2011-2016 .....	35
Tabla 2.2. Funciones al interior de los CCDS .....	39
Tabla 2.3. Funciones del Coordinador del Consejo Núcleo .....	40
Tabla 2.4. Funciones del Presidente Regional .....	42
Tabla 2.5. Funciones de las diversas posiciones de "estructura" al interior de los CCDS .....	43
Tabla 2.6. Indicador de gestión de recomendaciones .....	48
Tabla 3.1. Reuniones para la elección de integrantes de Consejos Núcleo 2011-2016 .....	51
Tabla 3.2. Integración de los Consejos Núcleo en las reuniones de elección 2011-2016 .....	52
Tabla 3.3. Comparativo de integración por fase de cada Consejo Núcleo (2011-2016) .....	53
Tabla 3.4. Conformación de los CCDS por género .....	56
Tabla 3.5. Participación de grupos en condición de vulnerabilidad en los CCDS 2011-2016 .....	56
Tabla 3.6. Porcentaje de asistencia por sector en los CCDS 2011-2016 .....	57
Tabla 3.7. Porcentaje de participación de cada sector en los CCDS .....	57
Tabla 3.8. Nombramientos de coordinadores por sector social .....	58
Tabla 3.9. Posiciones ocupadas por sector en los Consejos Regionales .....	59
Tabla 3.10. Cambios en las posiciones de los Consejos Regionales .....	59
Tabla 3.11. Cambios en las posiciones del Consejo Nacional .....	59
Tabla 3.12. Posiciones ocupadas por Presidentes Regionales en los CCDS Generación 2011-2016 .....	60
Tabla 3.13. Continuidad en la conformación de los Consejos Núcleo (sectores sociales) .....	62
Tabla 3.14. Cambios en la conformación de los Consejos Regionales .....	63
Tabla 3.15. Cambios en la conformación del Consejo Nacional .....	63
Tabla 3.17. Número de reuniones por Consejo Núcleo .....	70
Tabla 3.18. Número de reuniones por Consejo Regional .....	71
Tabla 3.19. Número de reuniones del Consejo Nacional durante la Generación 2011-2016 .....	71
Tabla 3.20. Número total de reuniones de los CCDS durante el periodo 2011-2016 .....	71
Tabla 3.21. Recomendaciones por Consejo Núcleo en el periodo 2011-2016 .....	72
Tabla 3.22. Recomendaciones por Consejo Regional 2011-2016 .....	72
Tabla 3.23. Recomendaciones de los CCDS 2011-2016 .....	72
Tabla 3.24. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda Azul de los CCDS .....	73
Tabla 3.25. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda Gris de los CCDS .....	73
Tabla 3.26. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda Verde de los CCDS .....	74
Tabla 3.27. Temas abordados en las recomendaciones de la Agenda de Transversalidad de los CCDS .....	74

Tabla 3.28. Recomendaciones respondidas por la SEMARNAT .....	75
Tabla 3.29. Recomendaciones según categoría de respuesta institucional.....	75
Tabla 3.30. Recomendaciones según potencial de incidencia .....	75
Tabla 3.31. Presupuesto anual ejercido por los CCDS 2011-2016 .....	79
Tabla 3.32. Distribución porcentual del presupuesto ejercido por los CCDS Generación 2011-2016 .....	79

#### Anexos

Tabla 1. Tipos de participación ciudadana institucionalizada según incidencia.....	184
Tabla 2. Clasificación de las interfaces socioestatales .....	185
Tabla 3. Descripción de los mecanismos de participación ciudadana en la APF .....	186
Tabla 5. Número de mecanismos de participación ciudadana vigentes en la Administración Pública Federal según catálogo .....	188

## Cuadros

Cuadro 3.1. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda Azul de los CCDS .....	67
Cuadro 3.2. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda Gris de los CCDS .....	67
Cuadro 3.3. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda Verde del CCDS .....	67
Cuadro 3.4. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda de Transversalidad de los CCDS 2011-2016 .....	68
Cuadro 3.5. Temas contenidos en el diagnóstico socioambiental de la Agenda de Legislación y Gobernanza Ambiental de los CCDS 2011-2016 .....	68
Cuadro 3.6. Puestos de la Estructura orgánica de la SEMARNAT dedicados a los CCDS... 78	
Cuadro 6.1. Recomendaciones e impactos esperados sobre los CCDS .....	130





# ANEXOS



# Anexo A. Acuerdos de Creación de los CCDS

## ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CREAN EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

**DOF: 21/04/1995**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

JULIA CARABIAS LILLO, Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con fundamento en los artículos 32 bis, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10., 20., 30., 40., 37 y 41 de la Ley de Planeación, y

### CONSIDERANDO

Que es un compromiso del Estado orientar los procesos productivos, de protección y restauración del medio ambiente y del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de manera tal que se logre la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de los mexicanos para cubrir sus necesidades,

Que entre los objetivos de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el **Diario Oficial de Federación** el 28 de diciembre de 1994, mediante las cuales se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, estuvo el de permitir la creación de mecanismos adecuados para asegurar la participación e interacción de los sectores social, no gubernamental, académico, empresarial y gubernamental, en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas relativas tanto al desarrollo sustentable como a la protección ambiental y de los recursos naturales, así como para concertar acciones e inversiones en la materia,

Que es necesario dar permanencia y estabilidad a la participación pública y a la consulta popular, para asegurar que la planeación y administración de la base de recursos naturales de nuestro país se realice en forma acorde con las necesidades y la realidad nacional,

Que es obligación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocen para los ciudadanos y las organizaciones sociales en las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Pesca y otras leyes aplicables, así como aquéllos contenidos en instrumentos jurídicos internacionales que México ha adoptado, tales como la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y otros de carácter regional y bilateral, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

## ACUERDO

**ARTICULO 1.** Se crean el Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, con el objeto de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

**ARTICULO 2.** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- **El Consejo Nacional:** El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable
- **Los Consejos Regionales:** Los Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable
- **La Secretaría:** La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- **Las Delegaciones:** Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en las entidades federativas

**ARTICULO 3.** Las funciones del Consejo Consultivo Nacional y los cuatro Consejos Regionales son:

- a) Asesorar a la Secretaría en la formulación, aplicación y vigilancia de las estrategias nacionales en materia de protección ambiental y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de acuerdo con la situación y necesidades regionales y nacionales, y de conformidad con los compromisos internacionales asumidos.
- b) Recomendar a la Secretaría las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección al medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, procurando que dichas recomendaciones sean presentadas en forma de proyectos programático-presupuestales.
- c) Evaluar periódicamente los resultados de las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección del medio ambiente y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir de los informes que proporcione la Secretaría, o con base en los estudios que lleven a cabo o promuevan los propios consejos.
- d) Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Secretaría.
- e) Elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- f) Coordinarse con organismos internacionales homólogos, a fin de intercambiar experiencias que puedan resultar mutuamente beneficiosas.
- g) Opinar sobre los lineamientos que deban regir la participación de la Secretaría en las representaciones y delegaciones mexicanas ante foros internacionales en la materia.

Los Consejos Regionales ejercerán las funciones previstas en este artículo en el ámbito de su circunscripción territorial.

**ARTICULO 4.** El Consejo Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- a) Un presidente, que será el titular de la Secretaría.
- b) Veinte consejeros regionales, que serán electos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de este Acuerdo.
- c) Veinte consejeros nacionales, que serán electos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70. de este Acuerdo.
- d) Un secretario técnico, que será designado por el titular de la Secretaría.

**ARTICULO 5.** Para garantizar que sean representativos, los consejos nacionales y regionales serán designados por sus propias instituciones, sectores u organizaciones, considerando su pluralidad y presencia a nivel regional y nacional.

**ARTICULO 6.** Los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, con reconocidos méritos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de protección ambiental y del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Su participación en los consejos será de carácter honorario.

**ARTICULO 7.** Los veinte consejeros nacionales serán electos de la siguiente manera:

- a) dos representantes de organizaciones sociales cuyas actividades tengan cobertura nacional,
- b) dos representantes de organizaciones no gubernamentales cuyas actividades tengan cobertura nacional,
- c) dos representantes de instituciones de educación superior e investigación cuyas actividades tengan cobertura nacional,
- d) dos representantes de organizaciones empresariales cuyas actividades tengan cobertura nacional,
- e) además, se invitará al Congreso de la Unión para que proponga cuatro representantes,
- f) ocho representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**ARTICULO 8.** Para asegurar la representación de la diversidad regional, cada Consejo Regional estará integrado por:

- a) un representante de organizaciones sociales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente,
- b) un representante de grupos no gubernamentales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente,
- c) un representante de las instituciones de educación superior e investigación por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente,
- d) un representante de organizaciones empresariales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente,
- e) un representante de cada gobierno de las entidades federativas de la región para cuyo efecto, se harán las invitaciones respectivas.

**ARTICULO 9.** Los cuatro Consejos Regionales se constituirán agrupando las siguientes entidades federativas:

- a) **REGION I.** Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Sinaloa.
- b) **REGION II.** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas.
- c) **REGION III.** Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla.
- d) **REGION IV.** Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

**ARTICULO 10.** Las sedes de los Consejos Regionales serán rotatorias, de conformidad con las reglas y periodicidad que se determinen en sus respectivos reglamentos internos.

**ARTICULO 11.** Los Consejos Regionales contarán con un presidente, que será electo de entre los miembros de cada uno de dichos consejos, y un secretariado técnico que estará a cargo de los delegados de la Secretaría de la entidad federativa que sea sede del Consejo Regional y de la que le corresponda ser sede del siguiente Consejo.

**ARTICULO 12.** En sus reuniones de instalación, los Consejos Regionales designarán a sus respectivos representantes al Consejo Nacional. Cada Región designará un total de diez consejeros: dos por cada uno de los cinco sectores indicados en el artículo 8o. de este Acuerdo. De esos diez consejeros, cinco serán propietarios y cinco serán suplentes.

**ARTICULO 13.** El Consejo Nacional y cada Consejo Regional adoptarán sus propios reglamentos internos, los cuales deberán cumplir las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo. En dichos reglamentos internos deberán establecerse, entre otras, reglas sobre el número y periodicidad de las sesiones que celebrarán los consejos, elaboración de las actas respectivas, quórum, sistemas de toma de decisiones, agenda y formas de trabajo, y demás que se estimen pertinentes.

**ARTICULO 14.** Tanto el Consejo Nacional como los Consejos Regionales, podrán formar comisiones técnicas permanentes y grupos de trabajo para temas específicos.

Entre dichos grupos de trabajo, el Consejo Nacional integrará un grupo de trabajo para atender los asuntos relacionados con la protección al ambiente y los recursos naturales relativos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este grupo de trabajo estará integrado por quince miembros, de los que por lo menos uno será un representante de la (COCEF).

En el caso de este Consejo Regional deberá formarse un grupo de trabajo para tratar asuntos de carácter bilateral, así como temas específicos de la frontera norte. El grupo de trabajo será integrado cuando menos, por diez miembros, cinco de los cuales formarán parte de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF).

**ARTICULO 15.** Las comisiones técnicas permanentes y los grupos de trabajo que se formen, deberán, en coordinación con el Secretario Técnico respectivo, sistematizar las propuestas que los miembros de cada Consejo hagan a los grupos plenarios de los Consejos Regionales y el Consejo Nacional, a fin de proponer acciones concretas y líneas específicas de trabajo.

**ARTICULO 16.** Las resoluciones y recomendaciones de los consejos se adoptarán preferentemente por consenso. En caso de no alcanzarse el consenso, las resoluciones y recomendaciones se adoptarán según lo establezcan los reglamentos internos respectivos.

**ARTICULO 17.** Los consejeros durarán en su cargo tres años, sin posibilidad de reelegirse. El periodo de tres años será contado a partir de la fecha de instalación del Consejo respectivo.

Corresponderá a la Secretaría convocar a la elección de los nuevos consejeros, en los términos que decida el Consejo Nacional a través de su reglamento interno.

**ARTICULO 18.** Los asuntos no previstos en este Acuerdo y las controversias que se deriven de su aplicación e interpretación, serán resueltos por el Consejo Nacional según se establezca en su reglamento interno.

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

**SEGUNDO.** La instalación de los consejos tendrá lugar en las fechas que se fijen en la convocatoria que para ese efecto haya publicado la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en los medios de comunicación masiva.

**TERCERO.** El Consejo Nacional y los Consejos Regionales deberán adoptar sus respectivos reglamentos internos dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

Dado en la Ciudad de México, a los dieciocho días del mes de abril de mil novecientos noventa y cinco.- La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, **Julia Carabias Lillo**.- Rúbrica.

## ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y LOS CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, PUBLICADO EL 21 DE ABRIL DE 1995.

**DOF: 26/10/2000**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

JULIA CARABIAS LILLO, Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con fundamento en los artículos 32 bis, fracciones I y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10. fracción IV; 20., 30., 40., 37 y 41 de la Ley de Planeación; 157 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 5 fracciones I, XVII y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría, y

### CONSIDERANDO

Que mediante Acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 21 de abril de 1995, se crearon el Consejo Consultivo Nacional y Cuatro Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, con el objeto de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como la de los bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la creación de órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tengan entre sus funciones la asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, así como el emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes en la materia;

Que el Consejo Consultivo Nacional y sus Cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, han tenido una participación destacada de los sectores social, no gubernamental, académico, empresarial y gubernamental, en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas relativas tanto al desarrollo sustentable, como a la protección ambiental y de los recursos naturales, así como para concertar acciones e inversiones en la materia;

Que en el desempeño de sus actividades, dicho Consejo, se ha visto en la necesidad práctica de adecuar tanto aspectos estructurales como funcionales, así como de relaciones con otros órganos consultivos para el mejor ejercicio de la misión para la que fue creado, razón por la cual requiere de una reforma que incorpore la experiencia adquirida; he tenido a bien expedir el siguiente:

### **ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y LOS CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 21 DE ABRIL DE 1995**

**ARTICULO UNICO.** Se reforman los artículos 20. inciso V; 30. inciso h); 40. incisos b), c) y d); 50., 60., 70., 80., 110., 120., 140., segundo y tercer párrafos, y se adiciona el artículo 19, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 2.** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- V.** Consejeros: Miembros del Consejo Consultivo Nacional y de los Cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.

**Artículo 3.** Las funciones del Consejo Consultivo Nacional y los Cuatro Consejos Regionales son:

- h)** Dar seguimiento a las acciones de la Secretaría en las materias de su competencia.

**Artículo 4.** El Consejo Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- b)** Treinta y dos Consejeros Regionales propietarios y sus respectivos suplentes, que serán electos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de este Acuerdo;
- c)** Cuarenta Consejeros Nacionales, que serán designados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70. de este Acuerdo, y
- d)** Un Secretario Técnico, que será designado por el titular de la Secretaría, conforme a los criterios y mecanismos establecidos en el Reglamento del propio Consejo.

**Artículo 5.** Para garantizar que sean representativos, los Consejeros Nacionales y Regionales serán designados o electos por sus propias instituciones, sectores u organizaciones, considerando su pluralidad y presencia a nivel regional y nacional.

**Artículo 6.** Los Consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, con reconocidos méritos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de protección ambiental, uso y manejo de los recursos naturales e impulso en el desarrollo sustentable.

Asimismo, deberán comprometerse plenamente a cumplir con los mecanismos de consulta, seguimiento e información a la sociedad, establecidas en el Reglamento Interno del Consejo, para fortalecer la participación social en materia de desarrollo sustentable. También deberán manifestar amplia disposición a asumir las responsabilidades y los trabajos que se deriven del funcionamiento de los Consejos.

**Artículo 7.** Los 40 Consejeros Nacionales serán designados de la siguiente manera:

- a)** Cinco representantes de organizaciones sociales cuyas actividades tengan cobertura nacional;
- b)** Cinco representantes de organizaciones no gubernamentales cuyas actividades tengan cobertura nacional;
- c)** Cinco representantes de instituciones de educación superior e investigación cuyas actividades tengan cobertura nacional;
- d)** Cinco representantes de organizaciones empresariales cuyas actividades tengan cobertura nacional;
- e)** Los Presidentes de las Comisiones del Congreso de la Unión vinculados a las políticas ambientales y de recursos naturales;
- f)** Cinco miembros del Comité Consultivo Público Conjunto del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte;
- g)** Un representante del Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación de América del Norte, y
- h)** Siete representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**Artículo 8.** Para asegurar la representación de la diversidad regional, cada Consejo Regional estará integrado por:

- a)** Dos representantes de organizaciones sociales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente;
- b)** Dos representantes de grupos no gubernamentales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente;
- c)** Dos representantes de las Instituciones de Educación Superior e Investigación por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente;
- d)** Dos representantes de organizaciones empresariales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente;
- e)** Dos representantes de cada uno de los Congresos Locales por cada una de las entidades federativas de la región correspondiente, y



- f) Dos representantes de cada gobierno de las entidades federativas de la región para cuyo efecto se harán las invitaciones respectivas.

Los dos representantes a los que se hace referencia en los incisos anteriores, serán un propietario y un suplente.

**Artículo 11.** Los Consejeros Regionales contarán con un Presidente y un Secretario, electos de entre los Consejeros; un Grupo Operativo conformado por un Consejero representante de cada entidad federativa, y con un Secretariado técnico integrado por el Secretario del Consejo, la Secretaría y representantes de las delegaciones en la entidad en que sea sede la sesión del Consejo Regional.

**Artículo 12.** Los Consejeros Regionales elegirán a sus respectivos representantes al Consejo Nacional. Cada región designará un Consejero Propietario Nacional y un suplente por cada entidad federativa que compone la región, procurando buscar un equilibrio que asegure la representación de los gobiernos estatales, las legislaturas locales, empresarios, académicos, ONG S y organizaciones sociales en el Consejo Nacional de cada región.

**Artículo 14.**

.....

Entre dichas Comisiones Técnicas, el Consejo Nacional integrará una Comisión Técnica de Asuntos Internacionales para atender lo relativo a estos temas, misma que se reunirá por lo menos una vez al año con el Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y tendrá de entre sus miembros, al menos a uno que forme parte de dicho Comité Nacional.

En el caso del Consejo Consultivo Regional I, deberá integrarse un grupo de trabajo para tratar asuntos de carácter bilateral, así como temas específicos de la frontera norte. En el grupo de trabajo deberán incluirse los seis miembros de los estados fronterizos, que forman parte de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), mismos que deberán ser elegidos conforme a los criterios y mecanismos que ésta determine.

**Artículo 16.** Las resoluciones y las recomendaciones de los Consejos se adoptarán preferentemente por unanimidad, en caso de no alcanzarse por ésta, las resoluciones y recomendaciones se aprobarán por mayoría simple, consignándose las voces divergentes en el acta de la asamblea correspondiente y atendiendo a las reglas establecidas en los reglamentos internos respectivos.

**Artículo 17.** Los Consejeros durarán en su cargo tres años. El periodo será contado a partir de la fecha de instalación del Consejo respectivo.

Corresponderá a la Secretaría convocar a la elección de los nuevos Consejeros, en los términos que decida el Consejo Nacional a través de su Reglamento Interno.

**Artículo 19.** La Secretaría proporcionará al Consejo Nacional y a los Consejos Regionales el apoyo técnico necesario para su adecuado funcionamiento.

## ARTICULOS TRANSITORIOS

**PRIMERO.** Este Acuerdo entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

**SEGUNDO.** Por esta única ocasión el 50% de los Consejeros se renovará a los cuatro años y medio, previa evaluación hecha por los propios Consejos. El otro 50% se renovará a los tres años siguientes. El periodo de tres años será contado a partir de la fecha de instalación del Consejo respectivo.

