



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VI Promoción

2014-2015

**Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, descripción y
análisis de un modelo de participación ciudadana del sector ambiental en
México.**

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Alberto Rojas Rueda

Director de Tesis: Dr. José del Tronco Paganelli

Seminario de Tesis: Mtra. Liliana Veloz Márquez

Lector de Tesis: Mtro. Patricio Carezzana Barretto

Línea de investigación: Medio Ambiente y Participación Ciudadana

México, D. F. junio de 2016.

Este trabajo fue realizado, en parte, con una beca del CONACYT.

Resumen

La participación ciudadana institucionalizada permite incorporar dispositivos propios de la democracia directa al modelo hegemónico de democracia representativa, como los consejos consultivos, principales representantes de este modelo de participación de interfaz socio-Estatal, siendo el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS), circunscrito al sector ambiental, uno de los principales ejemplos en México. Sin embargo, la representatividad efectiva, la transparencia y la rendición de cuentas de quienes participan en este mecanismo, así como su efectividad, son cuestionables ante la evidencia que se presenta. Cómo medir la incidencia basándose en evidencia y no solo en la percepción de los actores, es uno de los objetivos del presente trabajo. Esto se propone mediante una metodología que, a través de la descripción a profundidad del caso y una evaluación de la pertinencia e incidencia de las “recomendaciones” que emite el CCDS, busca determinar con mayor precisión la incidencia real del mecanismo. Los resultados identificaron: estructura jerarquizada, simulación de la representación multisectorial, distribución inequitativa de recursos, exclusión de grupos vulnerables, falta de rendición de cuentas, prácticas clientelares e incidencia limitada del CCDS; adicionalmente se presentan recomendaciones para mejorar la precisión del instrumento propuesto, así como para generar mayor efectividad y eficiencia del CCDS.

Palabras clave: Democracia directa, democracia participativa, mecanismos de participación ciudadana, participación institucionalizada, participación efectiva, consejos consultivos, Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, representatividad, simulación de representatividad, incidencia, metodología de evaluación de incidencia.

Abstract

Institutionalized citizen participation, offers the possibility to incorporate elements of direct democracy in the hegemonic model of representative democracy, such as advisory councils, prime examples of this model of citizen participation

characterized by a socio-State interface, with the Consultative Council for Sustainable Development (CCDs for its acronym in Spanish), focused on the environmental sector, as one of the main examples in Mexico. However, effective representation, transparency and accountability of those who are involved in this mechanism and its effectiveness are questionable as a result of the evidence presented in this paper. How to measure the incidence based on evidence and not only in the perception of the actors, is one of the objectives of this work. This is proposed/achieved through a methodology that, through in-depth description of the case study and an assessment of the relevance and impact of the "recommendations" issued by the CCDS, attempt to determine more accurately the real impact of the mechanism. The results identified: hierarchical structure, simulation of multi-sectoral representation, unequal distribution of resources, exclusion of vulnerable groups, lack of accountability, clientelism and limited impact of CCDS; further recommendations are presented to improve the accuracy of the proposed instrument and increase the effectiveness and efficiency of CCDS.

Keywords: Direct democracy, participatory democracy, citizen participation mechanisms, institutionalized participation, effective participation, consultative councils, Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, representation, simulation representation, incidence, social impact assessment methodology.

U MOOTS TUUKUL

U táakpajal tuláakal máak yéetel u noj kúuchilil meyajo'obe' ku cha'ik u k'abetkúunsa'al jejeláas ba'alo'ob tu'ux ku yantal tuukulo'ob yéetel u t'aan máako'ob, je'el bix consejos consultivos, leti'ob taanil yano'ob utia'al u yúuchul le meyaj beya' tu'ux ku táakpajal tuláakal máak ti' jump'éeel méek'tan kaaj, leti'obe' ku k'aabatik Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS), ku meyaj ichil kaajo'ob wa k'áaxo'ob. Chéen ba'ale' máaxo'ob ku senkech táakpajalo'ob te'el meyaja', ma' jach ma'alo'obi' tumeen ya'ab ba'alo'ob unaj u yutskiinsa'al. bix

je'el u béeytal k ilik ba'ax unaj u yutskíinsa'al yéetel tuláakal ba'al k ilik ku yúuchul leti' u biilal le meyaj ku beetpajala'. Lela' yéetel u nu'ukulil jump'éel meyaj tu'ux yaan u tsolts'iibpajal tuláakal ba'al ku yúuchul yaan xan u yantal u p'iskaambalil yéetel tuláakal ba'al kéen u ya'al CCDS, ku kaxtik bix u chíikpajal bix u bin le meyaj. Chikpaj yéetel le meyaj: bix u mayajil, u tuusil bix u yantal u jo'olinta'al le meyaj, ma' keet u t'o'oxol u t'aak'inili', ku pachilkúunta'al óotsil máak yéetel xan ma' tuláakal tu'ux ku k'uchul CCDS; beyxan ku ts'abal ojeltbil bix unaj u yutstal u meyjil yéetel xan ma' u náachtal ti' u jaajil le CCDS.

Komkon t'aano'ob: tuukulo'ob, u meyajilo'ob máak, múuch' meyajil méek'tankaajil, Consejos consultivos utia'al u ma'alo'obil kuxtal, u jo'olinta'al meyaj, ba'alo'ob ku yúuchul, u p'iskaambalil meyaj.

Para Gila M. del C. Rueda Alvarado, madre, incansable pilar de la familia,

J. Alberto Rojas Magaña, padre, ejemplo de honestidad y rebeldía,

David Rojas Rueda, hermano, compañero de viaje y mi modelo a seguir.

Por su compañía, apoyo incondicional y gran amor.

Agradecimientos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca parcial que recibí para realizar esta maestría y, a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, por recibirme en su seno nuevamente.

A José del Tronco Paganelli, quien como Director de Tesis, condujo asertivamente este trabajo; a Liliana Veloz Márquez, por su acompañamiento en el Seminario de Tesis, en dónde se decantó la idea de este proyecto. A Patricio Carezzana Barretto, por su interés en integrarse al sínodo, revisar mis borradores preliminares, fortalecerlos y apoyarme en todo momento. A ustedes lectores, un encarecido agradecimiento.

También quiero agradecer, en particular, a Erika Pérez Moya, entrañable amiga y compañera de la Maestría, por la exhaustiva revisión al borrador final, así como por las importantes aportaciones que ofreció para este trabajo. Sin su corrección de estilo y atinados comentarios, el trabajo no tendría la calidad que presenta. También, le agradezco haber propuesto la idea de que el resumen se hiciera en una lengua indígena, gracias a lo cual la Maestra María Guadalupe Garrido Ramírez me apoyó con su traducción al maya.

Agradezco igualmente a Laura Beatriz Montes de Oca, por las observaciones recibidas al borrador original; a Jorge Ramón Carbajal Hernández, quien como integrante del Proyecto PNUD, ofreció una mirada cercana al consejo y aportó experiencia, conocimientos y tiempo para el diseño de la cédula de pertinencia e incidencia, así como recomendaciones expertas en temas de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas; a Francisco José Fernández Rodríguez, quien como integrante del consejo sembró la semilla de este trabajo, además ha sido un importante referente en mi desarrollo profesional; al equipo del Proyecto PNUD 00089477, por ofrecer de manera expedita; así como a todos aquellos que sin saberlo motivaron o facilitaron este trabajo.

A todos ustedes gracias.

Índice general

| | |
|--|------|
| Agradecimientos. | V |
| Índice general. | VI |
| Índice de Tablas y Figuras. | VIII |
| Introducción. | 1 |
| Capítulo 1. Marco Teórico. | 5 |
| Capítulo 2. Propuesta metodológica. | 19 |
| Capítulo 3. El Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana. | 27 |
| 3.1 Antecedentes, marco normativo y programático del CCDS. | 28 |
| 3.2 Estructura del CCDS. | 38 |
| 3. 2. 1 Estructura del Consejo Núcleo | 43 |
| 3. 2. 2. Estructura del Consejo Regional | 46 |
| 3. 2. 3. Estructura del Consejo Nacional. | 53 |
| 3.3 Mecanismo de elección/selección de Consejeros al CCDS. | 58 |
| 3. 3. 1. Elección del Consejo Núcleo. | 63 |
| 3. 3. 2. Elección de los Consejos Regional y Nacional | 66 |
| 3. 4. Principios y funciones del CCDS. | 67 |
| 3. 4.1. Funciones del Consejo Núcleo. | 70 |
| 3. 4. 2. Funciones del Consejo Regional. | 73 |
| 3. 4. 3. Funciones del Consejo Nacional | 77 |
| 3. 5. Operación del CCDS. | 80 |
| 3. 5. 1. Elaboración de recomendaciones del CCDS. | 84 |
| Capítulo 4. La incidencia del Consejo y principales factores institucionales que la determinan. | 90 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones. | 116 |
| 5. 1 Conclusiones..... | 116 |
| 5. 2 Recomendaciones..... | 120 |
| Anexos. | 138 |
| Anexo I. Funciones de los Consejeros Integrantes del CCDS. | 138 |
| Anexo II. Formato de Recomendación. | 140 |
| Anexo III. Descripción del Procedimiento de Atención de Recomendaciones..... | 142 |
| Anexo IV. Escala de factibilidad utilizada para el análisis de pertinencia..... | 144 |
| Anexo V. Resultados de la Evaluación de Pertinencia. | 147 |
| Anexo VI. Resultados de la Evaluación de Incidencia. | 148 |

Índice de Tablas y Figuras.

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Cédula de Análisis de Pertinencia..... | 24 |
| Figura 2. Cédula de Análisis de Incidencia..... | 25 |
| Figura 3. Integración del CCDS..... | 40 |
| Figura 4. Integración del Consejo Núcleo..... | 45 |
| Figura 5. Integración de los CCDS regionales..... | 47 |
| Figura 6. Integración del CCDS Nacional..... | 55 |
| Figura 7. Matriz del Sistema de Gestión de las Recomendaciones..... | 87 |
| Figura 8. Distribución de apoyos destinados a viajes de los consejeros durante el ejercicio fiscal 2014..... | 113 |
| Tabla 1. Regiones por entidad federativa y número de consejeros que conforman los CCDS regionales, generación 2011-2016..... | 51 |
| Tabla 2. Origen de los presidentes y secretarios del Consejo Regional generación 2011-2016..... | 52 |
| Tabla 3. Número de espacios por sector en el Consejo Nacional..... | 56 |
| Tabla 4. Funciones al interior del CCDS..... | 70 |
| Tabla 5. Funciones del coordinador de Núcleo..... | 72 |
| Tabla 6. Funciones del presidente regional..... | 74 |
| Tabla 7. Funciones del secretario técnico del regional..... | 76 |
| Tabla 8. Funciones del coordinador de las comisiones técnicas..... | 78 |
| Tabla 9. Funciones del Grupo Operativo del Nacional..... | 79 |
| Tabla 10. Funciones de las diversas posiciones de “estructura” al interior del CCDS..... | 80 |
| Tabla 11. Costo de los CCDS respecto del total de recursos del Proyecto PNUD 00089477..... | 82 |
| Tabla 12. Costo operativo del CCDS por nivel de integración..... | 37 |
| Tabla 13. Indicadores de gestión de las recomendaciones..... | 88 |
| Tabla 14. Recomendaciones emitidas en 2014 por el Consejo Nacional del CCDS..... | 91 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 15. Recomendaciones emitidas en 2015 por el Consejo Nacional del CCDS..... | 92 |
| Tabla 16. Dictamen de pertinencia..... | 98 |
| Tabla 17. Análisis de incidencia de recomendaciones del Nacional..... | 104 |
| Tabla 18. Comparación entre los resultados de Hevia (y colaboradores), Proyecto PNUD y Cédula de Incidencia..... | 108 |
| Tabla 19. Recomendaciones e impactos esperados..... | 130 |

Introducción.

La participación ciudadana es un tema que nutre el discurso político contemporáneo. Su uso, en la mayoría de los foros públicos, ofrece legitimidad¹ y autoridad a quienes la enarbolan.

Sin embargo, sus alcances y resultados a partir de mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, en particular, aquellos que representan a instancias públicas de deliberación² como son los consejos o comités consultivos sectoriales insertos en la estructura misma del Estado (en sus instituciones de gobierno), es limitada.

Conocer a fondo el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de tipo colegiado vigentes que han demostrado cierto grado de éxito, puede ser la base para acceder a información que permita conocer las razones por las cuales hay casos en los que no se generan los resultados esperados, además de ofrecer elementos para el diseño y mejora de estos instrumentos, en pro de una mayor efectividad en su cometido, otorgando así, sentido al discurso político que los esgrime.

A este respecto surgen una serie de preguntas que nutren la “agenda de investigación” en esta materia: En México, ¿qué tanto se conoce sobre la efectividad real de estos mecanismos de participación ciudadana

¹ Definida ésta como “toma abierta y responsable de decisiones políticas”. Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana. p. 182

² Definidas como “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales”. Hevia, F., Vergara-Lope, S. & Ávila, H. (Julio-Diciembre de 2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, No. 38, p.67.

institucionalizados? ¿Cuál es su incidencia sobre el proceso de las políticas públicas sectoriales? ¿Se puede medir su efectividad en términos de incidencia?

En este sentido, los estudios sobre el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en México son amplios y, en algunos casos, éstos analizan su incidencia³, para lo cual utilizan principalmente herramientas metodológicas basadas en la percepción de los actores involucrados en su gestión. Sin embargo, de la revisión documental realizada para este estudio, la relación entre los resultados de percepción que presentan estas herramientas y la evidencia sobre sus impactos reales sobre las políticas públicas, no ha sido contrastada, en parte porque no se han desarrollado metodologías *ad hoc* que permitan, de manera sistemática, conocer dichos impactos.

Por ello se considera relevante desarrollar nuevas metodologías que permitan evaluar la incidencia de estos mecanismos, utilizando no solo la percepción de los actores involucrados, sino también la evidencia documental que demuestre sus impactos reales sobre el proceso de políticas públicas.

El objetivo del presente trabajo es desarrollar una metodología que utilice la evidencia empírica disponible para determinar la efectividad de un mecanismo de participación ciudadana. Esta herramienta a su vez ofrece la posibilidad de contrastar la incidencia, basada en evidencia, con los resultados de estudios basados en la percepción de los actores involucrados.

Para ello se consideró el caso del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS), un órgano de participación ciudadana institucionalizado del sector ambiental, de tipo consultivo, circunscrito a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cuyo objetivo principal es asesorar y recomendar a la Secretaría en temas relacionados con el ciclo de

³ Hevia, F., Vergara-Lope, S. & Ávila, H. (Julio-Diciembre de 2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, No. 38, pp. 71, 83.

políticas públicas del sector, el cual ha sido objeto de múltiples trabajos previos, al ser uno de los mecanismos “modelo” de participación ciudadana en México.

La primera fase de este trabajo se fundamenta en una descripción a detalle de la estructura y funcionamiento del mecanismo propuesto, tomando como base la perspectiva neo-institucional. La segunda parte indaga la efectividad de este mecanismo a través de sus “recomendaciones” que son el principal instrumento para incidir en las políticas públicas del sector ambiental, utilizando una herramienta de evaluación específica a la que se le denominó *cédula de evaluación de pertinencia e incidencia*.

Esta herramienta de evaluación operacionaliza de forma conmensurable la incidencia, además de que procura una mayor precisión en la medición de la efectividad de este mecanismo de participación ciudadana, utilizando como base la evidencia documental existente para soportar sus resultados⁴. Con ello, se busca dar mayor peso a la evidencia empírica sobre la percepción al momento de evaluar la incidencia.

Esta propuesta metodológica podría considerarse una innovación para el análisis de efectividad de un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado con las características del CCDS.

Los resultados de este trabajo se exponen mediante un diagnóstico sobre la estructura y situación actual del CCDS, el cual describe y analiza la incidencia de sus recomendaciones, lo que permite posteriormente contrastar los resultados con estudios previos que basan su análisis en instrumentos que miden la percepción de los actores involucrados, para después emitir una serie de recomendaciones que sirvan de base para actualizar el diseño institucional de

⁴ En menor medida este trabajo realiza un análisis intersubjetivo del contexto social y político, con el objeto de conocer la pertinencia de los asuntos propuestos en las recomendaciones.

este u otros mecanismos similares que busquen una mayor efectividad en su incidencia.

Capítulo 1. Marco Teórico.

La democracia es “una entidad política”⁵, para algunos “un producto específico de la modernidad”⁶, pero al final y de manera prescriptiva representa un régimen político que se sustenta en la articulación, traducida estructuralmente en formas de participación y representación para la toma de acuerdos y decisiones (por consenso, integración y orden)⁷, entre la sociedad, el sistema político y el Estado, en un lugar y tiempo determinados⁸. Esta articulación entre distintos actores, tiene la particularidad de gestarse en contextos de pluralismo político⁹, lo que hace complejo alcanzar consensos.

La participación¹⁰ y representación ciudadana son dos elementos indisolubles de la democracia¹¹ que, de manera formal (a través de mecanismos institucionales)¹², buscan sortear las barreras que la economía de mercado y la lucha por el poder político les imponen a los regímenes democráticos. En este

⁵ Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus. p. 23.

⁶ Cisneros, A. (2001). *Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social*. México: UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa p. 336.

⁷ Tomado de Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, p. 139.

⁸ Modificado de Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, p. 134.

⁹ Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, pp.92, 93.

¹⁰ Mario Constantino considera que la participación ciudadana es “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, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509. Esta idea se asocia también con la de capital social. Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 58. La confianza también es vista como parte fundamental de este capital social. PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad". (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 2.

¹¹ Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, p. 35.

¹² Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, p.46.

marco de “orden institucional y respeto a los procedimientos”¹³ es en el que se desarrolla la ciudadanía¹⁴.

En México, como en la mayor parte de los países de América Latina, el modelo de desarrollo actual no es endógeno¹⁵, por el contrario, es de tipo transnacionalizado y por tanto se ciñe a la lógica del mercado¹⁶, como resultado en gran medida de un isomorfismo coercitivo¹⁷, que favorece la toma de decisiones condicionadas por el flujo de recursos internacionales¹⁸. Además se caracteriza por la toma de acciones contingentes¹⁹, así como la desarticulación del aparato institucional²⁰; promueve la desregulación en áreas estratégicas para la economía²¹ (minería, turismo, medio ambiente), la privatización y el debilitamiento de áreas antes prioritarias (telecomunicaciones, industria petrolera, energía, salud, educación, seguridad, medio ambiente), excluyendo de manera “sistemática” a diversos sectores sociales y, en gran medida, provoca

¹³ En el cual, la dirección del Estado se ve obligada a limitar la participación ciudadana en aras de garantizar la estabilidad y gobernabilidad del sistema. Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, p. 36.

¹⁴ Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, p. 134.

¹⁵ Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, p. 263.

¹⁶ En donde, como bien lo describe Francisco Zapata, “la liberalización del comercio (...) debilita las soberanías nacionales y a los estados nacionales: en estas circunstancias, la sociedad civil pierde vigencia como fuerza de articulación”. Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, p. 139.

¹⁷ Sujeción del Estado mexicano a las presiones externas. Baab, S. (2003). *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, p. 266.

¹⁸ En donde la “interdependencia económica global, el papel que desempeñan agencias e instancias supranacionales o internacionales en la política doméstica (...), la globalización de las telecomunicaciones (...)”. Guillén y Monsiváis Guillén, D., & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte. p. 20, juegan un rol principal para definir el rumbo de los gobiernos.

¹⁹ Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, p. 139.

²⁰ Lo que va en contra del modelo de industrialización sustitutivo previo.

²¹ Algunas de esas áreas son emergentes como las ambientales.

tercerización de la economía²². Esta lógica política, que se interesa más por el capital exterior que por la riqueza nacional, podría conducir a la desmovilización de la población²³, favorecería el clientelismo político, facilitaría la corrupción y fomentaría estructuras de control.²⁴ Todos estos factores pueden debilitar al Estado²⁵. A la par, existen nuevas motivaciones emergentes y mejores oportunidades para participar²⁶, lo que al final produce una ciudadanía más activa²⁷ e imbricada con el deseo del Estado por mantenerse.

Es en este contexto en el que 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 bien engranados que instrumentan la participación ciudadana (simulada o no²⁸) y con ello, enarbolan el espíritu democrático que las sustenta²⁹.

²² Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, pp. 136, 137.

²³ Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, pp. 136, 137.

²⁴ SEGOB. (2005). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*. México: SEGOB, Fondo de Cultura Económica. p. 97.

²⁵ Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, p. 264.

²⁶ Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 62.

²⁷ Guillén y Monsiváis Guillén, D., & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte, p.20.

²⁸ Hevia, F., Vergara-Lope, S. & Ávila, H. (Julio-Diciembre de 2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, No. 38, pp.81, 82.

²⁹ Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, pp. 137, 138.

Ante los ojos de la sociedad, la participación ciudadana “vende”³⁰ y da legitimidad, lo que es un factor adicional para que el Estado se interese en su fomento.

Por otro lado, han surgido nuevas instituciones al interior del Estado que fomentan la participación ciudadana³¹ en la toma de acuerdos y de decisiones, en particular mediante procesos deliberativos, en forma de instancias públicas de deliberación³², también conocidos como mecanismos institucionalizados de participación ciudadana (en México prevalecen los mecanismos de tipo consultivo³³). Éstos ofrecen al Estado la posibilidad de atender de mejor manera los temas emergentes³⁴ desde las propias estructuras institucionales que lo conforman, y con ello, de paso, sortear las “dificultades para garantizar la efectividad de las instituciones representativas marcadas por una inequidad crónica”³⁵. Así, los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada

³⁰ Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 58.

³¹ También se ha dado una ruptura con el modelo hegemónico, al menos de manera incipiente o de transición hacia un modelo más participativo, en el que la ciudadanía ejerza su influencia sobre los tomadores de decisión. Cortés, L. (julio de 2011). Estudio comparado sobre la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Análisis de percepción a partir del Índice de la Sociedad Civil en países de América Latina. *Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas*. México, DF.: FLACSO Sede México, p. 26.

³² Hevia, F., Vergara-Lope, S. & Ávila, H. (Julio-Diciembre de 2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos* No. 38, pp.67, 68.

³³ Isunza, E. & Gurza, A. (2014). Controles democráticos, participación y representación. En D. Guillén & A. Monsiváis, *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática en México* (págs. 47-74). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, p. 57.

³⁴ Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores. pp. 60, 62.

³⁵ Guillén y Monsiváis Guillén, D. & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte, pp. 20, 21.

tales como los consejos consultivos, materializan un asiento para la gobernanza al interior del Estado.

Consideremos que existe un dimorfismo al interior de las instituciones estatales: por una parte encontramos al Estado que reproduce y fortalece la democracia representativa³⁶ (que da prioridad a cuidar las formas y los procedimientos de elección)³⁷ y, por otra, al Estado que impulsa una incipiente democracia más participativa (que busca promover el involucramiento de los individuos en la toma de decisiones y en la gestión pública³⁸), pero manteniendo el poder de decisión en la esfera gubernamental. Esta condición híbrida caracteriza a la nueva democracia en México.

La democracia moderna tiene muchos retos, pero en particular, en esta investigación, interesan los relacionados con el fortalecimiento de la ciudadanía³⁹ y sus derechos asociados con: la participación en política, la reducción de la exclusión social de los procesos de articulación entre la sociedad, la falta de

³⁶ Para algunos la democracia participativa es más un resultado por “falta de alternativas que por convicción”. Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 60.

³⁷ Esta priorización se da bajo el argumento de la imposibilidad de llevar la democracia directa a grandes grupos de población. Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 59. Si bien la representación democrática no se restringe “a las elecciones, los partidos políticos o las legislaturas”. como bien lo refieren Guillén y Monsiváis Guillén, D. & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte, p. 14.

³⁸ Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

³⁹ Se trata de un fenómeno emergente que aún genera escozor entre los políticos, “apatía y falta de implicación”, en la ciudadanía y desconfianza en los círculos académicos. Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 59.

representatividad y confianza en las instituciones⁴⁰, así como la manera de incrementar la integración política del sistema político⁴¹.

La participación ciudadana cobra particular relevancia para el régimen democrático al ser un elemento dual, que por una parte permite atender los principales retos de la democracia moderna y por otra, es su mejor garantía⁴². De tal suerte que, “la participación ciudadana en asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática”⁴³.

Existen múltiples “estrategias a través de las cuales los individuos tratan de incorporar su opinión o decisión⁴⁴ al sistema político”⁴⁵, esto es, existen múltiples formas de *incidir* en política. Para facilitar el entendimiento de este proceso, podemos simplificar la manera de abordarlo asumiendo que la participación ciudadana se mueve en dos ámbitos: la arena del espacio público, que da origen a las denominadas organizaciones de interés⁴⁶ o a los movimientos sociales⁴⁷; y

⁴⁰ Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, pp. 60, 63.

⁴¹ Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE, p. 139.

⁴² Esto debido a que también ofrece como valor asociado la confianza de la sociedad en las instituciones. Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 59.

⁴³ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad (2014-2019)"*. México: PNUD México, p. 5.

⁴⁴ Entendida la decisión como “aquella preferencia que se impone a varias alternativas (...) [e] introduce una novedad en la historia”. Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana. pp. 192, 193.