Dado en la Ciudad de México, D.F., a los trece días del mes de octubre de dos mil.- La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, **Julia Carabias Lillo**.- Rúbrica.

## ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, PUBLICADO EL 21 DE ABRIL DE 1995.

**DOF: 21/11/2002**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

VICTOR LICHTINGER WAISMAN, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con fundamento en los artículos 32 Bis fracciones I, II y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10 de la Ley de Planeación; 157 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 1, 5 fracciones I, XVII y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y

### CONSIDERANDO

**I.** Que mediante el acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 21 de abril de 1995, se creó el Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, con el objeto de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, el cual fue modificado por diverso publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 de octubre de 2000;

**II.** Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la creación de órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tengan entre sus funciones la asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, así como emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes;

**III.** Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en su capítulo denominado Área de Crecimiento con Calidad establece como objetivo rector, entre otros, crear condiciones para un desarrollo sustentable mediante la creación de mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad, así como replantear los instrumentos de incorporación de grupos de interés específicos en la formulación de políticas públicas;

**IV.** Que el Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, en su apartado sobre Participación Social y Rendición de Cuentas, destaca la generación de espacios y la consolidación de procesos de participación pública que promuevan la toma de decisiones y responsabilidades sobre el desarrollo sustentable y la política ambiental, considerando la equidad de género, la etnicidad y las diferencias generacionales;

**V.** Que es necesario actualizar la estructura y funciones del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable para un mejor desempeño y cumplimiento de su función como órgano de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como disponer de una nueva organización de los Consejos Consultivos Regionales, que se reagrupan en cinco regiones geográficas, para establecer y fortalecer la coordinación entre éstos, razón por la cual se requiere de una reforma que incorpore estas necesidades, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

**ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 21 DE ABRIL DE 1995**

**ARTICULO UNICO.-** Se reforman los artículos 1, 2 fracciones II, III, IV y V, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17 y 19, y se adicionan las fracciones VI, VII y VIII del artículo 2, para quedar de la siguiente forma:

**ARTICULO 1.-** Se crean el Consejo Consultivo Nacional y cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, como órganos de consulta de la Secretaría, con el objeto de facilitar la participación corresponsable de todos los sectores sociales, y fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

**ARTICULO 2.-** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- I. ....
- II. Los Consejos Regionales: Los cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable;
- III. La Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. Las Delegaciones: Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en las entidades federativas;
- V. Consejeros: Los miembros integrantes del Consejo Consultivo Nacional y de los cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable;
- VI. Grupo Operativo del Consejo Nacional: Grupo integrado por los cinco presidentes de los Consejos Consultivos Regionales, por un representante de cada región, que no sea miembro del grupo operativo de su región, por cinco representantes de cada uno de los grupos principales y el Secretariado Técnico;
- VII. Grupo Operativo del Consejo Regional: Grupo integrado por un consejero de cada entidad federativa, el presidente de la región y por el Secretariado Técnico, y
- VIII. El Secretariado Técnico: La Secretaría, sus Delegaciones Federales y el Secretario Técnico de cada región y el del nacional en su caso.

**ARTICULO 3.-** Las funciones del Consejo Consultivo Nacional y los cinco Consejos Regionales son:

- a) Asesorar a la Secretaría en la formulación, aplicación y vigilancia de las estrategias nacionales en materia de protección ambiental y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, atendiendo la situación y necesidades nacionales y regionales, y de conformidad con los compromisos internacionales asumidos, incorporando temas de análisis a petición de la Secretaría o a iniciativa del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales;
- b) Recomendar a la Secretaría las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección al medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, procurando que respondan a los intereses de los sectores sociales y se encuentren apegados a derecho;
- c) .....
- d) Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Secretaría, el Consejo Nacional y los Consejos Regionales;

de e) a h) .....

**ARTICULO 4.-** El Consejo Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- a) .....
- b) Cincuenta y cinco Consejeros Nacionales, que serán designados o electos de conformidad por lo dispuesto en el artículo séptimo de este Acuerdo;
- c) Cuarenta y dos Consejeros Regionales titulares y sus respectivos suplentes, designados o electos de conformidad por lo dispuesto en el artículo 11 de este Acuerdo, y
- d) Un Secretario Técnico, que será designado por el Titular de la Secretaría.

**ARTICULO 5.-** Para garantizar que sean representativos, los Consejeros Nacionales y Regionales serán designados o electos por sus propias instituciones, sectores u organizaciones, considerando su pluralidad y presencia a nivel nacional y regional.

Para la renovación de los Consejos se publicarán las convocatorias con sesenta días de anticipación a la fecha de instalación, las cuales deberán ser difundidas en dos diarios de circulación nacional, así como en los medios electrónicos de la Secretaría y sus respectivas Delegaciones Federales.

**ARTICULO 6.-** Para ser Consejero se requiere lo siguiente:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de edad el día de la elección;
- III. Tener reconocidos méritos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de protección ambiental, uso y manejo de los recursos naturales e impulso en el desarrollo sustentable;
- IV. Comprometerse plenamente a cumplir con los mecanismos de consulta, seguimiento e información a la sociedad, establecidas en el Reglamento Interno del Consejo, para fortalecer la participación social en materia de desarrollo sustentable, y
- V. Manifiestar amplia disposición de asumir las responsabilidades y los trabajos que se deriven del funcionamiento de los Consejos.

**ARTICULO 7.-** Los cincuenta y cinco Consejeros Nacionales serán designados o electos de la siguiente manera:

- a) Un representante del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- b) Un representante del Comité Consultivo Nacional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte;
- c) Dos Presidentes de las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales o equivalente del Congreso de la Unión;
- d) Dos Secretarios de las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales o equivalente del Congreso de la Unión;
- e) Cuatro Consejeros representantes de organizaciones con perspectiva de género;
- f) Cuatro Consejeros representantes de organizaciones de pueblos indios;
- g) Cuatro Consejeros representantes de organizaciones de jóvenes;
- h) Cuatro Consejeros representantes de organizaciones sociales cuyas actividades sociales tengan cobertura nacional;
- i) Cuatro representantes de asociaciones de profesionistas, cuyas actividades tengan cobertura nacional;
- j) Cinco representantes del Comité Consultivo Público Conjunto;
- k) Ocho Consejeros representantes de organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de conservación, restauración, protección y aprovechamiento de recursos naturales y medio ambiente;
- l) Ocho representantes de instituciones de educación superior e investigación, cuyas actividades tengan cobertura nacional, y
- m) Ocho representantes de organizaciones empresariales e industriales.

**ARTICULO 8.-** Cada Consejo Regional estará integrado por un titular y un suplente de los siguientes sectores de las entidades federativas de la región correspondiente:

- a) Organizaciones sociales;
- b) Organizaciones no gubernamentales, dedicadas a actividades de conservación, restauración, protección y aprovechamiento de recursos naturales y medio ambiente;
- c) Instituciones de Educación Superior e Investigación o de Colegios de profesionales;
- d) Organizaciones empresariales e industriales;
- e) Congresos locales, y
- f) Gobiernos de las entidades federativas.

**ARTICULO 9.-** Los cinco Consejos Regionales se constituirán agrupando las siguientes entidades federativas:

Región Noroeste.- Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora;

Región Noreste.- Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas;

Región Centro-Occidente.- Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas;

Región Centro.- Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, y

Región Sur-Sureste.- Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

**ARTICULO 10.-** Las sedes de las sesiones de los Consejos Regionales podrán ser rotatorias, de conformidad con los lineamientos y periodicidad que establecen sus respectivos Reglamentos Internos y de conformidad con los recursos financieros asignados para su operación.

Los Consejos podrán promover la consecución de fondos, debiendo notificar oportunamente al Secretariado Técnico de los recursos disponibles para cada sesión.

**ARTICULO 11.-** El Grupo Operativo del Consejo Nacional estará conformado por quince integrantes: los Presidentes de las cinco regiones y los Secretarios Técnicos de las regiones respectivas, quienes fungirán como suplentes; un representante por cada región que no sea miembro del Grupo Operativo de su región con sus respectivos suplentes; y cinco representantes de los grupos principales y sus suplentes y el Secretariado Técnico.

Los Consejos Regionales contarán con un Presidente y un Secretario; un Grupo Operativo conformado por el Presidente Regional, un Consejero representante de cada entidad federativa y un Secretariado Técnico integrado por el Secretario del Consejo; la Secretaría y representantes de las Delegaciones de la entidad en que sea sede la sesión del Consejo Regional.

Los grupos operativos se reunirán de forma regular antes de cada sesión de los consejos, sea nacional o regional. Las funciones de los grupos operativos son: apoyar a la presidencia en la preparación de las sesiones y trabajos de los consejos y dar seguimiento a los acuerdos, en coordinación con el secretariado técnico. La naturaleza de sus decisiones será de carácter propositivo, las cuales deberán ser aprobadas por la Asamblea del Consejo.

**ARTICULO 13.-** El Consejo Nacional y cada Consejo Regional adoptarán sus propios Reglamentos Internos, los cuales deberán cumplir con las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo, y deberán contener como mínimo lo siguiente:

- I. Organización y funciones;
- II. Objetivos;
- III. Reglas sobre la celebración de las sesiones, cuyo número y periodicidad estarán siempre supeditadas a la disponibilidad de recursos financieros;
- IV. Derechos y obligaciones de los consejeros titulares, donde estará previsto un capítulo de sanciones con la posibilidad de suspensión y expulsión por el incumplimiento de este Acuerdo;
- V. Integración y reglas sobre el funcionamiento de las comisiones técnicas permanentes o transitorias, subcomisiones, así como grupos de trabajo para temas específicos;
- VI. Formas de comunicación entre los consejeros, incluidos los medios electrónicos, y
- VII. Artículos transitorios, donde se establecerá la entrada en vigor y la renovación de los consejeros.

**ARTICULO 14.-** El Consejo Nacional y los Consejos Regionales, podrán establecer comisiones técnicas permanentes o transitorias, subcomisiones, así como grupos de trabajo para temas específicos, los cuales se integrarán por lo menos, por cinco Consejeros Nacionales o Regionales, respectivamente.

En el caso de los Consejos Consultivos Regionales del Noroeste y del Noreste, podrán integrarse en una sola comisión técnica permanente y grupos de trabajo conjuntos, con el objeto de tratar asuntos de carácter bilateral, así como temas específicos de la Frontera Norte.

Por lo que toca al Consejo Consultivo Regional del Sur-Sureste, podrá integrarse una comisión permanente para tratar temas específicos de la Frontera Sur.

**ARTICULO 16.-** Las observaciones y opiniones de los Consejos deberán ser únicamente para el sector medio ambiente y recursos naturales. Se adoptarán preferentemente por mayoría absoluta; en caso de no alcanzarse ésta, se aprobarán por mayoría simple, consignándose los votos divergentes y las abstenciones en el acta de la asamblea correspondiente y atendiendo a las disposiciones establecidas en los Reglamentos Internos respectivos.

Las recomendaciones y observaciones deberán contener únicamente una breve exposición de motivos y los resolutiveos de las mismas.

Cada Consejo, nombrará a un vocero que será el único facultado para hablar a nombre del mismo y dar a conocer sus recomendaciones y observaciones.

**ARTICULO 17.-** Los Consejeros Nacionales y Regionales permanecerán en su cargo tres años. El periodo se contará a partir de la fecha de instalación del Consejo respectivo. Habrá posibilidad de reelección por tan sólo un periodo más de tres años, siempre y cuando su sector lo ratifique. Los Consejeros Nacionales y Regionales no podrán ser elegidos por ningún otro sector en el periodo inmediato, luego de haber dejado su cargo de Consejero.

**ARTICULO 19.-** Las funciones del Secretario Técnico, serán las siguientes:

- I. Apoyar al Presidente del Consejo Nacional, así como a los Consejeros Nacionales, en el ejercicio de sus funciones;
- II. Suplir al Presidente del Consejo en las sesiones cuando fuere necesario;
- III. Asesorar al Consejo Nacional en la preparación de los temas a tratar, agenda y documentos de trabajo;
- IV. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias, redactar las actas de las mismas y, en su caso, nombrar a un moderador para la celebración de las mismas;
- V. Apoyar técnicamente al Presidente y al Consejo;
- VI. Difundir, en coordinación con el Consejo, las recomendaciones y observaciones adoptadas;
- VII. Llevar un registro de los miembros del Consejo y de los Consejos Regionales, y
- VIII. Las demás que le sean afines conforme a este Acuerdo y los Reglamentos.

#### **TRANSITORIO**

**UNICO.-** Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de noviembre de dos mil dos.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Víctor Lichtinger Waisman**.- Rúbrica.

## ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

**DOF: 03/10/2006**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

JOSE LUIS LUEGE TAMARGO, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con fundamento en los artículos 32 Bis fracciones I, II y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10 de la Ley de Planeación; 157 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 1, 5 fracciones I, XVII y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y

### CONSIDERANDO

Que mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995, se creó el Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, con el objeto de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, el cual fue modificado por diversos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2000 y 21 de noviembre de 2002, conformándose un Consejo Consultivo Nacional y cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable;

Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la creación de órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tengan entre sus funciones la asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, así como emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en su capítulo denominado Área de Crecimiento con Calidad establece como objetivo rector, entre otros, crear condiciones para un desarrollo sustentable mediante la creación de mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad, así como replantear los instrumentos de incorporación de grupos de interés específicos en la formulación de políticas públicas;

Que el Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, en su apartado sobre Participación Social y Rendición de Cuentas, destaca la generación de espacios y la consolidación de procesos de participación pública que promuevan la toma de decisiones y responsabilidades sobre el desarrollo sustentable y la política ambiental, considerando la equidad de género, etnia y las diferencias generacionales;

Que el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, órgano de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, requiere para un mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos y para contar con la representación de todos los grupos principales, modificar la integración del Grupo Operativo y consecuentemente el número de Consejeros que lo integran.

Que el Comité Consultivo del Acuerdo de Cooperación de América del Norte (ACAAN) se constituirá por los integrantes del Grupo Operativo del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable.

Por lo anterior, se consideró necesario reformar el Acuerdo a fin de que incorpore las modificaciones antes señaladas, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y CUATRO CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

**ARTICULO UNICO.-** Se reforman los artículos 2 fracción IV; 4 inciso a); 7 párrafo primero; 11 párrafo primero, y 16 párrafo primero, y se deroga el inciso b) del artículo 7 para quedar de la siguiente forma:

**“ARTICULO 2.-** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- I. a III.
- IV. Grupo Operativo del Consejo Nacional: Grupo integrado por los cinco Presidentes de los Consejos Consultivos Regionales, por un representante de cada región, que no sea miembro del grupo operativo de su región, por un representante de cada uno de los ocho grupos principales conformados por, jóvenes, indígenas, género, asociaciones de profesionistas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, instituciones de educación superior y empresariales, y el Secretariado Técnico.

**ARTICULO 4.-** El Consejo Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- a)
- b) Cincuenta y cuatro Consejeros Nacionales, que serán designados o electos de conformidad con lo dispuesto en el artículo séptimo de este Acuerdo;

**ARTICULO 7.-** Los cincuenta y cuatro Consejeros Nacionales se integrarán de la siguiente forma: los que se refieren a los incisos a), c), d) y j) serán los titulares de las instituciones correspondientes o los representantes que ellos designen. Los Consejeros a que se refieren el resto de los incisos del presente artículo, serán invitados de manera expresa por el Presidente del Consejo Nacional:

- a)
- b) Derogado.

**ARTICULO 11.-** El Grupo Operativo del Consejo Nacional estará conformado por dieciocho integrantes: los Presidentes de las cinco regiones y los Secretarios Técnicos de las regiones respectivas, quienes fungirán como suplentes; un representante de cada región que no sea miembro del Grupo Operativo de su región con sus respectivos suplentes; y ocho representantes de los grupos principales y sus suplentes y el Secretariado Técnico.

Los Consejos Regionales contarán con un Presidente y un Secretario Técnico; un Grupo Operativo conformado por el Presidente Regional, un Consejero representante de cada entidad federativa y un Secretariado Técnico integrado por el Secretario del Consejo, la Secretaría y representantes de las Delegaciones de la entidad en que sea sede la sesión del Consejo Regional.

**ARTICULO 16.-** Las observaciones, opiniones y recomendaciones que emitan los Consejos deberán referirse únicamente a las materias o aspectos relacionados con el sector de medio ambiente y recursos naturales y se adoptarán preferentemente por mayoría absoluta; en caso de no alcanzarse ésta, se aprobarán por mayoría simple, consignándose los votos divergentes y las abstenciones en el acta de la sesión correspondiente y atendiendo a las disposiciones establecidas en los Reglamentos Internos respectivos.”

### **TRANSITORIO**

**UNICO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de septiembre de dos mil seis.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **José Luis Luege Tamargo**.- Rúbrica



## ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CREAN EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL, SEIS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES Y TREINTA Y DOS CONSEJOS CONSULTIVOS NÚCLEO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

**DOF: 14/03/2008**

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32 Bis, fracciones I, II y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10 de la Ley de Planeación; 157 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 5, fracciones XV y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y

### CONSIDERANDO

Que es un compromiso del Estado la protección y restauración del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, por lo que es necesario realizar acciones a escala nacional, que trasciendan las esferas de actuación de una sola dependencia o institución gubernamental, para que involucren la participación activa de la sociedad en su conjunto y orientar los procesos productivos, de protección y restauración del medio ambiente y del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, para asegurar que la planeación y administración de la base de recursos naturales de nuestro país se realice en forma acorde con las necesidades y la realidad nacional;

Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece como base para propiciar el desarrollo sustentable, la de garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como uno de sus objetivos nacionales el de asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras;

Que el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, en su apartado sobre Participación Ciudadana, Transparencia, Género y Etnia, destaca como objetivo el de establecer una participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad, y en todos los órdenes de gobierno, para la formulación de políticas y la adopción de compromisos conjuntos que contribuyan al desarrollo sustentable de nuestro país;

Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente también prevé la creación de órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tengan entre sus funciones la asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, así como el emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes en la materia;

Que mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995, se creó el Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, como órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el objeto de fomentar la protección, restauración y

conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, el cual fue modificado por los diversos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 26 de octubre de 2000, 21 de noviembre de 2002 y 3 de octubre de 2006;

Que los órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Nacional y Regionales para el Desarrollo Sustentable, han tenido una participación destacada de los sectores social, no gubernamental, académico, empresarial, organizaciones de mujeres y/o con perspectiva de género, pueblos indígenas, organizaciones de jóvenes y gubernamental, en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas públicas en materia de medio ambiente y recursos naturales;

Que es necesario contar con una nueva estructura y funciones de dichos órganos de consulta, y disponer de una nueva organización geográfica, a fin de establecer y fortalecer la coordinación entre éstos y los diversos sectores de la sociedad, para asegurar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva y garantizar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, razón por la cual se requiere prever estas necesidades, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

#### **ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CREAN EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL, SEIS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES Y TREINTA Y DOS CONSEJOS CONSULTIVOS NÚCLEO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

**ARTICULO 1.** Se crean el Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable, como órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el objeto de facilitar la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad para promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, los recursos naturales y, los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

**ARTICULO 2.** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- I. Consejo Nacional:** El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable;
- II. Consejos Regionales:** Los seis Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable;
- III. Consejos Núcleo:** Los treinta y dos Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable que operen en las entidades federativas;
- IV. Consejos:** Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable Nacional, Regionales y los Consejos Núcleo;
- V. Consejeros:** Los integrantes de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable;
- VI. Coordinador del Consejo Núcleo:** El representante del Consejo Consultivo Núcleo de cada entidad federativa, elegido por los Consejeros;
- VII. Delegaciones:** Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ubicadas en las entidades federativas;
- VIII. Grupo Operativo del Consejo Nacional:** El Grupo integrado por los Presidentes de los Consejos Regionales y un representante de cada Consejo Regional, que no sea miembro del grupo operativo de su región, así como por dos Consejeros Representantes de los Grupos Principales y por el Secretariado Técnico;
- IX. Grupo Operativo del Consejo Regional:** El Grupo integrado por los Coordinadores de los Consejos Núcleo de las entidades federativas que integran el Consejo Regional, el Presidente y el Secretariado Técnico de dicho Consejo Regional;
- X. Grupos Principales:** Los sectores académico, empresarial, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres o con perspectiva de género, pueblos indígenas, organizaciones de jóvenes y sector gubernamental, legislativo y ejecutivo;
- XI. Organizaciones de jóvenes:** Las agrupaciones, redes e instituciones de personas entre 18 y 29 años de edad, enfocadas a la promoción de acciones orientadas al desarrollo sustentable y la preservación de los recursos naturales;

- XII. Organizaciones de mujeres o con perspectiva de género:** Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor del adelanto de las mujeres o desde la perspectiva de género con respecto al aprovechamiento y conservación sustentable de los recursos naturales;
- XIII. Organizaciones no Gubernamentales:** Las organizaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, dedicadas a promover el desarrollo sustentable y la conservación de los recursos naturales;
- XIV. Pueblos indígenas:** Aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país, al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;
- XV. Secretaría:** La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XVI. Secretariado técnico:** La Secretaría y sus Delegaciones Federales, incluyendo el Secretario Técnico de cada región y el del Consejo Nacional;
- XVII. Sector académico:** Las Universidades, Institutos y Centros de enseñanza e investigación, de carácter público y privado, dedicados a la enseñanza, investigación y transferencia de tecnología, relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales;
- XVIII. Sector empresarial:** Las personas físicas y morales que realicen actividades de comercio, servicios, turismo, industriales, extractivas o de transformación que se encuentren establecidos, y
- XIX. Sector social:** El conjunto de organizaciones, asociaciones, sociedades, cooperativas o uniones no dependientes del sector público o privado que tengan entre su objeto la protección conservación del medio ambiente, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

**ARTICULO 3.** Las funciones del Consejo Nacional y de los seis Consejos Regionales son las siguientes:

- I.** Asesorar a la Secretaría en la formulación, aplicación y vigilancia de las estrategias nacionales en materia de protección, restauración y conservación ambiental, así como de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, atendiendo la situación y necesidades nacionales y regionales, y de conformidad con los compromisos internacionales asumidos, incorporando temas de análisis a petición de la Secretaría o a iniciativa del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales;
- II.** Formular recomendaciones a la Secretaría respecto de las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección, restauración y conservación del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, procurando que respondan a los intereses sociales y se encuentren apegadas a derecho;
- III.** Evaluar periódicamente los resultados de las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección, restauración y conservación del medio ambiente y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir de los informes que proporcione la Secretaría, o con base en los estudios que lleven a cabo o promuevan los propios consejos;
- IV.** Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Secretaría, el Consejo Nacional y los Consejos Regionales;
- V.** Elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y procedimientos relativos a la protección, restauración y conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- VI.** Coordinarse con espacios de participación ciudadana nacionales y de otros países, a fin de intercambiar experiencias;
- VII.** Analizar y emitir opiniones, propuestas y recomendaciones en asuntos y casos específicos en materia de protección, restauración y conservación del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de competencia de la Secretaría, para que sean considerados en la agenda de trabajo de otros espacios de participación social de la Secretaría y del sector que coordina;
- VIII.** Opinar sobre los lineamientos que deban regir la participación de la Secretaría en las representaciones y delegaciones ante foros nacionales e internacionales en la materia, y
- IX.** Dar seguimiento a las acciones de la Secretaría en las materias de su competencia.

**ARTICULO 4.** El Consejo Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- I. Un Presidente, que será el titular de la Secretaría;
- II. Un Secretario Técnico, designado por el Presidente del Consejo;
- III. Dieciséis consejeros representantes de los grupos principales, designados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de este Acuerdo;
- IV. Los seis presidentes de los Consejos Regionales, quienes fungirán como titulares o, los seis secretarios técnicos respectivos, quienes fungirán como suplentes;
- V. Los treinta y dos consejeros representantes de los Consejos Núcleo quienes fungirán como titulares o, sus respectivos suplentes, electos conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de este Acuerdo, y

El Presidente del consejo nacional podrá invitar a participar a representantes de otros consejos y organismos consultivos de participación ciudadana del sector ambiental con cobertura nacional, cuando por razón de la materia y en función de los asuntos a tratar, se estime conveniente su participación.

Dichos representantes tendrán derecho a voz pero no a voto.

**ARTICULO 5.** Los dieciséis Consejeros Nacionales de los grupos principales, serán invitados de manera expresa por el Presidente del Consejo Nacional. Entre ellos, deberá invitarse a un Senador integrante de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Cámara de Senadores o, su suplente, así como a un Diputado integrante de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Cámara de Diputados o su suplente.

**ARTICULO 6.** Las funciones del Secretario Técnico del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales serán las siguientes:

- I. Apoyar a los presidentes de los consejos y a los consejeros, en el ejercicio de sus funciones;
- II. Suplir a los presidentes de los consejos en las sesiones cuando fuere necesario;
- III. Asesorar a los consejos en la preparación de los temas a tratar, agenda y documentos de trabajo;
- IV. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias, redactar las actas correspondientes y, en su caso, nombrar a un coordinador para el desarrollo de las reuniones;
- V. Difundir por acuerdo del Consejo, las recomendaciones y observaciones aprobadas, y
- VI. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que les asignen el presente Acuerdo y el Reglamento Interno.

**ARTICULO 7.** Los seis Consejos Regionales se constituirán agrupando las siguientes entidades federativas:

- I. **Región Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora;
- II. **Región Noreste:** Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas;
- III. **Región Occidente:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Querétaro;
- IV. **Región Centro:** Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala;
- V. **Región Sur:** Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.
- VI. **Región Sureste:** Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

**ARTICULO 8.** Cada Consejo Regional estará conformado de la siguiente manera:

- I. El coordinador de cada uno de los Consejos Núcleo, y
- II. Tres consejeros, titulares o sus suplentes, electos en cada uno de los Consejos Núcleo que conformen la región.

El Consejo Regional contará con un Presidente y un Secretario Técnico, que serán electos de entre los integrantes del propio Consejo Regional.

**ARTICULO 9.** Las sedes para la realización de las sesiones de los Consejos Regionales podrán ser rotatorias entre las entidades que los conforman, de acuerdo con los lineamientos y periodicidad que se establezcan en el Reglamento Interno de los consejos y con los recursos financieros asignados para su operación.

Los consejos podrán promover la consecución de fondos, debiendo notificar oportunamente al Secretariado Técnico de los recursos disponibles para cada sesión.

**ARTICULO 10.** El Consejo Nacional y los Consejos Regionales contarán con un Grupo Operativo, respectivamente, el cual estará integrado de la siguiente manera:

I. Para el Consejo Nacional:

- a) Los seis presidentes de los Consejos Regionales o los secretarios técnicos, quienes fungirán como suplentes;
- b) Un representante de cada Consejo Regional, o su suplente, elegido por su propio Consejo, que no sea miembro del Grupo Operativo de su región;
- c) Dos consejeros representantes de los grupos principales, o sus suplentes, designados por el propio Consejo Nacional, y
- d) El Secretariado Técnico.

II. Para los Consejos Regionales:

- a) El Presidente del Consejo Regional;
- b) Los coordinadores de los Consejos Núcleo, de las entidades federativas que integran el Consejo Regional o sus suplentes, y
- c) El Secretariado Técnico.

Los grupos operativos se reunirán de forma regular antes de cada sesión de los consejos. Su función será apoyar a la Presidencia en la preparación de las sesiones y trabajos de los consejos; dar seguimiento a los acuerdos, en coordinación con el Secretariado Técnico y, mejorar la operación de los consejos. La naturaleza de sus decisiones será de carácter propositivo y éstas serán sometidas para consideración y, en su caso, aprobación del pleno del Consejo.

**ARTICULO 11.** Las funciones de los Consejos Núcleo son las siguientes:

- I. Asesorar a la Delegación de la entidad federativa de que se trate, en la aplicación de las políticas, programas, estudios, proyectos, y acciones específicas en materia de protección, restauración y conservación del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de competencia federal que se realice en la entidad que corresponda;
- II. Evaluar los resultados de las acciones específicas en materia de protección, restauración y conservación del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de competencia federal, a partir de los informes que proporcione la Delegación, o con base en los estudios que lleven a cabo o promuevan los propios núcleos;
- III. Recomendar a la Delegación de la entidad federativa de que se trate, las acciones para mejorar la aplicación de las políticas, programas, estudios, proyectos, y acciones específicas en materia de protección, restauración y conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de competencia federal que se realice en la entidad que corresponda;
- IV. Coordinarse con espacios de participación ciudadana encargados de analizar, evaluar y promover la gestión de materias de competencia estatal y municipal a fin de establecer una visión integral de los temas de protección, restauración y conservación del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales que atañen a la entidad federativa correspondiente, y

- V. Presentar propuestas, proyectos o recomendaciones al Consejo Consultivo Regional para el desarrollo sustentable respectivo que mejoren la gestión de la protección, restauración y conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales e informar los acuerdos y avances correspondientes a los integrantes del propio núcleo.

**ARTICULO 12.** Los Consejos Núcleo se conformarán por diez consejeros, integrados por el Delegado de la Secretaría en la entidad federativa de que se trate, quien fungirá como Secretario Técnico y nombrará a un Subdelegado como su suplente, y nueve consejeros que representen a los siguientes grupos principales:

- I. Académico;
- II. Empresarial;
- III. Organizaciones No Gubernamentales;
- IV. Sector social;
- V. Poder Ejecutivo de la entidad federativa;
- VI. Poder Legislativo de la entidad federativa;
- VII. Organizaciones de jóvenes;
- VIII. Pueblos indígenas;
- IX. Organizaciones de mujeres y/o con perspectiva de género, y

Por cada Consejero representante de los grupos principales, se elegirá a su respectivo suplente.

**ARTICULO 13.** Con el propósito de que los diversos sectores de la sociedad estén representados en los Consejos Núcleo, los consejeros serán propuestos por sus propias instituciones u organizaciones.

Para la integración y renovación de los Consejos Núcleo, se publicarán las convocatorias con quince días naturales de anticipación a la fecha del proceso de elección de los consejeros. La publicación de la convocatoria se hará en, al menos, un diario de circulación nacional, así como en los medios de comunicación de que dispongan la Secretaría y sus delegaciones.

**ARTICULO 14.** Los Consejos Núcleo, deberán elegir de entre sus miembros a:

- I. Un Coordinador y su suplente, quien lo representará en el Consejo Regional respectivo y en el Grupo Operativo del propio Consejo Regional;
- II. Tres consejeros, titulares y sus respectivos suplentes, para representar al Consejo Núcleo en el Consejo Regional, y
- III. Un Consejero titular, y su suplente, para representarlo en el Consejo Nacional.

**ARTICULO 15.** Las funciones del Coordinador del Consejo Núcleo serán las siguientes:

- I. Coordinar con el Secretario Técnico el desarrollo de las funciones del Consejo;
- II. Convocar en coordinación con el Secretario Técnico a las sesiones del Consejo Núcleo y proponer la agenda a desahogar en las mismas;
- III. Elaborar en coordinación con el Secretario Técnico las minutas y el seguimiento de acuerdos del Consejo Núcleo;
- IV. Representar al Consejo Núcleo en las reuniones de Grupo Operativo del Consejo Regional;
- V. Representar al Consejo Núcleo de su entidad en las reuniones convocadas por otros organismos o instancias de participación social, locales o regionales, y
- VI. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que les asignen el presente Acuerdo y el Reglamento Interno.

**ARTICULO 16.** El Consejo Nacional, a propuesta del Secretario Técnico, aprobará el Reglamento Interno que lo regirá, así como a los Consejos Regionales y Núcleo, el cual deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. Organización y funciones;
- II. Objetivos;
- III. Reglas sobre la celebración de las sesiones, cuya periodicidad estará siempre supeditada a la disponibilidad de recursos financieros;
- IV. Derechos y obligaciones de los consejeros titulares y suplentes, donde estará previsto un capítulo de sanciones con la posibilidad de suspensión y expulsión por el incumplimiento de este Acuerdo y del propio reglamento;
- V. Integración y reglas sobre el funcionamiento de las comisiones técnicas permanentes, así como grupos de trabajo para temas específicos;
- VI. Formas de comunicación entre los consejeros, y
- I. VII. Entrada en vigor.

**ARTICULO 17.** Los Consejos Nacional y Regionales podrán establecer comisiones técnicas, así como grupos de trabajo para el análisis de temas específicos, elaboración e integración de opiniones y recomendaciones que serán sometidas a la aprobación del Consejo correspondiente. Tanto las comisiones como los grupos de trabajo se integrarán con un mínimo de tres consejeros.

Los consejeros podrán crear grupos o redes de trabajo para tratar temas de interés común en la región.

**ARTICULO 18.** Los Consejos Nacional y Regionales deberán sesionar de manera ordinaria al menos dos veces por año y, de manera extraordinaria, cuando dos terceras partes de los consejeros lo soliciten o a petición expresa del Presidente del Consejo respectivo.

Los Consejos Núcleo sesionarán de manera ordinaria cuando menos cuatro veces al año y, de forma extraordinaria, cuando dos terceras partes de los consejeros lo soliciten o a petición expresa del Secretario Técnico.

**ARTICULO 19.** Las recomendaciones que emitan los Consejos Nacional, Regionales y Núcleo deberán referirse únicamente a las materias o aspectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, competencia de la Secretaría y contendrán una breve exposición de motivos y fundamentos, así como los resolutivos de las mismas; asimismo, deberán de ser aprobadas por mayoría simple, consignándose en el acta de la sesión correspondiente los votos a favor, los divergentes y las abstenciones.

Adicionalmente, las recomendaciones deberán cumplir con los procedimientos y requisitos establecidos en el Reglamento Interno que apruebe el Consejo Nacional.

Cuando la Secretaría, sus órganos desconcentrados u organismos descentralizados, deban resolver un asunto sobre el cual el Consejo les hubiese remitido una recomendación, deberán motivar la razón de su aceptación o rechazo a la misma.

**ARTICULO 20.** Para ser Consejero se requiere lo siguiente:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de edad el día de la elección;
- III. Tener experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de protección ambiental, uso y manejo de los recursos naturales e impulso al desarrollo sustentable;
- IV. Comprometerse a participar en los mecanismos de consulta, seguimiento e información a la sociedad, establecidos en Reglamento Interno de los consejos, para fortalecer la participación social en materia de desarrollo sustentable;

Una vez electos, deberán firmar una carta compromiso donde se establezcan los principios y valores que rijan su actuación como Consejero, y acepten someterse a los procesos de evaluación del desempeño de su función que se definan por parte de los consejos y la Secretaría.

**ARTICULO 21.** Los consejeros permanecerán en su cargo tres años. El periodo se contará a partir de la fecha de instalación del Consejo respectivo. Habrá posibilidad de reelección por un solo periodo más, siempre y cuando su sector lo reelija.

Los consejeros que hayan ejercido esa función en dos periodos consecutivos, no podrán ser elegidos por ningún sector para ejercer dicha función por un tercer periodo inmediato siguiente.

**ARTICULO 22.** Los asuntos no previstos en este Acuerdo y las controversias que se deriven de su aplicación e interpretación, serán resueltos por el Consejo Nacional.

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Se abrogan el Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional y Cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995, así como sus diversos modificatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2000, 21 de noviembre de 2002 y 3 de octubre de 2006.

Asimismo, se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan al presente Acuerdo.

**TERCERO.** Los consejos a que se refiere el presente Acuerdo, deberán estar integrados en un plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor del mismo.

**CUARTO.** Las personas que hayan formado parte de los Consejos Consultivos durante dos periodos consecutivos previos a la entrada en vigor del presente Acuerdo, no podrán ser elegidos por ningún sector para el periodo 2008-2011.

**QUINTO.** En el caso del Consejo Núcleo del Distrito Federal, el cargo de Secretario Técnico recaerá en el servidor público que designe el titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La asesoría, evaluaciones y recomendaciones del Consejo Núcleo del Distrito Federal se dirigirán a la unidad administrativa señalada en el párrafo anterior, la cual realizará las gestiones necesarias para su atención.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los once días del mes de marzo de dos mil ocho.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Juan Rafael Elvira Quesada**.- Rúbrica.



# ACUERDO POR EL QUE SE CREAN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

**DOF: 29/09/2011**

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32 Bis, fracciones XVII y XLI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5, fracción XVI, 157 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5, fracciones XVII y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y

## CONSIDERANDO

Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone que el Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la política ambiental y de recursos naturales y, en concordancia con lo anterior, dicho ordenamiento legal faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para crear órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales;

Que el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, suscrito por los Gobiernos de Canadá, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1993 prevé entre sus objetivos el de fomentar la participación de la sociedad en el establecimiento de las políticas ambientales, señalando que cada país puede constituir un comité consultivo nacional integrado por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, cuyo objetivo sea asesorar en la aplicación y desarrollo del propio Acuerdo;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en los Objetivos Nacionales 7 y 8 prevé que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país e indica que, se asegurará la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras;

Que el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, en su apartado denominado Participación Ciudadana, Transparencia, Género y Etnia destaca como objetivo el de establecer una participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad para la formulación de políticas y la adopción de compromisos conjuntos que contribuyan al desarrollo sustentable de nuestro país;

Que el 14 de marzo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable, como órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el objeto de facilitar la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad en la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y los recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

Que en el ámbito internacional, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha cumplido los compromisos adoptados por México en lo relacionado con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y

Desarrollo y la Declaración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, facilitando la participación de la ciudadanía en la política ambiental;

Que en el ámbito nacional la experiencia demuestra que la participación de los sectores no gubernamentales en órganos consultivos facilita el proceso de diseño, aplicación y cumplimiento de las políticas públicas y de las acciones concretas que se realizan a partir de los compromisos internacionales adoptados por nuestro país, pues, además de propiciar el intercambio de información actualizada, permite conocer la interpretación de quienes comparten con las autoridades la responsabilidad de cuidar, preservar y proteger el medio ambiente, y

Que en este contexto y con la finalidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la preservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales se estima necesario modificar la estructura y funciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable que actualmente coadyuvan con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para ampliar el margen de participación ciudadana en las políticas nacionales en materia ambiental, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO POR EL QUE SE CREAN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

### **CAPITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.** Se crean el Consejo Consultivo Nacional, con seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable, como órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que faciliten la participación de la ciudadanía en la política ambiental, así como en el análisis de temas nacionales e internacionales en materia de medio ambiente y recursos naturales.