⁴⁵ Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

⁴⁶ Ejemplos de las organizaciones de interés son los organismos empresariales, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) especializadas en temas particulares, entre otros.

⁴⁷ Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

el espacio político⁴⁸, que se traduce en la conformación de partidos políticos⁴⁹. La participación ciudadana en el espacio político es la que más atención y desarrollo ha tenido, pues está estrechamente relacionada con el acceso al poder político, por lo que se ha convertido en el modelo hegemónico de la democracia, la democracia representativa de tipo pluralista.

Si bien el modelo de democracia prevaleciente en América Latina es el de la democracia representativa⁵⁰, en los últimos treinta años, los gobiernos de esta región han promovido distintas formas de participación social⁵¹ que incluyen a la ciudadanía de diversas maneras en los procesos de gestión y decisión pública, las cuales, indudablemente, complementan al modelo hegemónico (basado en sistemas electorales). Estas nuevas formas de implicar a la ciudadanía en la gestión de lo público son resultado, principalmente, de compromisos internacionales, pero también de “una estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones (...), o bien tratando de responder a una demanda social”⁵² específica⁵³. De esta manera diversos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en América Latina y en particular en México han visto su origen.

⁴⁸ También denominada arena electoral.

⁴⁹ Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

⁵⁰ La democracia representativa selecciona a las élites dirigentes. Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, p. 36.

⁵¹ O como dice Constantino: “de inclusión de los individuos, en tanto miembros de una comunidad política dada, en la gestión, el control y la toma de decisiones que generan esquemas vinculantes”, Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

⁵² Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 56.

⁵³ Muchas veces esta demanda está relacionada con temas emergentes para los cuales el Estado no ha desarrollado capacidades suficientes de atención.

Algunas de las nuevas “formas activas”⁵⁴ de participación ciudadana promovidas por o con la venia del gobierno y que son desarrolladas en América Latina son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, los mecanismos de rendición de cuentas como las contralorías sociales⁵⁵ y los observatorios ciudadanos⁵⁶, la asamblea popular, la audiencia pública y los comités o consejos consultivos de ciudadanos⁵⁷. Si bien unas tienen prevalencia en el ámbito local y otras en el nacional, todas pueden ajustarse a distintas realidades de escala geográfica.

Para efectos del presente trabajo, cuando el Estado promueve o consiente la fundación (normativa) de un mecanismo de participación ciudadana en el seno de su o sus organizaciones, éste le dispone recursos presupuestales, procesos y procedimientos claros, le define funciones diferenciadas y sostiene su operación en el tiempo; entonces se crea un mecanismo “institucionalizado” de participación ciudadana⁵⁸.

Con los Consejos de Planeación Democrática, surgidos a mediados de los años ochenta, México estrena los primeros mecanismos de participación ciudadana institucionalizada⁵⁹. Poco después, a mediados de los años noventa surgen los consejos consultivos sectoriales, con el doble propósito de atender compromisos internacionales firmados por el gobierno mexicano e incluir a diversos actores interesados en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas

⁵⁴ Las formas activas además perfeccionan la participación ciudadana. Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

⁵⁵ Ceja, L. (2009). *Participación ciudadana en el control de los programas sociales*. México: FLACSO México, p.15

⁵⁶ A éstas se podrían también incorporar los mecanismos de transparencia y acceso a la información, como instrumentos que fomentan de manera directa la participación ciudadana.

⁵⁷ Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

⁵⁸ Independientemente de que en su composición participe o no alguna unidad del Estado.

⁵⁹ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México. p.107

para temas innovadores o emergentes, en donde el Estado mexicano requería asistencia, como es el caso de la política ambiental. Lo anterior se realizó sin dejar de lado la responsabilidad del Estado como garante de los procesos de decisión derivados de las recomendaciones de estos órganos consultivos⁶⁰.

De esta manera, la democracia participativa se sumó gradualmente a la representativa, mediante el fomento de diversos mecanismos institucionalizados con distintos roles en el sistema político. Este trabajo se interesa en los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana con arreglo socio-estatal⁶¹, los cuales pueden tener diversas funciones en relación con el Estado, ya sean de consulta, control⁶² o cogestión.

Los órganos de participación ciudadana, como mecanismo, aglutinan el accionar de los individuos que los conforman y están sujetos a la influencia del contexto político, social y económico⁶³ en el que los individuos y los propios mecanismos se desarrollan, quienes, además, no siempre siguen una lógica de tipo racional, por el contrario. Esto debido a: las limitadas capacidades cognitivas, de tiempo, de información⁶⁴, y las capacidades para procesar la información; la falta de claridad en sus objetivos, de presupuestos⁶⁵, y de redes operativas (y de gestión);

⁶⁰ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p.107.

⁶¹ Este tipo de mecanismos cuentan con “presencia de actores gubernamentales y no gubernamentales”. Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p. 109.

⁶² Un ejemplo de mecanismos de control son las contralorías sociales de los programas gubernamentales. Para ello se recomienda leer a Ceja, L. (2009). *Participación ciudadana en el control de los programas sociales*. México: FLACSO México.

⁶³ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 94.

⁶⁴ Dichas capacidades se consideran como un prerequisite previo para la participación. Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores, p. 60.

⁶⁵ Nos referimos a los recursos económicos disponibles.

la inseguridad respecto de sus intereses, y el azar. Una mejor aproximación a la realidad para entender el accionar de estos individuos al interior de las organizaciones que conforman, es la que ofrece la racionalidad limitada⁶⁶.

Esta racionalidad limitada se verifica en la manera de operar y tomar decisiones de los individuos al interior de las organizaciones, las cuáles también influyen en la conducta de las personas⁶⁷. Como lo refiere Rodolfo Vergara, los tomadores de decisión al interior de una organización, procuran “satisfacer”, con el mínimo costo⁶⁸ posible, sus objetivos, entendida esta satisfacción como aquel “curso de acción que les proporcione resultados aceptables”⁶⁹. Esta escasez de recursos también orilla a las organizaciones a limitar su capacidad de atención⁷⁰.

Bajo esta perspectiva teórica, los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados se circunscriben a un modelo de racionalidad limitada, en donde ninguna de las partes involucradas (sociedad-Estado), se encuentra al nivel de la expectativa de la contraparte, pues los procesos de cada una siguen una lógica particular, limitada por su contexto cotidiano, haciendo común y rutinario lo que puede ser inexplicable o hasta fútil para la contraparte. Estas rutinas que no son entendidas por ambas partes⁷¹, generan tensión⁷², desinterés y, en no pocos casos, frustración por el accionar entre la sociedad y el Estado,

⁶⁶ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, pp. 83, 89.

⁶⁷ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 95.

⁶⁸ Nos referimos al costo en recursos.

⁶⁹ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 89.

⁷⁰ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 91.

⁷¹ Ello debido a que las rutinas se desarrollan en contextos tan distintos como son el administrativo-burocrático y el ciudadano.

⁷² En ocasiones también generan conflicto.

en el marco de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que incorporan ambas dimensiones en su conformación u operación.

De ahí que la democracia participativa, encuentre un detractor en la propia racionalidad limitada que rige a la sociedad y a sus organizaciones.

Si bien la tipología de estos nuevos actores y mecanismos es muy variada, de éstos los consejos consultivos representan la mayor parte de los instrumentos vigentes en México⁷³. Los consejos de tipo consultivo se caracterizan por fomentar la intervención ciudadana en “procesos deliberativos”⁷⁴. Pero más allá de promover la intervención de la ciudadanía, los consejos consultivos procuran incidir sobre política pública, sin que hasta la fecha se haya profundizado en estudios sobre la efectividad real de estos mecanismos.

En México, diversos autores describen un sinnúmero de consejos consultivos y reconocen, en general, que hace falta investigación sobre diversos aspectos⁷⁵ entre los que se incluye con particular relevancia su incidencia⁷⁶.

Cómo operacionalizar la incidencia de estos mecanismos en indicadores conmensurables, es una de las cuestiones pendientes en la investigación social en México. Diseñar un instrumento que permita verificar y medir la incidencia real de mecanismos de participación ciudadana, permitiría a su vez conocer con mayor precisión la efectividad de estos mecanismos, y con ello, contar con

⁷³ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p.110

⁷⁴ En estos casos se generan espacios de “interlocución y diálogo”, en los que se espera que los ciudadanos emitan opinión sobre temas específicos y que se permita “el acercamiento y comunicación entre actores gubernamentales y de la sociedad civil” Gómez, E. V. (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., INDESOL, pp. 18, 23, 169.

⁷⁵ Su legitimidad, indicadores de representatividad, de rendición de cuentas, entre otros.

⁷⁶ Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila, H. (Julio-Diciembre de 2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos No. 38*, p. 83

mayores elementos para mejorar su diseño y operación en aras de garantizar su incidencia efectiva. El presente trabajo busca responder a esa necesidad.

Para ello, se procuró un caso, que corresponde a un mecanismo de participación ciudadana, de tipo colegiado y carácter consultivo, sobre el cual exista suficiente información documental disponible, puede facilitar el diseño de este instrumento de verificación y medición de incidencia.

De la revisión a la literatura existente, se determinó que el CCDS, un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, de tipo colegiado, socio-estatal, consultivo⁷⁷, con enfoque territorial (integración de lo local a lo nacional), temático (política ambiental) y sectorial (atiende a grupos prioritarios)⁷⁸, que ha sido reportado en múltiples trabajos y del cual se cuenta con información documental suficiente para operacionalizar, cuantitativamente, la incidencia de estos mecanismos, sería el mejor caso de estudio disponible.

Dado que los espacios de participación institucionalizados, son arenas en las que los ciudadanos viven la actividad política en interacción entre ellos y con el gobierno, la dimensión institucional (del quehacer político) ofrece una perspectiva para el análisis de “los mecanismos de formación de consenso y creación de metas colectivas en la sociedad”⁷⁹ en el marco de éstos espacios de participación.

La perspectiva institucional permite no centrar los análisis en el “individuo y sus preferencias”, sino sobre el “marco institucional” conformado por “el conjunto de

⁷⁷ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México. pp.109,110

⁷⁸ Proyecto PNUD 00098477. (2015). *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016*. México: PNUD. p. 6

⁷⁹ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 87.

reglas, normas, prácticas informales y tradiciones”⁸⁰ que instituyen los órganos de participación ciudadana.

Los estudios de incidencia también sirven para identificar las áreas de oportunidad para establecer mejoras (ya sea en el diseño institucional o en los procesos) que garanticen una mayor efectividad de estos mecanismos. Por ello, un instrumento que permita operacionalizar la incidencia de forma conmensurable (basado en evidencia empírica), ofrecería mayor precisión y por tanto solidez para realizar propuestas de mejora al diseño institucional y los procesos de estos mecanismos.

En este supuesto, operacionalizar la incidencia presumiblemente mejoraría su evaluación.

Así planteo dos hipótesis, la primera denominada hipótesis de *incidencia restringida* en la cual la aplicación de un instrumento que operacionaliza la incidencia con variables conmensurables y verificables, no aporta mayor información que la generada por estudios basados en percepción, por lo que no se recomienda su implementación para efectos de evaluar la incidencia efectiva de estos mecanismos.

En tanto que la hipótesis alternativa o de *incidencia real*, que es la hipótesis propuesta para ser verificada en el presente trabajo, es aquella en la que la aplicación de un instrumento que operacionaliza la incidencia con variables conmensurables y verificables, aporta información más precisa que los estudios basados en percepción, por lo que su implementación sí se recomienda, para efectos de evaluar la incidencia efectiva de estos mecanismos. En este supuesto, sería ideal realizar únicamente esta evaluación y no ejecutar una basada exclusivamente en estudios de percepción.

⁸⁰ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 87.

A continuación, se describirá la metodología propuesta para este trabajo que busca operacionalizar la incidencia del CCDS con variables conmensurables y verificables, mismo que servirá para ser comparado con evaluaciones de incidencia del CCDS basadas en percepción, a fin de contrastar los resultados con las hipótesis y con ello, determinar qué supuesto se cumple.

Capítulo 2. Propuesta metodológica.

El presente trabajo es una investigación aplicada, cualitativa⁸¹ y documental de un estudio de caso bajo el enfoque neo-institucional normativo, realizada en dos fases: una descriptiva y otra analítica.

Para el caso de estudio se seleccionó un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado en la esfera ambiental, tomando en consideración el trabajo previo realizado por Felipe Hevia y Ernesto Isunza⁸², en el que describen y analizan un caso que consideran exitoso: el CCDS⁸³.

La primera fase del presente trabajo corresponde a una descripción del caso, el CCDS vigente⁸⁴, para lo cual se realizó una búsqueda y reunión de información documental relacionada con este consejo. A partir de la información disponible, se describieron las características de su diseño, integración y operación, así como los resultados que genera.

⁸¹ La investigación se realizó siguiendo preceptos del método etnográfico, que busca mantener una actitud reflexiva en el análisis y comprensión del objeto de estudio. En Montes de Oca, L. (2016). Una ventana epistémica a la (inter) subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research*, 17(1), [45 párrafos]. En este caso se aprovecha la descripción a profundidad del objeto de estudio y un análisis de los resultados obtenidos por éste, partiendo de una relación *emic* entre el investigador y el objeto, lo que potencia la “naturaleza intersubjetiva” del análisis.

⁸² Los autores realizaron su análisis desde los aspectos: institucional, de representatividad y calidad de la incidencia. Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p. 108.

⁸³ El PNUD reconoce a los CCDS “como un espacio de participación muy exitoso”. PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 3.

También se retoma la investigación que hacen Ernesto Gómez, Ámbar Varela y Sergio Rivera, cuando analizan las mejores prácticas de gobernanza en consejos consultivos nacionales. En Gómez, E. V. (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., INDESOL.

⁸⁴ La descripción se realizó a partir de la publicación del último Acuerdo para su creación en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2011.

La segunda fase de tipo analítico⁸⁵, aprovecha la información documental recabada relacionada con los resultados generados por el CCDS, en particular las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional para el periodo 2014-2015⁸⁶, verificadas en las Actas de las sesiones del Consejo, así como las respuestas generadas por la autoridad a estas recomendaciones⁸⁷.

Para ejecutar el análisis de las recomendaciones, primero se determinó la pertinencia de cada recomendación y posteriormente su incidencia.

Para efectos del presente trabajo, se entiende por pertinencia el hecho de que una recomendación cumpla con tres condiciones necesarias⁸⁸ y cinco sustanciales. Las tres condiciones necesarias son:

1. Que el asunto a tratar sea de competencia de la autoridad responsable (hecho que puede ser verificable);
2. que sea clara (lo que se determina de la lectura de la propuesta); y,
3. que se corresponda con una recomendación (no con otro tipo de instrumento, petición, denuncia popular, solicitud de acceso a la información, los cuales siguen otros cursos procedimentales).

Las cinco condiciones sustanciales son:

1. Factibilidad legal;
2. factibilidad programática;
3. factibilidad política;
4. factibilidad social; y,

⁸⁵ El análisis realizado busca “penetrar en el objeto de estudio”. Ver Lefebvre, H. (2015). *Lógica formal, lógica dialéctica*. México: Siglo XXI Editores.

⁸⁶ Las recomendaciones del Consejo Nacional son el principal producto del mecanismo de participación ciudadana que se analiza en este estudio.

⁸⁷ Las Actas y sus respuestas se obtuvieron a través de la página electrónica de los CCDS en el portal de SEMARNAT.

⁸⁸ Éstas pueden ser contrastadas con la realidad, es decir, son verificables.

5. factibilidad temporal.

De éstas últimas, dos se pueden verificar de hecho (factibilidad legal y programática), y tres son intersubjetivas (factibilidad política, social y temporal)⁸⁹, pues dependen de las capacidades, conocimientos y experiencia del evaluador en estas materias para ser evaluadas. Esta es la razón que implica un perfil del evaluador “experto” en estas materias o con experiencia “suficiente” en ellas.

Por su parte, de acuerdo con la Real Academia Española, *incidencia* se puede referir ya sea a:

1) “Acontecimiento que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con él alguna conexión”⁹⁰;

2) Influencia o repercusión⁹¹.

En el marco de los trabajos del CCDS, para efectos de una recomendación, incidencia se refiere a que, a partir de la emisión de ésta, se genere de manera efectiva (es decir, con hechos verificables y no únicamente percepciones de los actores involucrados⁹²) un cambio o una influencia que modifique el curso de la decisión de quienes diseñan o ejecutan la política pública. Entonces: ¿Cómo

⁸⁹ Es decir, que procuran “captar la subjetividad de los otros”. Ver Montes de Oca, L. (2016). Una ventana epistémica a la (inter) subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research*, 17(1), [45 párrafos]. Lo anterior en referencia a la perspectiva con la que se puede mirar la recomendación desde otras esferas en las que se desenvuelve (política, social, temporal).

⁹⁰ Real Academia Española. (12 de 04 de 2016). *Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario*. Obtenido de Función: <http://dle.rae.es/?id=IbQKTYT>

⁹¹ Real Academia Española. (12 de 04 de 2016). *Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario*. Obtenido de Función: <http://dle.rae.es/?id=IbQKTYT>

⁹² La investigación realizada por Gómez y colaboradores, considera únicamente la incidencia percibida. Ver Gómez, E. V. (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., INDESOL, p. 123.

medir este cambio? Se proponen dos pasos para medirlo de manera efectiva y no perceptiva.

El primer paso, denominado de control (toda vez que si éste no se cumple no hay posibilidad alguna de incidencia), considera tres criterios que responden a las siguientes preguntas que deben ser respondidas con evidencia documental:

1. ¿Se cuenta o no con una respuesta documentada, por parte de la autoridad, de la recomendación enviada por el Consejo?⁹³;
2. en caso de existir dicha respuesta, ¿está fundada y motivada por la autoridad?⁹⁴; y,
3. ¿el tiempo de respuesta excede o no los plazos previstos en el marco legal que le aplica a la autoridad?⁹⁵

Los siguientes dos criterios que también son verificables a través de documentos existentes, corresponden al segundo paso, que determina la “intensidad” de la incidencia en dos niveles que se verifican a través de:

1. La manifestación expresa por parte de la autoridad, en su respuesta, de modificar o realizar una acción que no estaba considerada en su gestión y que se deriva de la recomendación emitida (expresión de voluntad de hacer un cambio en su actuación); y,
2. la manifestación de la autoridad, en su respuesta, por establecer un proceso deliberativo (que va más allá de la voluntad pues se puede concretar con una acción específica), ya sea a través del establecimiento de un grupo de trabajo *ad hoc*, la incorporación de consejeros a un Comité,

⁹³ Este criterio se verifica con la existencia o no de una respuesta formal por parte de la autoridad.

⁹⁴ Este criterio se verifica con la respuesta de la autoridad, misma que puede ser: 1) totalmente fundada y motivada, 2) parcialmente fundada y motivada o 3) no fundada ni motivada.

⁹⁵ Este criterio se verifica con la fecha de emisión de la recomendación contra la fecha de acuse de la respuesta institucional.

la realización de un foro o evento, o el establecimiento de un ejercicio de rendición de cuentas entre la autoridad y los gobernados.

Para este análisis se diseñaron dos instrumentos específicos de evaluación para las recomendaciones denominados: *Cédula de Análisis de Pertinencia* y *Cédula de Análisis de Incidencia*, los cuales se presentan en las figuras 1 y 2.

| Cédula de valoración de Pertinencia de las Recomendaciones | | |
|--|---|-----------|
| Nombre del Evaluador: | | |
| CCDS: | | |
| Datos generales | | |
| Clave de la Recomendación: | | |
| Tema o asunto ambiental abordado por la recomendación: | | |
| La recomendación indica el Instrumento normativo, de política o de gestión pública del sector ambiental con el que se relaciona (Sí / NO). | | |
| ¿Cuál? | | |
| La recomendación indica el área(s) del sector con la que relaciona el tema o asunto abordado (Sí / NO). | | |
| ¿Cuál? | | |
| Requisitos básicos | | |
| Criterios | Valores de referencia | Resultado |
| 1. Tipo de producto generado. El documento que revisó es: | RE1=Recomendación de política pública (original). RE2=Recomendación de política pública (réplica). SI=Solicitud de información. DN=Denuncia. OP=Opinión. SD=Solicitud de diálogo con autoridades. Otra, ¿cuál? | |
| 2. Claridad en la redacción (se entiende cuál es el tema o asunto abordado en la recomendación, y qué acción se recomienda). | 2= Clara. 1= Parcialmente clara. 0= No es clara. | |
| 3. Competencia del sector ambiental federal (la recomendación se refiere a un asunto o tema de competencia del sector ambiental federal). | 2= Sí; 1=Parcialmente. 0=No. NS= No sé. | |
| Análisis de factibilidad | | |
| Criterios | Valores de referencia | Resultado |
| 1. Legal (la normatividad ambiental permite u obliga al sector ambiental federal a realizar lo que establece la recomendación). | 0= No es factible. .5= Parcialmente factible. 1= Sí es factible. | |
| 3. Programática (se alinea al PROMARNAT o algún otro programa del sector ambiental). | 0= No es factible. .5= Parcialmente factible. 1= Sí es factible. | |
| 5. Política (existen las condiciones para que se tome la decisión por parte de los implementadores). | 0= No es factible. 1= Sí es factible. | |
| 6. Social (existen las condiciones para que la sociedad civil acepte la acción propuesta en la recomendación). | 0= No es factible. 1= Sí es factible. | |
| 7. Temporal (la acción propuesta en la recomendación se puede implementar durante la presente administración). | 0= No es factible. .5= Es factible iniciar las acciones recomendadas durante la presente administración. 1= Es factible realizar las acciones recomendadas durante la presente administración. | |
| Dictamen de pertinencia | | |
| Observaciones / Comentarios | | |

Figura 1. Cédula de Análisis de Pertinencia.

| Cédula de valoración de Incidencia de las Recomendaciones | | |
|--|--|-----------|
| | | |
| Nombre del Evaluador: | | |
| CCDS: | | |
| | | |
| Clave de la Recomendación: | | |
| Tema o asunto ambiental abordado por la recomendación: | | |
| | | |
| Criterios | Valores de referencia | Resultado |
| 1. ¿Se emitió una respuesta documentada por parte de la SEMARNAT? | 1= Sí / 0= NO | |
| 2. ¿Se funda y motiva la respuesta (marco normativo y programático)? | 1= Sí, suficiente / .5 = Sí, insuficiente / 0 = No. | |
| 3. ¿La respuesta es en tiempo (60 días naturales máximo)? | 1= Sí / 0= NO. | |
| 4. ¿La respuesta señala explícitamente la realización o modificación de una acción de la autoridad a nivel de gestión que no estaba considerada y que deriva directamente de la recomendación? | 1= Sí se señala ; 0= No se señala. | |
| 4.1. ¿Cuál? | Por ejemplo: modificación de un programa, realización de un evento, revisión de una norma. | |
| 5. ¿Se propone y realiza un proceso deliberativo con autoridades derivado de la recomendación? | 1 = Sí se genera un proceso de deliberativo por parte de la autoridad responsable ante la recomendación. 0= No hay reacción adicional a la respuesta. | |
| 5.1 ¿Cuál? | A= Grupos de trabajo. B=Comités. C= Foros. D= Eventos. E= Ejercicio de rendición de cuentas. F= Otro, especifique. | |
| Observaciones / Comentarios | | |

Figura 2. Cédula de Análisis de Incidencia.

Los resultados generados de este primer análisis, fueron comparados con la percepción de incidencia que manifestaron los consejeros encuestados en el *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016* elaborado por el Proyecto 0009477 PNUD-SEMARNAT “Fortalecimiento de la Participación

Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”, aplicado a mediados del año 2015. De esta manera se buscó determinar si los resultados vertidos por la *Cédula de Análisis de Incidencia* son consistentes con la percepción de los propios Consejeros y con ello, determinar de manera más precisa la efectividad real del mecanismo (su incidencia) en el periodo analizado. De igual manera se compararon los resultados obtenidos con los presentados por Felipe Hevia y colaboradores, en un trabajo de referencia relacionado con la percepción de incidencia de integrantes de diversos consejos consultivos de la administración pública federal.

Adicionalmente se describe la correlación entre los resultados del Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016, la incidencia obtenida, y los resultados presentados en el reporte de Hevia y colaboradores con los principales factores del diseño institucional, que, habiendo sido identificados por el autor⁹⁶, pudieran determinar la efectividad del mecanismo.

Los resultados de estos análisis se presentan y discuten en el Capítulo 4.

⁹⁶ Alberto Rojas-Rueda se considera un observador participativo del Consejo. Ver Montes de Oca, L. (2016). Una ventana epistémica a la (inter) subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research*, 17(1), [45 párrafos].

Capítulo 3. El Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana.

Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), son órganos institucionalizados de participación ciudadana⁹⁷ del sector ambiental⁹⁸ federal, de carácter consultivo, de tipo socio-estatal, con un enfoque territorial⁹⁹ y sectorial¹⁰⁰, con poco más de 20 años de existencia normativa¹⁰¹ y 19 años de operación efectiva¹⁰², que se encuentran “en permanente evolución colectiva”¹⁰³. Su objetivo es fomentar la participación ciudadana en temas relacionados con las competencias federales en materia ambiental en México. En particular coadyuvan con el análisis, asesoría, seguimiento, emisión de opiniones y recomendaciones en materia de política pública¹⁰⁴ para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sus órganos desconcentrados y descentralizados.