**Artículo 2.** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- I. Comisión Técnica:** Cada uno de los grupos de trabajo temáticos, conformados en los Consejos Nacional y Regionales;
- II. Comunidades Indígenas:** Son aquellas integrantes de un pueblo indígena que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que se encuentran organizadas de acuerdo con sus usos y costumbres;
- III. Consejo Nacional:** El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable;
- IV. Consejo Núcleo:** Cada uno de los treinta y dos Consejos constituidos en las entidades federativas del país;
- V. Consejo Regional:** Cada uno de los seis Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable;
- VI. Coordinador o Coordinadora de la Comisión Técnica:** Integrante del Consejo electo o electa para organizar el trabajo de la Comisión Técnica respectiva;
- VII. Coordinador o Coordinadora del Comité Consultivo Nacional:** Integrante del Comité Consultivo Nacional electo o electa para representar y coordinar las actividades del mismo;
- VIII. Coordinador o Coordinadora del Consejo Núcleo:** Integrante del Consejo electo o electa para representar y coordinar las actividades del mismo;
- IX. Delegaciones:** Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en las entidades federativas;
- X. Grupo Operativo:** Conjunto de integrantes de los Consejos que se conforma para hacer más eficiente la labor de los Consejos Nacional y Regionales;
- XI. Integrantes de los Consejos:** Los Consejeros y las Consejeras que forman parte de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable;

- XII. Organizaciones de jóvenes:** Organizaciones y redes de personas entre 18 y 29 años de edad, que promuevan la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad;
- XIII. Organizaciones de mujeres o con perspectiva de género:** Organizaciones de la sociedad civil que trabajen a favor del adelanto de las mujeres o desde la perspectiva de género, en cuanto al acceso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección al ambiente y la biodiversidad;
- XIV. Organizaciones no gubernamentales:** Sociedades o asociaciones civiles sin fines de lucro y legalmente constituidas, cuyo objetivo social primordial sea la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad;
- XV. Pueblos indígenas:** Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;
- XVI. Secretaría:** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XVII. Sector académico:** Universidades, institutos y centros de investigación, públicos o privados, dedicados a la enseñanza, investigación e innovación tecnológica en las áreas de medio ambiente y recursos naturales;
- XVIII. Sector empresarial:** Personas físicas o morales que realicen actividades de comercio, servicios, turismo, industriales, extractivas o de transformación que se encuentren formalmente establecidos, y
- XIX. Sector social:** Organizaciones, asociaciones, sociedades, cooperativas o uniones no dependientes del sector público o privado, relacionadas con la extracción, transformación, aprovechamiento y distribución de los recursos naturales o que tengan dentro de sus objetivos la protección y conservación del medio ambiente, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

**Artículo 3.** Los y las integrantes de los Consejos Nacional, Regional y Núcleo deberán cumplir con lo siguiente:

- I.** Para ser Consejero o Consejera, sin perjuicio de lo que establezca la Convocatoria respectiva para el proceso de elección, se requiere:
  - a)** Ser ciudadano o ciudadana de los Estados Unidos Mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos;
  - b)** Ser mayor de edad el día de la elección;
  - c)** Acreditar su experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad;
  - d)** Acreditar la pertenencia o representatividad del sector, organización, pueblo o comunidad indígena que proponga a la persona;
  - e)** Manifestar por escrito bajo protesta de decir verdad no tener conflicto de interés con la Secretaría o haber sido sancionado por el incumplimiento de la legislación ambiental y las disposiciones jurídicas que de ella emanen, y
  - f)** No tener cargo de representación popular alguno al momento de la elección.
- II.** Las personas electas por sus representados, para formalizar su consentimiento al cargo de Consejero o Consejera, deberán firmar una carta compromiso mediante la cual aceptan:
  - a)** Ser integrantes de los Consejos asumiendo todas las responsabilidades inherentes al nombramiento, y
  - b)** Que el cargo es de carácter honorario, manifestando expresamente estar enterados y de acuerdo en no recibir pago alguno por su participación en cualquiera de las sesiones de trabajo o eventos en los que representen a los Consejos.
- III.** Los Consejeros y Consejeras tendrán las siguientes obligaciones:
  - a)** Dar a conocer a sus representados la información que reciban de la Secretaría, y

- b) Cumplir con lo establecido en el presente Acuerdo y en el Reglamento Interno de los Consejos.

**Artículo 4.** Para la integración y renovación de los Consejos Núcleo, se publicará la convocatoria al menos en un diario de circulación nacional, así como en los medios de comunicación de que disponga la Secretaría y sus Delegaciones, con treinta días naturales de anticipación al proceso de elección de Consejeros y Consejeras que representen a los sectores académico, empresarial y social, de las organizaciones de jóvenes, mujeres o con perspectiva de género y no gubernamentales, así como de los pueblos y comunidades indígenas.

**Artículo 5.** Los y las integrantes de los Consejos Nacional, Regionales y Núcleo permanecerán en su cargo tres años. El periodo se contará a partir de la fecha de instalación del Consejo respectivo. Habrá posibilidad de reelección por un solo periodo más, siempre y cuando el sector que representa lo reelija en el subsecuente proceso de renovación de los Consejos.

Quienes hayan ejercido esa función en dos periodos, no podrán ser elegidos por ningún Sector para ser miembro de los Consejos por un tercer periodo.

**Artículo 6.** Las recomendaciones que emitan los Consejos deberán referirse únicamente a las materias o aspectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales de competencia federal.

Las recomendaciones deberán de ser aprobadas por consenso o mayoría simple y contendrán una breve exposición de motivos y fundamentos, así como las consideraciones y conclusiones a las que arribó el Consejo respectivo después del análisis del tema específico, consignándose en el acta de la sesión correspondiente los acuerdos adoptados.

## CAPITULO II

### DEL CONSEJO NACIONAL

#### SECCION I

#### DE LA INTEGRACION

**Artículo 7.** El Consejo Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- I. Un Presidente o Presidenta, que será el o la titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien podrá ser suplido por un servidor o servidora pública que ocupe alguna de las Subsecretarías;
- II. Un Secretario Técnico o Secretaria Técnica que será quien ocupe la titularidad de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría o su suplente;
- III. El o la titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría o su suplente, quien ocupará la Secretaría Técnica del Comité Consultivo Nacional a que se refiere el Artículo 15 del presente Acuerdo;
- IV. Los seis Presidentes y Presidentas de los Consejos Regionales o quienes ocupen las Secretarías Técnicas que fungirán como suplentes;
- V. Treinta y dos representantes de los Consejos Núcleo, y
- VI. Trece Consejeros y Consejeras invitados directamente por el o la titular de la Secretaría, conforme a la siguiente distribución:
  1. Siete especialistas en medio ambiente y recursos naturales sin suplentes;
  2. Tres expertos o expertas en los temas derivados del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, sin suplentes;
  3. Tres ciudadanos o ciudadanas miembros de los siguientes Consejos o sus suplentes:
    - a) Uno o una del Instituto Mexicano de la Juventud;

- b) Uno o una de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y
- c) Uno o una del Instituto Nacional de las Mujeres.

La Presidencia del Consejo Nacional podrá invitar a las sesiones de trabajo, con derecho a voz pero sin voto, a representantes de otros órganos de consulta del sector medio ambiente y recursos naturales, cuando por la materia y en función de los asuntos a tratar, se estime conveniente su participación.

## SECCION II

### DE LA OPERACION

**Artículo 8.** El Consejo Nacional deberá sesionar de manera ordinaria al menos dos veces por año y, de manera extraordinaria, cuando dos terceras partes de los miembros lo soliciten o a petición expresa de la Presidencia del Consejo, en el lugar y fecha que determine la convocatoria, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Reglamento Interno de los Consejos.

Las sesiones se considerarán instaladas cuando se reúna el quórum de cincuenta más uno del total de integrantes.

**Artículo 9.** En la toma de decisiones privilegiarán el consenso, si se agotan todos los esfuerzos y no se ha llegado a un acuerdo, la decisión, en última instancia, se tomará por el voto de la mayoría simple de los integrantes presentes.

## SECCION III

### DE LAS FUNCIONES

**Artículo 10.** Las funciones del Consejo Nacional son las siguientes:

- I. Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política nacional que ésta aplica, así como en aquellos temas internacionales que la misma someta a su consulta;
- II. Analizar la aplicación de leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y procedimientos de competencia federal, en materia de medio ambiente y recursos naturales;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones que deriven del análisis de asuntos incluidos en los programas de trabajo de los Consejos y de temas específicos que someta a su consideración la Secretaría;
- IV. Participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos que promueva la Secretaría, que fomenten la corresponsabilidad y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana;
- V. Fomentar la coordinación de acciones conjuntas con otros espacios de participación ciudadana nacionales y de otros países, a fin de intercambiar experiencias que enriquezcan la labor de los Consejos, y
- VI. Aprobar el programa de trabajo del Consejo y el informe anual de las actividades realizadas, que se integre por las comisiones técnicas conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno.

**Artículo 11.** El Consejo Nacional, a propuesta de la Secretaría Técnica, aprobará el Reglamento Interno que regirá a los Consejos Nacional, Regionales y Núcleo el cual deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. Objetivo;
- II. Integración de los Consejos;
- III. Funciones y atribuciones;
- IV. Derechos y obligaciones de los integrantes de los Consejos;
- V. Operación de los Consejos, y
- VI. Entrada en vigor.

**Artículo 12.** Las atribuciones del Presidente o Presidenta del Consejo Nacional serán las siguientes:

- I. Presidir las sesiones del Consejo Nacional;
- II. Coordinar las actividades del Consejo de manera directa o por conducto de la Secretaría Técnica;
- III. Proponer a los integrantes del Consejo los temas específicos en los cuales sea de interés del sector ambiental, consultar a este órgano consultivo;
- IV. Designar al Subsecretario o Subsecretaria que fungirá como su suplente en las sesiones del Consejo Nacional;
- V. Invitar a quienes fungirán como Consejeros y Consejeras invitados o invitadas permanentes del Consejo Nacional;
- VI. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y el Reglamento Interno de los Consejos.

**Artículo 13.** Las atribuciones de quien ocupe la Secretaría Técnica serán las siguientes:

- I. Apoyar a la Presidencia en el ejercicio de sus funciones;
- II. Colaborar en la preparación de los temas a tratar, agendas, programas de trabajo, informes de actividades y documentos que se requieran para las sesiones del Consejo;
- III. Convocar, a nombre de la Presidencia a sesiones ordinarias y extraordinarias, elaborar las actas correspondientes, así como colaborar en la preparación y el desarrollo de las reuniones;
- IV. Dar seguimiento a las recomendaciones y acuerdos del Consejo;
- V. Recibir las inquietudes y sugerencias de los integrantes del Consejo y canalizarlas a la Presidencia;
- VI. Integrar y mantener actualizada la documentación de las sesiones de los Consejos;
- VII. Coordinar el desarrollo de actividades del Comité Consultivo Nacional conjuntamente con quien represente el área de asuntos internacionales de la Secretaría;
- VIII. Convocar al Grupo Operativo y a las Comisiones Técnicas;
- IX. Participar con voz pero sin voto en las sesiones de los Consejos, Grupo Operativo y Comisiones Técnicas;
- X. Promover la vinculación de actividades de los Consejos con otros órganos de consulta del sector ambiental;
- XI. Proponer al Consejo Nacional el Reglamento Interno que regirá a los Consejos Nacional, Regionales y Núcleo, y
- XII. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y el Reglamento Interno de los Consejos.

**Artículo 14.** Los asuntos no previstos en este Acuerdo y las controversias que se deriven de su aplicación e interpretación, serán resueltos por el Consejo Nacional.

#### SECCION IV

##### DEL COMITE CONSULTIVO NACIONAL

**Artículo 15.** Al interior del Consejo Nacional, se constituye el Comité Consultivo Nacional el cual estará integrado por las siguientes personas:

- I. Las seis personas que ocupen las presidencias de los Consejos Regionales;
- II. Los tres expertos y expertas en los temas vinculados al Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y
- III. El o la representante de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, que estará a cargo de la Secretaría Técnica del Comité, participando con voz pero sin voto, y

El Comité Consultivo Nacional contará con un Coordinador o Coordinadora, elegido(a) por los propios integrantes del Comité, de entre ellos(as) mismos(as).

**Artículo 16.** Las funciones del Comité Consultivo Nacional serán las siguientes:

- I. Analizar y emitir las opiniones de los asuntos o consultas que le solicite la Secretaría en materia de aplicación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte;
- II. Proponer temas específicos de estudio y análisis de interés del país;
- III. Opinar sobre los asuntos analizados y someter las recomendaciones al Pleno del Consejo Nacional para su aprobación;
- IV. Interactuar con los Comités Consultivos Nacionales de Estados Unidos de América y Canadá, referidos en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, a fin de intercambiar experiencias, y
- V. Proponer reuniones de diálogo de temas propuestos por el Comité Consultivo Público Conjunto y los que considere necesarios.

**Artículo 17.** Las atribuciones de quien ocupe la Coordinación del Comité Consultivo Nacional serán las siguientes:

- I. Convocar conjuntamente con la Secretaría Técnica del propio Comité, a las sesiones de trabajo;
- II. Coordinar el desarrollo de las funciones y elaborar las minutas y el seguimiento de acuerdos del Comité, en coordinación con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional;
- III. Presentar al Pleno del Consejo Nacional los informes de actividades, así como las propuestas de recomendaciones que se deriven de los asuntos analizados;
- IV. Representar al Comité Consultivo Nacional en las reuniones que se deriven de los asuntos relacionados con el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y
- V. Las demás que le confiera el Reglamento Interno de los Consejos.

**Artículo 18.** Las atribuciones de quien ocupe la Secretaría Técnica del Comité Consultivo Nacional serán las siguientes:

- I. Apoyar a los integrantes del Comité Consultivo Nacional en el ejercicio de sus funciones, conjuntamente con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional;
- II. Promover la participación de los integrantes del Comité Consultivo Nacional en las sesiones de la Comisión para la Cooperación Ambiental y demás eventos relacionados con el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte;
- III. Colaborar en la elaboración del programa de trabajo, las agendas y la minutas de las reuniones del Comité, y
- IV. Las demás que le confiera el Reglamento Interno de los Consejos.

## SECCION V

### DE LOS ORGANOS DE APOYO

**Artículo 19.** El Consejo Nacional contará con un Grupo Operativo integrado de la siguiente manera:

- I. Las seis personas que ocupen las Presidencias de los Consejos Regionales o sus suplentes;
- II. Las y los Coordinadores de cada una de las Comisiones Técnicas del Consejo, y
- III. La persona a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo.

**Artículo 20.** Las funciones del Grupo Operativo del Consejo serán las siguientes:

- I. Apoyar a la Presidencia en la preparación de las sesiones y trabajos del Consejo;
- II. Analizar y evaluar la pertinencia de las recomendaciones emitidas por los Consejos Nacional y Regionales;
- III. Coordinar la elaboración del programa de trabajo y de los informes anuales de las actividades realizadas por el Consejo;
- IV. Dar seguimiento a los acuerdos en coordinación con la Secretaría Técnica, y

- V. Proponer los procedimientos que permitan hacer más eficiente la operación del Consejo.

**Artículo 21.** El Consejo Nacional podrá establecer comisiones técnicas, para el análisis de temas específicos de interés regional o sectorial, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interno de los Consejos.

### CAPITULO III

#### DE LOS CONSEJOS REGIONALES

##### SECCION I

##### DE LA INTEGRACION

**Artículo 22.** Cada Consejo Regional se integrará de la siguiente manera:

- I. Un Presidente o Presidenta electo(a) de quienes integren el Consejo;
- II. Un Secretario o Secretaria Técnico(a) elegido(a) de entre quienes integran el Consejo;
- III. Los y las Coordinadoras del Consejo Núcleo que conformen la región, y
- IV. Cuatro representantes de cada Consejo Núcleo que conformen la región.

**Artículo 23.** Los seis Consejos Regionales se constituirán agrupando las siguientes entidades federativas:

- I. **Región Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora;
- II. **Región Noreste:** Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas;
- III. **Región Occidente:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas;
- IV. **Región Centro:** Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala;
- V. **Región Sur:** Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, y
- VI. **Región Sureste:** Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

##### SECCION II

##### DE LA OPERACION

**Artículo 24.** Los Consejos Regionales deberán sesionar de manera ordinaria al menos dos veces por año y, de manera extraordinaria, cuando dos terceras partes de los miembros lo soliciten o a petición expresa de la Presidencia del Consejo respectivo, en el lugar y fecha que determine la convocatoria, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Reglamento Interno de los Consejos.

Las sesiones se considerarán instaladas cuando se reúna el quórum de cincuenta más uno del total de integrantes.

**Artículo 25.** En la toma de decisiones privilegiarán el consenso, si se agotan todos los esfuerzos y no se ha llegado a un acuerdo; la decisión, en última instancia, se tomará por el voto de la mayoría simple de los integrantes presentes.

##### SECCION III

##### DE LAS FUNCIONES

**Artículo 26.** Las funciones de los seis Consejos Regionales serán las siguientes:

- I. Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política nacional a nivel regional;



- II. Analizar la aplicación de leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas sobre casos específicos de la región;
- III. Proponer al Consejo Nacional recomendaciones de temas específicos en materia de medio ambiente y recursos naturales que deban someterse a consideración de la Secretaría por su impacto regional;
- IV. Participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación y demás eventos análogos, que promueva la Secretaría, que fomenten la corresponsabilidad y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana, y
- V. Aprobar el programa de trabajo del Consejo Regional y el informe anual de actividades realizadas, que elaboren las Comisiones Técnicas conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno.

**Artículo 27.** Las atribuciones de las Presidencias serán las siguientes:

- I. Presidir las sesiones del Consejo Regional y del Grupo Operativo
- II. Presentar a los Consejos el programa de trabajo y los informes de actividades anuales, para su aprobación por el Pleno;
- III. Coordinar las actividades del Consejo y del Grupo Operativo conjuntamente con la Secretaría Técnica;
- IV. Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, y
- V. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y el Reglamento Interno de los Consejos.

**Artículo 28.** Las atribuciones de quienes ocupen las Secretarías Técnicas de los Consejos serán las siguientes:

- I. Apoyar a las Presidencias e integrantes de los Consejos, en el ejercicio de sus funciones;
- II. Colaborar en la preparación de los temas a tratar, agendas, programas de trabajo, informes de actividades y documentos que se requieran para las sesiones de los Consejos;
- III. Preparar las convocatorias a sesiones ordinarias y extraordinarias, elaborar las actas correspondientes, así como colaborar en la preparación y el desarrollo de las reuniones;
- IV. Dar seguimiento a las recomendaciones y acuerdos del Consejo;
- V. Recibir las inquietudes y sugerencias de los integrantes y canalizarlas a la Presidencia del Consejo Regional, y
- VI. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y el Reglamento Interno de los Consejos.

## SECCION IV

### DE LOS ORGANOS DE APOYO

**Artículo 29.** Cada uno de los Consejos Regionales, contará con un Grupo Operativo integrado de la siguiente manera:

- I. El Presidente o Presidenta del Consejo;
- II. Los y las Coordinadoras de los Consejos Núcleo respectivos, y
- III. El Secretario(a) Técnico(a) del Consejo.

**Artículo 30.** Las funciones del Grupo Operativo del Consejo serán las siguientes:

- I. Apoyar a la Presidencia en la preparación de las sesiones y trabajos del Consejo;
- II. Analizar y evaluar la pertinencia de las recomendaciones emitidas por el Consejo Regional;
- III. Coordinar la elaboración del programa de trabajo y de los informes anuales de las actividades realizadas por el Consejo;
- IV. Dar seguimiento a los acuerdos en coordinación con la Secretaría Técnica, y
- V. Proponer los procedimientos que permitan hacer más eficiente la operación del Consejo.