⁹⁷ El PNUD los reconoce también como espacios de “concertación social” PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México.

⁹⁸ Se refiere al enfoque temático.

⁹⁹ Local, regional y nacional.

¹⁰⁰ Atención a grupos prioritarios (Academia, OSC, empresarios, jóvenes, organizaciones de género, comunidades y pueblos indígenas, y sector social).

¹⁰¹ Normativamente fueron creados por 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.

¹⁰² La primera generación de Consejeros inició operaciones en 1997.

¹⁰³ Evolución que a decir del PNUD “ha permitido adquirir madurez en la organización para potenciar resultados aportando una nueva dinámica a la participación ciudadana e innovaciones en los procesos”. PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México.

¹⁰⁴ 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 este mecanismo institucionalizado de participación ciudadana, promueve una participación voluntaria (y por tanto honorífica), colegiada, libre, activa, incluyente¹⁰⁵, e informada, en un marco de igualdad, derechos humanos, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas¹⁰⁶.

3.1 Antecedentes, marco normativo y programático del CCDS.

El CCDS tiene su fundamento en el reconocimiento de los Estados a generar una sociedad participativa que incida en las decisiones que afectan el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar¹⁰⁷ de la sociedad, acordado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como en el Principio 10 de la Carta de la Tierra o Agenda 21¹⁰⁸ firmados en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹⁰⁹ celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

Adicionalmente el 21 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, que considera la obligación de estos tres Estados nacionales a fomentar la participación de la sociedad en el establecimiento de las

¹⁰⁵ La participación considera a todos los sectores representados.

¹⁰⁶ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 1.

¹⁰⁷ Hoy derecho a un medio ambiente sano.

¹⁰⁸ ONU. (1992). Agenda 21/ Carta de la Tierra. Río de Janeiro.

¹⁰⁹ También conocida como Cumbre de la Tierra.

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.

Estos tres instrumentos normativos internacionales sentaron las bases para incorporar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)¹¹⁰, considerada la ley marco en materia ambiental de México, el artículo 159¹¹¹, que contiene la previsión de promover la creación de “órganos de consulta” en los que deben participar distintos sectores de la sociedad, en particular “la academia, organizaciones sociales y empresariales”, con funciones de “asesoría, evaluación y seguimiento” de la política ambiental, cuya “organización y funcionamiento” queda sujeta a los Acuerdos publicados por la Secretaría.

El artículo 159 de la LGEEPA se materializa 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 DOF el 21 de abril de 1995, donde se reconoce la necesidad de dar permanencia y estabilidad a la participación pública y a la consulta popular en el marco de la planeación y administración de los recursos naturales, además de que asume la “obligación” de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para “hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocen para los ciudadanos y las organizaciones sociales en las disposiciones contenidas en la LGGEPA(sic), la [entonces] Ley Forestal, la Ley

¹¹⁰ H. Congreso de la Unión. (2011). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Agenda ecológica federal 2011*. México: ISEF.

¹¹¹ El artículo 159 dice: “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”.

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

Este Acuerdo de creación ha sido modificado de manera periódica, siendo su última actualización el 29 de septiembre de 2011¹¹².

A partir de este último *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría*, rubricado por el entonces Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada, se conforma el actual CCDS¹¹³. El Acuerdo de Creación será analizado a mayor detalle en los siguientes apartados del presente Capítulo.

Como parte del marco normativo que determina la integración y operación del CCDS, de conformidad con el Acuerdo de Creación¹¹⁴, el Consejo Nacional del CCDS tiene la facultad de aprobar el Reglamento Interno de los CCDS, el cual es publicado por la Secretaría en su portal electrónico¹¹⁵.

El Reglamento vigente data del 23 de abril de 2013, está rubricado por el titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST)

¹¹² Se han publicado en el Diario Oficial de la Federación seis Acuerdos de creación con las siguientes fechas: 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.

¹¹³ A la fecha han existido cinco generaciones de consejeros del 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 con hasta 8 años en el mecanismo.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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.

que funge como Secretario Técnico del Consejo Nacional¹¹⁶ y consta de nueve capítulos en los que se detallan, entre otras cosas, definiciones que no quedaron insertas o claras en el Acuerdo de Creación¹¹⁷ de las cuales destacan las siguientes: el nombre de las agendas temáticas y a qué se refieren (Agenda Azul, Gris, Verde y de Transversalidad); los actores relevantes para el funcionamiento del CCDS que no están descritos en el Acuerdo tales como: la Coordinación de Enlace¹¹⁸(de particular relevancia para mantener en operación el mecanismo), los Grupos de Trabajo¹¹⁹ (de particular relevancia para la integración de las recomendaciones), el Pleno¹²⁰, el Proyecto PNUD¹²¹; así como algunos aspectos de operación del Consejo como la Sesión Extraordinaria¹²².

Algunas de estas definiciones se incluyeron en este Reglamento porque jurídicamente no era posible hacerlo en un documento con carácter vinculante como lo es un Acuerdo de Creación publicado en el DOF. Tal es el caso del Proyecto PNUD que corresponde a una instancia internacional cuya actividad se

¹¹⁶ Por lo que su carácter es evidentemente limitado a la operación del CCDS y no es superior al del Acuerdo de Creación signado por su superior jerárquico, el Secretario de la SEMARNAT y publicado en el DOF.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Se trata de personal del Proyecto PNUD a cargo de mantener la vinculación de las y los consejeros con la SEMARNAT.

¹¹⁹ Grupos de Consejeros encargados del análisis de temas específicos y elaboración de propuestas de recomendaciones.

¹²⁰ Número total de consejeros presentes en una sesión.

¹²¹ Proyecto PNUD-SEMARNAT, con un nombre distinto al actual, pues este Reglamento no ha sufrido actualizaciones recientes, en tanto que el Formato de Documento de Proyecto (PRODOC) sí. En este sentido se define erróneamente que este proyecto es “ejecutado” por la SEMARNAT y administrado por el PNUD, puesto que el Proyecto de referencia es completamente administrado y ejecutado por el PNUD, ya que la SEMARNAT no tiene injerencia formal sobre los recursos presupuestales del Proyecto, desde el momento en que los transfiere al organismo internacional. Sin embargo, sí ejerce una importante influencia sobre el Proyecto, al anidarlos en sus oficinas y controlar la ministración anualizada de recursos al Proyecto (sin estos recursos el Proyecto desaparecería).

¹²² El Reglamento establece los límites a esta condición. En este sentido, previene que, ante la inasistencia de consejeros a las convocatorias de sesión ordinaria, de no lograrse el *quorum* de cincuenta más uno, entonces se tomará como Extraordinaria.

debiera limitar a la asistencia técnica al Gobierno Mexicano, pero que en realidad participa activamente en la gestión de un mecanismo cuya responsabilidad debiera recaer única y exclusivamente en el gobierno¹²³.

En el Reglamento también se establece el domicilio de cada uno de los distintos niveles de integración del CCDS para efectos de recibir notificaciones, se especifica la integración de cada nivel de integración, sus funciones y actividades con mayor detalle, mismas que en el Acuerdo de Creación. Asimismo se aclara lo relativo a la integración y funcionamiento de las Comisiones Técnicas y Grupos Operativos, las sesiones, las reglas de participación, los mecanismos para tomar acuerdos y registrar los resultados de las sesiones; además se establece el mecanismo de financiamiento del CCDS¹²⁴ y se dedica un capítulo entero¹²⁵ a las “recomendaciones” de los consejos, que son el principal instrumento de incidencia del CCDS, lo que realza la importancia este instrumento sobre cualquier otro que pueda resultar de las actividades del CCDS; también hace referencia a los derechos de los consejeros, sus obligaciones y las causales de suspensión, baja, suplencia o remoción.

Cabe destacar que no existe un apartado de transparencia y rendición de cuentas en este Reglamento ni en el Acuerdo de Creación, pero sí un artículo que habla de evaluación del desempeño, el cual está sujeto a que se establezcan y aprueben mecanismos específicos por el Consejo Nacional, para lo que se previó

¹²³ Es un poco la discusión que se abre sobre “la simulación” del interés del gobierno para atender de lleno sus responsabilidades, que no puede ser exhibida en el DOF en un Acuerdo de Creación con cierto grado de vinculación, pero sí en un Reglamento Interno, que no tiene mayor grado de adopción que el meramente simbólico. Aun así, es inadecuado que, en un Reglamento promovido y avalado por la autoridad federal, se ubique a un Proyecto como responsable de acciones que le corresponden esencialmente al Estado.

¹²⁴ Lo que normativamente es absurdo, toda vez que un Reglamento de este tipo, no puede determinar en forma alguna, prerrogativas presupuestales que están sujetas a leyes y normas de órdenes jerárquicos superiores, además de que responden a mandatos legales y Convenios para los que el CCDS no tiene ninguna personalidad jurídica o posibilidad de actuar como parte. (Este recurso es negociado entre el Gobierno Mexicano y un Organismo Internacional del Sistema de las Naciones Unidas).

¹²⁵ El capítulo incluye cinco artículos.

un Artículo Transitorio del propio Reglamento que dispone de tiempos para su ejecución pero que a la fecha no se han cumplido¹²⁶. Por último, en el Reglamento se hace referencia a particularidades de la operación que corresponden al Comité Consultivo Nacional de la ACAAN.

Como se mencionó brevemente al pie de página, para el caso del mecanismo de financiamiento del CCDS, en el Reglamento se encuentran algunas contradicciones con el marco institucional que lo arroja, en particular con el Acuerdo de Creación, que por orden de jerarquía normativa quedarían sin efectos prácticos, pero que, desafortunadamente para la operación del CCDS representan una fuente de tensión entre los consejeros y el gobierno.

Una de estas contradicciones que por su importancia vale la pena mencionar en este apartado es la que aparece en el Artículo 3 de dicho Reglamento. Que a la letra dice:

*Las personas que integran el Consejo permanecerán en su cargo tres años. El periodo se contará a partir de a fecha de instalación del Consejo respectivo y concluirá cuando se instale la nueva generación.*¹²⁷

En este supuesto, la generación saliente puede no concluir a los tres años de su gestión en franca contravención a lo normativamente dispuesto en el Artículo 5 del Acuerdo de Creación, publicado en el DOF, que por su parte dice:

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

¹²⁶ La rendición de cuentas del mecanismo hacia la sociedad, queda por lo tanto sin un medio de control.

¹²⁷ Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.

*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*¹²⁸.

En el Acuerdo de Creación no se hace referencia alguna a la permanencia por más tiempo, salvo cuando sea por reelección para un periodo consecutivo (siempre que el sector que representa¹²⁹ lo reelija). 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.

El Acuerdo de Creación no especifica quién elabora este Reglamento, solo sujeta su aprobación a la decisión del Consejo Nacional, por lo que su diseño puede estar en manos tanto de la autoridad como del CCDS¹³⁰.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ ¿Quién define el universo que comprende cada sector por entidad federativa? ¿Quién define el padrón de electores y elegibles para cada sector? Lo anterior no queda claro después del análisis de la operación del mecanismo.

¹³⁰ Aspecto un tanto discrecional, que para el caso de las contradicciones aquí referidas, haría asumir que fue diseñado por los propios consejeros. De no haber sido así, demostraría que quienes elaboraron este Reglamento, al interior de la Administración Pública Federal, hicieron un trabajo “rutinario”, que no implicó hacer un análisis exhaustivo del marco legal y normativo que aplica para armonizar este instrumento con el marco institucional que le corresponde.

A continuación, describiré el proyecto de colaboración internacional denominado “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019),¹³¹ que en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y del programa de País (CPD), signan por una parte el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y por el otro el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la SEMARNAT¹³².

Este proyecto cobra particular interés en relación al CCDS, derivado de que en él se establecen las estrategias que seguirá el PNUD México para asistir al gobierno mexicano a fin de alcanzar los resultados que se plasman en el Documento de Proyecto (PRODOC), en cuyo Marco de Resultados y Recursos, considera como principal sujeto de atención al CCDS¹³³.

Así pues, este proyecto es de la mayor relevancia para comprender el funcionamiento del CCDS, ya que ha sido el mecanismo que ha garantizado la continuidad del instrumento a lo largo de cuatro administraciones distintas, desde 1995 hasta 2016¹³⁴, consolidando este espacio al interior del sector, además de representar el brazo administrativo “para el ejercicio de los recursos financieros,

¹³¹ Del que ya se ha hecho referencia en el Reglamento Interno de los CCDS.

¹³² Como bien lo refiere Lorena Cortés “La gobernanza se volvió atractiva particularmente para organismos internacionales, que encontraron en el término potencial para utilizarlo en el reconocimiento de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y comenzaron a apoyar proyectos de Estados que tomaran en cuenta esta perspectiva.” Cortés, L. (julio de 2011). Estudio comparado sobre la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Análisis de percepción a partir del Índice de la Sociedad Civil en países de América Latina. *Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas*. México, D. F.: FLACSO Sede México, p. 26.

¹³³ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México.

¹³⁴ Desde su creación bajo el nombre “Proyecto Mex/95/G81 Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Políticas Públicas y Desarrollo Sustentable (FSC)” hasta el último Proyecto aquí descrito, han sido firmados nueve Proyectos de cooperación entre el PNUD y el gobierno mexicano, todos centrados en la creación, actualización y gestión del CCDS. PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, pp.6, 7.

materiales y técnicos asignados bajo un Sistema de Gestión por resultados”¹³⁵, que permite mantener operativo el CCDS¹³⁶, dar asistencia técnica, atención personalizada y acompañamiento a la actividad tanto para los 557 integrantes del CCDS¹³⁷, como a las autoridades responsables de gestionar el Consejo desde la SEMARNAT.

El PRODOC de este proyecto, se presenta a manera de Marco Lógico que establece cuatro resultados específicos¹³⁸:

1. Ciudadanía fortalecida participando en el sector ambiental y en pleno ejercicio de sus derechos.
2. Diálogo e interlocución del sector ambiental con la ciudadanía, mejorados mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación.
3. Ciudadanía involucrada en acciones que promueven la transparencia y la rendición de cuentas en el sector ambiental.
4. Acceso de la ciudadanía a información ambiental de calidad, actualizada, adecuada y oportuna, que responde a sus intereses.

Cada uno de estos resultados cuenta con indicadores de seguimiento.

De los 16 indicadores previstos en los resultados del PRODOC, únicamente dos no corresponden a actividades relacionadas directamente con el CCDS¹³⁹. Por lo

¹³⁵ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 6.

¹³⁶ El Proyecto facilita la adquisición de bienes y servicios necesarios para la operación del CCDS, en particular lo relativo a viajes y desarrollo de foros, talleres y reuniones de trabajo del CCDS.

¹³⁷ 544 consejeros más 13 invitados permanentes del Consejo Nacional.

¹³⁸ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, pp. 14, 15.

¹³⁹ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, pp.16-25.

que se concluye que el Proyecto PNUD, está orientado fundamentalmente a soportar la gestión del CCDS, en “una condición de nodrizaje”¹⁴⁰.

En el marco de este PRODOC se cuenta con un apartado de Análisis de Riesgos donde se presentan seis condiciones que podrían poner en riesgo al Proyecto, lo que para el autor es de particular relevancia para el CCDS, si se considera que éste depende, en gran medida, de la continuidad de la asistencia técnica del PNUD.¹⁴¹ La primera condición que preocupa al PNUD (y que se hace evidente en este apartado del PRODOC), es el “retraso en la transferencia y suficiencia de recursos”¹⁴² por parte del gobierno mexicano al proyecto, misma que no debería sobrepasar del mes de febrero de cada ejercicio fiscal¹⁴³.

Ahora, describiré brevemente el marco programático que afecta al CCDS.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en sus metas 1 “México en Paz”, 2 “México Incluyente” y 4 “México Próspero”, considera la promoción de la participación social en la vida democrática, en las políticas públicas y en la gestión ambiental¹⁴⁴, y es la base que sustenta la actuación gubernamental en este sentido.

Adicionalmente para el sector ambiental federal, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, es el documento

¹⁴⁰ Función de protección y beneficio del CCDS bajo la sombra del PNUD. Ver en Montes de Oca, L., & Rojas-Rueda, A. (En Prensa). ¿Isomorfismo mimético o autocorrección sistémica? Nuevos escenarios de participación y viejas prácticas de representación. En M. López, & J. Cadena, *Los claroscuros de la democracia mexicana. Problemas actuales de la representación social y política*. México: IIS-UNAM.p.17

¹⁴¹ En tanto el gobierno mexicano no genere la capacidad suficiente o eleve de nivel normativo a legislativo la obligatoriedad de mantener un mecanismo como el CCDS, que por el momento depende de la voluntad política que soporte al Acuerdo de Creación vigente.

¹⁴² PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 29.

¹⁴³ En este sentido, cabe destacar que hasta la segunda quincena del mes de abril de 2016 no se habían ministrado los recursos correspondientes al ejercicio de 2016.

¹⁴⁴ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 10.

rector que dirige su accionar. El PROMARNAT 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”¹⁴⁵.

El PROMARNAT cuenta con una matriz de indicadores, dentro de la cual uno de los más relevantes¹⁴⁶ es el *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental* que considera las actividades del CCDS como parte fundamental de los datos que se agregan en este indicador.¹⁴⁷

Por último, encontramos el *Procedimiento de Atención a Recomendaciones de los CCDS*¹⁴⁸, que es un documento normativo al interior de la Secretaría, que ordena el procedimiento de gestión de las recomendaciones que genera el CCDS. Este documento será abordado a profundidad en el apartado de *Elaboración de recomendaciones*.

3.2 Estructura del CCDS.

La estructura del CCDS está distribuida en treinta y nueve espacios de participación ciudadana¹⁴⁹, organizados de manera ascendente en tres niveles de integración de la siguiente manera:

¹⁴⁵ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p.11.

¹⁴⁶ Y decir de algunos consejeros, es resultado de la presión del CCDS al momento en que la Secretaría puso a consulta el PROMARNAT.

¹⁴⁷ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 11.

¹⁴⁸ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT.

¹⁴⁹ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 4.

- Treinta y dos Consejos Núcleo (uno por entidad federativa);
- seis consejos consultivos regionales; y,
- un consejo consultivo nacional (ver figura 3).

A su vez cada nivel cuenta con una estructura jerarquizada, basada en un coordinador o presidente (para los Núcleo y Regionales, respectivamente), que concentra las funciones y la capacidad de mando¹⁵⁰ de cada nivel de integración del CCDS. Esta concentración de poder de mando, no solo se da al nivel que le corresponde (sea Núcleo o Regional) sino que, al promoverse una integración ascendente, estas posiciones o roles, acumulan espacios de representación conforme ascienden en la escala, lo que genera concentración y por tanto desequilibrios de poder¹⁵¹. En realidad, lo que se aprecia es un modelo jerarquizado de participación ciudadana.

¹⁵⁰ Promoviendo las “cadenas de mando” más que articulaciones verticales democráticas (verticales en el sentido de órdenes o niveles de gobierno, más que jerarquizadas), como lo recomienda Hevia. Hevia, F. (2009). *Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales. Documento para el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, p. 14.

¹⁵¹ Lo que represente un “potencial” peligro interno para el mecanismo, asociado al mal uso que se le pueda dar a este poder. Véase Arendt, H. (2008). *De la historia a la acción* (1a edición, 1a reimpresión ed.). Buenos Aires, Argentina: Paidós, p. 38.



Integración del CCDS.

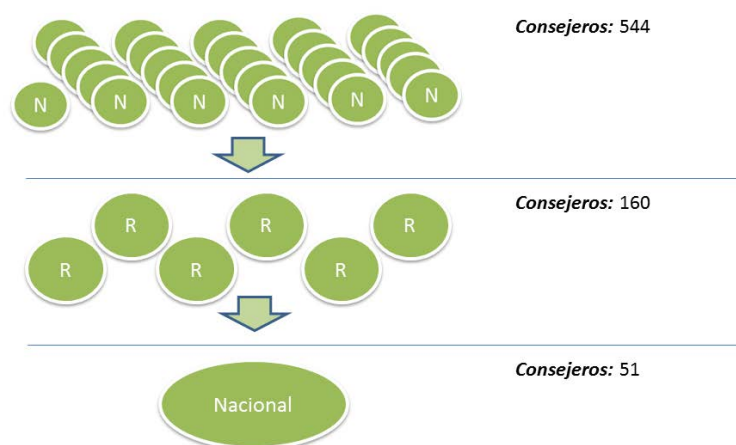


Figura 3. Integración del CCDS. Fuente: Elaboración propia.

El único documento que hace referencia a los factores¹⁵² que determinaron la integración y diseño estructural de los CCDS es el PRODOC del Proyecto PNUD. A decir de este documento, los factores que determinaron el diseño son tres: 1) el enfoque territorial; 2) el enfoque temático; y 3) el enfoque sectorial¹⁵³.

De acuerdo con este documento, el enfoque territorial es resultado de “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.”¹⁵⁴

¹⁵² Estos buscan asegurar “una visión ciudadana amplia, **democrática**, plural e **incluyente** de las políticas públicas que favorece la corresponsabilidad gobierno sociedad (...) a nivel local, regional, nacional e internacional.” PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p.4.

¹⁵³ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p.4.

¹⁵⁴ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p.4.

Por su parte, el enfoque temático responde a que “una parte importante de las actividades de los CCDS se basa en la emisión de **recomendaciones**, aportaciones y reflexiones, en torno a temáticas establecidas en la agenda ambiental”.¹⁵⁵

Por último, el enfoque sectorial busca garantizar “la representación de los *Grupos principales* expresados en la Agenda 21 resaltando el papel de los sectores social, privado, las organizaciones no gubernamentales, académico, jóvenes, pueblos indígenas, género, legislativo y gubernamental”¹⁵⁶. Este enfoque sectorial procura, al menos en el modelo idealizado, lograr un “alto nivel de representatividad” al “garantizar dos espacios de participación para cada uno de estos sectores que, a su vez, transmiten sus preocupaciones en intereses”¹⁵⁷ a otros niveles de integración ascendente a través de sus representantes¹⁵⁸.

Por último, cabe destacar que al interior del CCDS se incluyó otro mecanismo de participación ciudadana denominado Comité Consultivo Conjunto del ACAAN¹⁵⁹, lo que 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.

¹⁵⁵ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 4.

¹⁵⁶ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p.4.

¹⁵⁷ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 5.

¹⁵⁸ En todos los trabajos revisados, se advierte que esta es una cualidad muy importante para el mecanismo, pero ninguno de los trabajos revisó si dicha representación se mantiene conforme se asciende en la integración del CCDS a nivel Regional y Nacional. Esto no sucede como se verá más adelante.

¹⁵⁹ 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.

En su integración el Comité de la ACAAN incluye a los seis Presidentes Regionales del CDDS y a tres expertos en los temas vinculados al ACAAN, que son invitados por la UCAI.¹⁶⁰ Cuenta con un Coordinador (ciudadano), elegido por los miembros integrantes del Comité, de entre ellos mismos.

Respecto de las funciones de los consejeros en torno a este Comité, es de subrayar que en el Acuerdo de Creación¹⁶¹, 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.

El hecho de que se definan “atribuciones” para un ciudadano que no es parte del gobierno¹⁶², es algo que llama la atención, ya que los ciudadanos, al no ser gobierno, no pueden ejercer actos de autoridad. Si bien se les puede facultar a realizar una actividad determinada, no se les puede, ni debe, transferir una “atribución” que, por su naturaleza, es exclusiva de quienes están al amparo de la Administración Pública como parte del gobierno¹⁶³.

A continuación, se describe la integración y jerarquización del mecanismo.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Por lo que no es autoridad.

¹⁶³ Este es un desacierto del Acuerdo de Creación vigente, 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. Es común encontrar en este documento un uso no preciso de términos que tienen implicaciones jurídicas muy específicas, lo que denota que quienes elaboraron el Acuerdo, carecieron de técnica o atención jurídica suficiente.

3. 2. 1 Estructura del Consejo Núcleo

El Consejo Núcleo es la base de todo el CCDS. De tal suerte que la integración de los Consejos Regional y Nacional se nutren de los consejeros procedentes del Núcleo. El núcleo 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 aparece como 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 del CCDS. Sin embargo, como se verá más adelante, la conformación de los niveles de integración Regional y Nacional, no mantienen la representación sectorial del Núcleo¹⁶⁴.

De conformidad con el Artículo 32 del Acuerdo de Creación vigente¹⁶⁵, el Consejo Núcleo se conforma por 14 ciudadanos representantes de siete sectores de la siguiente manera (ver figura 4):

Un Coordinador y su suplente, elegidos de entre los integrantes del Consejo Núcleo;

- dos consejeros del sector académico;
- dos consejeros del sector empresarial;
- dos consejeros del sector jóvenes;
- dos consejeros del sector Organizaciones no gubernamentales¹⁶⁶;

¹⁶⁴ Ni en la misma proporción, ni para los mismos sectores.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ El término correcto debería ser Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

- 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.

Así como tres personas invitadas por el Delegado, representantes del gobierno local:

- Una del poder legislativo del Estado o su suplente¹⁶⁷;
- una del Poder Ejecutivo del Estado o su suplente¹⁶⁸; y,
- un miembro del órgano consultivo estatal con temática ambiental o su suplente¹⁶⁹.