**Artículo 31.** Los Consejos Regionales podrán establecer comisiones técnicas, para el análisis de temas específicos de interés regional o sectorial, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interno de los Consejos.

## CAPITULO IV

### DE LOS CONSEJOS NUCLEO

#### SECCION I

#### DE LA INTEGRACION

**Artículo 32.** Los Consejos Núcleo se integrarán de la siguiente manera:

- I. Un(a) Coordinador(a) o su suplente, elegidos de entre los integrantes del Consejo Núcleo;
- II. Un(a) Secretario(a) Técnico(a), que será quien ocupe la titularidad de la Delegación que corresponda o su suplente, quien no deberá tener un nivel inferior a Subdelegado(a);
- III. Catorce Consejeros y Consejeras, sin suplentes, electos(as) por los sectores de la sociedad civil de la siguiente forma:
  1. Dos del sector Académico;
  2. Dos del sector Empresarial;
  3. Dos del sector Jóvenes;
  4. Dos de sector Organizaciones no gubernamentales;
  5. Dos del sector Organizaciones de mujeres o perspectiva de género;
  6. Dos de los Pueblos y comunidades indígenas, y
  7. Dos del sector social.
- IV. Tres personas invitadas por el Delegado o Delegada conforme a la siguiente distribución:
  1. Un o una representante del Poder Legislativo Local o su suplente;
  2. Un o una representante del Poder Ejecutivo Estatal o su suplente, y
  3. Un ciudadano o ciudadana miembro del órgano consultivo estatal con temática ambiental o su suplente, elegidos por el propio órgano de consulta.

**Artículo 33.** En cada Consejo Núcleo además de quien ocupe la Coordinación y su suplente, se elegirá por votación:

- I. Cuatro Consejeros o Consejeras y sus suplentes, quienes formarán parte del Consejo Regional respectivo, y
- II. Un Consejero o Consejera y su suplente, quien formará parte del Consejo Nacional.

#### SECCION II

#### DE LA OPERACION

**Artículo 34.** Los Consejos Núcleo deberán sesionar de manera ordinaria al menos cuatro veces por año y, de manera extraordinaria, cuando dos terceras partes de los miembros lo soliciten o a petición expresa de la Secretaría Técnica del Consejo, en el lugar y fecha que determine la convocatoria, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Reglamento Interno de los Consejos.

Las sesiones se considerarán instaladas cuando se reúna el quórum de cincuenta más uno del total de integrantes.

Los consejos núcleo, independientemente de la región a la que correspondan, se podrán reunir de manera extraordinaria cuando existan asuntos específicos que compartan entre entidades federativas.

**Artículo 35.** En la toma de decisiones privilegiarán el consenso, si se agotan todos los esfuerzos y no se ha llegado a un acuerdo; la decisión, en última instancia, se tomará por el voto de la mayoría simple de los integrantes presentes.

### SECCION III

#### DE LAS FUNCIONES

**Artículo 36.** Las funciones de los Consejos Núcleo son las siguientes:

- I. Asesorar a la Delegación de la entidad federativa de que se trate en casos específicos que ésta someta a su consideración o con base en los temas de análisis que promueva el Núcleo, siempre que sean de competencia Federal;
- II. Proponer al Consejo Regional asuntos que por su trascendencia o delimitación geográfica requieran ser analizados por ese órgano;
- III. Participar en los procesos de consulta y reuniones públicas de información que en materia de impacto ambiental la Delegación ponga a disposición de la ciudadanía y, emitir las recomendaciones consensuadas que el Núcleo proponga en torno a los proyectos analizados;
- IV. Participar en las acciones de rendición de cuentas implementadas por la Secretaría y, de ser el caso, en las de contraloría social;
- V. Participar en eventos: consultas públicas, foros, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos que promueva la Secretaría, que fomenten la corresponsabilidad y contribuyan al fortalecimiento de la participación y la construcción de ciudadanía ambiental, y
- VI. Elaborar y aprobar el programa de trabajo del Consejo Núcleo, así como el informe anual de las actividades realizadas.

**Artículo 37.** Las atribuciones del Coordinador o Coordinadora del Consejo Núcleo serán las siguientes:

- I. Presidir las sesiones del Consejo Núcleo;
- II. Coordinar las actividades del Consejo conjuntamente con la Secretaría Técnica;
- III. Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo;
- IV. Representar al Consejo Núcleo en el Consejo Regional y en su Grupo Operativo;
- V. Representar al Consejo Núcleo en las reuniones convocadas por otros organismos o instancias de participación social, locales o regionales, previo acuerdo del Consejo;
- VI. Recibir las inquietudes de los y las integrantes del Consejo y canalizarlas a la Delegación respectiva, y
- VII. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y el Reglamento Interno de los Consejos.

**Artículo 38.** Las atribuciones de la Secretaría Técnica de los Consejos Núcleo serán las siguientes:

- I. Apoyar a la Coordinación e integrantes de los Consejos, en el ejercicio de sus funciones;
- II. Colaborar en la preparación de los temas a tratar, agendas, programas de trabajo, informes de actividades y documentos que se requieran para las sesiones de los Consejos;
- III. Preparar las convocatorias a sesiones ordinarias y extraordinarias, elaborar las actas correspondientes, así como colaborar en la preparación y el desarrollo de las reuniones;
- IV. Dar seguimiento a las recomendaciones y acuerdos del Consejo;
- V. Integrar y mantener actualizada la documentación de las sesiones de los Consejos;
- VI. Participar en las sesiones del Consejo Núcleo, con voz pero sin voto, y

- VII.** Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y el Reglamento Interno de los Consejos.

#### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Se abroga el Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional, Seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2008.

**TERCERO.** Las convocatorias a que se refiere el artículo 4 del presente Acuerdo, se publicarán dentro de un término que no exceda de dos meses a partir de la entrada en vigor del presente instrumento, ello con el fin de que los Consejos queden debidamente instalados en un plazo de máximo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

**CUARTO.** En un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de su instalación, el Consejo Nacional aprobará el Reglamento Interno de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, mismo que será publicado a través del portal electrónico de la Secretaría.

**QUINTO.** La Secretaría Técnica del Consejo Núcleo del Distrito Federal, será ocupada por la persona que designe el o la titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las recomendaciones del Consejo Núcleo del Distrito Federal se dirigirán a la unidad administrativa señalada en el párrafo anterior, la cual realizará las gestiones necesarias para su atención.

Dado en la Ciudad de México, a los quince días del mes de agosto de dos mil once.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Juan Rafael Elvira Quesada**.- Rúbrica.

# Anexo B. Procedimiento de atención a recomendaciones

Responsable	No.	Descripción de la actividad
<b>Coordinación General del Proyecto PNUD</b>	1	Integra las recomendaciones que son aprobadas en los plenos de los CCDS y las cartas de las presidencias regionales o las secretarías técnicas dirigidas a la o el Titular del Ramo, en las cuales solicitan la atención a las mismas, y las entrega a la Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.
<b>Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana</b>	2	Recibe las recomendaciones en sus respectivos formatos, así como las cartas firmadas por las presidencias regionales de los CCDS, las clasifica para que sean atendidas de acuerdo a su temática, revisa su redacción y contenido y les asigna una clave.
	3	Elabora atenta nota que firma el titular de la UCPAST, solicitando la atención de las recomendaciones, y la entrega a la Oficina del Titular del Ramo, anexando las cartas y las recomendaciones.
	4	Da seguimiento a la gestión de las recomendaciones con las UR para que se cumpla su atención en tiempo y forma.
<b>Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST)</b>	5	Recibe de la Dirección de Seguimiento, Control y Gestión Institucional de la Oficina del Titular del Ramo, un oficio con las respuestas a las recomendaciones que emitieron las UR respectivas y las turna a la Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana.
<b>Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana</b>	6	Recibe las respuestas a las recomendaciones y revisa su contenido para verificar que correspondan a lo solicitado.
		La respuesta requiere aclaración.
	7A	SÍ Establece comunicación con la UR que la elaboró y le solicita las modificaciones necesarias.
	7B	NO Envía las respuestas dadas a las recomendaciones y cartas a la Coordinación General del Proyecto PNUD, mediante correo electrónico.
<b>Coordinación General del Proyecto PNUD</b>	8	Recibe las respuestas a las recomendaciones y las envía a los integrantes de los Consejos y, en su caso, con copia a la presidencia de la región que corresponda.

# Anexo C. Metodología de análisis de mecanismos de participación ciudadana institucionalizados

A continuación, se describen los aspectos y criterios que se analizan tanto en la dimensión normativa como operativa de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados de tipo permanente:

- I.** Tipo de incidencia: se analiza el tipo de relación sociedad civil–Estado que se establece a través del mecanismo, pudiendo esta ser de consulta, diálogo, deliberación, cogestión o vigilancia.
- II.** Objeto: Se analizan las actividades y el ámbito de intervención del mecanismo, respecto a las atribuciones y funciones de la institución u órgano del sector público al cual se encuentra vinculado.
- III.** Base de integración: se analiza si la participación tiene base asociativa (instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales y pueblos indígenas), si la participación es de base individual (ciudadanos en lo individual), o de base mixta. También se analiza si el mecanismo es abierto o cerrado (orgánico).
- IV.** Accesibilidad: se analizan los requisitos y procedimientos de acceso al mecanismo, ya sea abierto a todo el público, por autoselección, por selección mediante convocatoria pública, o por invitación directa de la institución pública.
- V.** Horizontalidad: se analiza la organización interna del mecanismo, así como las funciones de dirección o coordinación de sus integrantes. (Sólo aplica para mecanismos de tipo órganos colegiados).
- VI.** Inclusión: se analiza si el mecanismo considera la participación de todos los grupos sociales involucrados (stakeholders), particularmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad, y de qué manera lo hace.
- VII.** Corresponsabilidad: se analizan las reglas de participación, así como las responsabilidades de los participantes.
- VIII.** Mecánica de trabajo: se analizan los procedimientos de trabajo del mecanismo para generar propuestas, opiniones, solicitudes, recomendaciones, observaciones o evaluaciones, según sea el caso.
- IX.** Consideración: se analizan los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se someten a consideración de los encargados de la toma de decisiones y administradores públicos, las propuestas, opiniones, solicitudes, recomendaciones, observaciones y evaluaciones generadas por la participación ciudadana a través de los mecanismos, según sea el caso. (No aplica para mecanismos de incidencia directa: deliberación, cogestión, o vigilancia con poder de sanción).
- X.** Respuesta: se analizan las respuestas de la institución interlocutora a las propuestas, opiniones, solicitudes, recomendaciones, observaciones y evaluaciones generadas por la participación ciudadana a través del mecanismo (según su tipo de incidencia), considerando en qué medida son fundadas y motivadas. (No aplica para mecanismos de incidencia directa).
- XI.** Incidencia: se analiza la incidencia; es decir, el efecto en las decisiones públicas o en la gestión pública derivado directamente de las propuestas, opiniones, solicitudes, recomendaciones, observaciones, evaluaciones, y en general, de las acciones de participación ciudadana realizadas a través del mecanismo.
- XII.** Capacidad institucional: se analizan las características del área responsable de la gestión del mecanismo de participación, su posición dentro de la estructura orgánica de la institución, el perfil del personal responsable de la gestión del mecanismo, así como los recursos financieros destinados a la operación del mismo.
- XIII.** Transversalidad: se analiza la vinculación con otros mecanismos de participación, pudiendo ser a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa.

- XIV.** Transparencia: se analizan las medidas de transparencia del mecanismo de participación ciudadana que se implementan, en relación a la información que se genera a su interior así como a los medios utilizados para su difusión.
- XV.** Rendición de cuentas: se analizan los mecanismos y procesos de rendición de cuentas que se implementan en el mecanismo de participación ciudadana.
- XVI.** Tecnologías de Información y Comunicación: se analizan las herramientas digitales que utiliza el mecanismo para facilitar su operación.
- XVII.** Construcción de capacidades: se analizan las acciones para la formación de ciudadanía y el fortalecimiento de capacidades al interior del mecanismo.

Para recabar la información para el análisis de los aspectos relevantes desde la dimensión normativa y operativa, se utilizaron las siguientes técnicas de investigación:

- Documental: se revisaron los instrumentos normativos y procedimentales del mecanismo, así como los documentos y archivos generados por su operación.
- Observación directa: las condiciones del personal de apoyo del Proyecto PNUD para la operación de los CCDS permitió hacer una observación directa sobre la dinámica participativa del mecanismo.

# Anexo D. Propuesta de Iniciativa de reforma al artículo 158 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de participación ciudadana

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

### **HONORABLE ASAMBLEA:**

El(Los) suscrito(s)...

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa tiene por objeto actualizar, consolidar y ampliar los alcances de la participación ciudadana institucionalizada previstos en el artículo 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), mismos que no han sido revisados desde su reforma en 1996. Asimismo, tiene el propósito de armonizar el artículo 158 y 159 con lo establecido en el artículo 157 de la LGEEPA, el cual es la base para la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

De una revisión y recomendaciones realizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México, a través de su Proyecto de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad, atendiendo la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>, en cuyo Objetivo 16, se encuentra la meta de crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles que garanticen la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad a todos los niveles, es que se gesta la propuesta de reformar la LGEEPA, para facilitar el cumplimiento de este objetivo en el ámbito de la política ambiental mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 4 que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Este reconocimiento a nivel constitucional fue resultado del impulso que actores sociales y políticos dieron a la agenda ambiental en México. Asimismo, la CPEUM establece un marco de principios y derechos que sirve de base para la participación de la sociedad en los asuntos públicos, por ejemplo: el reconocimiento y garantía de los derechos humanos en el Artículo 1; la igualdad entre hombres y mujeres en el Artículo 4; el derecho a la información en el Artículo 6; el derecho de petición en el Artículo 8; el derecho de asociación en el Artículo 9; y la planeación democrática en la elaboración de los planes de desarrollo en el Artículo 26.

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015), Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Cumbre para el Desarrollo Sostenible. Disponible en línea en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>



De la CPEUM se desprende una serie de ordenamientos específicos que refieren la forma y alcances de la participación de la ciudadanía, como son la Ley de Planeación, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, así como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene el propósito de promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la rendición de cuentas, así como propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

En este marco, en las últimas dos décadas el Estado Mexicano ha reconocido formas no electorales de participación ciudadana a través de diversos mecanismos en el ámbito federal, estatal y municipal. Estos mecanismos institucionalizados se han establecido formalmente en instrumentos como leyes, reglamentos, lineamientos, programas, etc., y con objetivos, alcances y procedimientos definidos para su activación. El origen de los mecanismos de participación ciudadana puede rastrearse en cuatro procesos principales: las presiones internacionales a favor de la modernización del estado (por ejemplo, requisitos para acceder a préstamos, acuerdos comerciales “con cláusulas democráticas”); las luchas societales por la autonomía; los cambios institucionales en el Estado (nueva administración pública) y la búsqueda de legitimidad en el ejercicio del poder<sup>2</sup>. Así tenemos que en la década de los ochenta se crearon los Consejos de Planeación Democrática en todos los estados y municipios; en la década de los noventa se crearon los Comités de Participación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)<sup>3</sup>. Desde entonces se han multiplicado las formas institucionalizadas de participación ciudadana en los tres ámbitos de gobierno cuya diversidad responde, por un lado, a la propia heterogeneidad de las prácticas participativas y la pluralidad de la sociedad civil y, por el otro, a las visiones, significaciones e intereses de los actores políticos que han impulsado su institucionalización.

### Los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en México

Hoy en día se pueden identificar los siguientes tipos de participación ciudadana institucionalizada en México en el ámbito federal:

**Tabla 1. Tipos de participación ciudadana institucionalizada según incidencia.**

Tipos	Descripción	Ejemplos
Información	Los participantes acceden a información (datos, hechos, nociones, mensajes) o proveen de información a los servidores públicos.	Encuesta
Diálogo	Los participantes y funcionarios públicos intercambian información respecto a temas o problemas, en una relación de doble vía.	Mesa de diálogo
Consulta	Los participantes opinan sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por los funcionarios públicos; las respuestas no son vinculantes para la decisión de los funcionarios públicos	Consejos Consultivos, Foros de consulta.
Deliberación	Los participantes toman decisiones junto con los funcionarios públicos para definir la gestión de la entidad gubernamental	Asamblea, Comisión, Grupo de Trabajo, Órgano de dictaminación, Red,
Cogestión	Los participantes se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos.	Sistema, Junta
Vigilancia	Los participantes realizan el seguimiento (supervisión, fiscalización) del cumplimiento de las decisiones tomadas en la entidad gubernamental	Contraloría social, Denuncia, Testigo Social

Fuente: Elaboración propia con base en Isunza Vera, Ernesto (2015a) Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México. Documento del Proyecto “Hacia la construcción de lineamientos para el impulso, la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal de México”. PNUD-Segob, México.

2 Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara (2006) Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación, Cuadernos para la democratización #4, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS/ Universidad Veracruzana, México/ Xalapa  
3 Hevia Felipe (2012) ¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano, en Gisela Zaremborg (ed.) Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina, Volumen I. México: FLACSO-México.

En este sentido, es importante considerar que los distintos tipos de participación ciudadana institucionalizada responden a formas de relación entre el Estado y la sociedad civil con lógicas específicas. Isunza y Hevia<sup>4</sup> proponen una tipología basada en el concepto de “interfaces socioestatales”, las cuales refieren al espacio de intercambio y conflicto en el que actores sociales y estatales se interrelacionan intencionalmente<sup>5</sup>. Las interfaces se clasifican bajo dos lógicas: cognoscitivas (relaciones “hacer saber”) y políticas (relaciones de “hacer hacer”). Según la direccionalidad de la relación, las primeras se clasifican en: contribución, transparencia y comunicativa; las segundas se clasifican en: mandatarias, de transferencia y cogestivas. En la siguiente Tabla se describen las características de cada tipo de interfaz socioestatal:

**Tabla 2. Clasificación de las interfaces socioestatales**

Tipo cognoscitivas	Tipo políticas
<p><b>Interfaz de contribución (participación social informativa)</b>            SC → E, en el cual la sociedad civil informa al estado.            Ejemplos de este tipo son los buzones de quejas y formas tenues de consulta sectorial y temática; asimismo, este tipo incluye los mecanismos de “atención ciudadana”.</p>	<p><b>Interfaz mandataria (democracia directa, control social)</b>            SC → E, en la que la sociedad civil controla o dirige al estado.            Ejemplos de este tipo son los mecanismos de la llamada democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular, así como las contralorías sociales en “sentido fuerte”. Asimismo, las elecciones de los gobernantes y legisladores en los ámbitos federal, estatal y municipal son mecanismos de relación entre la sociedad civil y el estado que pueden entenderse en este tipo de interfaz.</p>
<p><b>Interfaz de transparencia (información gubernamental)</b>            SC ← E, en la que el estado informa a la sociedad civil.            Ejemplos de este tipo son las páginas de internet gubernamentales, los informes regulares de gestión gubernamental y las campañas mediáticas del estado.</p>	<p><b>Interfaz de transferencia (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas)</b>            SC ← E, en la que el estado controla o dirige a la sociedad civil.            Ejemplos de este tipo de relación son los proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil (osc); también son ejemplos de este tipo los proyectos culturales, las obras con participación social (mano de obra), y las investigaciones hechas por instituciones académicas y osc, con recursos públicos bajo contrato.</p>
<p><b>Interfaz comunicativa (colaboración informativa)</b>            SC ↔ E, en la que la sociedad civil y el estado se informan mutuamente, se comunican.            Ejemplos de este tipo son los mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y los consejos consultivos con carácter no vinculante.</p>	<p><b>Interfaz cogestiva (cogestión)</b>            SC ↔ E, en la que la sociedad civil y el estado mantienen una relación de cogestión. Ejemplos de este tipo son los consejos electorales y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.</p>

Fuente: Isunza y Hevia (2006)

Por ello, la evidencia empírica recomienda que, para incrementar la eficacia de la participación ciudadana, el diseño de los mecanismos debe considerar el tipo de incidencia que se realizará a través de ellos, así como el grado de representatividad, el grado de información, la capacidad educativa, el alcance y el coste/dificultad de su organización<sup>6</sup>, entre otros aspectos.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Isunza y Hevia (2006) señalan que la perspectiva de análisis que se sintetiza en el concepto de interfaz socioestatal implica seis presunciones básicas:

1. La interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es: a) Un espacio de conflicto; b) Un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales (conflictos que constan de las dimensiones estratégica y comunicativa).
  2. La interfaz socioestatal es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos societales y sujetos estatales.
  3. Los sujetos de la interfaz pueden ser individuales (a, a', b...) o colectivos (A, A', B...);
  4. Los sujetos, tanto por su lugar en el espacio social cuanto por su historicidad, portan proyectos sociopolíticos (esto es, una cierta configuración de estrategias de conocimiento, normas y valores).
  5. Los sujetos establecen relaciones, en las que intercambian bienes, prestigio, etcétera.
  6. Debido a que las relaciones entre sujetos implican prácticamente siempre relaciones asimétricas, la escala es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces, esto es, de relaciones sociedad civil-estado.
- <sup>6</sup> Font Joan, et al (2001) Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en Canto Chac, Manuel (compilador) (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., No. 4.

Cabe destacar que en la Administración Pública Federal (APF) existe una diversidad de mecanismos de participación ciudadana en los distintos sectores del gobierno. La siguiente Tabla muestra algunos mecanismos de participación existentes en la APF y su descripción según el glosario de la Secretaría de Gobernación<sup>7</sup>.

**Tabla 3. Descripción de los mecanismos de participación ciudadana en la APF**

Mecanismo	Descripción
Asamblea	Órgano de opinión y asesoría de acciones, políticas públicas, programas y proyectos.
Comité	Grupo colegiado especializado en una materia o actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a los problemas o asuntos que son planteados por quien o quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones de manera formal o coyuntural, de acuerdo a los asuntos que deba atender.
Consejo	Órgano colegiado de decisión y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y sociales, y están encargados de opinar y proponer en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas. Estos mecanismos participativos tienen un carácter estable, con una determinada composición y periodicidad de sus reuniones, con funciones consultivas para la Administración Pública Federal o que realizan seguimiento y evaluación de políticas públicas.
Contraloría social	Conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como, para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.
Foro de consulta	Espacio de encuentro, intercambio de ideas, discusión, análisis de problemas y presentación de propuestas sobre temas específicos que son convocados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y donde participa la sociedad civil organizada.
Grupo de trabajo	Conjunto de personas que pueden ser de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la sociedad civil organizada y que cuentan con conocimiento y experiencia en temas específicos, e interactúan para cumplir un determinado objetivo con resultados colectivos.
Junta	Instancia colegiada de un organismo público que se integra por el número de personas necesarias, elegibles por un tiempo determinado y regularmente representado por su Presidente.
Mesa de diálogo	Espacio de encuentro, diálogo y colaboración entre representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la sociedad civil organizada, a fin de incidir, de manera ordenada y corresponsable, en temas de interés público.
Observatorio ciudadano	Mecanismo que tiene la finalidad de realizar acciones de observación y análisis de las políticas públicas, contribuyendo a la formación de una opinión pública mejor informada, responsable y crítica.
Órgano de dictaminación	Comisión dictaminadora del Programa de Coinversión Social evalúa proyectos conforme a las reglas de operación y convocatorias, la cual está integrada por un servidor público federal o estatal, una persona integrante de las OSC y otra especialista en la materia o del ámbito académico.
Sistema	Mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los sectores social y privado, que tiene por objeto integrar su participación en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Pública Nacional.
Testigo social	Las personas físicas que pertenezcan o no a una OSC, así como estas mismas, que cuenten con el registro correspondiente, que, a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.

Fuente: Secretaría de Gobernación (2015)

Considerando este catálogo de mecanismos de participación ciudadana, las siguientes Tablas muestran el número de mecanismos vigentes en las distintas dependencias y entidades de la APF clasificados por ramo administrativo y por tipo de mecanismo, respectivamente:

<sup>7</sup> Secretaría de Gobernación - Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico (2015) Glosario. Mimeo. Citado en Isunza Vera, Ernesto (2015a) Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México. Documento del Proyecto "Hacia la construcción de lineamientos para el impulso, la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal de México". PNUD-Segob, México.

Esta diversidad de mecanismos de participación ciudadana que hoy en día se implementan en México da cuenta de la relevancia y amplitud que ha adquirido el tema en el ámbito nacional. Tan solo en el sector ambiental federal se tienen registrados 158 mecanismos, siendo el ramo administrativo con la mayor cantidad en toda la APF con el 33.5%. En este sentido, recientemente en el ámbito federal la Secretaría de Gobernación emitió los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en donde se establecen las condiciones y requisitos mínimos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, con lo que se reconoce la relevancia del tema y la importancia de ordenar y estructurar de mejor manera la oferta institucional federal para la participación ciudadana.

Asimismo, los desarrollos teóricos y los análisis sobre los mecanismos de participación ciudadana han contribuido a generar conocimiento sobre esta materia susceptible de ser aplicado tanto en el diseño normativo de los mecanismos de participación como en su puesta en práctica. Por ejemplo, la Métrica de Gobierno Abierto 2017<sup>8</sup>, mide la práctica que realizan las instituciones del sector público sobre gobierno abierto desde dos componentes: transparencia y participación ciudadana. Sobre este último componente, el estudio señala que los mecanismos para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones son dispersos y, en general, poco eficaces; además, los ciudadanos suelen encontrar dificultades para activar los mecanismos de participación existentes, así como para asegurar una vinculación entre la expresión de sus preferencias y los procesos sustantivos de los entes públicos, lo anterior debido a la falta de un andamiaje conceptual y normativo común.

## La participación ciudadana en el sector ambiental

En el sector ambiental en México, en las últimas dos décadas tanto la información como la participación ciudadana han sido elementos transversales en los programas y acuerdos internacionales en materia de desarrollo. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>9</sup>, celebrada en 1992, el Gobierno Mexicano reconoció a través del Principio 10, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Este Principio refiere que, en el plano nacional, toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones sobre asuntos públicos ambientales.

En este contexto, la LGEEPA fue reformada en 1996, para incorporar en su artículo 159 la integración de órganos consultivos en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tienen funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y pueden emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes.

A partir de 1996, el Gobierno Mexicano se ha adherido a diversas iniciativas multilaterales que impulsan la participación ciudadana en los asuntos públicos en materia ambiental como la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible<sup>10</sup>, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobada en abril de 2000, que busca el fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, en la cual, los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano.

8 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017), Métrica de Gobierno Abierto 2017, Reporte de resultados (Resumen ejecutivo), INAI, México. Disponible en <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/Folleto%20Métrica%20web.pdf>

9 Organización de las Naciones Unidas (1992), Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil.

10 Organización de los Estados Americanos (2001), Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Disponible en línea en el siguiente vínculo electrónico: [https://www.oas.org/dsd/PDF\\_files/ispspanish.pdf](https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf)

**Tabla 4. Número de mecanismos de participación ciudadana vigentes en la Administración Pública Federal por ramo**

Ramo administrativo	Número de mecanismos	%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	158	33.5
Gobernación	97	20.6
Relaciones Exteriores	54	11.5
Desarrollo Social	43	9.1
Educación Pública	24	5.1
Energía	18	3.8
Procuraduría General de la República	15	3.2
Trabajo y Previsión Social	10	2.1
Economía	9	1.9
Turismo	9	1.9
Hacienda y Crédito Público	8	1.7
Salud	7	1.5
Entidades no sectorizadas	5	1.1
Comunicaciones y Transportes	3	0.6
Función Pública	3	0.6
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	3	0.6
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2	0.4
Instituto Mexicano del Seguro Social	2	0.4
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	0.2
<b>Total</b>	<b>471</b>	<b>100</b>

Fuente: Secretaría de Gobernación (2017)

**Tabla 5. Número de mecanismos de participación ciudadana vigentes en la Administración Pública Federal según catálogo**

Mecanismo	Numero	%
Consejo	149	31.6
Grupo de trabajo	107	22.7
Mesa de diálogo	58	12.3
Comité	45	9.6
Foro de consulta	44	9.3
Reunión pública de información	15	3.2
Comisión	14	3.0
Encuesta	10	2.1
Asamblea	5	1.1
Órgano de dictaminación	5	1.1
Jurado	4	0.8
Red	3	0.6
Juna de gobierno o directiva	2	0.4
Observatorio ciudadano	2	0.4
Participación en los contenidos del programa	2	0.4
Subcomisión	2	0.4
Otros	4	0.8
<b>Total</b>	<b>471</b>	<b>100</b>

Fuente: Secretaría de Gobernación (2017)

Además, el Gobierno Mexicano ha firmado otros instrumentos multilaterales para impulsar la participación ciudadana. La Declaración de Gobierno Abierto<sup>11</sup> en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto firmada en septiembre de 2011, establece el compromiso de apoyar la participación ciudadana de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y en la formulación de políticas; a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; y a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. También, el Gobierno Mexicano se comprometió a nivel internacional en agosto de 2015 con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>12</sup>, en los cuales se establece en su Objetivo 16, la meta de crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles que garanticen la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad a todos los niveles.

<sup>11</sup> Alianza por el Gobierno Abierto (2011), Declaración de Gobierno Abierto. Disponible en línea en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de-declaracion-de-gobierno-abierto>

<sup>12</sup> Organización de la Naciones Unidas (2015), Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Cumbre para el Desarrollo Sostenible. Disponible en línea en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>

Pese a lo anterior, desde la reforma de 1996, la LGEEPA no ha sufrido actualización alguna en lo que corresponde a la participación social y ciudadana. Además, ésta Ley ha dejado de ser el único marco legal sectorial que prevé mecanismos de participación ciudadana institucionalizados. En este tenor, se enlistan: la Ley General de Cambio Climático que en su artículo 51 establece el Consejo de Cambio Climático de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados que en su artículo 21 establece el Consejo Consultivo Mixto y en su artículo 57 establece el Consejo Consultivo Científico de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados; la Ley de Aguas Nacionales que en su artículo 13 establece un espacio de participación ciudadana en el Comité Técnico de la Comisión Nacional del Agua, en su artículo 13 establece los Consejos de Cuenca, y en su artículo 14 bis el Consejo Consultivo del Agua; la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que establece en su artículo 155 el Consejo Nacional Forestal, y en su artículo 157 los Consejos Forestales Regionales y Estatales; así como la Ley General de Vida Silvestre que en su artículo 16 establece el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre de la SEMARNAT. Por su parte, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en su artículo 36 establece la obligación del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, de integrar órganos de consulta en esta materia. Aunado a lo anterior, algunas legislaciones estatales en materia ambiental también establecen mecanismos de participación ciudadana principalmente de tipo órganos consultivos. Todos estos mecanismos del sector ambiental funcionan de forma individual sin que exista comunicación ni articulación entre ellos.

Asimismo, existen mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en otros sectores que pueden servir de referencia para la inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad como es el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual es un órgano colegiado y plural que está integrado mayoritariamente por indígenas, así como representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, representantes de organizaciones sociales que trabajan con las comunidades indígenas, integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y representantes de los gobiernos de las entidades federativas. Este Consejo está presidido por un representante indígena que es elegido por la Asamblea.

Por todo lo anterior, este cuerpo legislativo considera necesario actualizar las premisas sobre las cuáles se promueve y desarrolla la participación ciudadana institucionalizada dentro del sector ambiental, así como definir dispositivos que permitan articular todos los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en los distintos marcos legales del sector.

Impulsar y optimizar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas desde una perspectiva transversal dentro del sector ambiental; así como precisar el alcance, modelo estructural y operativo de estos mecanismos, procurando que la participación sea equitativa, horizontal e incluyente, y promueva el diálogo deliberativo entre la Secretaría y la sociedad hacia procesos colaborativos, incorporando el uso de herramientas digitales, fortaleciendo las capacidades de sus integrantes, y fomentando la transparencia y rendición de cuentas, son razones por las que se expide el siguiente

## **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se ADICIONA la fracción VII del Artículo 158; se REFORMA el Artículo 159, y la nomenclatura actual del CAPÍTULO II del TÍTULO QUINTO PARTICIPACIÓN SOCIAL E INFORMACIÓN AMBIENTAL, recorriéndose el actual CAPÍTULO II, que pasa a ser CAPÍTULO III DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, se recorren los actuales artículos 159 BIS, 159 BIS 1, 159 BIS 2, 159 BIS 3, 159 BIS 4, 159 BIS 5, 159 BIS 6 que pasan a ser, en orden, 159 QUATER, 159 QUATER 1, 159 QUATER 2, 159 QUATER 3, 159 QUATER 4, 159 QUATER 5, 159 QUATER 6; se ADICIONA un CAPÍTULO II DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, las Secciones I, II y III al TÍTULO QUINTO PARTICIPACIÓN SOCIAL E INFORMACIÓN AMBIENTAL y los artículos 159 BIS, 159 BIS 1, 159 BIS 2, 159 TER y 159 TER 1, para quedar como sigue:

### **LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

#### **CAPÍTULO I**

#### **PARTICIPACIÓN SOCIAL**

#### **ARTÍCULO 158.**

...

- VI.-** Concertará acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y,
- VII.-** Promoverá el establecimiento y la operación de mecanismos de participación ciudadana en el Sector.

#### **CAPÍTULO II**

#### **DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### **SECCIÓN I**

#### **CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DEL SECTOR AMBIENTAL**

**ARTÍCULO 159.** La Secretaría constituirá el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental como mecanismo de participación ciudadana de carácter consultivo con el objeto de colaborar mediante opiniones en la formulación y ejecución de la política ambiental federal a fin de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

El Consejo tendrá una estructura federalizada que se compone de treinta y dos representaciones estatales, una representación de los pueblos indígenas y una representación de jóvenes.

Cada representación estatal estará circunscrita a una Entidad Federativa y se integrará por convocatoria pública de la siguiente manera:

- a)** Un académico o investigador adscrito a una institución académica de la Entidad Federativa que corresponda;
- b)** Una organización empresarial con domicilio en la Entidad Federativa que corresponda; y,
- c)** Una organización de la sociedad civil con domicilio en la Entidad Federativa que corresponda.

La representación de los pueblos indígenas estará conformada por un máximo de 32 personas, quienes serán seleccionadas por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La representación de los jóvenes estará conformada por 14 personas que serán seleccionadas mediante convocatoria pública y una persona representante del Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en materia de Juventud.

Las opiniones que emita el Consejo deberán ser consideradas por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que le corresponden conforme a éste y demás ordenamientos jurídicos aplicables. Para cada tema o asunto en el que emita opinión el Consejo, la Secretaría deberá elaborar un informe con el resultado del análisis de dicha opinión, que especifique la forma en que ésta es considerada y, en su caso, incorporada en la toma de decisiones.

Los requisitos de los participantes, así como los procedimientos de acceso y de operación del Consejo, se sujetarán a lo establecido en el Acuerdo correspondiente que emita la Secretaría.

## SECCIÓN II.

### OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**ARTÍCULO 159 BIS.** La Secretaría podrá establecer, mediante acuerdo, otros mecanismos de participación ciudadana, que podrán ser de consulta, diálogo, deliberación, cogestión o vigilancia.

**ARTÍCULO 159 BIS 1.** Los gobiernos de las Entidades Federativas, de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México deberán establecer mecanismos de participación ciudadana en materia de política ambiental, en el ámbito de su competencia, y podrán ser de consulta, diálogo, deliberación, cogestión o vigilancia.

**ARTÍCULO 159 BIS 2.** La Secretaría, los gobiernos de las Entidades Federativas, de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán garantizar que la organización y funcionamiento de los mecanismos referidos en esta sección, sean regidos por las siguientes bases y principios:

- I. Tipo de participación: Se deberá especificar el tipo de mecanismo de participación ciudadana, pudiendo ser de consulta, diálogo, deliberación, cogestión o vigilancia.
- II. Objeto: Se deberán establecer las funciones y el ámbito de intervención de cada mecanismo respecto a las competencias y atribuciones en materia de política ambiental que correspondan al orden de gobierno al cual se circunscribe.
- III. Incidencia: Cada mecanismo deberá especificar la forma en que las propuestas, opiniones, solicitudes, recomendaciones, observaciones y evaluaciones generadas por los participantes son consideradas y, en su caso, incorporadas en la toma de decisiones.
- IV. Base de integración: Para cada mecanismo se deberá especificar si su integración tiene una base asociativa en los que podrán participar instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, organizaciones de productores y pueblos indígenas, si su integración tiene una base individual, en los que podrán participar ciudadanos en lo individual, o una base mixta.
- V. Inclusión: En cada mecanismo se deberá incorporar a los sectores sociales y grupos de la población que tengan interés en la política ambiental, dentro del ámbito de intervención del mecanismo.
- VI. Accesibilidad: Se deberán especificar los requisitos y procedimientos de acceso para cada mecanismo.
- VII. Igualdad y no discriminación: En cada mecanismo se deberán establecer las medidas necesarias para garantizar el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos, y por estar abierto a todas las personas que cumplan con los requisitos que señala la normativa aplicable a dicho mecanismo, considerando la igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades, sin distinción del origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana;



- VIII.** Corresponsabilidad: Se deberán especificar las funciones y responsabilidades de los participantes para el logro de los objetivos del mecanismo.
- IX.** Horizontalidad: Cada mecanismo deberá tener una estructura que garantice la participación equitativa. En caso de prever funciones de dirección o coordinación para sus integrantes, deberán ser rotativas entre los mismos participantes del mecanismo.
- X.** Capacidad institucional: Se deberá definir un área responsable de la gestión de cada mecanismo de participación, y se deberán especificar sus funciones respecto de éstos.
- XI.** Innovación tecnológica: Los mecanismos deberán apoyarse en herramientas digitales para facilitar su operación.
- XII.** Transparencia, acceso a la información y protección de datos: Las áreas tienen que dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen, de conformidad con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales,
- XIII.** Rendición de cuentas: Las áreas responsables de la gestión de los mecanismos deberán emitir periódicamente informes de los resultados de los mecanismos.
- XIV.** Construcción de capacidades: Las áreas responsables de la gestión de los mecanismos deberán promover la formación de ciudadanía y la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la operación de los mecanismos.
- XV.** Transversalidad: Los mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental deben estar basado en un esquema de acción y coordinación de esfuerzos y recursos.

### SECCIÓN III

#### DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SECTOR AMBIENTAL

**ARTÍCULO 159 TER.** La Secretaría establecerá una plataforma nacional de participación ciudadana del sector ambiental que facilite la comunicación y articulación de los mecanismos de participación ciudadana vigentes conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable. Para ello, la Secretaría designará un área responsable para la administración de esta plataforma.