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.

¹⁶⁷ Es cuestionable la constitucionalidad de esta parte del Acuerdo de Creación vigente, en tanto que un instrumento normativo emitido por una Secretaría federal, no puede mandar a una autoridad distinta a la federal de su sector (ambiental), y mucho menos a un orden de gobierno o Poder distinto.

¹⁶⁸ Mismo caso del inciso anterior para el Poder Legislativo local.

¹⁶⁹ Es controvertible, pero al ser ciudadano podría estirarse la interpretación jurídica para que no caiga en contradicción con el Pacto Federal.



Integración del CCDS Núcleo



Integración por sector:

- Género (2)
- Jóvenes (2)
- Empresarial (2)
- Indígena (2)
- Académico (2)
- ONG (2)
- Social (2)
- Designados (3)

Figura 4. Integración del Consejo Núcleo. Fuente: Elaboración propia.

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 al CCDS, los cuales incluyen “No tener cargo de representación popular alguno al momento de la elección”¹⁷⁰. 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 legislativo¹⁷¹.

¹⁷⁰ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México.

¹⁷¹ Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.

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

3. 2. 2. Estructura del Consejo Regional

A partir del CCDS Regional, la integración depende de los representantes que cada Consejo Núcleo envía a cada Región. De esta manera el proceso de integración ascendente se hace efectivo no así la representación sectorial. Esto último derivado de que en el proceso de selección de los integrantes a este nivel de integración, los sectores y su proporcionalidad no juegan un criterio de elegibilidad entre los aspirantes a participar en el regional, por lo que más de un sector puede no estar representado en el regional. De igual manera puede haber más de un representante por alguno de los sectores en el regional por 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 otros¹⁷².

El Acuerdo de Creación establece en su Artículo 22, la manera como se integran los CCDS Regionales (ver figura 5):

- Un Presidente o Presidenta electo(a) de entre quienes integren el Consejo;
- un Secretario o Secretaria Técnico(a) elegido(a) de entre quienes integran el Consejo;
- los y las Coordinadoras del Consejo Núcleo que conformen la región; y
- cuatro representantes de cada Consejo Núcleo que conformen la región.

¹⁷² Y con ello más empoderados, reforzando el modelo jerarquizado del CCDS, no su horizontalidad.



Integración de los CCDS regionales



Integración en cada consejo regional

- 1 presidente.
- 1 secretario técnico.
- 1 coordinador de cada Consejo Núcleo de la región.
- 4 representantes de cada Consejo Núcleo de la región.

Región noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

Región noreste: Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.

Región occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas.

Región centro: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Región sur: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

Región sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Figura 5. Integración de los CCDS regionales. Fuente: Elaboración propia.

Los Consejos Regionales cuentan con “Órganos de Apoyo”, denominados Grupos Operativos y comisiones técnicas (temáticas).

En el marco normativo quedan claras las funciones de éstos, las cuáles son:

- Apoyar a la presidencia en la preparación de las sesiones y trabajos del Regional;
- analizar y evaluar la pertinencia de las recomendaciones emitidas por el 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 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 parte, el Artículo 30 del mismo Reglamento, va más allá de lo previsto en el Acuerdo de Creación¹⁷³, permitiendo que a dichos Grupos se incorporen los Coordinadores de Comisiones Técnicas con voz y “voto”¹⁷⁴.

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 le ofrece al Presidente Regional, de facto, un poder de veto 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 mano”, para su elaboración, lo que le permite incluir en éste su agenda personal o la de la organización que representa¹⁷⁵.

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, y 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 a la eficiencia del mecanismo en sí.

Por su parte, los *Coordinadores de Núcleo* ya no solamente tienen particular relevancia a nivel local, sino que pueden influir de manera directa en las decisiones del Regional, al participar de los Grupos Operativos, teniendo en sus manos también la oportunidad de incidir en el veto de las recomendaciones o la

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.

¹⁷⁵ También podría posicionarla de tal manera que prevaleciera por sobre la agenda de los demás integrantes del órgano de apoyo y del Consejo Regional.

conformación de la agenda (por sobre los demás consejeros del Regional y los del Núcleo). De este análisis descriptivo¹⁷⁶ 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 Comisiones¹⁷⁷.

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 Operativo¹⁷⁸. También prevé que su conformación debe contar como mínimo de tres personas, una de las cuales coordinará sus actividades¹⁷⁹.

Estas Comisiones Técnicas, son órganos de apoyo muy importantes para el CCDS, a pesar de que el Acuerdo los envíe al Reglamento, pues serán las unidades responsables al interior del Consejo de elaborar las recomendaciones,

¹⁷⁶ Sin que se cuente aún con los datos de la parte analítica de la presente investigación.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.

darles seguimiento, evaluar la **pertinencia** de las respuestas, además de hacer informes de sus actividades¹⁸⁰.

Sobre el particular, no se advierte que exista un mecanismo en el Reglamento que defina la manera como 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 al Regional varía por región (ver tabla 1).

| 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 |

¹⁸⁰ Artículo 26 del Reglamento Interno de los CCDS, Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.

| Región | Entidades federativas | Número de Consejeros |
|----------------|--|----------------------|
| 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 |

Tabla 1. Regiones por entidad federativa y número de consejeros que conforman los CCDS regionales, generación 2011-2016. Fuente: Elaboración propia.

En todos los casos, estos consejeros responden a una lógica de integración y representación ascendente.

En este punto resulta interesante apuntar 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 del 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 da en el 50% de los

casos para Presidentes Regionales y Secretarios Técnicos del Regional¹⁸¹(ver tabla 2), lo que da como resultado una súper-concentración (en una persona) de funciones relacionadas con el CCDS. Si se considera que además, los seis presidentes regionales son integrantes del Comité Consultivo Nacional de la 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 de la ACAAN.

| Región | Presidente Regional | | Secretario Regional | |
|------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| | Coordinador de Núcleo | No Coordinador de Núcleo | Coordinador de Núcleo | No Coordinador de Núcleo |
| Noroeste | Baja California | | | Sonora |
| Noreste | | Chihuahua | Tamaulipas | |
| Occidente | Guanajuato | | Colima | |
| Centro | | Querétaro | | Puebla |
| Sureste | Campeche | | Tabasco | |
| Sur | | Chiapas | | Veracruz |

Tabla 2. Origen de los presidentes y secretarios de Consejo Regional generación 2011-2016. Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la página web de la SEMARNAT.

Para cerrar este apartado, cabe destacar que los Presidentes de los Consejos Regionales, también pueden integrarse al Comité Consultivo Nacional de la 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

¹⁸¹ Véase el caso del Coordinador del Núcleo Baja California, quien actualmente también es 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, en una sola persona.

gestión. Si a esto se le 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 vive en la conformación actual del Consejo¹⁸², lo que limita intrínsecamente 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 sectores¹⁸³ (ver tabla 3.), 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 importante¹⁸⁴ es que el Consejo Nacional es presidido por el Secretario, lo que Felipe Hevia e Ernesto Isunza han criticado por considerar que de esta manera es juez y parte, al integrarse como miembro del Consejo¹⁸⁵ que se supone solo debe asesorar¹⁸⁶.

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

¹⁸² 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 de la ACAAN, quien además ha sido consejero desde la generación 2008-2011.

¹⁸³ Condición que se presenta al igual que en los regionales.

¹⁸⁴ Por su simbolismo y repercusión para el funcionamiento del mecanismo.

¹⁸⁵ En la posición de mayor relevancia del mismo.

¹⁸⁶ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p. 120.

representan sus intereses, así como tres son procedentes de otros Consejos Consultivos de Participación Ciudadana de ámbitos ajenos al Sector Ambiental¹⁸⁷.

Esta variante “mantiene privilegios para el titular de la Secretaría, pues nombra al 32% de los integrantes y mantiene la presidencia y designa a la secretaria técnica”¹⁸⁸.

La integración del Consejo Nacional es la siguiente¹⁸⁹ (ver figura 6):

- Un representante de cada Consejo Núcleo;
- los seis Presidentes y Presidentas de los Consejos Regionales o quienes ocupen las Secretarías Técnicas que fungirán como suplentes;
- 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;
- 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;
- 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;
- trece Consejeros y Consejeras invitados directamente por el o la titular de la Secretaría, conforme a la siguiente distribución:

¹⁸⁷ Los cuales además presiden esos otros mecanismos de los que provienen.

¹⁸⁸ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p. 120.

¹⁸⁹ Artículo 7 del Acuerdo de Creación en 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.

- Siete especialistas en medio ambiente y recursos naturales sin suplentes;
- tres expertos o expertas en los temas derivados del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte;
- tres ciudadanos o ciudadanas miembros de los siguientes Consejos:
 - Uno o una del Instituto Mexicano de la Juventud;
 - uno o una de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; y
 - uno o una del Instituto Nacional de las Mujeres.



Integración del CCDS Nacional



Integración del Consejo Nacional

- 1 Presidente (titular de la SEMARNAT).
- 1 Secretario técnico UCFAST.
- 1 Secretario técnico para el CCN-ACAAN/ UCAI.
- 38 Consejeros electos.
- 10 Invitados del Secretario.
- 3 Otros órganos colegiados (CDI, IMJUVE, INMUJERES).

Figura 6. Integración del CCDS Nacional. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 3 se muestra, la conformación sectorial del Consejo Nacional sin los integrantes invitados por el Secretario. Se presenta la del 2013 porque el Consejo Nacional, en esta generación (2011-2016), se instaló hasta ese año, y se

contrasta con el dato de 2016, porque la integración varió en el tiempo por lo que es importante presentar cómo inició su gestión y cómo termina.

| Sector | 2013 | 2016 |
|-----------------|------|------|
| Académico | 5 | 7 |
| Empresarial | 10 | 10 |
| ONG (OSC) | 9 | 8 |
| Social | 7 | 6 |
| Jóvenes | 1 | 1 |
| Género | 4 | 5 |
| Indígenas | 2 | 1 |
| Consejo Estatal | 3 | 2 |

Tabla 3. Número de espacios por sector en el Consejo Nacional.
Fuente: Proyecto PNUD 00089477

En esta tabla se puede apreciar que la “multisectorialidad” existe por casualidad, pero la proporción entre sectores es desigual, puesto que no se respeta la proporcionalidad prevista en el nivel de integración del Núcleo. Es más, se advierte que en el Nacional, el sector empresarial se encuentra, junto con el de organizaciones de la sociedad civil, sobre representado, en tanto que el sector de comunidades y pueblos indígenas, así como el de jóvenes, se encuentran con una mínima representación en el Consejo. Esto genera desequilibrios evidentes y agudiza la desigualdad al interior del mecanismo (así como la equidad entre sectores que además son desigualmente favorecidos fuera del Consejo). Además, denota un proceso de “exclusión” estructural de la participación de ciertos sectores menos capacitados para ganarse un espacio al interior del Consejo¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Podría argumentarse que no participan todos los sectores porque de manera voluntaria se abstuvieron de participar al momento de elegir a sus representantes al siguiente nivel de integración; sin embargo, en estricto sentido lo que sucede es que quienes acuden al nivel de integración superior, representan a un

Si bien la estructura general del CCDS está pensada en términos ascendentes, las particularidades en la integración del CCDS Nacional evidencian los resquicios que tiene el Estado por entregarle a la sociedad civil la plena autonomía de un mecanismo colegiado de participación ciudadana. Esto genera cierta distorsión en la operación del instrumento que a continuación describo.

El hecho de que la presencia la ostente el Secretario, además de darle un carácter solemne y eminentemente simbólico a cada reunión, genera interés en muchos de los participantes por incorporarse al Consejo Nacional, no solo por la incidencia que se pueda generar para lograr un medio ambiente sano para todos los mexicanos, sino también por el “roce” con la autoridad máxima del sector y los beneficios que de ello puedan derivarse¹⁹¹.

Por otra parte, el Secretario procura en todo momento que el orden y los temas a tratar en las sesiones del Consejo, puedan ser controlados para evitar tensiones o evidenciar inconformidad de los miembros del Consejo. Por lo que en la conformación del Nacional se puede suponer que además de los trece invitados, algunos de los consejeros asistentes puedan ser cooptados por la Secretaría.

Esta hipótesis concuerda con lo observado en la estructura jerarquizada que concentra funciones y poder en unos cuantos consejeros, que en muchos casos llegan a conformar el Consejo Nacional, como lo son los Presidentes Regionales, quienes reciben la mayor parte de los beneficios que puede ofrecer un mecanismo de estas características, como son mayor visibilidad, movilidad y

“sector particular”, no a los demás, lo que implica que en términos funcionales se excluye efectivamente a aquellos sectores que no son elegidos como representantes en dichos niveles de integración (Regional y Nacional). Lo que causa particular interés es que los sectores que sí están representados en otros niveles de integración son los que tienen, fuera del Consejo, mayor capacidad de movilización de recursos, en tanto quienes están menos representados, igualmente se encuentran marginados fuera del Consejo. Por ello, esta idea de una modalidad “especial” de participación por abstención que justifica la “representatividad”, al menos en este tipo de mecanismos, no tiene validez práctica, en un contexto de democracia representativa o participativa (deliberativa), ver Guillén, D., & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte, p. 23.

¹⁹¹ Principalmente en la atención de agendas personales de estos consejeros.

acceso a recursos. Si bien esta puede ser una hipótesis fallida, mientras exista esta posibilidad, la independencia de un mecanismo de participación ciudadana como el CCDS, está en duda.

El Consejo Nacional al igual que los regionales, cuenta con Órganos de Apoyo, tales como el Grupo Operativo y las Comisiones Técnicas¹⁹². 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.

Este Grupo, apoya a la Presidencia en la preparación de las sesiones; evalúa la pertinencia de las recomendaciones; elabora el programa de trabajo y los informes anuales; da seguimiento a los acuerdos; y propone procedimientos para hacer más eficiente la operación del Consejo¹⁹³.

Al efecto genera la misma concentración de poder como lo hace en el nivel Regional y no establece mecanismos de control, transparencia o rendición de cuentas de su accionar hacia los demás consejeros.

3.3 Mecanismo de elección/selección de Consejeros al CCDS.

Como se mencionó, la base del CCDS es el Consejo Núcleo, por lo que es fundamental conocer la manera como se seleccionan los integrantes de dicho Consejo.

¹⁹² Las funciones de las Comisiones Técnicas son las previstas para las ya descritas en el apartado de Comisiones Técnicas del Consejo Regional.

¹⁹³ 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.

Para renovar los CCDS, una vez que concluyen el periodo de tres años¹⁹⁴, la SEMARNAT debe publicar una convocatoria¹⁹⁵, al menos en 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 Consejeros¹⁹⁶, la cual 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 sector¹⁹⁷ que proponga a la persona;

¹⁹⁴ Como se discutió en apartados anteriores, el Acuerdo prevalece sobre el Reglamento, por lo que la duración en su encargo es de tres años, salvo Acuerdo Nacional que resuelva en otro sentido, con la venia de la autoridad gubernamental. En tanto esto no se cumpla, el Reglamento no puede pasar por encima del Acuerdo de Creación.

¹⁹⁵ De acuerdo con el Artículo 7 del Reglamento Interno de los CCDS, la convocatoria debe establecer “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).

¹⁹⁶ Artículo 4 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.

¹⁹⁷ De qué manera se delimita a cada sector no queda claro, ni tampoco la forma como “este” supuesto sector emite una acreditación de pertenencia o representatividad a alguien.

5. manifestar “bajo protesta de decir verdad” no tener conflicto de interés con la Secretaría¹⁹⁸ o haber sido sancionado por incumplimiento de la legislación ambiental¹⁹⁹;
6. no tener cargo de representación popular al momento de la elección;
7. aceptar cumplir con la normatividad del CCDS y asumir su cargo²⁰⁰ con carácter honorario.

La convocatoria debe contener como mínimo²⁰¹:

- 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;
- 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 puede verificar su cumplimiento, en la mayoría de los

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ 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. Es ilógico.

²⁰⁰ El participar en 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, en todo caso, quienes participan en el Consejo, asumen “funciones” pero no “cargos”, porque no representan la voluntad de una mayoría (siguiendo los procesos que la democracia representativa cuida con tanto celo), más que de quienes participaron en el proceso de convocatoria (que en sí mismo es limitado) y que en ningún caso les otorga o faculta para actuar como autoridad.

²⁰¹ Artículo 7 del Reglamento Interno de los CCDS (Secretario Técnico del CNCCDS, 23/04/2013).

casos (en los requisitos: 2, 5, 6 y 7), es derivada 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. Todos los que participan en la Convocatoria, de entrada, 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 mecanismo²⁰². De acuerdo con la Iniciativa Tres de Tres promovida por la organización Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano de la Competitividad, una declaración de este tipo “permite 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”²⁰³. Este debe al menos reflejar “intereses económicos y financieros, actividades profesionales y empresariales y otros intereses tanto del declarante como de sus familiares en primer grado y dependientes económicos”²⁰⁴.

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 sus derechos humanos, en particular el derecho a la libre

²⁰² La falsedad en la declaración aquí vertida debería implicar algún tipo de sanción, en caso contrario, no tendrá el poder suficiente para desincentivar omisiones intencionales Gobierno del Distrito Federal. (18 de 04 de 2016). *Conflicto de Intereses. Preguntas frecuentes del servidor público*. Obtenido de <http://anticorrupcion.df.gob.mx/intereses/PreguntasServidor.html>

²⁰³ Además esta iniciativa ofrece un formato. Ver Tres de Tres. (18 de 04 de 2016). *Tres de Tres MX*. Obtenido de <http://tresdetres.mx/#/faqs>

²⁰⁴ Tres de Tres. (18 de 04 de 2016). *Tres de Tres MX*. Obtenido de <http://tresdetres.mx/#/faqs>

autodeterminación²⁰⁵. Y de la revisión de procesos de convocatoria previos, nunca se ha realizado una convocatoria diferenciada para este sector.

En el *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016*, elaborado por el PNUD se advierte que “para esta etapa inicial del proceso, tanto el diseño de la convocatoria como su difusión son determinantes para una adecuada integración de los Consejos dadas sus características (como instancias públicas de deliberación). Al respecto, 45% de los consejeros encuestados mencionó que la convocatoria no fue adecuada, es decir, que los medios de difusión y los procedimientos establecidos no fueron adecuados. Por su parte, 55% mencionaron que sí fue adecuada la convocatoria.”²⁰⁶ De la revisión de quienes fueron encuestados en este ejercicio, se advierte que el sector “pueblos y comunidades indígenas” si bien, fue convocado a responder la encuesta, su participación fue escasa (4 respondieron), por lo que la información vertida en ella, aplica para todos los sectores, no así para el indígena.

Conforme a las bases de la última convocatoria, el proceso que se sigue es el siguiente:

Los interesados deben asistir a una reunión que se lleva a cabo en cada una de las entidades federativas. En dicha reunión, los interesados presentan a la autoridad²⁰⁷, la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos (mayoría de edad, representación de una organización, representación sectorial, conocimiento y experiencia en temas ambientales, no pertenencia a cargos públicos), y posteriormente se conforman mesas por cada sector en donde se

²⁰⁵ Ver el Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

²⁰⁶ Proyecto PNUD 00098477. (2015). *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016*. México: Proyecto PNUD, p. 15.

²⁰⁷ En este caso a personal de la SEMARNAT (de la Delegación y de la UCFAST), quienes son acompañados por personal del Proyecto PNUD.

eligen de “entre los presentes” a dos representantes²⁰⁸ de cada uno de los “Grupos Principales” o sectores que integrarán el Consejo Núcleo correspondiente.

Una vez que se eligen a los representantes de cada sector social, se instala formalmente el Consejo Núcleo.

Posteriormente, cada Consejo Núcleo elige a los representantes que integrarán los Consejos Regionales y Nacional respectivamente.

En términos de “representatividad efectiva”, en la convocatoria descrita no se evidencian mecanismos claros de autorización de parte de los sectores para que un “agente” los represente (procesos de elección claros, con padrones completos, públicos, convocatorias incluyentes), ni de rendición de cuentas con los sectores a quienes representan²⁰⁹. Estas dos son condiciones *sine qua non* para garantizar la representatividad de cualquier mecanismo.

A continuación, se describirán algunas particularidades en la elección para cada nivel de integración.

3. 3. 1. Elección del Consejo Núcleo.

Los integrantes del Consejo Núcleo se eligen mediante el procedimiento previamente descrito: una convocatoria pública abierta²¹⁰ y un proceso expedito

²⁰⁸ El uso de la palabra “representante” tiene una fuerte carga simbólica, pues quienes son incorporados al mecanismo, se asumen como los verdaderos representantes de ese sector, voceros del mismo, a pesar de que en la mayor parte de los casos (sino es que en todos), no informan sobre sus acciones a los sectores a quienes supuestamente representan. En todo caso la palabra correcta debería ser “integrantes” de cierto sector.

²⁰⁹ Guillén, D., & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte, p. 24.

²¹⁰ La cual no es diferenciada para comunidades y pueblos indígenas pues no considera, entre otras cosas, su traducción en lenguas indígenas, ni un perfil específico para quienes los representarán ante el CCDS, que tome en cuenta las características específicas de estos grupos de población.

de “elección”, por votación (mayoritaria) que se efectúa entre los candidatos disponibles al momento de la elección, que se hace de manera diferenciada para cada uno de los sectores.

Ahora, existen ciertas previsiones específicas en el Reglamento que vale la pena describir:

- Supuesto 1. Cuándo 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.
- 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 por ciento más uno del número de representantes que lo constituyan.

En el supuesto uno, se pierde de manera inmediata la supuesta 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 procedimiento²¹¹ la representación de los “Grupos Principales” a que hace mención el PRODOC. En todo caso se puede garantizar que “integrantes” más 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.

En el supuesto dos, dicha condición hipotética estimula que no se logre 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

²¹¹ Ni con el de votación convencional previsto en la Convocatoria ordinaria.

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.

Después de esta fase de “elección”, habiendo sido electos los consejeros del Núcleo, se procede a realizar la primera sesión colegiada del mecanismo, para ello se realiza un proceso previo de inducción al CCDS (de duración corta²¹²), se toma protesta del CCDS Núcleo y de esta manera se constituye formalmente el Núcleo.

A partir de esta primera sesión, se elige igualmente mediante mayoría, a un Coordinador, a los representantes ante el Consejo Regional y el Consejo Nacional, así como los responsables de las agendas temáticas (Gris, Verde, Azul y Transversal)²¹³.

Como se describió anteriormente, quienes integran el Consejo Núcleo permanecerán en su cargo tres años²¹⁴. Esto es relevante porque la duración en

²¹² Aproximadamente 1 hora.

²¹³ Este procedimiento se realiza sin que los integrantes del Consejo Núcleo conozcan el desempeño previo, profesional y los intereses de los demás miembros.

²¹⁴ Cabe destacar que 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 se rebasó hace poco más de dos 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.

los Consejos Regional y Nacional, está condicionada a que los consejeros sigan vigentes en el Núcleo. Por tanto, cuando acaba el Núcleo, también terminan las funciones de quienes participan en los otros niveles de integración del mecanismo.

3. 3. 2. Elección de los Consejos Regional y Nacional

De entre los consejeros enviados al Regional de cada una de las seis regiones, se eligen, en la primera sesión de dicho Consejo, a un Presidente Regional, que se incorpora también como parte del Comité Consultivo Nacional del ACAAN²¹⁵, y al Consejo Nacional. Cabe destacar que para esta elección, la representación sectorial no se considera un criterio determinante. Esto es, que pueden ser integrantes 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 multisectorial²¹⁶.

Respecto del Nacional, además de integrarse por los representantes de los Núcleos electos “por ellos mismos” en sesión de Consejo, y por los Presidentes Regionales, también lo conforman 13 invitados del Secretario de SEMARNAT, quien además preside el Consejo Nacional.

Cabe destacar que, la forma como el Secretario elige a los diez invitados, no se encuentra normalizada. Únicamente esta normalizado lo que corresponde a los tres integrantes procedentes de otros Consejos, que 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.

²¹⁵ Una posición prevista en el Acuerdo de Creación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2011.

²¹⁶ Por lo que todos los presidentes regionales podrían ser de un solo sector.

3. 4. Principios y funciones del CCDS.

Los principios que rigen la participación ciudadana en el marco de este mecanismo, los encontramos en el PRODOC del Proyecto PNUD, y están sustentados en la “corresponsabilidad gobierno-sociedad en la política y gestión ambiental, (...) a través de una participación ciudadana libre, activa e informada en un marco de igualdad, derechos humanos, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas”²¹⁷.

En política, una función es toda “actividad condicionada por un objetivo”²¹⁸. Debemos tener en cuenta que las funciones al interior de una organización política distribuyen de “manera pacífica el ejercicio del poder”²¹⁹, lo que además se traduce en la creación de “cargos” al interior de la organización, jerarquizando su estructura. De acuerdo con el marco institucional del Consejo, las funciones del CCDS son las siguientes²²⁰:

1. Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política ambiental que ésta aplica, y que tienen impacto nacional, regional o local, así como en aquellos temas internacionales que la misma someta a su consulta.

²¹⁷ PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México, p. 1

²¹⁸ Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (2008). *Diccionario de la Política. A-J*. México: Siglo XXI Editores, p. 12

²¹⁹ Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana, p. 166.

²²⁰ Si bien, Gómez y colaboradores consideran que éstas se pueden dividir en cuatro: Asesorar, Recomendar, Analizar y Evaluar a la SEMARNAT, en temas relacionados con el ciclo de las políticas públicas ambientales. Gómez, E. V. (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., INDESOL, p.48.

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.

Como se puede advertir de estas funciones, si bien el CCDS es un mecanismo de carácter consultivo, también podría ser considerado uno de control (o evaluación) de 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.

De estas funciones se advierte también que los principales productos que genera el Consejo y que se utilizan para incidir en el proceso de las políticas públicas, se denominan “opiniones” y “**recomendaciones**”, las cuales deben cumplir con ciertas condiciones y seguir un procedimiento para ser presentadas ante la SEMARNAT. En la revisión ulterior del marco normativo de los CCDS, las opiniones no vuelven a ser definidas, ni contienen un procedimiento específico de elaboración y de gestión al interior de la Secretaría, no así las recomendaciones, que cuentan con un capítulo específico en el Reglamento Interno del CCDS en el que son definidas. Éstas serán abordadas en el apartado 3. 5. 1. Elaboración de recomendaciones del CCDS.

Adicionalmente a las funciones antes descritas, cada Consejo elabora un “Libro Blanco” que es una sistematización de las experiencias vividas durante la operación de cada generación. Si bien es un esfuerzo loable que se asume como el “informe” de actividades previsto en el Acuerdo de Creación, el formato de este documento no se ha normalizado, por lo que varía de generación en generación.

Existen algunas diferencias entre las funciones que desempeñan los distintos niveles de integración del CCDS, las cuáles se reflejan también en las “atribuciones”²²¹ de sus Coordinadores o Presidentes, según sea el caso. A continuación, se describen dichas diferencias.

Para efectos del presente trabajo, además de describir las funciones se determinó la necesidad de agruparlas para cada posición de “estructura” prevista al interior del CCDS. Para ello se distribuyeron en cinco tipos de funciones: Planeación, Organización/Operativas, Integración, Dirección y Control. Estas funciones se definieron como se presenta a continuación en la tabla 4.

²²¹ Las atribuciones debieran ser “funciones”.

| Funciones | Definición |
|--------------------------------|---|
| Planeación | Aquellas relacionadas con la definición de metas, estrategias y planes de acción de la organización. |
| Organización/Operativas | Se refiere a la definición de las tareas, responsables y mecanismos para realizar las actividades al interior de la organización. |
| Integración | Se refiere a definir la estructura de la organización y/o quienes la ocupan. |
| Dirección | Representa las actividades o acciones de mando de la organización. |
| Control | Se refiere a la vigilancia del desempeño de la organización. |

Tabla 4. Funciones al interior del CCDS. Fuente. Elaboración propia.

3. 4.1. Funciones del Consejo Núcleo.

El Acuerdo de Creación marca las funciones de cada uno de los niveles de integración del CCDS. Para el caso del Consejo Núcleo, el Artículo 36 de dicho ordenamiento establece las siguientes funciones:

- Asesorar a la Delegación;
- proponer al Regional asuntos;
- participar en procesos de consulta y reuniones públicas de información en materia de impacto ambiental;
- participar en acciones de rendición de cuenta y en las de contraloría social (implementadas por la Secretaría²²²);
- participar en eventos como consultas públicas, foros, talleres de educación y formación que promueva la Secretaría;
- elaborar y aprobar su programa de trabajo, así como el informe anual de sus actividades.

²²² Al momento no se cuenta con alguna actividad relacionada con estas funciones reportadas en los informes de los Consejos Núcleo de la presente generación (20011-2016).

Estas funciones las debe ejecutar el pleno del Consejo, sin embargo no queda clara la manera como los integrantes del consejo deben participar de estas funciones. Para el único consejero que están definidas sus funciones claramente es para el Coordinador del Núcleo.

El Coordinador del Consejo Núcleo adquiere particular relevancia y concentra muchas responsabilidades, algunas de las cuales le otorgan mayor representatividad con respecto a los demás integrantes del Núcleo.

De acuerdo con el Artículo 37 del Acuerdo de Creación las funciones que tiene el Coordinador de Núcleo son²²³:

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

Con base en la descripción funcional propuesta, el Coordinador de Núcleo tiene ocho funciones definidas, agrupadas de la siguiente manera:

| Funciones | Coordinador de Núcleo | Cantidad |
|--------------------------------|---------------------------------------|----------|
| Planeación | Coordinar Actividades. | 1 |
| Organización/Operativas | Convocar Sesiones. | 1 |
| Integración | Representar al Núcleo en el Regional. | 2 |

²²³ 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.

| Funciones | Coordinador de Núcleo | Cantidad |
|-----------|--|----------|
| | 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. | |

Tabla 5. Funciones del coordinador de Núcleo. Fuente. Elaboración propia.

Como se describió con antelación, ni en el Acuerdo de Creación, ni en el Reglamento Interno de los CCDS, se establecen **funciones** claras para los demás integrantes del Consejo Núcleo²²⁴, por lo que únicamente el Coordinador de Núcleo y el Secretario Técnico tienen especificadas funciones (a las que por fallas en técnica jurídica se les denomina *atribuciones*, a pesar de que tanto el Coordinador del Núcleo, como cualquier otro ciudadano integrante del Consejo²²⁵, proceden de la sociedad civil y por tanto no representan autoridad legal alguna²²⁶).

²²⁴ En contra de lo previsto por Felipe Hevia y Ernesto Isunza en Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México, p. 108.

²²⁵ Con excepción de los invitados por el Delegado.

²²⁶ En este sentido, existe la posibilidad de que uno de los tres invitados al Consejo Núcleo por el Delegado, sea elegido de entre los integrantes del Núcleo como Coordinador, en cuyo caso podría ser que una “autoridad” del orden local (Estatual), ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, adquiriera “atribuciones” emanadas de una autoridad Federal por medio de un Acuerdo Secretarial, lo que representa una franca violación al Pacto Federal y 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

3. 4. 2. Funciones del Consejo Regional.

Los consejos regionales, en cuanto órgano colegiado, tienen las siguientes funciones²²⁷:

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

El Artículo 27 del Acuerdo de Creación²²⁸ prevé las “atribuciones”²²⁹, del Presidente del Consejo Regional, las cuales fundamentalmente corresponden a:

- Presidir las sesiones del Regional y del Grupo Operativo;

transferir o generar estas atribuciones. Esta condición pone en evidencia la falta de cuidado que se tuvo al momento de diseñar este instrumento normativo. En este supuesto hipotético pero factible, un legislador local con aspiraciones políticas, podría bien colocarse en la Coordinación del Núcleo y con ello, ascender también al siguiente nivel de integración, además de obtener un escaparate para difundir su imagen, generando confianza en el electorado local y regional. Si en este caso hipotético se llegara a incorporar como Presidente del Regional, entonces escalaría aún más, llegando no solo al Consejo Nacional, sino también al Comité Consultivo Nacional de la ACAAN, concentrando mayor poder político. Este es un riesgo que no se observó desde el diseño del mecanismo de participación.

²²⁷ Artículo 26 del Acuerdo de Creación en 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.

²²⁸ 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.

²²⁹ Que, como ya se señaló, corresponde a las “funciones”.

- 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.

En la revisión a profundidad del Acuerdo de Creación y del Reglamento Interno de los Consejos, se advierte que el Presidente Regional, con base en la descripción funcional propuesta, tendría once funciones, que son las siguientes:

| Funciones | Presidente Regional | Cantidad |
|--------------------------------|---|----------|
| Planeación | Coordinar Actividades del Regional. | 2 |
| | Coordinar Actividades del Grupo Operativo. | |
| Organización/Operativas | Presentar el Programa de Trabajo, | 3 |
| | Presentar el Informe de Actividades Anuales al Pleno. | |
| | Convocar Sesiones. | |
| Integración | Integran parte del Grupo Operativo. | 2 |
| | Integrar el Comité Consultivo Conjunto de la ACAAN. | |
| Dirección | Presidir Sesiones del Regional. | 2 |
| | Presidir Sesiones del Grupo Operativo. | |
| Control | Recibir inquietudes. | 2 |
| | Canalizar inquietudes a la Delegación. | |

Tabla 6. Funciones del presidente regional. Fuente. Elaboración propia.

Estas funciones concentran el poder de acción y por tanto de control sobre la mayoría de las actividades sustantivas del Consejo Regional, además de que le obligan a quien las ostenta a mantener comunicación directa con la autoridad real. Simbólicamente quienes detentan estas posiciones “asumen” el derecho de

ejercer poder sobre otros, que jerárquicamente (derivado de la estructura) quedan subordinados a éstos. En pocas palabras, el modelo crea una distinción entre quienes ostentan cargos y quienes no²³⁰. Dado que además concentra funciones con otros órganos de apoyo, como son los Grupos Operativos, los cuales preside, entonces tenemos una distinción entre el Presidente Regional y los demás integrantes del CCDS, 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. Con esto, se observa que el diseño institucional va construyendo una desigualdad entre los propios integrantes del Consejo, al menos en cuanto a la concentración de funciones (mal llamadas atribuciones) y la visibilidad pública que de ello se pudiese derivar.

Por su parte, de acuerdo con el Artículo 28 del Acuerdo de Creación, las funciones del Secretario del Consejo Regional, son las siguientes:

- Apoyar al Presidente e integrantes;
- colaborar en la preparación de agendas, programas de trabajo e informes;
- preparar las convocatorias a las sesiones y elaborar las actas correspondientes;
- dar seguimiento a las recomendaciones; y.
- recibir inquietudes de integrantes y canalizarlas “a la Presidencia del Consejo”.

De la revisión del marco normativo, las Secretarías Técnicas del Regional tienen trece funciones, que se describen a continuación, cuya mayoría son relacionadas con operación de las sesiones y seguimiento de los acuerdos que de ellas se derivan.

²³⁰ Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana, p. 166.

| Funciones | Secretario Técnico del Regional | Cantidad |
|-------------------------|--|----------|
| Planeación | Colaborar en la preparación de agendas. | 2 |
| | Colaborar en la preparación de programas de trabajo. | |
| Organización/Operativas | Apoyar al Presidente del Regional. | 4 |
| | Apoyar a los integrantes. | |
| | Preparar Convocatorias de Sesión. | |
| | Elaborar Actas de Sesión. | |
| Integración | Representar al Núcleo en el Regional. | 2 |
| | Representar al Núcleo en el Grupo Operativo. | |
| Dirección | Representar al Consejo en otras instancias (por acuerdo del órgano colegiado). | 1 |
| Control | Colaborar en la preparación de informes. | 4 |
| | Dar seguimiento a las recomendaciones. | |
| | Recibir inquietudes de integrantes. | |
| | Canalizar inquietudes al Presidente del Regional. | |

Tabla 7. Funciones del secretario técnico del regional. Fuente. Elaboración propia.

De aquí se advierte que las Secretarías Técnicas de los Regionales, fungen como órganos de apoyo administrativo, y que mantienen una relación jerárquica de subordinación frente al Presidente al que apoyan y a quien “canalizan” todas las inquietudes. Esta condición, en el contexto mexicano, replica patrones de formas jerarquizadas de poder 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.

3. 4. 3. Funciones del Consejo Nacional

El Artículo 15 del Acuerdo de Creación, establece las funciones del Consejo Nacional:

- Asesorar a la Secretaría;
- analizar la aplicación de leyes, reglamentos, NOM 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;
- aprobar el programa de trabajo del Consejo y el informe anual de actividades integrado por las Comisiones Técnicas.

En este apartado destaca que, en orden de presentación, la primera función es asesorar a la Secretaría, lo que, tomando en cuenta que el Secretario (titular del ramo), preside el Consejo, resulta en una absoluta contradicción. Se asesora a sí mismo quien requiere la asesoría.

Otras funciones como la de analizar la aplicación de leyes o la de opinar sobre asuntos para la Secretaría, se muestra difícil que los análisis propuestos a este nivel de integración sean del todo imparciales, y que las opiniones no tengan un sesgo, cuando poco más del 30% de los Consejeros del Nacional fueron propuestos por el Secretario (al designarlos).

El Consejo Nacional, al igual de los Regionales, cuenta con Comisiones Técnicas y un Grupo Operativo. En este nivel de integración los órganos de apoyo cobran

particular relevancia por considerar que son el mecanismo que da sentido a las recomendaciones (y verifica su pertinencia).

El coordinador de las Comisiones Técnicas tanto del Nacional como de los Regionales, tiene nueve funciones, de conformidad con las propuestas en este trabajo, las cuales se describen en la tabla 8.

| Funciones | Coordinador de comisiones Técnicas de C. Regionales | Cantidad |
|--------------------------------|---|----------|
| Planeación | Organizar la elaboración de un plan de trabajo. | 1 |
| Organización/Operativas | Elaborar las minutas de las sesiones. | 4 |
| | Informar al pleno sobre los Acuerdos de la Comisión. | |
| | Elaborar informe anual de actividades (indirecta). | |
| | Elaborar recomendaciones (indirecta). | |
| Integración | Participar en el Grupo Operativo del Consejo Regional/Nacional según sea el caso. | 1 |
| Dirección | Presidir las Sesiones. | 1 |
| Control | Informar sobre el avance del plan de trabajo. | 2 |
| | Dar seguimiento a las recomendaciones aprobadas (indirecta). | |
| | Evaluar la pertinencia de las recomendaciones (indirecta). | |

Tabla 8. Funciones del coordinador de las comisiones técnicas. Fuente: Elaboración Propia.

Por su parte el Grupo Operativo tiene ocho funciones como se muestra en la tabla 9.

| Funciones | Grupo Operativo del Consejo Nacional | Cantidad |
|-------------------------|--|----------|
| Planeación | Apoyar a la presidencia en la preparación de las sesiones. | 2 |
| | Coordinar la elaboración del programa de trabajo. | |
| Organización/Operativas | Apoyar a la presidencia en los trabajos del consejo. | 1 |
| Integración | | 0 |
| Dirección | Proponer mecanismos que permitan hacer más eficiente la operación del Consejo | 1 |
| Control | Analizar y evaluar la pertinencia de las recomendaciones del consejo nacional. | 4 |
| | Analizar y evaluar la pertinencia de las recomendaciones de los consejos regionales. | |
| | Coordinar la elaboración de los informes anuales de actividades del Consejo. | |
| | Dar seguimiento a los acuerdos. | |

Tabla 9. Funciones del Grupo Operativo del Nacional. Fuente. Elaboración propia.

Para ambos órganos de apoyo, las funciones de control, en particular las relativas con la “evaluación de pertinencia”, son fundamentales para determinar la efectividad del mecanismo, pues además de que son funciones de control sobre resultados, también lo son para el ingreso de propuestas. Esto quiere decir que tiene un poder de “veto” para aquellos asuntos que consideren no pertinentes, aún antes de que lleguen a la autoridad.

Para dar una idea de las funciones que tienen cada una de las posiciones de “estructura” al interior del CCDS, se elaboró una tabla (ver tabla 10) que permite visualizar dicha distribución de funciones. En este cuadro se incluyeron las funciones previstas en el marco normativo para cualquier integrante del Consejo, las cuales se pueden ver en el Anexo I.

| Funciones | Integrante | Coordinador de Núcleo | Presidente Regional | Secretario Técnico del Regional | Grupo Operativo CN | GO Regional | Comisión Técnica CN | Coordinador de la CCC ACAAN |
|--------------------------|------------|-----------------------|---------------------|---------------------------------|--------------------|-------------|---------------------|-----------------------------|
| Planeación | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Organización/ Operativas | 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 |

Tabla 10. Funciones de las diversas posiciones de “estructura” al interior del CCDS.

Fuente: Elaboración propia.

3. 5. Operación del CCDS.

De acuerdo con la normatividad, los Consejos Núcleo deben sesionar de manera ordinaria al menos cuatro veces por año; los Consejos Regionales y el Consejo Nacional, al menos dos veces por año.

Al inicio de cada generación, cada uno de los niveles de integración del CCDS elabora un “diagnóstico socio-ambiental”²³¹ que identifica las problemáticas que, según sus integrantes son las más importantes para su Estado o región. Este

²³¹ 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.

diagnóstico es la base para la elaboración de su programa de trabajo el cual incluye: 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, las reuniones de los Consejos Regionales se efectúan en alguna entidad federativa que se acuerde por el pleno y que conforme cada región. Por su parte, el Nacional se reúne en la Ciudad de México.

De acuerdo con el Reglamento Interno de los CCDS, las sesiones deben cumplir con una serie de lineamientos:

- Las Sesiones Ordinarias se convocan preferentemente con ocho días hábiles de anticipación a la fecha propuesta, y para 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 del CCDS sobre el registro de incidencias.

En todos los casos, las decisiones que se toman al interior de los consejos se tienen por consenso o por mayoría (votación), y todas las reuniones son de carácter protocolario.

Por último, los CCDS cuentan con un presupuesto propio para garantizar su operación. 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 el recurso: una es directamente por la UCPAST (no superior al 5% del total del recurso destinado a la operación del CCDS), que comprende el pago a personal de la Unidad destinado al Consejo²³²; 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.

A continuación se presenta el costo de operación del CCDS para los años 2014 y 2015, de acuerdo con datos ofrecidos por el Proyecto PNUD 00089477.

| Recursos del Proyecto PNUD 00089477 | 2014 | 2015 |
|--|----------------|----------------|
| Depósitos | \$8,967,000 | \$10,501,223 |
| Costo de los CCDS | \$3,669,225.85 | \$2,787,125.31 |
| Porcentaje sobre el Depósito | 40.92% | 26.54% |

Tabla 11. Costo de los CCDS respecto del total de recursos del Proyecto PNUD 00089477. Fuente: Proyecto PNUD 00089477

²³² Hasta el mes de diciembre de 2015 se contaba con dos personas: una dirección y una subdirección, que dependían de la Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana de la UCPAST, encargadas de operar el CCDS. Así como algunos gastos de representación y otros menores asociados con sus funciones (papelería, impresiones, edición de documentos).

Como se advierte, el costo del CCDS, respecto del total de recursos destinados al proyecto, no rebasa para estos años el 41% del total recibido.

Ahora, la manera como se distribuye este recurso al interior del CCDS, varía en cada nivel de integración, siendo los Regionales quienes demandan más del 74% del gasto para ambos años, seguidos por el Nacional que supera el 16%, en tanto que los treinta y dos Núcleo no representan ni el 1.4% del total para ambos años. Esto evidencia una distribución inequitativa y desigual entre cada uno de los niveles de integración.

| Costo operativo del CCDS por nivel de integración | 2014 | 2015 |
|---|-----------------------|-----------------------|
| Consejo Nacional | \$603,072.91 | \$674,935.03 |
| | 16.44%* | 24.22% |
| Consejo Regional | \$3,039,941.08 | \$2,075,032.28 |
| | 82.85% | 74.45% |
| Consejo Núcleo | \$26,211.86 | \$37,158 |
| | 0.71% | 1.33% |
| Total CCDS | \$3,669,225.85 | \$2,787,125.31 |

*Se refiere al porcentaje sobre el total del costo operativo del CCDS.

Tabla 12. Costo operativo del CCDS por nivel de integración. Fuente: Proyecto PNUD 00089477

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, y solo es verificado por las auditorías internas que se hacen en el Sistema de Naciones Unidas-México. Para el primero no se pueden generar ahorros, y de no ejercerse debe regresarse a la Tesorería de la Federación (TESOFE) al terminar el ejercicio anual que corresponda. En cuanto al recurso del PNUD, todo ahorro puede ser reinvertido en años posteriores y no debe ser retornado a la 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. 5. 1. Elaboración de recomendaciones del CCDS.

De acuerdo con el *Procedimiento de Atención a Recomendaciones de los CCDS*²³³ que norma la actuación de la autoridad con relación a estos instrumentos, una recomendación se define de la siguiente manera:

*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*²³⁴.

Las recomendaciones son el principal instrumento con que cuenta el CCDS para incidir en el ciclo de las políticas públicas del sector ambiental federal. Éstas deben referirse a materias de competencia de la SEMARNAT, siguiendo el *Formato para la elaboración de recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*.

Las recomendaciones se componen de los siguientes elementos: clave, antecedentes, considerandos, recomendación, datos de la Comisión Técnica (que la propone), lugar y fecha de la emisión²³⁵ (ver Anexo II); mismos que se describen a continuación²³⁶:

²³³ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT.

²³⁴ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT, p. 1.

²³⁵ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT, p. 1.

²³⁶ Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT, p. 11.

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

El tiempo que se requiere para la elaboración de recomendaciones varía. Si bien no existe un plazo mínimo, se puede deducir a partir de la temporalidad de las sesiones estatutarias para cada nivel de integración del CCDS. Así tenemos que 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. En todos los casos deben ser aprobadas por consenso (o en su defecto por mayoría) en el Pleno del Consejo²³⁷.

Para elaborar las recomendaciones, en el caso de los Consejos Regionales y el Consejo Nacional se apoyan en dos órganos: las Comisiones Técnicas, en donde se analizan y elaboran las recomendaciones sobre los temas ambientales priorizados; y el Grupo Operativo, en donde se revisan las recomendaciones elaboradas, así como la agenda de las sesiones.

Cuando las recomendaciones proceden del Regional o del Nacional, la UCPAST las envía a las UR involucradas en un plazo no mayor a siete días hábiles, mientras que cuando provienen de los Consejos Núcleos, los consejeros tienen siete días para entregarlos a la Secretaría Técnica (de la Delegación). En ambos

²³⁷ Artículo 44 del Reglamento Interno de los CCDS. Ver en Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.

casos, el incumplimiento de estos tiempos no está previsto en el marco normativo, por lo que no implica efecto alguno.

Las recomendaciones se procesan de acuerdo con el procedimiento de *Atención a Recomendaciones de los CCDS* (Ver Anexo III) que para tal efecto tiene registrado la Secretaría y que consta de ocho actividades cuya matriz se presenta en la figura 7.

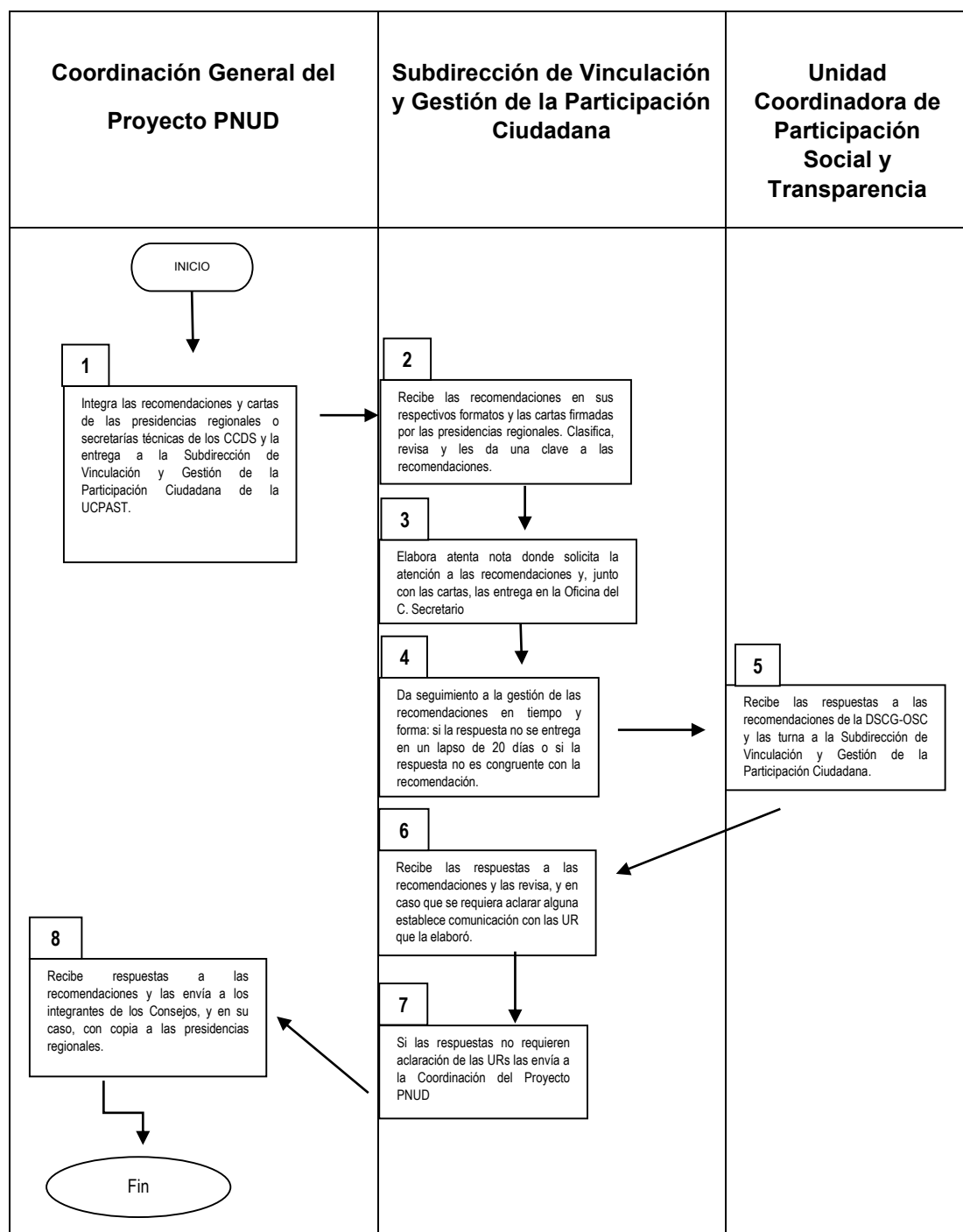


Figura 7. Matriz del Sistema de Gestión de las Recomendaciones. Fuente: SEMARNAT²³⁸.