La plataforma de participación ciudadana tendrá las siguientes funciones:

- I.** Recopilar, sistematizar y difundir la información generada por cada mecanismo de participación ciudadana del sector.
- II.** Implementar canales de comunicación entre las secretarías técnicas y las áreas responsables de la gestión de los mecanismos de participación ciudadana dentro del sector.
- III.** Establecer los criterios necesarios para el seguimiento y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana del sector.
- IV.** Coordinar los procesos operativos y facilitar la coordinación presupuestal de los mecanismos de participación ciudadana del sector.
- V.** Promover la protección de datos personales, la transparencia y la generación de conocimiento público útil en un lenguaje ciudadano, y la rendición de cuentas de la gestión de los mecanismos de participación ciudadana del sector.

**ARTÍCULO 159 TER 1.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las Entidades Federativas, de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México deberán colaborar con la Secretaría para integrar y proveer la información generada, así como instrumentar la comunicación y la coordinación entre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados dentro de la plataforma nacional de participación ciudadana del sector ambiental.

### CAPÍTULO III

#### DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

...

#### TRANSITORIOS

**Artículo primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo segundo.** La Secretaría en un plazo no mayor a 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá realizar las adecuaciones correspondientes a la normatividad aplicable de los mecanismos de participación que así lo requieran.

**Artículo tercero.** Las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en un plazo no mayor a 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán realizar las adecuaciones correspondientes a la normatividad aplicable de los mecanismos de participación que así lo requieran.

**Artículo cuarto.** La plataforma nacional de participación ciudadana del sector ambiental deberá entrar en funciones en un plazo no mayor a 270 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

# Anexo E. Propuesta de Acuerdo secretarial para la actualización de los CCDS

El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32 Bis, fracciones XVII y XLI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5, fracción XVI, 157 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5, fracciones XVII y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y

## CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 4 que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Que a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de Río en su Principio 10 y el Programa de Trabajo Agenda 21 se impulsó la creación de órganos de participación ciudadana en materia ambiental en nuestro país por lo que fue reformada la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para incluir en su Artículo 159 que la Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes.

Que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en la meta 2 “Un México incluyente”, el Gobierno Federal establece la importancia que tiene la participación ciudadana en la implementación de las políticas de desarrollo de México y la necesidad de contar con espacios donde los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y alternativas para alcanzar los objetivos propuestos.

Que en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, objetivo 6 “*Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental*”, se establece que la participación ciudadana en la gestión ambiental continúa en proceso de consolidación a partir de la creación en 1995 de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, destacando que el reto es fortalecer la operación y el impacto en la política ambiental de los órganos de participación ciudadana.

Que México se ha comprometido a nivel internacional con la Alianza por el Gobierno Abierto la cual promueve un nuevo enfoque de gobierno bajo los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas así como el uso de tecnologías de información y comunicación dentro de una lógica colaborativa con los actores sociales, por lo que en consonancia, los mecanismos de participación ciudadana deberán actualizarse con este referente y funcionar bajo el principio de máxima publicidad como también lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Que los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, establecen las condiciones y requisitos mínimos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Que las Disposiciones Generales en las materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único, establecen que se emitirán los criterios necesarios para dar seguimiento y evaluar los resultados de la implementación de dichos lineamientos y criterios al interior de la Administración Pública Federal para asegurar el eficaz funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Que México se ha comprometido a nivel internacional con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los cuales se establece en su Objetivo 16, la meta de crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles que garanticen la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad a todos los niveles.

Que los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales derivados del Acuerdo de Creación del 29 de septiembre de 2011, en concordancia con las disposiciones y objetivos señalados en los párrafos precedentes y derivado del análisis realizado de la estructura y operación de este mecanismo, requieren actualizarse para precisar su alcance, su denominación, modelo estructural y operativo procurando que la participación sea equitativa, horizontal e incluyente, promuevan el diálogo deliberativo entre la Secretaría y la sociedad hacia procesos colaborativos, incorporen herramientas digitales, fortalezcan las capacidades de sus integrantes, fomenten la transparencia y rendición de cuentas para lo cual es necesario incorporar nuevos procedimientos, instrumentos y reglas de participación social, por lo que se expide el siguiente

#### **ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DEL SECTOR AMBIENTAL**

**Artículo 1.** Se crea el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental como órgano de participación social para la consulta deliberativa permanente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el objeto de colaborar en la formulación e implementación de la política ambiental federal a fin de que esta garantice el derecho humano a un medio ambiente sano.

Los mecanismos de participación ciudadana previstos en otras disposiciones jurídicas se registrarán en los términos y para los fines que éstas establecen, en los términos previstos en el Artículo 32 del presente Acuerdo. .

**Artículo 2.** Para efectos de este Acuerdo se entiende por:

- I Academia:** A los académicos e investigadores adscritos a las instituciones de educación superior, los centros de investigación y los colegios de profesionales, dedicados a la enseñanza, investigación e innovación tecnológica en las áreas de medio ambiente y recursos naturales.
- II Comisiones de Seguimiento:** a los Órganos de apoyo creados para cada uno de los sectores incluidos en el Consejo con el propósito de acompañar y dar seguimiento al trabajo de los integrantes.
- III Consejo:** Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental.
- IV CCCDI:** Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- V Delegaciones:** Las delegaciones federales de la Secretaría.
- VI Integrantes:** Académicos o investigadores, los organismos empresariales y de la sociedad civil, así como los representantes de pueblos y comunidades indígenas, nombrados por la Secretaría en los términos del presente Acuerdo.
- VII Opinión:** Instrumento de participación ciudadana que, previa solicitud de la Secretaría, expresa la opinión de los integrantes del Consejo sobre alguna acción o proceso de la política ambiental federal en cualquiera de sus etapas.

- VIII Organismos empresariales:** Se refiere a las cámaras, confederaciones y asociaciones empresariales de comercio, servicios, turismo, industriales, patronales, extractivas o de transformación que se encuentren formalmente establecidas.
- IX Organizaciones de la sociedad civil:** a las agrupaciones civiles legalmente constituidas en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas y a favor de derechos de terceros cuyo objeto social sea alguno de los siguientes: la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad; así como, la promoción de la equidad y perspectiva de género; o, la promoción de la participación de los jóvenes en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- X Pueblos y comunidades indígenas:** al grupo de personas indígenas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- XI Reglamento:** El Reglamento del Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental derivado del presente Acuerdo.
- XII Representaciones estatales:** Instancias del Consejo ubicadas en las entidades federativas del país conformadas por un académico o investigador, una organización empresarial y una organización de la sociedad civil.
- XIII Representación de jóvenes:** Instancia de participación de las organizaciones, los colectivos o grupos no constituidos de jóvenes enfocados a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad; así como, la promoción de la equidad y perspectiva de género; o, la promoción de la participación de los jóvenes en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- XIV Representación de los pueblos y comunidades indígenas:** Instancia de participación de los pueblos y comunidades indígenas en el Consejo conformada por los integrantes de la Mesa de trabajo de medio ambiente y recursos naturales del CCCDI, que cumplen con lo establecido en el presente Acuerdo.
- XV Secretaría:** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- XVI Sector:** Sectores sociales que conforman el Consejo: academia, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil.
- XVII Sesión nacional:** Espacio de diálogo entre la Secretaría y los integrantes del Consejo, cuyo objetivo es acordar la agenda del Consejo e informar sobre los resultados del análisis de las opiniones emitidas.
- XVIII Subsecretaría:** La Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental.
- XIX TIC:** a las tecnologías de información y comunicación
- XX Unidad Responsable:** La Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia o Unidad Administrativa que corresponda responsable de la gestión del Consejo al interior de la Secretaría.

### DE LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO

**Artículo 3.** El Consejo tendrá una estructura federalizada compuesta por 32 representaciones estatales, una representación de los pueblos y comunidades indígenas y una representación de jóvenes, de conformidad a lo previsto en el presente Acuerdo.

Cada representación estatal se integrará de la siguiente manera:

- a) Un académico o investigador adscrito a una institución académica de la Entidad Federativa que corresponda;
- b) Una organización empresarial cuyo domicilio se encuentre en la Entidad Federativa que corresponda; y,
- c) Una organización de la sociedad civil, cuyo domicilio se encuentre en la Entidad Federativa que corresponda

La representación de los pueblos y comunidades indígenas estará conformada por un máximo de 32 personas, quienes serán seleccionadas por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La representación de jóvenes estará conformada por 14 personas que serán seleccionadas por enfoque temático mediante convocatoria pública y una persona representante del Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en materia de Juventud.

La Unidad Responsable tendrá la función de Secretaría Técnica del Consejo.

**Artículo 4.** Los integrantes del Consejo serán nombrados por un periodo máximo de tres años. Dicho periodo se contará a partir de la instalación del Consejo en sesión nacional.

Una vez cumplido este plazo, el nombramiento de los integrantes del Consejo dejará de surtir efecto respecto a sus obligaciones y actividades derivadas del presente Acuerdo. En ningún caso se podrá ampliar el periodo de su nombramiento.

En el caso de la representación de los pueblos y comunidades indígenas, la vigencia del nombramiento ante el Consejo estará en función de la vigencia de su nombramiento como integrante del CCCDI.

#### **DE LOS REQUISITOS PARA SER INTEGRANTE**

**Artículo 5.** Para ser integrante del Consejo se deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano o ciudadana de los Estados Unidos Mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b) Ser mayor de edad el día de la postulación;
- c) Acreditar su experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos, sociales o tradicionales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad o cambio climático;
- d) No ser servidor público de cualquiera de los tres órdenes de gobierno;
- e) No haber sido sancionado por incumplimiento de la legislación ambiental y las disposiciones jurídicas que de ella emanen.
- f) No ser candidato a puesto de representación popular o tener cargo de representación popular; y
- g) Cumplir con los requisitos específicos por Sector previstos en el artículo siguiente.

**Artículo 6.** Los requisitos específicos por Sector son:

**I.** Para el sector academia:

- h) Ser un académico o investigador adscrito a alguna universidad, instituto de educación superior, o centro de investigación, público o privado de la Entidad Federativa por la que se postule, y
- i) Contar con conocimiento y experiencia en alguno de los siguientes temas: preservación y restauración del equilibrio ecológico, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección al ambiente, biodiversidad, cambio climático, control de la contaminación.

**II.** Para los organismos empresariales:

- j) Estar constituida legalmente;
- k) Ser una cámara o confederación que agrupe empresas de comercio, servicios, turismo, industriales, patronales, extractivas o de transformación registrada en los términos que establece la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, y
- l) Designar a una persona que cumpla con todos los requisitos señalados en el Artículo 5 del presente Acuerdo;

**III.** Para las organizaciones de la sociedad civil:

- a) Estar constituida legalmente;
- b) Tener en su objeto social acciones relacionadas con alguno de los siguientes temas: preservación y restauración del equilibrio ecológico, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección al ambiente, biodiversidad, cambio climático, control de la contaminación, así como, la promoción de la equidad y perspectiva de género en materia de medio ambiente y recursos naturales;
- c) Contar con conocimiento y experiencia en alguno de los temas señalados en el inciso anterior;
- d) Designar a una persona que cumpla con todos los requisitos señalados en el Artículo 5 del presente Acuerdo;

Todas las organizaciones e instituciones postulantes deberán acreditar su domicilio en la Entidad Federativa por la que participan en la convocatoria.

**IV.** Para los pueblos y comunidades indígenas:

- a) Pertenecer a un pueblo o comunidad indígena de México;
- b) Formar parte de la Mesa de medio ambiente y recursos naturales del CCCDI;
- c) Cumplir con todos los requisitos señalados en el Artículo 5 del presente Acuerdo.

**V.** Para los jóvenes:

- a) Tener entre 18 y 29 años de edad
- b) Formar parte de una organización, colectivo o grupo no constituido cuyo objeto social, misión y experiencia esté enfocada en algunos de los siguientes temas: preservación y restauración del equilibrio ecológico, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección al ambiente, biodiversidad, cambio climático, control de la contaminación;
- c) Cumplir con todos los requisitos señalados en el Artículo 5 del presente Acuerdo.

### **DEL PROCESO DE SELECCIÓN**

**Artículo 7.** Para la integración del Consejo se emitirá una convocatoria en la cual se establecerán las bases para seleccionar a los integrantes de cada Sector, así como las etapas, plazos, requisitos generales, el perfil de los candidatos y los criterios de selección por sector.

El proceso de selección tendrá las siguientes etapas: publicación y difusión de la convocatoria, recepción de candidaturas, validación de cumplimiento de requisitos generales, revisión, evaluación y selección de candidaturas, notificación de resultados a los candidatos seleccionados, aceptación del nombramiento, y publicación de resultados.

El plazo para la recepción de candidaturas será de veinte días hábiles a partir de la publicación de la convocatoria. El plazo para la selección de los candidatos no deberá exceder de veinte días hábiles, a partir del cierre de la recepción de candidaturas. La Secretaría deberá publicar los resultados en su sitio de internet a más tardar treinta días hábiles, a partir del cierre de la recepción de candidaturas.

**Artículo 8.** Los criterios de selección de integrantes serán, sin perjuicio de que en la Convocatoria se definan criterios adicionales específicos por sector, los siguientes:

I. Para el sector academia:

- a) La relación de su trabajo académico o de investigación con los temas ambientales de competencia federal;
- b) Que su trabajo académico sea preferentemente de investigación aplicada;
- c) De preferencia se considerará a aquellas personas postulantes que pertenezcan a grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad.

II. Para el sector de los organismos empresariales:

- a) De preferencia contar con certificación de organización ambientalmente responsable;
- b) De preferencia contar con certificación de organización socialmente responsable.

III. Para el sector de las organizaciones de la sociedad civil:

- a) De preferencia participar en redes o colectivos de organizaciones nacionales o internacionales;
- b) De preferencia se considerará a las organizaciones que postulen como sus representantes a mujeres, indígenas o jóvenes.

**Artículo 9.** Para la evaluación de candidaturas y selección de integrantes, la Secretaría se apoyará en un Comité de Selección por cada sector y por la representación de jóvenes. Cada Comité se conformará por cinco personas, dos servidores públicos y tres personas del sector que corresponda con reconocido prestigio en materia de medio ambiente y recursos naturales, quienes serán invitados y seleccionados por la Unidad Responsable y actuarán a título honorario. Dichos Comités utilizarán cédulas de evaluación y emitirán un dictamen que contenga las razones por las cuales fueron seleccionados los candidatos. Las cédulas de evaluación y los dictámenes serán difundidos en el sitio de internet de la Secretaría.

Las decisiones de los Comités de Selección serán inapelables. La Unidad Responsable notificará a los candidatos seleccionados para proceder a su nombramiento como integrantes del Consejo.

Los Comités de Selección deberán presentar a la Unidad Responsable, una terna con las propuestas de organizaciones para conformar las Comisiones de Seguimiento por cada sector, conforme a lo establecido en el Artículo 11 del presente Acuerdo.

Con la finalidad de fomentar y ampliar la participación de más personas y organizaciones de los sectores que conforman el Consejo, no habrá posibilidad de seleccionar a quienes hayan sido integrantes del Consejo previamente.

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas se notificará al CCCDI sobre la apertura de registro para la integración de la representación indígena del Consejo, así como los plazos y documentación que los interesados deberán entregar a la Secretaría a través de la Unidad Responsable.

**Artículo 10.** Las personas seleccionadas, así como los organismos empresariales y de la sociedad civil, que formen parte del Consejo deberán formalizar su consentimiento al nombramiento firmando una carta compromiso mediante la cual aceptarán:

- a) Ser integrantes del Consejo asumiendo todas las responsabilidades inherentes;



- b) Que el nombramiento es de carácter honorario, manifestando expresamente estar enterados y de acuerdo en no recibir pago alguno por su participación en cualquiera de las actividades o eventos del Consejo;
- c) No ser servidores públicos, ni ostentar cargo público alguno;
- d) Lo establecido en el presente Acuerdo y su Reglamento.
- e) La disposición de viajar, cuando sea necesario, a las reuniones del Consejo que convoque la Unidad Responsable;
- f) El uso de su nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico, para que la Secretaría, a través de la Unidad Responsable, se comuniquen con los integrantes del Consejo sobre los temas o asuntos objeto del mismo;
- g) El uso de su nombre y semblanza curricular por parte de la Secretaría, para que a través de la Unidad Responsable, se difunda en el listado de integrantes del Consejo, mismo que será puesto a disposición del público en general; y,
- h) El uso de su nombre y firma para que la Secretaría, a través de la Unidad Responsable, difunda las actas, minutas, acuerdos, listas de asistencia y demás documentos que resulten del trabajo del Consejo.

Los datos personales señalados en el presente artículo estarán protegidos conforme a la normatividad que resulte aplicable.

### DE LAS COMISIONES DE SEGUIMIENTO

**Artículo 11.** Para acompañar a los integrantes del Consejo, se establecerá una Comisión de Seguimiento por sector, conformada por una o hasta tres organizaciones.

Para formar parte de las Comisiones de Seguimiento, las organizaciones deberán cumplir con lo siguiente:

- a) Ser una organización del sector reconocida con presencia a nivel nacional;
- b) Agrupar en su conformación a diferentes organizaciones del sector que corresponda.

A propuesta de los Comités de Selección señalados en el Artículo 9 del presente Acuerdo, la Unidad Responsable seleccionará e invitará a las organizaciones de cada Sector a participar como miembros de una Comisión de Seguimiento. Las organizaciones que acepten la invitación deberán firmar una carta donde se comprometen a cumplir con las funciones del nombramiento.

Las organizaciones que formen parte de las Comisiones de Seguimiento no se consideran integrantes del Consejo.

**Artículo 12.** Las Comisiones de Seguimiento tendrán las siguientes funciones:

- I. Acompañar y retroalimentar el trabajo de los integrantes del Consejo;
- II. Dar opinión a la Unidad Responsable sobre las propuestas de remoción y sustitución de integrantes del Consejo.

### OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES

**Artículo 13.** Los integrantes del Consejo tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Asistir a las reuniones, consultas o eventos a los que se les convoque;
- II. Atender y participar en las actividades de capacitación a las que sean convocados en el marco de las actividades del Consejo;
- III. Revisar y analizar la información que le sea entregada sobre los temas o asuntos sometidos a consulta con anterioridad a la emisión de opiniones;
- IV. Aportar su conocimiento y experiencia en la deliberación de los temas o asuntos abordados por el Consejo;
- V. Participar en las consultas sobre los temas o asuntos de la agenda del Consejo, mediante la presentación de opiniones en los plazos que la Secretaría señale para tal efecto;

- VI.** Informar a su sector sobre las actividades realizadas y resultados obtenidos;
- VII.** Actuar en representación del Consejo únicamente cuando medie mandato de la Secretaría; y,
- VIII.** Cumplir con lo establecido en el presente Acuerdo y su Reglamento.

Todas las actividades que realicen los integrantes del Consejo distintas a las establecidas en el presente artículo serán a título individual, en cuyo caso, no podrán utilizar el nombramiento como Consejero.

En ningún caso, los integrantes del Consejo podrán hacer uso del logotipo o la imagen de la Secretaría u otro logo institucional asociado con el Consejo.