²³⁸ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT, p. 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 Ciudadana²³⁹ 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 UR a quienes se les envió la recomendación.

Cabe destacar que el procedimiento cuenta con un indicador de gestión que se presenta en la tabla 13.

| | |
|---------------------------------|--|
| 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% |

Tabla 13. Indicador de gestión de recomendaciones. Fuente: SEMARNAT²⁴⁰

Cabe destacar que en aras de transparencia y rendición de cuentas, “todas las recomendaciones y sus acciones de seguimiento deben ser publicadas en la página electrónica de los CCDS”²⁴¹.

²³⁹ Que fue disuelta en diciembre de 2015.

²⁴⁰ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT, p. 3.

²⁴¹ Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT, p. 12.

En caso de que los consejeros no se den por satisfechos, pueden hacer una “réplica” a la respuesta institucional, que sigue el mismo formato y procedimiento que una recomendación.

Capítulo 4. La incidencia del Consejo y principales factores institucionales que la determinan.

Como se describió en el apartado metodológico, para la segunda fase de la investigación se tomó en cuenta la información documental disponible relativa a las recomendaciones del CCDS, en particular las del Consejo Nacional para el periodo 2014-2015, verificadas en las Actas de las sesiones de dicho Consejo.

De la revisión documental tomada de la página electrónica de la SEMARNAT²⁴², se documentaron para 2014 diecisiete recomendaciones (tabla 14), en tanto que para 2015 se contabilizaron siete recomendaciones (tabla 15) aprobadas y envidas a la Secretaría por parte del Nacional. Dando un total de veinticuatro recomendaciones documentadas para ese periodo²⁴³.

Cada recomendación cuenta con una “clave” emitida por el Proyecto PNUD (ratificada por la UCPAST-SEMARNAT). Para efectos del presente trabajo se determinó utilizar la misma clave para identificar a cada recomendación.

| Clave de la Recomendación | Tema |
|---------------------------|---|
| CCNDS-III-14-07 | Manejo sustentable de recursos naturales en comunidades indígenas. |
| CCNDS-III-14-08 | Manglares. |
| CCNDS-III-14-09 | Procuración de justicia (Vida silvestre). |
| CCNDS-III-14-10 | Áreas Naturales Protegidas y biodiversidad. Transparencia y rendición de cuentas. |

²⁴² Verificada con el personal responsable de gestionar el Consejo Nacional por parte del Proyecto PNUD.

²⁴³ <http://apps3.semarnat.gob.mx/consejos/>

| Clave de la Recomendación | Tema |
|---------------------------|--|
| CCNDS-III-14-11 | Organismos genéticamente modificados (Maíz). |
| CCNDS-III-14-12 | Vida silvestre. |
| CCNDS-III-14-13 | Residuos peligrosos. |
| CCNDS-III-14-14 | Residuos peligrosos. |
| CCNDS-III-14-15 | Residuos peligrosos. |
| CCNDS-III-14-16 | Gestión de la calidad del aire. |
| CCNDS-III-14-17 | Gestión de la calidad del aire. |
| CCNDS-III-14-18 | Educación ambiental. |
| CCNDS-III-14-19 | Agua. |
| CCNDS-III-14-20 | Agua y cambio climático. |
| CCNDS-III-14-21 | Agua, uso eficiente. |
| CCNDS-III-14-22 | Agua. |
| CCNDS-III-14-23 | Agua y agricultura. |

Tabla 14. Recomendaciones emitidas en 2014 por el Consejo Nacional del CCDS. Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la página electrónica de la SEMARNAT.

| Clave de la Recomendación | Tema |
|---------------------------|--|
| CCNDS-IV-15-24 | Agua, control de especies invasoras. |
| CCNDS-IV-15-25 | Forestal y agropecuario. |
| CCNDS-IV-15-26 | Conservación de humedales. |
| CCNDS-IV-15-27 | Coordinación interinstitucional. |
| CCNDS-IV-15-28 | Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA). |

| Clave de la Recomendación | Tema |
|---------------------------|------------------------|
| CCNDS-IV-15-29 | Eficiencia energética. |
| CCNDS-IV-15-30 | Género y jóvenes. |

Tabla 15. Recomendaciones emitidas en 2015 por el Consejo Nacional del CCDS. Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la página electrónica de la SEMARNAT.

Para cada recomendación generada en dicho periodo se analizó su pertinencia e incidencia utilizando las cédulas de valoración diseñadas para cada efecto.

Dado que para que una recomendación sea atendida por la autoridad se deben cumplir una serie de requisitos básicos y tener “factibilidad” real, se considera necesario primero evaluar la **pertinencia**.

La pertinencia es entonces el pre-requisito para que una recomendación sea atendida por la autoridad y por tanto esté en condiciones de generar incidencia.

Para evaluar la pertinencia se determinaron tres requisitos básicos y cinco criterios mínimos de factibilidad. Los requisitos básicos permiten determinar de manera “inmediata” si la recomendación será atendida o no por la autoridad. Estos requisitos identificados fueron los siguientes:

1. Que el documento generado se corresponda con una recomendación.
2. Que el documento sea claro en su redacción.
3. Que el contenido sea de competencia ambiental federal.

Si se advierte incumplimiento de cualquiera de estos requisitos se detiene el análisis de factibilidad y, por tanto, no se espera que la recomendación pueda tener incidencia enviada en esas condiciones a la autoridad. En este caso es responsabilidad de quienes elaboraron la recomendación (consejeros,

Comisiones Técnicas), y de los mecanismos de control de pertinencia (Órganos de Apoyo), el que no se cumplan estos requisitos básicos.

Así tenemos que para que se cumpla el primer requisito, se considera como **recomendación**: aquella propuesta dirigida a la autoridad ambiental que tiene el propósito de atender áreas susceptibles de mejora en la política o gestión pública ambiental federal o, en su caso, que permita atender temas ambientales emergentes en el ámbito federal.

Cabe destacar que además de las recomendaciones se identificaron otras cuatro modalidades o tipologías de instrumentos que el Consejo puede generar como parte de su accionar:

1. Solicitudes de información;
2. denuncias;
3. opiniones²⁴⁴; y,
4. peticiones²⁴⁵.

Todas estas formas de accionar del Consejo, no representan, en estricto sentido, a una recomendación, la cual tiene un formato específico y un tema de interés/relevancia particular como se describió con anterioridad.

Es importante remarcar que el autor consideró necesario analizar primero este requisito porque, de una revisión preliminar a las recomendaciones del Consejo se advirtió que algunas recomendaciones podrían ser otras formas de accionar del mecanismo, pero no recomendaciones en los términos previstos por la normatividad²⁴⁶.

²⁴⁴ Juicio sobre un asunto de competencia federal.

²⁴⁵ Peticiones de reunión con autoridades.

²⁴⁶ En este sentido las solicitudes de acceso a la información se deberían procesar por otra vía (INFOMEX), las denuncias populares (administrativas) se presentan ante la autoridad competente (PROFEPA) y si son de tipo penal (en el Ministerio Público Federal). Las solicitudes puede presentarlas cualquier ciudadano, fundado en el artículo 8 constitucional relativo al derecho de petición y siguen otra vía administrativa.

La claridad en la redacción de la recomendación también es clave para que la autoridad “entienda” qué se le recomienda y con ello pueda dirigir la recomendación a la unidad responsable del tema. En caso contrario, la autoridad no estará en condiciones de responder a la recomendación y podrá regresarla al Consejo, el cual puede tardar otros seis meses o un año en actualizar dicha recomendación, con lo que se corre el riesgo de perder el objetivo para el que se está recomendando. A su vez, la claridad es determinante para que sea enviado a la UR más adecuada para dar atención al asunto, también si esta UR estará en condiciones de responder asertivamente o no, o en su defecto, si requerirá mayor información al Consejo para comprender la solicitud (lo que también puede retrasar todo el proceso). Dado que las unidades tienen muchos otros asuntos que atender de manera simultánea, es de esperarse que resuelvan a la brevedad con cualquier posible solución que “saquen del bote de basura”, de posibles respuestas con que cuentan para este tipo de casos. Por tanto, una mala redacción favorecería que la respuesta fuera igualmente ambigua, por lo que este es considerado un requisito básico de pertinencia.

Por último, que el asunto enviado a la autoridad corresponda a un tema ambiental y del orden federal, es precondition para que caiga en la esfera de su competencia. Si recordamos que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta, entonces, al recibir un asunto que no esté dentro de su ámbito de competencia, estará impedida legalmente para hacer lo que se le recomienda. Por ello, este es el requisito básico más importante a considerar en esta fase del análisis de pertinencia.

Habiendo pasado estos tres requisitos básicos, la recomendación será sujeta a cinco criterios de factibilidad relacionados con el contexto en el cual se inserta la recomendación. Esto es, que dependen de que ciertas condiciones estén dadas para que lo que se recomienda pueda llevarse a la práctica.

A continuación se describen los cinco criterios mínimos de factibilidad²⁴⁷:

1. Factibilidad legal. Se refiere a si el marco legal y normativo vigente permite u obliga al sector ambiental federal a realizar lo que establece la recomendación.
2. Factibilidad programática. Se refiere a si la recomendación está alineada al PROMARNAT o a algún otro programa vigente del sector ambiental.
3. Factibilidad política. Se refiere a si, a criterio del observador, existen las condiciones para que se incorpore la recomendación por parte de los implementadores.
4. Factibilidad social. Se refiere a si, a criterio del observador, existen las condiciones para que la sociedad civil acepte la acción o acciones propuestas en la recomendación.
5. Factibilidad temporal. Se refiere a si la recomendación puede ser implementada durante el ejercicio de la actual administración federal.

Para realizar el análisis de factibilidad con estos cinco criterios se decidió establecer una escala de evaluación para cada uno (ver Anexo IV). Posteriormente se realizó una ponderación entre los criterios que ofreció una calificación de factibilidad para estos contextos, teniendo como aceptable aquellos resultados de la ponderación que ofrecieran valores superiores a 0.5. Cabe destacar que este análisis se hizo a criterio del observador²⁴⁸.

²⁴⁷ En éstos no se incorporó la factibilidad económica porque ello depende de una serie de factores que no están al alcance del instrumento (temporal y de recursos). En todos los casos, la factibilidad económica tiene relación con la programación presupuestal, en su mayoría, para el siguiente ejercicio fiscal, otra razón por la que se determinó dejar fuera este criterio del análisis de pertinencia.

²⁴⁸ Se considera que esta herramienta puede ser mejor aprovechada si se establece un panel de expertos que permita ponderar las respuestas y con ello “controlar la subjetividad” como lo propone el método etnográfico descrito en Montes de Oca, L. (2016). Una ventana epistémica a la (inter) subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research*, 17(1), [45 párrafos], para que tengan mayor nivel de precisión. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se considera suficiente con la evaluación del autor cuya área de conocimiento y desarrollo

Para facilitar la interpretación de la realidad en el modelo, se propone que para la factibilidad política y la social, no exista un valor intermedio para simplificar la interpretación del valor del implementador del instrumento. Por lo que se propone que, en estos casos, únicamente pueda haber dos opciones, factible o no factible.

La manera de determinar la factibilidad política es haciendo una revisión sobre la agenda de gobierno (los pronunciamientos de las autoridades ambientales federales) en el periodo 2014-2015 sobre estos temas. Si existe algún pronunciamiento en contra o algún conflicto relacionado²⁴⁹ que pudiera recrudecerse con la propuesta, se considera no factible²⁵⁰. En el caso de la factibilidad social, dado que no podemos prever o anticipar con certeza la reacción de la “sociedad” ante una propuesta, lo que se propone es que al conocer de antemano los temas que han generado conflicto, se determine si el tema propuesto es similar a alguno anterior. Para ello se requiere que quien realice el análisis, cuente con experiencia en temas relacionados con gestión y política ambiental. Por ello el perfil de quien aplica la cédula es fundamental para que la incertidumbre se reduzca²⁵¹. En cualquier caso, con la finalidad de mejorar la precisión del instrumento se recomienda que sea aplicado por un “panel de expertos” a fin de reducir el sesgo que pudiera resultar de únicamente tener la perspectiva de un observador²⁵².

profesional le permite contar con un criterio “experto” en el tema, aprovechando su participación *emic* en los CCDS.

²⁴⁹ En este caso se analiza qué posible camino puede seguirse de implementarse la medida.

²⁵⁰ La autoridad tiende a evitar accionar en casos de riesgo de conflicto.

²⁵¹ Se requiere que tenga al menos cinco años de actividad profesional en temas relacionados con política y gestión ambiental, además de conocer el manejo de conflictos-socio ambientales. Debe tener un perfil académico relacionado con las ciencias sociales, en particular administración pública, ciencia política o derecho.

²⁵² Para efectos del presente trabajo se retoma “la perspectiva *emic* (basada en el “estar ahí”)” de Montes de Oca, L. (2016). Una ventana epistémica a la (inter) subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research*, 17(1), [45 párrafos], toda vez que el instrumento es aplicado por un observador participativo, con quince años de experiencia

Habiendo sido evaluada en los requisitos básicos y los criterios de factibilidad, cada recomendación contará con un dictamen de pertinencia.

Solo aquellas recomendaciones que sean pertinentes fueron sometidas al segundo tamiz de evaluación que fue el de incidencia, para el cual también se cuenta con una cédula de evaluación.

Los resultados de la evaluación de pertinencia se presentan a continuación y las cédulas correspondientes se encuentran en el Anexo V.

De las 24 recomendaciones analizadas, solo una no correspondió a una recomendación²⁵³. Dos de las recomendaciones²⁵⁴ no eran claras en su redacción, destacando que una de ellas correspondió a la que no se ajustaba a los criterios para ser considerada recomendación. Por último, únicamente una de las recomendaciones no cayó en la esfera de competencia del sector, la cual además se corresponde con la que no es recomendación y no es clara en su redacción. De lo anterior, se determinó eliminar esa recomendación de la siguiente fase de análisis de pertinencia y, por tanto, no será considerada para efectos del análisis de incidencia.

La otra recomendación que no era clara en su redacción, dada la materia que aborda y las instancias involucradas, el autor consideró que puede ser evaluada en cuanto a su factibilidad de pertinencia, por lo que pasó al siguiente tamiz de esta evaluación.

En el análisis de factibilidad de pertinencia, ocho de las recomendaciones no pasaron el dictamen, pues obtuvieron una calificación ponderada de los criterios de factibilidad igual o menor a 0.5 (ver tabla 16), por lo que el autor determinó eliminarlas del análisis de incidencia, de manera adicional a la recomendación

en temas relacionados con política y gestión ambiental, así como en manejo de conflictos socio-ambientales que está inserto en el quehacer del CCDS.

²⁵³ CCNDS-III-14-18 que correspondió a una “opinión”.

²⁵⁴ CCNDS-III-14-09 y CCNDS-III-14-18.

previamente eliminada por carecer de competencia para el sector. La recomendación que no era competencia del sector fue calificada de inicio con cero en la escala de factibilidad. Por su parte la recomendación que no era clara en su redacción superó el nivel mínimo de exigencia en el dictamen de factibilidad al obtener una calificación de 0.6 en la escala ponderada. Cabe destacar que una de las recomendaciones, logró el valor de uno (el más alto) en la escala de factibilidad, por lo que es de particular interés conocer la manera cómo la autoridad atendió esta recomendación.

| Recomendación | Calificación | Pertinencia |
|-----------------|--------------|-------------|
| CCNDS-III-14-07 | 0.6 | Sí |
| CCNDS-III-14-08 | 0.6 | Sí |
| CCNDS-III-14-09 | 0.6 | Sí |
| CCNDS-III-14-10 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-III-14-11 | 0.8 | Sí |
| CCNDS-III-14-12 | 0.8 | Sí |
| CCNDS-III-14-13 | 0.6 | Sí |
| CCNDS-III-14-14 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-III-14-15 | 0.5 | No |
| CCNDS-III-14-16 | 0.5 | No |
| CCNDS-III-14-17 | 0.5 | No |
| CCNDS-III-14-18 | 0 | No |
| CCNDS-III-14-19 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-III-14-20 | 0.6 | Sí |
| CCNDS-III-14-21 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-III-14-22 | 0.5 | No |
| CCNDS-III-14-23 | 0.5 | No |
| CCNDS-IV-15-24 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-IV-15-25 | 0.3 | No |
| CCNDS-IV-15-26 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-IV-15-27 | 0.2 | No |
| CCNDS-IV-15-28 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-IV-15-29 | 0.7 | Sí |
| CCNDS-IV-15-30 | 1 | Sí |

Tabla 16. Dictamen de pertinencia. Elaboración propia.

De veinticuatro recomendaciones propuestas por el Consejo Nacional, ocho recomendaciones no superaron la evaluación de pertinencia, lo que representa un tercio del total de las recomendaciones emitidas en los años 2014-2015 por este Consejo (33.33%).

Si consideramos que el tiempo mínimo para elaborar una recomendación en el marco del Consejo Nacional, en el periodo 2014-2015, fue de un año (pues el Consejo Nacional se reunió solo una vez para cada uno de estos años), podemos afirmar que una tercera parte del tiempo invertido por consejeros para realizar una recomendación en estos dos años, no tuvo la suficiencia para ser tomada en consideración por la autoridad federal. Lo anterior por motivos atribuibles al trabajo de los consejeros, no a la autoridad. Esta situación nos hace reflexionar sobre la utilidad de los Grupos Operativos, cuya función fue evaluar la “pertinencia” de las recomendaciones que las Comisiones Técnicas elaboraron en los niveles de integración Regional y Nacional. En este sentido, las sesiones ordinarias del Nacional, también se constituyeron como marcos para discutir y debatir las recomendaciones allí presentadas, sin que alguno de los integrantes del Consejo pudiera ofrecer elementos que ajustaran o modificaran de tal forma las recomendaciones para que tuvieran la pertinencia suficiente al momento de ser enviadas a la Secretaría. Es más, este órgano colegiado, así como los “expertos” que lo conforman²⁵⁵, “avaló” la pertinencia al aprobar cada una de las recomendaciones.

A las recomendaciones que sí superaron la evaluación de pertinencia²⁵⁶, se les evaluó la incidencia a través de las respuestas emitidas por la autoridad²⁵⁷. Para ello se les aplicó la Cédula de Evaluación de Incidencia.

²⁵⁵ Será motivo de un análisis posterior las Actas de las sesiones, a fin de conocer si existieron discusiones al respecto de las recomendaciones que para este trabajo no tuvieron un dictamen de pertinencia favorable.

²⁵⁶ Las dos terceras partes restantes (es decir 16).

²⁵⁷ Publicadas en la página electrónica de la Secretaría.

Como se comentó en el apartado de metodología, la evaluación de incidencia comprendió cinco criterios, de los cuales tres se consideraron de “control” (que pueden verificarse en la realidad) y dos de “intensidad” de incidencia, que (también pueden ser verificados en la realidad).

El primero de estos criterios de control se refiere a si se cuenta o no con una respuesta documentada por parte de la autoridad (de la recomendación enviada por el Consejo); el segundo se refiere a si dicha respuesta documentada está fundada y motivada por la autoridad; y el tercero, al tiempo de respuesta que no debe exceder los plazos previstos en el marco legal que le aplica a la autoridad.

En este sentido debemos considerar que si la autoridad no responde por escrito una recomendación (solicitud, petición, etcétera) emitida por el Consejo (o por cualquier ciudadano), se da el supuesto de que no tiene interés alguno en atender a la ciudadanía. Por lo que cualquier posibilidad de incidencia desaparece de facto.

Ahora, este requisito no es suficiente, ya que el hecho de que la autoridad responda no implica que lo haga de manera fundada y motivada²⁵⁸. Es obligación de toda autoridad emanada de la ley, actuar con base al derecho que la faculta, por lo que todas las autoridades adscritas al Estado no pueden responder a título de quienes ostentan los mandatos (a título personal), sino en el marco de la ley. La manera de implementar este principio es mediante la fundamentación en la ley y la motivación con base en dichos fundamentos de cualquier documento que la autoridad emita, en particular los dirigidos a quienes no somos autoridad. Por lo que no fundamentar y motivar una respuesta, convierte cualquier respuesta en un documento sin el carácter formal que debe contener un posicionamiento del Estado, un documento vacío.

²⁵⁸ Recordemos que en derecho se presume que todo acto de autoridad es ilegal hasta que no se demuestre lo contrario.

Sumado a lo anterior, el Estado debe respetar los plazos o términos que prevé su marco normativo para atender un asunto dado, de no hacerlo, está violando su marco de acción, por lo que se considera una actuación al margen de la norma que, en consecuencia, debe ser considerada nula de origen. Es en este sentido que el plazo en el que responde la autoridad al Consejo, adquiere particular relevancia, pues de no hacerlo en el tiempo reglamentado para tal efecto, equivaldría a que no se generase respuesta alguna, en pocas palabras, a un franco desinterés de la autoridad en el asunto (nula incidencia).

Los otros dos criterios están relacionados con la incidencia real de la recomendación. Hablar de incidencia en política pública es fácil, sin embargo medirla se convierte en un asunto más complicado. ¿Cómo evaluar la incidencia de una recomendación? Para responder esta pregunta se revisó en la literatura otros casos similares, encontrando el estudio del 2009 de Hevia, Vergara y Ávila, reportado también por Hevia e Isunza en el 2012²⁵⁹ que evalúa la incidencia de distintos mecanismos de participación ciudadana institucionalizados adscritos a la Administración Pública Federal (APF), a partir de una encuesta que realizaron a 81 consejeros²⁶⁰, la cual corresponde a un ejercicio de percepción de los propios actores del consejo sobre si las recomendaciones que emiten tienen o no incidencia, estableciendo un rango de impacto que va de “nada” hasta “mucho”.

En 2012, Ernesto Gómez, Ámbar Varela y Sergio Rivera, publicaron el libro de *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, en el que proponen un análisis de incidencia que también involucra al CCDS, en particular al Consejo Nacional, pero de la

²⁵⁹ Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México.

²⁶⁰ Integrantes de estos mecanismos.

revisión que se hizo de su metodología no se advierte un mecanismo claro para medir la incidencia efectiva de este Consejo²⁶¹.

Adicionalmente se encontró que en la Encuesta Diagnóstica aplicada por el Proyecto 00089477 PNUD, también se hace un ejercicio de percepción a 110 consejeros del CCDS de la generación 2011-2016, en donde la incidencia es considerada “como uno de los resultados esperados de la participación ciudadana”²⁶² quienes responden a la siguiente pregunta: ¿En qué grado considera que la sociedad civil a través de los CCDS tiene incidencia/influencia en la política y en la gestión ambiental federal? Con un rango que va de “No tiene incidencia” hasta “Incidencia muy alta”.

Con base en las respuestas, el Proyecto PNUD presenta un resultado indicativo sobre la posible incidencia de las recomendaciones.

Dado el universo de estudio que comprendió dos años (2014 y 2015) de la operación del Consejo, es difícil evaluar, a mediano plazo (1-3 años) o a largo plazo (más de 3 años)²⁶³, la incidencia de las recomendaciones emitidas por el Consejo. Sin embargo, se puede constatar la existencia de algunos elementos que indican el interés, más allá de la respuesta rutinaria de la autoridad en incorporar alguno de los temas propuestos por el Consejo al proceso de las políticas públicas.

Para este trabajo se consideraron dos niveles de incidencia, el primero es la manifestación expresa por parte de la autoridad²⁶⁴ de modificar o realizar una acción que no estaba considerada en su gestión y que se deriva de la

²⁶¹ Gómez, E. V. (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., INDESOL, pp. 123, 135-137.

²⁶² Proyecto PNUD 00098477. (2015). *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016*. México: Proyecto PNUD, p. 26.

²⁶³ En tiempos de la administración pública federal (duración de un mandato constitucional del Poder Ejecutivo Federal).

²⁶⁴ Se realizó un análisis del discurso escrito.

recomendación emitida (expresión de voluntad de hacer un cambio en su actuación); y la otra es la manifestación de la autoridad por establecer un proceso deliberativo (que va más allá de la voluntad, pues se puede concretar con una acción específica), ya sea a través del establecimiento de un grupo de trabajo *ad hoc*, la incorporación de consejeros a un Comité, la realización de un foro o evento, o el establecimiento de un ejercicio de rendición de cuentas entre la autoridad y los gobernados.

Con estos elementos se establecieron dos criterios adicionales a los de control, que dan cuenta de manera más precisa que la simple percepción de los participantes, de la incidencia de la actuación del Consejo. Además, estos cinco criterios pueden ser observados a partir de las respuestas que emite la autoridad, sin necesidad de esperar más tiempo o requerir información adicional²⁶⁵, lo que hace de este método uno ideal para evaluar la incidencia en contextos donde existe limitación de tiempo y recursos.