**Artículo 14.** Son causales de remoción inmediata del Consejo las siguientes:

- I.** El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contenidas en el artículo anterior;
- II.** Hacer uso, sin la autorización correspondiente, de la imagen de la Secretaría, sus órganos desconcentrados o descentralizados, o del Consejo;
- III.** Faltar sin justificación a una sesión ordinaria del Consejo;
- IV.** Ser sancionado por violación a la legislación ambiental;
- V.** Incorporarse como servidor público en cualquiera de los tres órdenes de gobierno;
- VI.** Registrarse como candidato a un puesto de representación popular;
- VII.** Realizar actividades de proselitismo partidista, electoral o religioso en el Consejo; y,
- VIII.** Utilizar el nombramiento como consejero para fines distintos al objeto del Consejo.

**Artículo 15.** En caso de que un integrante incurra en una o más de las causales previstas en el artículo anterior, la Unidad Responsable solicitará por escrito la opinión sobre la remoción de dicho integrante a la Comisión de Seguimiento del sector que corresponda. Dicha Comisión tendrá un plazo de diez días hábiles para emitir su opinión. La Unidad Responsable elaborará un dictamen y, en su caso, notificará a dicho integrante de la remoción inmediata, además de iniciar los trámites para seleccionar a un sustituto, en los términos que defina para tal efecto el Reglamento.

La Unidad Responsable será la encargada de nombrar al sustituto del integrante que se haya dado de baja o haya sido removido, considerando la opinión de la Comisión de Seguimiento del sector que corresponda.

## **DE LAS ACTIVIDADES DEL CONSEJO**

**Artículo 16.** Las actividades que realizarán los integrantes del Consejo son las siguientes:

- I.** Analizar los temas y asuntos incluidos en la agenda del Consejo;
- II.** Intercambiar puntos de vista que deriven del análisis de los temas y asuntos incluidos en la agenda del Consejo con los demás integrantes, así como con los servidores públicos de la Secretaría;
- III.** Emitir individual o colectivamente opiniones sobre los temas y asuntos de la agenda del Consejo, en los casos en que la Secretaría solicite su intervención y durante el plazo señalado para tal efecto, atendiendo a las formalidades que para su presentación señale el Reglamento;
- IV.** Informar a la Unidad Responsable sobre aquellos asuntos que pudieran considerarse de interés para la Secretaría, en particular aquellos que pueden generar un conflicto y que requieren atención inmediata, cumpliendo con las formalidades que para su presentación señale el Reglamento;
- V.** Participar por invitación de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y descentralizados, en reuniones de diálogo sobre los temas o asuntos de la agenda del Consejo;
- VI.** Participar por invitación de la Secretaría, en otros espacios de participación ciudadana del sector ambiental, a fin de coordinar sus acciones y propiciar el intercambio de experiencias en materias de interés que promuevan el derecho a un medio ambiente sano;

- VII.** Apoyar, por invitación de la Secretaría, en los procedimientos y fases de identificación de información vinculada con las atribuciones de ésta, tendientes a generar conocimiento público en materia ambiental en los sectores de la sociedad;

**Artículo 17.** Las actividades que realizarán los integrantes del Consejo como parte de las representaciones estatales del Consejo serán las siguientes:

- I.** Proponer a la Delegación que corresponda, temas y asuntos ambientales de competencia federal para ser considerados en la agenda de la representación estatal;
- II.** Deliberar sobre los temas de la agenda específica de la representación estatal;
- III.** Intercambiar puntos de vista con los demás integrantes, que deriven del análisis de los temas y asuntos incluidos en la agenda específica de la representación estatal, así como con los servidores públicos de la Secretaría;
- IV.** Emitir individual o colectivamente opiniones sobre los temas y asuntos de la agenda específica de la representación estatal, así como en los casos en que la Secretaría, a través de la Delegación correspondiente, solicite su intervención, en el plazo establecido para tal efecto atendiendo a las formalidades que para su presentación señale el Reglamento;
- V.** Participar en los procesos de consulta y reuniones públicas de información en materia de impacto ambiental que convoque la Secretaría, a través de la Delegación correspondiente, y emitir las opiniones que consideren pertinentes, en los términos que establezca el Reglamento;
- VI.** Colaborar en otros espacios de participación ciudadana del ámbito local, cuando así les sea requerido por la Secretaría, a través de la Delegación que corresponda.

#### DE LA SESIÓN NACIONAL

**Artículo 18.** La sesión nacional del Consejo tendrá los siguientes objetivos:

- I.** Establecer un espacio de diálogo entre la Secretaría y los integrantes del Consejo, que facilite la comunicación y deliberación sobre temas y asuntos ambientales de competencia federal;
- II.** Que la Secretaría acuerde la agenda del Consejo con los temas y asuntos que se someterán a consulta considerando las agendas propuestas por cada sector, como lo establece el Artículo 21 del presente Acuerdo;
- III.** Que la Secretaría informe sobre el resultado del análisis de las opiniones emitidas por los integrantes del Consejo.

La sesión nacional del Consejo se llevará a cabo de manera ordinaria una vez por año. A petición expresa de la Secretaría, la sesión nacional del Consejo podrá llevarse a cabo de manera extraordinaria, en cualquier momento.

**Artículo 19.** La Unidad Responsable emitirá la convocatoria a la sesión nacional del Consejo con un mínimo de quince días hábiles de anticipación, a la fecha programada.

Para la instalación de las sesiones ordinarias o extraordinarias, se emitirán dos convocatorias:

- a)** Para la primera convocatoria se requerirá un *quórum* de cincuenta por ciento más uno de los integrantes convocados.
- b)** En caso de no existir *quórum* en la primera convocatoria, la Unidad Responsable emitirá una segunda convocatoria quince minutos después del horario programado de inicio, y se instalará la sesión con los integrantes presentes.

La Secretaría, a través de la Unidad Responsable, por interés propio o a solicitud de alguno de los integrantes del Consejo podrá invitar a servidores públicos, especialistas, así como a instituciones u organizaciones a participar en la sesión nacional del Consejo.

## DE LA AGENDA DEL CONSEJO

**Artículo 20.** La agenda del Consejo será definida anualmente. Esta agenda incluirá los temas y asuntos que la Secretaría someterá a consulta del Consejo, así como los plazos en los que estará abierta la consulta para cada uno de ellos.

La agenda del Consejo se conformará con los temas y asuntos incluidos en la agenda nacional y en las agendas específicas de las representaciones estatales que se integren.

## DE LA AGENDA NACIONAL DEL CONSEJO

**Artículo 21.** La agenda nacional incluirá los temas y asuntos acordados entre la Secretaría y los integrantes del Consejo. Para que dichos temas y asuntos puedan ser incluidos en la agenda nacional, deberán cumplir el siguiente procedimiento:

**I.** Agenda por sector. Previo al inicio de los trabajos del Consejo, la Unidad Responsable convocará a una reunión por cada sector y la representación de jóvenes, donde se analizará y definirá la propuesta de agenda con los temas y asuntos ambientales de competencia federal y de alcance nacional que cada sector considere prioritarios. Estas reuniones estarán a cargo de un facilitador y deberán realizarse de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

Para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, la representación correspondiente del Consejo definirá su agenda a partir de los temas o asuntos de interés de la Mesa de medio ambiente y recursos naturales del CCCDI que sean de competencia federal, bajo el mecanismo que establezca el Reglamento.

Las agendas de cada sector se actualizarán anualmente, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

**II.** Deliberación entre sectores. En la sesión nacional ordinaria del Consejo se discutirán las agendas de los sectores así como de las representaciones de pueblos y comunidades indígenas y de jóvenes, con el propósito de intercambiar perspectivas y puntos de vista sobre los temas y asuntos ambientales prioritarios de competencia federal y de alcance nacional.

**III.** Presentación del proyecto de agenda nacional del Consejo. En la sesión nacional ordinaria, la Subsecretaría presentará el proyecto de agenda nacional del Consejo.

**IV.** Deliberación entre el Consejo y la Secretaría. Durante la sesión nacional ordinaria, la Secretaría a través de la Subsecretaría, intercambiará puntos de vista con los integrantes sobre el proyecto de agenda nacional del Consejo.

**V.** Acuerdo de la agenda nacional del Consejo. Durante la sesión nacional ordinaria, la Secretaría a través de la Subsecretaría definirá en conjunto con los integrantes la agenda nacional del Consejo.

**Artículo 22.** La Secretaría podrá proponer y acordar con los integrantes nuevos temas y asuntos ambientales en la agenda nacional del Consejo para ser sometidos a consulta en cualquier momento.

## DE LA SESIÓN ORDINARIA DE LAS REPRESENTACIONES ESTATALES

**Artículo 23.** Cada representación estatal del Consejo llevará a cabo una sesión ordinaria al año.

La Unidad Responsable, en coordinación con la Delegación que corresponda, emitirá la convocatoria a la sesión ordinaria de la representación estatal, con un mínimo de veinte días naturales de anticipación a la fecha programada.

La Secretaría, a través de la Unidad Responsable y en coordinación con la Delegación que corresponda, podrá convocar a sesión extraordinaria a la representación estatal del Consejo, en caso de considerarlo necesario.

Para la instalación de las sesiones ordinarias o extraordinarias, se emitirán dos convocatorias:

- a) En la primera convocatoria se requerirá un *quórum* de cincuenta por ciento más uno de los integrantes convocados;
- b) En caso de no existir *quórum* en la primera convocatoria, la Delegación emitirá una segunda convocatoria quince minutos después del horario programado de inicio, y se instalará la sesión con los integrantes presentes.

La Secretaría, a través de la Delegación correspondiente, por interés propio o a solicitud de alguno de los integrantes del Consejo podrá invitar a servidores públicos, especialistas, así como a instituciones u organizaciones, a participar en la sesión de la representación estatal del Consejo.

La Unidad Responsable, con apoyo de las Delegaciones correspondientes, y a través de la Unidad Coordinadora de Delegaciones, será la encargada de la integración, manejo y resguardo de toda la información generada por la representación estatal del Consejo.

#### DE LA AGENDA ESPECÍFICA DE LAS REPRESENTACIONES ESTATALES

**Artículo 24.** Cada representación estatal del Consejo podrá integrar anualmente una agenda específica, independiente de la agenda nacional. Cada Delegación deliberará y acordará con los integrantes de la representación estatal y, en su caso, con la representación de los pueblos y comunidades indígenas, los temas y asuntos que conformarán la agenda específica con base en su competencia, así como los plazos en los que estará abierta la consulta para cada uno de ellos.

#### DEL PROCESO DE CONSULTA

**Artículo 25.** Para cumplir con el objeto de colaborar con la Secretaría, los integrantes del Consejo utilizarán la opinión como instrumento de participación ciudadana.

**Artículo 26.** La Secretaría, a través de la Subsecretaría o de las Delegaciones correspondientes, someterá a consulta cada uno de los temas y asuntos incluidos en la agenda del Consejo.

Una vez abierta la consulta y previo a la emisión de opiniones para cada tema y asunto, se podrán llevar a cabo actividades como mesas de diálogo, foros, conferencias o seminarios en modalidad presencial o por los medios digitales disponibles, con la participación de servidores públicos, así como con especialistas y expertos en las materias respectivas, que contribuyan a una mejor deliberación entre los integrantes del Consejo.

**Artículo 27.** Los integrantes del Consejo deberán emitir opiniones sobre los temas y asuntos de la agenda del Consejo mediante los formatos y medios que establezca el Reglamento.

Las opiniones que emitan los integrantes del Consejo se realizarán de forma individual y deberán cumplir con lo establecido por el Reglamento.

**Artículo 28.** La Secretaría recibirá las opiniones emitidas por los integrantes del Consejo a través de la Unidad Responsable, la cual analizará su contenido de manera conjunta con la Subsecretaría y, en su caso, las canalizará a las Unidades Administrativas que corresponda para su consideración.

Para cada tema y asunto de la agenda nacional y de las agendas específicas de las representaciones estatales sometido a consulta, la Secretaría, a través de la Unidad Responsable, deberá elaborar un informe con el resultado del análisis de las opiniones emitidas por los integrantes del Consejo, que señale las acciones que implementarán las Unidades Administrativas competentes en respuesta a dicha consulta. Los informes deberán entregarse a los integrantes del Consejo en un plazo no mayor a veinticinco días hábiles posteriores al cierre de la consulta respectiva y deberán ser publicados en el sitio de internet de la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento.

En la sesión nacional ordinaria del Consejo, la Secretaría a través de la Subsecretaría, deberá exponer los resultados de las consultas sobre los temas y asuntos de la agenda nacional.

La Secretaría, a través de la Delegación que corresponda, en la sesión ordinaria de la representación estatal deberá exponer los resultados de las consultas sobre los temas y asuntos de la agenda específica correspondiente.

### DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

**Artículo 29.** La Unidad Responsable en su carácter de Secretaría Técnica del Consejo, deberá llevar a cabo lo siguiente:

- I.** Coordinar las actividades del Consejo;
- II.** Designar a un servidor público de la Unidad, que será responsable del seguimiento y coordinación de las actividades del Consejo;
- III.** Recibir la agenda de cada sector para someterla a consideración de la Secretaría, a través de la Subsecretaría;
- IV.** Definir el proyecto de agenda del Consejo de manera conjunta con la Subsecretaría y las Delegaciones correspondientes;
- V.** Recibir la información por parte de las Unidades Administrativas correspondientes, de los temas y asuntos incluidos en la agenda del Consejo que contribuya a la deliberación como parte del proceso de consulta;
- VI.** Colaborar en la preparación de los temas y asuntos a tratar, así como en los informes y documentos que se requieran para las actividades del Consejo;
- VII.** Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, elaborar las listas de asistencia, orden del día, carpetas de apoyo a los participantes, actas y minutas correspondientes, así como colaborar en el desarrollo de las reuniones;
- VIII.** Solicitar la revisión, análisis y respuesta de las Unidades Administrativas competentes, respecto a las opiniones emitidas por los integrantes del Consejo para cada tema y asunto sometido a consulta;
- IX.** Analizar en conjunto con la Subsecretaría, las opiniones emitidas por los integrantes del Consejo de cada tema y asunto sometido a consulta, así como las respuestas de las Unidades Administrativas;
- X.** Integrar los informes con el resultado del análisis de las opiniones emitidas por los integrantes del Consejo para cada tema y asunto sometido a consulta, que señale las acciones que implementarán las Unidades Administrativas competentes en respuesta a dicha consulta.
- XI.** Integrar, actualizar y poner a disposición del público, toda la información generada por el Consejo;
- XII.** Elaborar el informe anual de resultados del Consejo;
- XIII.** Formular las invitaciones a que se refieren los artículos 19 y 23 del presente Acuerdo.
- XIV.** Promover y facilitar la colaboración del Consejo con otros mecanismos de participación ciudadana;
- XV.** Mantener actualizados los procesos participativos y metodologías para la construcción de agendas, la deliberación y la realización de las reuniones del Consejo llevadas a cabo de manera presencial o por los medios digitales disponibles,
- XVI.** Proporcionar inducción y capacitación a los integrantes del Consejo sobre el objeto del mismo;
- XVII.** Elaborar el Reglamento; y,
- XVIII.** Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y su Reglamento.

**Artículo 30.** La Subsecretaría deberá llevar a cabo las siguientes actividades:

- I. Participar en la definición del proyecto de agenda nacional del Consejo en coordinación con la Unidad Responsable;
- II. Participar en el proceso deliberativo con los integrantes del Consejo para la definición de la agenda nacional del Consejo, en coordinación con la Unidad Responsable;
- III. Promover, en coordinación con la Unidad Responsable, la participación de otras Unidades Administrativas dentro del sector ambiental federal para la integración del proyecto de agenda del Consejo, para el análisis de las opiniones emitidas por sus integrantes, y para la elaboración de las respuestas correspondientes;
- IV. Participar, en coordinación con la Unidad Responsable, en la revisión y análisis de las opiniones emitidas por el Consejo y, en su caso, proponer las Unidades Administrativas a las que deberán ser canalizadas dichas opiniones para su consideración y respuesta.

**Artículo 31.** Las Delegaciones, a través de la Unidad Coordinadora de Delegaciones, apoyarán los trabajos de las representaciones estatales del Consejo, llevando a cabo las siguientes actividades:

- I. Participar en coordinación con la Unidad Responsable, en la definición del proyecto de agenda de la representación estatal con los temas o asuntos de interés de la Secretaría;
- II. Deliberar y acordar con los integrantes de la representación estatal y, en su caso, con la representación de los pueblos y comunidades indígenas, los temas y asuntos de la agenda específica que corresponda;
- III. Someter a consulta los temas y asuntos incluidos en la agenda de la representación estatal;
- IV. Informar a los integrantes de la representación estatal y, en su caso, con la representación de los pueblos y comunidades indígenas, sobre el resultado del análisis de las opiniones emitidas para cada tema y asunto sometido a consulta, que señale las acciones que implementará en respuesta a dicha consulta;
- V. Designar a un servidor público como Enlace de Apoyo de la representación estatal que corresponda, el cual se coordinará con la Unidad Responsable y realizará las actividades operativas que establezca el Reglamento;
- VI. En caso necesario, brindar las facilidades para llevar a cabo las sesiones de la representación estatal que corresponda;
- VII. Promover la colaboración del Consejo con otros mecanismos de participación ciudadana del ámbito local; y,
- VIII. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo y su Reglamento.

#### **DE LA ARTICULACIÓN DEL CONSEJO CON OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SECTOR**

**Artículo 32.** El Consejo se coordinará con otros Consejos que regula la legislación ambiental para emitir sus opiniones cuando se aborden temas o asuntos relacionados con las mismas materias.

En temas o asuntos relacionados con áreas naturales protegidas se coordinará con el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 56; en temas o asuntos relacionados con cambio climático se coordinará con el Consejo de Cambio Climático de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático que establece la Ley General de Cambio Climático que en su artículo 51; en temas o asuntos relacionados con recursos hídricos se coordinará con el Consejo Consultivo del Agua que establece la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 14 BIS 1; en temas o asuntos forestales se coordinará con el Consejo Nacional Forestal que crea la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en su artículo 155; en temas o asuntos relacionados con vida silvestre se coordinará con el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre que establece la Ley General de Vida Silvestre en su artículo 16; en temas o asuntos relacionados con la gestión de residuos se coordinará con el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental que establece la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en su artículo 36.

Cuando los otros Consejos que regula la legislación ambiental no estén activos, el Consejo podrá emitir sus opiniones de manera unilateral.

Asimismo, el Consejo se podrá coordinar con otros mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental federal cuando existan coincidencias en los temas o asuntos sometidos a consulta.

**Artículo 33.** Los asuntos no previstos en el presente Acuerdo y las controversias que se deriven de su aplicación e interpretación, serán resueltos por la Unidad Responsable quien podrá recibir opinión de los integrantes del Consejo o las Comisiones de Seguimiento cuando así lo requiera, de conformidad con lo previsto en el Reglamento.

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Se abroga el Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2011.

**TERCERO.** La convocatoria a la que se refiere el artículo 7 del presente Acuerdo, se publicará dentro de un término que no excederá de tres meses contados a partir de la entrada en vigor del presente instrumento, con el fin de que el Consejo quede debidamente instalado en un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

**CUARTO.** Para fomentar y ampliar la participación de más personas y organizaciones de los sectores que conforman el Consejo, no podrán ser elegibles como integrantes del Consejo, quienes ya hayan fungido como integrantes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en el periodo 2011-2016.

**QUINTO.** Para la instalación del Consejo, la Unidad Responsable establecerá el mecanismo correspondiente, con base en la disponibilidad presupuestal que para tal efecto disponga la Secretaría.

Dado en la Ciudad de México, a los XX días del mes de ... de dos mil XXXX.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales,





[www.mx.undp.org](http://www.mx.undp.org)

 PNUDMéxico  PNUD\_Mexico



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