Bajo esta metodología de análisis de incidencia se obtuvieron los siguientes resultados que se encuentran en el Anexo VI y se concentran en la tabla 17.

| Recomendación | No incidencia | Cumple criterios control incidencia baja | No cumplen criterios control incidencia baja |
|-----------------|---------------|--|--|
| CCNDS-III-14-07 | | | X |
| CCNDS-III-14-08 | | | X |
| CCNDS-III-14-09 | | X | |
| CCNDS-III-14-10 | | X | |
| CCNDS-III-14-11 | X | | |

²⁶⁵ Al autor le queda claro que esta es una aproximación a la realidad, ya que la autoridad puede cambiar de interés o posición, y por tanto no dar continuidad a lo que propone en su respuesta. Pero por el alcance del presente trabajo, así como por los recursos disponibles, no se podrá ahondar en más información que la disponible al momento de la realización de esta investigación.

| Recomendación | No incidencia | Cumple criterios control incidencia baja | No cumplen criterios control incidencia baja |
|-----------------|---------------|--|--|
| CCNDS-III-14-12 | X | | |
| CCNDS-III-14-13 | X | | |
| CCNDS-III-14-14 | X | | |
| CCNDS-III-14-15 | X | | |
| CCNDS-III-14-16 | X | | |
| CCNDS-III-14-17 | X | | |
| CCNDS-III-14-18 | X | | |
| CCNDS-III-14-19 | | | X |
| CCNDS-III-14-20 | X | | |
| CCNDS-III-14-21 | X | | |
| CCNDS-III-14-22 | X | | |
| CCNDS-III-14-23 | X | | |
| CCNDS-IV-15-24 | X | | |
| CCNDS-IV-15-25 | | | X |
| CCNDS-IV-15-26 | X | | |
| CCNDS-IV-15-27 | X | | |
| CCNDS-IV-15-28 | X | | |
| CCNDS-IV-15-29 | | | X |
| CCNDS-IV-15-30 | X | | |

Tabla 17. Análisis de incidencia de recomendaciones del Nacional. Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría respondió por escrito todas las recomendaciones analizadas para la fase de incidencia, sin embargo, trece de éstas no fueron fundadas, ni motivadas y dos no fueron contestadas en tiempo, de estas últimas, una es distinta a las no fundadas y motivadas. Por lo que catorce de las dieciséis recomendaciones que cumplían con el criterio de pertinencia, fueron desestimadas de manera procedimental por la autoridad competente, de estas, la *CCNDS-III-14-24* lo fue tanto por no estar fundada y motivada como por haber sido enviada fuera de los plazos previstos para responder de parte de la autoridad.

De este primer tamiz, se advierte que únicamente cuatro de las dieciséis recomendaciones pertinentes, el 25% del total, al menos procedimentalmente, generan un interés en el sector.

De las cuatro recomendaciones restantes, al verificar si habían generado una manifestación expresa por parte de la autoridad para modificar o realizar una acción que no estaba considerada en su gestión, únicamente dos²⁶⁶, el 12.5% del total de recomendaciones pertinentes, representaron un cambio o modificación en el accionar gubernamental (al menos en la voluntad expresada en la respuesta). Un caso implicó publicar en el portal electrónico información,²⁶⁷ y para el otro solicitar a la Secretaría de Energía información que le podría ser de utilidad para la gestión de la UR a quién se le turno la recomendación²⁶⁸.

Si bien éstas no fueron las únicas recomendaciones que lograron un primer nivel de incidencia, pues en total sumaron siete las que alcanzaron este nivel (29.16% del total de recomendaciones, aunque su incidencia es baja), cinco de ellas no están bien fundadas y motivadas. De estas cinco destacan dos cosas: la primera,

²⁶⁶ CCNDS-III-14-10 y CCNDS-IV-15-29.

²⁶⁷ Cabe destacar que para este caso solo se atendió parcialmente la recomendación, pues esta parte era la menos significativa de la recomendación.

²⁶⁸ Sin que este trabajo estableciera la manera de verificar la trascendencia de las recomendaciones en términos de lograr el objetivo de un derecho al medio ambiente sano para todos, a simple vista se advierte que estos logros son poco relevantes para el sector.

que una de ellas, a pesar de no estar bien fundada, la *CCNDS-IV-15-25*, fue más allá de una simple respuesta ambigua²⁶⁹, pues la autoridad propone “incorporar en la agenda del SINADES la instalación de un comité interinstitucional para establecer zonas de exclusión ganadera”, algo que solicitaba la recomendación de manera explícita, lo que es un verdadero logro en cuanto a incidencia del Consejo; y la segunda, que dentro de las recomendaciones que alcanzaron este primer nivel de incidencia no se encontró la *CCNDS-IV-15-30* que fue la mejor evaluada en términos de pertinencia.

Por último, quiero destacar que ninguna de las recomendaciones que pasaron el tamiz de pertinencia, ni las que libraron el control de incidencia, alcanzaron el nivel de incidencia más elevado propuesto en este instrumento, el relativo a “generar un proceso deliberativo con autoridades derivado de la recomendación”. Lo que confirma la idea de que las recomendaciones tienen poca o nula, incidencia real en el sector ambiental, al menos las que proceden del Consejo Nacional, que cabe destacar, es el órgano de integración del CCDS más alto en cuanto a escala de integración y jerárquica se refiere²⁷⁰.

Estos resultados generados se compararon con la percepción de incidencia o impacto que manifestaron los 81 consejeros de 47 órganos colegiados de la APF realizado a finales de 2008 por Hevia, Vergara y Ávila, reportado en el trabajo de Hevia e Isunza de 2012; también con la Encuesta Diagnóstica aplicada por el Proyecto 00098477 PNUD-SEMARNAT a 110 Consejeros del CCDS²⁷¹ en el 2105. De esta manera se pudo verificar si los resultados vertidos por la *Cédula de Análisis de Incidencia* son consistentes con la percepción de los propios actores de estos instrumentos de participación ciudadana institucionalizada.

²⁶⁹ Como lo fueron la mayor parte de las anteriores, pues en todas no se distinguía con claridad entre acciones que ya se encuentran programadas y verdaderas intenciones de cambio por parte del accionar de la autoridad.

²⁷⁰ Donde se encuentra la *crème de la crème* del Consejo. Qué se podría esperar de otros órdenes de integración más bajos como el CCDS Regional o el Núcleo.

²⁷¹ Todos integrantes de la generación 2011-2016 del CCDS.

Hevia, Vergara y Ávila reportan que el 32% de los encuestados consideraron que aportaron “mucho” a la política del sector, en tanto que el 17% manifestó que no aportaban “nada” a la política del sector y 30.9% reportaron que el impacto (que podemos asimilar a incidencia), de los mecanismos en los que participan era “poco”.

Por su parte, la Encuesta Diagnóstica aplicada por el Proyecto PNUD 00098477 reporta que el 29% de los encuestados, consideran que el mecanismo genera una “Incidencia regular”, seguido por el 26% que considera “Incidencia baja”, el 22% “Incidencia alta”, el 14% que “No tiene incidencia” y por último el 10% que considera que tiene “Incidencia muy alta”²⁷².

Si asumimos que el impacto al que hacen referencia en su estudio Hevia y colaboradores, es “asimilable” al de incidencia/influencia previsto por el realizado por el Proyecto PNUD, tenemos que la suma de quienes reportan Incidencia alta y Muy alta en este último reporte representa 32%, que es la misma reportada como “Mucho” por Hevia y colaboradores. Por su parte el 14% reportado por el Proyecto PNUD como “No tiene incidencia”, se equipara con el 17% de Hevia y colaboradores que se refieren a que no aportaban “nada”. La diferencia entre Incidencia regular y baja por parte del Proyecto PNUD no es clara y es difícil asimilarla al “poco” impacto propuesto por Hevia y colaboradores, aunque ambas incidencias reportadas por el PNUD, superan el 30% de los encuestados, de la misma manera que lo hace lo reportado como “poco” por Hevia y colaboradores.

Con estos resultados se puede establecer que al menos la percepción que tienen los participantes en los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados del sector federal, como lo es el CCDS, es similar respecto de la incidencia de sus resultados.

²⁷² Proyecto PNUD 00098477. (2015). *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016*. México: Proyecto PNUD, p. 28.

Ahora, al cruzar estos datos con los resultados de la Cédula de Evaluación de Incidencia, existe una diferencia sustancial.

La incidencia real (las dos recomendaciones que tienen algún nivel de incidencia y que cubren los criterios de control), de acuerdo con la evidencia verificable que ofrece la cédula, es “muy baja o nula”, pues no supera ni el 10% (8.33%) de la efectividad sobre el total de las recomendaciones elaboradas. Ya si consideramos aquellas que no cumplieron los criterios de control, ésta se elevaría a un 29.16%. Esto se verifica en la tabla 18.

| Estudio | Hevia, Vergara y Ávila. | Proyecto PNUD | Cédula de Incidencia, tomando como base que cumple con los criterios de control. | Cédula de Incidencia, sin considerar los criterios de control. |
|-----------------------------------|-------------------------------|---------------|---|--|
| Incidencia Alta (Equivalencia) | Mucho 32% | Muy Alta 10% | 0 | 0 |
| | | Alta 22% | | |
| Incidencia Baja (Equivalencia) | Poco 30.9% | Regular 29% | 8.33% | 29.16% |
| | | Baja 26% | | |
| Incidencia nula (Equivalencia) | Nada 17% | Nada 14% | 91.67% | 70.84% |

Tabla 18. Comparación entre los resultados de Hevia (y colaboradores), Proyecto PNUD y Cédula de Incidencia. Fuente. Elaboración propia.

La percepción de los consejeros en estos órganos de consulta respecto de su efectividad, es mejor que lo que en realidad se verifica. Esto pudiera ser explicado porque no solo las recomendaciones generan incidencia, sino que existen otros mecanismos que, para efectos del consejero, generan incidencia en el sector que este instrumento no puede medir. Pero también porque los consejeros no conocen el impacto real de su actividad, la presuponen, pero no la verifican de manera alguna.

Este instrumento aporta información de sumo valiosa, en especial que una encuesta de percepción es una aproximación poco precisa del efecto real de la actuación de un órgano de participación ciudadana, medida en incidencia real.

En este caso particular también permite conocer que no toda la responsabilidad recae en la autoridad, sino que en parte es resultado del desempeño de los consejeros al interior del mecanismo.

También permite advertir que las rutinas son un obstáculo a vencer por parte de la autoridad para lograr internalizar las propuestas de un órgano consultivo en su quehacer cotidiano.

Hay que reconocer que los temas ambientales tienen una incidencia que afecta la gestión de distintos órdenes de gobierno, lo que representa una barrera en sí a la efectividad de un instrumento (recomendación) que pretende incidir desde lo local, en las decisiones del ámbito federal. La línea que divide las competencias y los temas ambientales demanda, no solo conocimientos profundos de gestión pública ambiental por parte de los ciudadanos que participan en el instrumento, sino también que las autoridades vayan más allá de la respuesta rutinaria a las recomendaciones y se cuestionen los alcances de sus actuales responsabilidades. En muchos casos, esto rebasa sus capacidades tanto de gestión, ruptura de inercias burocráticas, así como de disponibilidad de conocimientos suficientes para interpretar de fondo las recomendaciones recibidas.

Aprovechando los resultados de la Encuesta Diagnóstica de referencia, se hizo una correlación entre la incidencia obtenida y los principales factores del diseño institucional que pudieran determinar la efectividad del mecanismo, que fueron identificados por el Proyecto PNUD.

Si para el caso de estudio consideramos que los dos actores relevantes, el CCDS y la Secretaría, cuentan con distintas subunidades organizacionales que deben ser atendidas por estructuras de decisión sujetas a limitaciones de recursos, y que para el caso de la Secretaría, las responsabilidades políticas de los actores

que participan de la gestión (atención) del Consejo se distribuyen entre más de una UR, que no necesariamente está bien articulada con las demás que participan en el proceso. Con ello se puede esperar que la atención organizacional que prestan a cada subunidad sea igualmente limitada.

En este marco, todos los procesos previstos en sus marcos normativos²⁷³ (Acuerdo de Creación y Reglamento Interno) se procurarán atender de la manera más simplificada posible, facilitando además la ejecución de procesos simultáneos a los que está obligada la burocracia²⁷⁴, lo que genera o fortalece las “rutinas” procedimentales, que ante la óptica del ciudadano (que ofrece su tiempo voluntariamente), hace frívola la actuación del Estado, sin que puedan entender las razones de este actuar.

Muchas respuestas a las recomendaciones hechas por el CCDS son ambiguas, inconsistentes, hasta incongruentes con las responsabilidades que tiene la Secretaría. Esto se explica porque la Secretaría resuelve mediante rutinas organizacionales el dilema de actuar de manera “satisfactoria” y por tanto aceptable²⁷⁵ para los estándares de la burocracia. Se hace entonces mecánica la forma de atender una recomendación, sin analizar e ir al fondo de la misma²⁷⁶. Con esta interpretación del actuar gubernamental, se entiende el por qué la Secretaría se da por satisfecha con una comunicación epistolar frente al CCDS y

²⁷³ Debemos recordar que para el caso de la Secretaría, la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) y demás instancias que se ven involucradas con el CCDS, a razón de los temas que recomienda, tienen la obligación legal y normativa de atender de manera simultánea otros asuntos de igual relevancia para la burocracia que los conforma.

²⁷⁴ Y también el CCDS, que no solo atiende un asunto a la vez, sino que opera de manera simultánea diversos temas de interés.

²⁷⁵ En tiempo y forma.

²⁷⁶ Los consejeros hacen isomorfismo de ello en su operación cotidiana, siguiendo la máxima del mínimo esfuerzo al momento de realizar sus recomendaciones, pues en ello solo participa un pequeño grupo de consejeros interesados en el tema, sin que la mayoría aporte trabajo o información adicional. Al final, los individuos que integran el CCDS se mimetizan con la burocracia que los atiende, copiando el modelo de rutinas procedimentales en su quehacer cotidiano.

no procura generar un diálogo abierto o deliberativo que ahonde sobre el fondo de los temas que interesan al CCDS. Romper estas inercias es un reto para el diseño de un mecanismo de participación ciudadano como este.

Esta condición ofrece un fundamento teórico que explica los alcances de la incidencia del CCDS, en cuánto órgano de participación ciudadana institucionalizada. Así, la actuación de los individuos o consejeros al interior de un órgano como este, sigue el modelo de racionalidad limitada y procura al final, una incidencia mínima aceptable para sus intereses y limitaciones (corriendo el riesgo de presentar propuestas ambiguas e inconsistentes).

Por su parte el gobierno, responsable de la interacción, también actúa de esta manera al ofrecer una respuesta que no requiere recursos adicionales a los que su quehacer cotidiano o rutina le demanden.

De tal suerte que por una parte el individuo espera una respuesta que lo lleve más allá de un diálogo epistolar con el Estado, llegando a conformarse, la mayor parte de las veces, con generar un proceso de tipo deliberativo, un diálogo vivo con el Estado aunque este no conlleve un viraje en el curso de las políticas de su interés, sacrificando así cualquier otro alcance; mientras que al Estado, a través de la Secretaría le basta con emitir una respuesta que saca del archivo de posibles respuestas previstas²⁷⁷, sin importar si atiende plenamente la recomendación o las recomendaciones hechas por los ciudadanos²⁷⁸, o si es consistente con su actuar previo o sus responsabilidades legales. Como dice

²⁷⁷ Lo que Rodolfo Vergara denomina “abanico de soluciones posibles que flotan en sus instancias decisorias” Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 92.

²⁷⁸ Modelo de botes de basura que aprovecha la coincidencia temporal entre problemas y soluciones posibles o ya existentes, porque muchos problemas retornan a la agenda y por tanto el Estado tiene experiencia en su manejo. En Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 92.

Vergara “la pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito”²⁷⁹. De tal manera que el gobierno termina por acotarse a seguir su rutina burocrática.

Otro tema en la mesa de análisis, se refiere a la manera como se distribuye la atención organizacional, si bien las organizaciones pueden distinguir “entre desempeño satisfactorio y desempeño no satisfactorio de sus subunidades”²⁸⁰, atendiendo, bajo el manto de la racionalidad limitada, la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, procuran atender aquellas UR con desempeño “no satisfactorio”²⁸¹, a pesar de que el criterio de satisfacción implique resultados favorables al mínimo. Esto se ve reflejado en el mecanismo, en tanto la Secretaría distribuye la atención de las recomendaciones a UR con poco o nulo peso de decisión, esto es a instancias operativas que poco pueden hacer para incorporar las recomendaciones en sus procesos rutinarios. Lo que termina por convertirse en otro procedimiento más que deben responder en tiempo y forma, valiéndose de las posibles respuestas que tienen en su “caja de respuestas”, sin que ello implique un esfuerzo adicional o la necesidad de entablar un dialogo, ya no se diga con el CCDS, sino con otros actores de mayor jerarquía dentro de la organización que pudieran dar mejor cause o aprovechar las recomendaciones vertidas por el CCDS.

Ahora, este ejemplo no solo aplica a la Secretaría, sino también al Consejo, si bien el trabajo no permitió revisar las recomendaciones que elaboraron los Consejos Núcleo, el autor, en cuanto observador participante del proceso, ha advertido que la atención que se presta a las recomendaciones de los Núcleo por el propio CCDS Regional o Nacional, es mínima o en muchos casos nula. Para

²⁷⁹ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 92.

²⁸⁰ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 91.

²⁸¹ Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores, p. 91.

el CCDS en su conjunto, dado su diseño jerarquizado, no horizontal, que promueve el protagonismo de los Regionales o del Nacional, es más importante la atención de las recomendaciones de estas estructuras que las que pudieran derivarse de cualquiera de los CCDS Núcleo, lo que evidentemente desestima el trabajo de la mayoría y focaliza la atención y los recursos en unos pocos. Este último tema se puede verificar en la distribución de apoyo destinados a viajes relacionados con las funciones de los consejeros durante el ejercicio 2014 que se presenta en la figura 8, en la que se advierte que 381 consejeros, el 70.03% del total, no recibieron recurso alguno para viajes, por lo que no realizaron ningún viaje durante este periodo, en tanto que 20 consejeros, el 3.67% recibieron recursos para realizar de cinco a ocho viajes en el mismo periodo de tiempo. Esto puede estar relacionado con las funciones propias de cada consejero, determinadas desde el Acuerdo de Creación vigente.



Concentración de recursos



Figura 8. Distribución de apoyos destinados a viajes de los consejeros durante el ejercicio fiscal 2014. Fuente: Proyecto PNUD 00089477.

En esta figura 8, se puede observar cómo el recurso presupuestal se concentra en la estructura Regional con un 77% del total, seguido por el Nacional con un 22% del total, en tanto que para la operación de los 32 CCDS Núcleos, únicamente aparece el 0.7% del total del recurso, esto es, menos del uno por ciento del recurso destinado a la operación de los CCDS. Los recursos presupuestales dan una idea orientadora sobre las prioridades de atención al interior del CCDS, tanto para el propio Consejo como para el Estado. Lograr que la distribución de los recursos sea más horizontal y no genere desequilibrios tan abismales entre las distintas subunidades del CCDS, es otro de los retos que tiene este modelo y que deben prever otros mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Afortunadamente las preferencias no son estables, lo que para este caso puede ser una oportunidad en relación al cambio de interés, y por tanto de atención, respecto de la conformación del mecanismo. También, esta información refuerza la idea de que el mecanismo reproduce prácticas de tipo clientelar, entre la Unidad responsable de su gestión y algunos de los integrantes del CCDS.

Como podemos ver, la pertinencia de las recomendaciones elaboradas en el seno del Consejo Nacional, es del 75%, sin embargo la incidencia, es relativamente baja.

Es interesante escuchar de los participantes del mecanismo (consejeros) demanden no solo una atención más puntual que genere un diálogo deliberativo con la autoridad, sino que su participación adquiera un carácter vinculante²⁸², a pesar de que tengan una baja efectividad y un 25% de problemas de pertinencia.

Este tema debe ser parte de la discusión medular que continúe al presente trabajo, ya que para hablar de vinculación se debe apuntar a garantizar una representatividad efectiva de quienes participan en el mecanismo. Es esta la

²⁸² Esto es, que genere “obligatoriedad de conformidad a la norma asunción de un derecho de carácter prescriptivo” Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE, p. 509.

bisagra que une el modelo de democracia participativa (directa) con el de la democracia representativa (indirecta), pues para que una decisión adquiriera un carácter de obligatoriedad normativo, debiera ser acordada o aceptada por la mayoría (sino es que por todos los que pertenecen a una población, con particular atención en quienes se ven involucrados o afectados con la decisión). Pero dado que esto es poco factible por el volumen de población y los recursos que ello requeriría, esto se puede lograr retomando algunos arreglos y procesos de la democracia representativa que permitan, entonces sí, hacer vinculantes las recomendaciones u opiniones de la sociedad en el ciclo de las políticas públicas.

Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones.

En este Capítulo, se presentan primero las conclusiones del trabajo, se verifica la hipótesis alternativa, así como una serie de recomendaciones resultado de la descripción del mecanismo y el análisis asociado a los resultados expuestos en capítulos anteriores.

5. 1 Conclusiones.

El diálogo entre la sociedad y el Estado puede ser el factor clave para romper las rutinas burocráticas y revitalizar las estructuras estatales, en pos de una democracia más participativa.

La pérdida de confianza en las instituciones, es una de las principales preocupaciones de la democracia representativa. Solo con el esfuerzo e interés real de las instituciones por transparentar su actuar y rendición de cuentas se podrá recuperar gradualmente este valor de por sí escaso en la sociedad.

Los CCDS, como mecanismo institucionalizado de participación ciudadana, representan un esfuerzo clave entre el Estado mexicano, la sociedad civil y los organismos internacionales para garantizar espacios de acción e involucramiento ciudadano en la toma de decisiones del sector ambiental federal mexicano, lo que sin duda fortalece las capacidades de desarrollo en un contexto cada vez más complejo y emergente.

Si bien los CCDS no representan un mecanismo de participación ciudadana innovador, ya que cuentan con poco más de veinte años de haber sido creados, el hecho de mantenerse activos y funcionales de manera continua, frente al embate de los cambios políticos y económicos que ha sufrido el país (en dos décadas), les otorga un valor particular. En este sentido se puede afirmar que el CCDS es el primer mecanismo de participación ciudadana en México, con una resiliencia política efectivamente probada.

Trabajos previos como los de Hevia, Vergara-Lope, Ávila e Isunza, referidos aquí, reconocen al CCDS como un mecanismo exitoso ya que ha logrado permanecer en el tiempo, evoluciona con los cambios de administración y aparentemente es un mecanismo de interface socio-estatal que es “funcional” para los objetivos que se plantea. Todo esto ha sido determinado por estos autores a partir de la evaluación del análisis de tres variables: institucionalidad, representatividad e incidencia.

En este sentido, a pesar de que el CCDS cumple con las condiciones mínimas propuestas por estos autores, en el presente trabajo se demuestra que la aproximación que hacen los trabajos previos para evaluar estas variables, no permite determinar con certeza la calidad de la institucionalidad, representatividad e incidencia del mecanismo. Es más, en el presente caso, tanto la eficiencia como efectividad del CCDS son limitadas, pese a que el análisis previo de los autores referidos ubica al CCDS como un mecanismo funcional, lo que contradice los resultados expuestos en el presente trabajo.

Por ello, este trabajo propone que para evaluar las tres variables referidas sea modificada, a fin de garantizar una aproximación más cercana a la realidad, que además permita determinar de manera más precisa la efectividad y eficiencia en la operación de mecanismos como el CCDS.

Primero porque la efectividad del mecanismo está condicionada, en gran medida, a que al interior del CCDS se reproducen vicios estructurales que retoma tanto de las instituciones en las que se desarrolla como de la sociedad. En particular destaca la “jerarquización” de su estructura y la concentración de funciones en unos pocos consejeros, previstas ambas en el marco normativo que sustenta al Consejo, ambas condiciones no son analizadas por Hevia y colaboradores. La existencia de cargos que concentran funciones se ven potenciados por la correlación clientelar que tienen con la unidad responsable de su gestión. Esta situación se verifica con la distribución de recursos que es del todo desigual al interior del mecanismo. La relevancia de estos hallazgos está asociada con la forma de operar del CCDS y con sus escasos resultados.

Segundo, porque al conocer la incidencia real del mecanismo, como se hace en el presente trabajo, también se obtienen mayores elementos para determinar su efectividad y eficiencia.

De no evaluar estas categorías, toda aproximación para el análisis de mecanismos como el CCDS no ofrecerá más que un panorama general de su conformación y actividad, que no permite verificar su eficiencia y efectividad real. Es por tanto necesario reevaluar y reformular los elementos de análisis para este y otros mecanismos de participación ciudadana, a fin de mejorar la precisión de los análisis y, las recomendaciones que de ellos se deriven.

Este trabajo desentraña con gran detalle la naturaleza y operación del CCDS, analizándolo con una perspectiva neo-institucionalista normativa, que además lo reconoce como una política pública que puede ser evaluada a partir de sus resultados. Además, propone una herramienta metodológica que hace efectiva la evaluación de la incidencia real de este mecanismo, que puede ser tomada como modelo para desarrollar instrumentos similares que permitan operacionalizar la incidencia de manera conmensurable a partir de la evidencia empírica disponible para cada caso.

Si bien se considera que el CCDS es la “joya de la corona” del sector ambiental, en cuanto a participación ciudadana se refiere, el presente trabajo demuestra que los resultados del CCDS, en términos de incidencia, son insuficientes (ante la magnitud del reto al que se enfrenta). Reconocer esta condición no es fácil, pues implica demostrarlo con evidencia que, gracias a la disponibilidad de información documental y al diseño de un instrumento de evaluación de resultados, ha sido posible.

Por medio del análisis de pertinencia e incidencia de sus recomendaciones, sabemos que la “joya” tiene sus opacidades. Que los estudios previos, basados en análisis de percepción, sí ofrecen una aproximación a la realidad que con otros instrumentos como las cédulas aquí propuestas pueden ser fortalecidos.

El uso de un análisis descriptivo-funcional del mecanismo a detalle y la aplicación de las cédulas de pertinencia-incidencia, es en sí misma una metodología que permite mejorar el diagnóstico de un mecanismo de participación ciudadana, que tiene como objetivo principal incidir en política pública.

Esta metodología diagnóstica permite identificar la existencia o no de incidencia, si esta es baja o alta, cuáles son las potenciales causas de ello, y por tanto, ofrece al diseñador e implementador de políticas públicas mejores condiciones para establecer una propuesta de mejora institucional en este sentido. Si bien esta metodología no permite determinar el impacto de la incidencia en la esfera de lo ambiental (lo que requerirá mayores estudios y aportes en este sentido), es considerado un avance metodológico para efectos de conocer con mayor precisión la incidencia real del mecanismo.

Con este trabajo también se buscó complementar otros esfuerzos relacionados con el CCDS y la participación ciudadana en mecanismos de carácter consultivo del orden federal, profundizando en algunos temas que no fueron del todo desarrollados en éstos, tales como la forma en la que se estructuran las funciones de quienes participan al interior del CCDS.

La metodología propuesta deberá ser implementada para evaluar otros niveles de integración del mecanismo, así como en el formato de “panel de expertos” propuesto, para verificar su precisión en esas condiciones y con ello potenciar su utilidad.

En todo caso, el objetivo de este trabajo es generar insumos tanto para la investigación aplicada en ciencia política, en particular en temas relacionados con el diseño institucional de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, colegiada y de tipo consultivo, basados en el análisis de resultados; así como para reconocer el esfuerzo de quienes participan de este y otros mecanismos de participación ciudadana, por incidir efectivamente en el proceso de las políticas públicas en México.

Por último, en el presente trabajo se confirma la hipótesis alternativa o de *incidencia real*, en la que la aplicación de un instrumento que operacionaliza la incidencia con variables conmensurables y verificables (cédulas de pertinencia e incidencia), aportan información más precisa que los estudios basados en percepción, por lo que su implementación sí se recomienda, para efectos de evaluar la incidencia efectiva de estos mecanismos.

5. 2 Recomendaciones.

El marco institucional que envuelve al CCDS, la LGEEPA, el Acuerdo de Creación, el Reglamento Interno, el PRODOC, el PROMARNAT, los Procedimientos, las Bases de Convocatoria, el Presupuesto, así como los diversos formatos y las prácticas que se han institucionalizado en torno al mecanismo, sin duda alguna dan solidez a este órgano de participación ciudadana. Este “entramado normativo” y las instancias públicas, internacionales y nacionales, que soportan la gestión del mecanismo, son el pilar de la continuidad del CCDS como mecanismo de participación ciudadana al interior del sector público federal.

Sin embargo, como se advierte en el presente trabajo, los resultados que ha generado el mecanismo son exiguos. Además, en el caso analizado²⁸³, con la metodología de evaluación propuesta en este trabajo, la incidencia del CCDS se demuestra irrelevante en términos de las expectativas del mecanismo²⁸⁴ que es fortalecer la participación social para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo.

Como analista de política pública, verificar los resultados de una política como la que se ejecuta a través del CCDS mediante una evaluación de su incidencia, permite determinar su efectividad. Como se adelanta en este trabajo, parece que

²⁸³ Del Consejo Nacional.

²⁸⁴ Expresadas en los objetivos del PRODOC.

este mecanismo no genera los resultados que la sociedad y el Estado esperan de él.

Bajo esta lógica se proponen una serie de recomendaciones que buscan mejorar la eficacia e impacto del mecanismo, habiendo hecho un análisis descriptivo detallado de su operación y de sus resultados (incidencia).

La primera propuesta tiene un alto valor tanto práctico como simbólico para el CCDS. Práctico en términos de mejorar su eficacia e impacto (incidencia) y simbólico porque ofrece congruencia con los principios de su diseño.

Todo mecanismo de participación ciudadana de tipo colegiado, conformado en un marco de igualdad, debe procurar hacer “horizontales” las decisiones que toma en su seno, garantizando en todo momento la equidad²⁸⁵ para quienes participan en él. En el CCDS, 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.

Sin embargo, en el CCDS este enfoque sectorial se ve limitado, primero porque al ascender en los niveles de integración del Núcleo hasta el Nacional, la dimensión multisectorial se pierde para los dos niveles más altos de integración (Regionales y Nacional), lo que deja representación sectorial únicamente en el nivel local. Esto es un contrasentido al discurso de la representatividad “sectorial” y la “participación efectiva de diversos sectores”²⁸⁶, pues esta participación no se da en los órganos con mayores funciones y capacidades de gestión al interior del CCDS. Adicionalmente, también se limita este enfoque al no distribuir de la misma manera las funciones y oportunidades entre quienes participan del mecanismo.

²⁸⁵ Que tanto pregonan en sus principios fundacionales.

²⁸⁶ Si esta conformación multisectorial se llegara a dar en la integración del Regional o el Nacional, no sería como resultado del diseño institucional, sino mera casualidad.

En este sentido podemos hablar de una multisectorialidad simulada al interior del CCDS (al menos para los Regionales y el Nacional).

Además, 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 poder²⁸⁷. 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 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 del Consejo, incrementan esta concentración de mando, al tiempo que se redistribuyan funciones claras entre todos los integrantes del Consejo.

Es claro que el 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”²⁸⁸. Esta condición puede convertirse en una externalidad positiva para quienes la ostentan, pero negativa para todos los

²⁸⁷ Relacionado con lo que Luhmann denomina “semántica de dominación y presuponen un orden asimétrico necesario” Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana, p. 344.

²⁸⁸ “Atributo que otorga el derecho a que una persona mantenga una relación de superioridad sobre otras subordinadas”. Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, p. 11.

demás integrantes del Consejo²⁸⁹. 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 Consejo²⁹⁰.

Desafortunadamente esta situación no es ajena al Consejo, lo que es una señal inequívoca de una desviación del objeto del mecanismo, que en lugar de abrirse a la mayor cantidad de voces, 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.

²⁸⁹ Como lo recomienda Gómez y colaboradores, aclarar los roles individuales y colectivos, así como su socialización, es fundamental para lograr una buena actuación de quienes participan en estos mecanismos. No es suficiente si no se acompaña de medidas de rendición de cuentas hacia el exterior por parte de los involucrados. Gómez, E. V. (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., INDESOL, p. 184.

²⁹⁰ Esta condición se hace patente con la actuación de algunos de los consejeros, basta revisar las siguientes ligas para constatarlo: <http://zetatijuana.com/2015/01/14/anuncian-expo-eco-baja-2015/>
<http://www.tercersistema.com/2015/09/recortes-de-eqn-en-2016-condenan-muerte.html>
<http://www.autosseminuevostijuana.com/urge-que-gobierno-estatal-destrabe-estimulo-para-acopio-de-llantas/>
<https://soundcloud.com/indira-mata-la-voz-de-la-noticia-mexicali/cfe-no-es-una-empresa-lider>

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 le debería otorgar a grupos vulnerables, en particular al sector de comunidades y pueblos indígenas, que como se advirtió en la descripción del mecanismo, es la que menos representada está en las posiciones de poder o en la propia estructura del CCDS. Empoderar al sector indígena²⁹¹ con un poder de veto al momento de evaluar la pertinencia de las recomendaciones no solo representaría una acción afirmativa hacia su empoderamiento al interior del mecanismo²⁹², 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.

Después de eliminar estas posiciones de poder, se recomienda reorganizar las funciones del Consejo, de tal suerte que a todos los consejeros que participen en

²⁹¹ Como lo establece el Objetivo 5 del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, en el que se reconoce que “para mejorar la eficacia de los programas públicos orientados hacia la promoción del desarrollo de los Pueblos Indígenas es necesario incorporar en el diseño de las políticas, programas y acciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno la práctica de la consulta y participación de las comunidades indígenas, así como reforzar los mecanismos de articulación y complementación de los programas gubernamentales. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2014). *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*. México: CDI. p. 51

²⁹² Ahondando en este tema, si se implementara esta propuesta habrían dos escenarios: el primero, en el que un consejero o grupo de consejeros del sector indígena aprovechan su poder para obtener beneficios personales, con lo que el resultado sería quedarse prácticamente en el mismo escenario que en el actual; el segunda, establecer un mecanismo que permita que se elijan a quienes actúan como integrantes de este sector con controles tales que los obliguen a rendir cuenta ante su sector, lo que evitaría el secuestro de este veto por parte de unos cuantos, en cuyo caso se empodera la visión del sector indígena y no de una persona, haciendo efectiva esta acción afirmativa. Con esta argumentación es evidente que hacerlo, en el peor de los casos no nos lleva a una condición más mala que la preexistente, por lo que vale la pena implementarla con los mecanismos de control y selección de candidatos que minimicen estos riesgos.

el mecanismo, se les asignen de manera clara²⁹³ 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.

Por otra parte, el enfoque territorial busca identificar asuntos que se pueden originar en la escala local, regional y luego nacional. Es clara la intención que de ello se deriva, ampliar la capacidad de incidir en temas que muchas veces son conocidos únicamente en las regiones alejadas donde se ejecutan las políticas. Sin embargo, es menester que este enfoque no se desentienda de las barreras administrativas. En México, hasta el momento no existen autoridades regionales, únicamente municipios, entidades federativas y la federación. Las políticas de gobierno siguen esta lógica, de lo federal a lo local o viceversa (según se quiera ver), pero no existe una escala que aglutine a “entidades federativas”, salvo para el caso de la Comisión Ambiental Megalopolitana²⁹⁴, que por cierto no ha sido muy efectiva en su capacidad de coordinar e implementar acciones regionales²⁹⁵.

Sin políticas de tipo regional, sino únicamente nacionales con enfoque nacional y/o local, no se encuentra el sentido a la existencia de un Consejo Regional. Estos Consejos, además refuerzan 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.

²⁹³ Y sin el uso de términos administrativos llevados a la fuerza al campo de lo ciudadano, como es el término de “atribución”.

²⁹⁴ Aglutina a seis entidades federativas.

²⁹⁵ Como se advierte con las recientes contingencias atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de México.

Ahora, 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 como se advierte del presente trabajo, sin considerar que además implican gastos adicionales que poco o nada, se ven reflejados en los resultados.

Por lo anterior, en 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 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 Núcleo es el pilar del mecanismo, 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 comunidades y pueblos indígenas, de la misma manera que dos espacios para grupos empresariales, no los pone en igualdad de circunstancias, ya que los primeros se encuentran sub-representados 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 público²⁹⁶.

²⁹⁶ 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, lo se podría anular la participación efectiva de las comunidades y pueblos indígenas, quedando en la misma situación que la actual. Sin embargo, en el mejor de los casos, de incorporar en el consejo 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.

En este mismo rubro, el sector joven y el de género no necesariamente se ven fortalecidos con dos asientos asegurados de 17 (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 al sector joven (por su edad). Estas dos condiciones pueden refrescar el modelo y no limitar a contar con cuatro escaños a estos sectores en cada Consejo Núcleo.

Respecto de 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, no necesariamente esta condición genera los mejores resultados, como también se aprecia en este caso.

Tal vez sea necesario considerar redimensionar el Consejo 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 de mecanismo y mejorar las capacidades de comunicación entre consejeros y con el Estado.

Dos elementos más que quisiera abordar en las recomendaciones, son los procedimientos (elaboración de recomendaciones) y el tema de la legitimidad del Consejo (asociado a su representatividad).

Los procedimientos del Consejo son, como se puede verificar en el Capítulo 3, del todo protocolarios. Esto dificulta el procesamiento ágil de asuntos de interés del Consejo, pero también retrasa los tiempos para que la autoridad responda. Es necesario encontrar una vía mucho más efectiva y corta para elaborar una

recomendación. 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.

Por último, el tema de la legitimidad del Consejo que debe ser evaluado desde su diseño normativo, pues como se advirtió en este trabajo, existe una gran cantidad y variedad de contradicciones al interior de los documentos jurídicos que fundamentan al CCDS. Pero más allá de las formas (que en este caso son de fondo pues expresan el interés del sector en el mecanismo), la manera como se legitiman las decisiones se vería fortalecida sin un lenguaje que abuse de términos como “representatividad”, “elección”, “atribución”, y le diera el correcto nombre a las cosas²⁹⁷.

Los consejeros, por las capacidades existentes en la APF, no pueden representar a cada uno de los sectores, pues no se puede ejecutar efectivamente un mecanismo de convocatoria y elección que cubra a cabalidad todos los requisitos para que se alcance al universo de los potenciales participantes en el mecanismo.

Por lo anterior, para dejar de simular la representatividad, hay de darles el carácter correcto a los consejeros respecto de su sector, del cual son “integrantes” más no representantes.

Además, reconocer que se les otorgarán “funciones” específicas de carácter honorario y que no pueden ejecutarse sino en el seno del Consejo en funciones (o sea son consejeros hasta en tanto se constituye el cuerpo colegiado en funciones, no en otros momentos en los que son únicamente ciudadanos). En ningún caso se les puede otorgar atribución alguna, pues no son trabajadores al servicio del Estado.

²⁹⁷ Como bien lo refiere Sartori, “las palabras son los anteojos y también, en parte, los ojos de lo que pensamos” Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, p. 348.

En resumen, a continuación se presenta la tabla 19 que integra las recomendaciones vertidas en el presente capítulo.

| Recomendación | Impacto esperado |
|---|--|
| Eliminar posiciones de jerarquía al interior del CCDS. | Decisiones horizontales, mayor democratización de la vida interna del CCDS, eliminar desequilibrios inducidos por el diseño institucional, redistribución de los recursos asignados al CCDS entre todos los integrantes, incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia). |
| Eliminar los Grupos Operativos. | Mayor agilidad en el procesamiento de las recomendaciones, reducción de costos de operación del CCDS, incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia). |
| Eliminar el CCDS Regional. | Eliminar redundancia en funciones entre los CCDS Núcleo y el Regional, acercar lo local a lo nacional, reducir costos de operación de los CCDS, incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia). |
| Reducir el número de consejeros. | Mejor distribución de los recursos asignados al CCDS entre todos los integrantes, mayor atención por parte de la autoridad y mejores posibilidades de capacitación, reducir costos de operación de los CCDS, 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 |

| Recomendación | Impacto esperado |
|--|---|
| | vulnerables, incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia). |
| Establecer acciones afirmativas para el sector género y jóvenes. | Incorporar la perspectiva de género y la participación de jóvenes en el acumulado del Consejo, incrementar la participación de grupos vulnerables, incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia). |
| Agilizar los procedimientos para elaboración de recomendaciones. | Incrementar la participación ciudadana, incrementar la eficacia del mecanismo (incidencia). |
| Revisión y ajustes al marco normativo (armonización y congruencia jurídica). | Reducir incertidumbre entre los actores involucrados con la gestión del CCDS y sus integrantes, evita generar expectativas inexistentes entre los consejeros e incrementa la eficacia del mecanismo (incidencia). |

Tabla 19. Recomendaciones e impactos esperados. Fuente. Elaboración propia.

Un asunto que se mantuvo al margen de este trabajo, pero que podría ser considerado para futuras aproximaciones y recomendaciones de mejora en el diseño de este mecanismo, es la descripción y el análisis de la relación entre la efectividad del mecanismo, en términos de incidencia sobre el proceso de las políticas públicas del sector ambiental, y los indicadores de resultados reportados por la Secretaría, a través de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para las metas de participación ciudadana, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Será de gran interés verificar si existe una correlación entre la incidencia real y la reportada por estos indicadores.

Si bien, son pocas las propuestas, el autor considera que pueden tener un gran impacto en el rediseño de este mecanismo o en el diseño de nuevos mecanismos similares.

Bibliografía

- Arendt, H. (2008). *De la historia a la acción* (1a edición, 1a reimpresión ed.). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Baab, S. (2003). *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo del Cultura Económica.
- Bacque, M. R. (2012). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 105-149). México: Siglo XXI Editores.
- Behn, R. (2007). Análisis de políticas y la política. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 239-274). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2008). *Diccionario de la Política. A-J*. México: Siglo XXI Editores.
- Ceja, L. (2009). *Participación ciudadana en el control de los programas sociales*. México: FLACSO México.
- Cisneros, A. (2001). *Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social*. México: UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.
- CNDS. (2012). Reglamento Interno del CCDS. México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2014). *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*. México: CDI.
- Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. B.-L. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 509-517). México: FLACSO México, FCE.
- Cortés, L. (julio de 2011). Estudio comparado sobre la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Análisis de percepción a partir del Índice de la Sociedad Civil en países de América Latina. *Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas*. México, D. F.: FLACSO Sede México.

DOF. (03/10/2006). *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*. México: SEMARNAT.

DOF. (13/10/2000). *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*. México: SEMARNAP.

DOF. (14/03/2008). *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*. México: SEMARNAT.

DOF. (21/04/1995). *Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional y cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable*. México: SEMARNAP.

DOF. (21/11/2002). *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*. México: SEMARNAT.

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.

Font, J. B. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI Editores.

Gobierno del Distrito Federal. (18 de 04 de 2016). *Conflicto de Intereses. Preguntas frecuentes del servidor público*. Obtenido de Contraloría General: <http://anticorrupcion.df.gob.mx/intereses/PreguntasServidor.html>

- Gómez, E. V. (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., INDESOL.
- Guillén, D., & Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte.
- H. Congreso de la Unión. (2011). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Agenda ecológica federal 2011*. México: ISEF.
- H. Congreso de la Unión. (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. México: H. Congreso de la Unión.
- Hevia, F. (2009). *Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales. Documento para el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Atropología Social, CIESAS.
- Hevia, F. I. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. H. Cameron, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 105-135). México: FLACSO México.
- Hevia, F., & Vergara-Lope, S. (2011). *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario conductas de participación*. México: INDESOL, CIESAS.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila, H. (Julio-Diciembre de 2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos No. 38*, 65-88.
- Isunza, E., & Gurza, A. (2014). Controles democráticos, participación y representación. En D. Guillen, & A. Monsiváis, *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática*

- en México* (págs. 47-74). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Lefebvre, H. (2015). *Lógica formal, lógica dialéctica*. México : Siglo XXI Editores.
- Luhmann, N. (2009). *¿Cómo es posible el orden social?* México: Herder, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE.
- Mexicali, I. M. (22 de marzo de 2103). *CFE no es una empresa líder*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de <https://soundcloud.com/indira-mata-la-voz-de-la-noticia-mexicali/cfe-no-es-una-empresa-lider>
- Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Montes de Oca, L. (2016). Una ventana epistémica a la (inter) subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum:Qualitative Social Research*, 17(1), [45 párrafos].
- Montes de Oca, L., & Rojas-Rueda, A. (En Prensa). ¿Isomorfismo mimético o autocorrección sistémica? Nuevos escenarios de participación y viejas prácticas de representación. En M. López, & J. Cadena, *Los claroscuros de la democracia mexicana. Problemas actuales de la representación social y política*. México: IIS-UNAM.
- North, D. (2012). Los andamios que el ser humano erige. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 142-162). México: Siglo XXI Editores.
- ONU. (1992). *Agenda 21/ Carta de la Tierra*. Río de Janeiro.

- PNUD México. (2014). *Documento de Proyecto. "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)*. México: PNUD México.
- Proyecto PNUD 00098477. (2015). *Reporte de Sistematización de Experiencias 2011-2016*. México: Proyecto PNUD.
- Real Academia Española. (12 de 04 de 2016). *Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario*. Obtenido de Función: <http://dle.rae.es/?id=IbQKTYT>
- Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 85-102.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.
- Scott, R. (2012). Teoría contemporánea institucional. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 186-222). México: Siglo XXI Editores.
- Secretario Técnico del CNCCDS. (23/04/2013). *Reglamento Interno de los CCDS*. México: UCPAST-SEMARNAT.
- SEGOB. (2005). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*. México: SEGOB, Fondo de Cultura Económica.
- SEMARNAT. (2011). Acuerdo de Creación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable. México: DOF.
- SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT.
- SISTEMA. (13 de septiembre de 2015). *SISTEMA por la discusión pública de asuntos públicos*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de Recortes de EPN en 2016 condenan a muerte a la vaquita marina: CCDS: <http://www.tercersistema.com/2015/09/recortes-de-epn-en-2016-condenan-muerte.html>

- Thériault, J. (2006). Los límites a la democracia cosmopolítica. En I. Cheresky, *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (págs. 555-567). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Tres de Tres. (18 de 04 de 2016). *Tres de Tres MX*. Obtenido de <http://tresdetres.mx/#/faqs>
- UAAA. (10 de julio de 2015). *Unión de Asociaciones de Autos y Camiones Usados de Tijuana*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de Urge que gobierno estatal destrabe estímulo para acopio de llantas: <http://www.autosseminuevostijuana.com/urge-que-gobierno-estatal-destrabe-estimulo-para-acopio-de-llantas/>
- Vergara, R. (2012). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI Editores.
- Zapata, F. (2000). Democracia en América Latina. En L.-L. J. Baca, *Léxico de la Política* (págs. 134-140). México: FLACSO México, FCE.
- ZETA. (14 de enero de 2015). *ZETA, Libre como el viento*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de Anuncian Expo Ecobaja 2015: <http://zetatijuana.com/2015/01/14/anuncian-expo-eco-baja-2015/>
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 205-221). México: Siglo XXI Editores.

Anexos.

Anexo I. Funciones de los Consejeros Integrantes del CCDS.

Los integrantes del CCDS tienen veintidós funciones, las cuales se clasificaron de acuerdo con la propuesta hecha en el capítulo tres del presente trabajo. La mayoría están relacionadas con integración, esto por la posibilidad de que cualquier consejero integre órganos de apoyo o se incorpore a posiciones jerárquicas al interior del Consejo. Cabe destacar que estas funciones parten de los derechos y obligaciones previstas en el Reglamento Interno del Consejo, pues no se encuentran especificadas en el Acuerdo de Creación.

| Funciones | Coordinador de comisiones Técnicas de C. Regionales | Cantidad |
|--------------------------------|--|----------|
| Planeación | Proponer mecanismos de coordinación. | 1 |
| Organización/Operativas | Someter a consideración del Pleno Asuntos. | 7 |
| | Someter a consideración del Grupo Operativo asuntos. | |
| | Involucrar la opinión de su sector en los asuntos tratados. | |
| | Manifestarse con voz y voto en la integración de los acuerdos y/o asuntos del Consejo. | |
| | Elaborar recomendaciones (indirecta). | |
| | Asistir puntualmente y permanecer en las sesiones | |
| | Proporcionar la información que se les solicite a través del Consejo | |
| Integración | Formar parte de las comisiones técnicas. | 8 |

| Funciones | Coordinador de comisiones Técnicas de C. Regionales | Cantidad |
|------------------|--|----------|
| | Proponer integración de grupos de trabajo. | |
| | Ser elegible para integrarse como Coordinador de Núcleo | |
| | Ser elegible para integrarse como Presidente del Regional | |
| | Ser elegible para integrarse como Secretario Técnico del Regional | |
| | Ser elegible para integrarse como Representante del Núcleo en los Regionales. | |
| | Ser elegible para integrarse como representante del núcleo en el nacional. | |
| Dirección | Proponer mecanismos de concertación. | 2 |
| | Representar al consejo en reuniones y ante otros organismos por mandato del Pleno y/o de la SEMARNAT | |
| Control | Evaluar el resultado de las actividades del Consejo periódicamente. | 4 |
| | Proponer mecanismos de evaluación del desempeño del Consejo. | |
| | Mantener informado al sector que los eligió. | |
| | Someterse a procesos de evaluación de desempeño. | |

Anexo II. Formato de Recomendación.

Clave de la
recomendación: _____

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

PRESENTE

Los que suscribimos integrantes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Sureste, con fundamento en los artículos 157 y 159 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* y el *Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional, 6 Consejos Consultivos Regionales y 32 Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable* (publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de septiembre de 2011), emitimos en nuestro carácter de asesores de la SEMARNAT, la siguiente recomendación de conformidad con los siguientes:

| |
|--|
| <p>Antecedentes</p> <p><i>(Breve descripción de la problemática, situación, historial o aspectos del entorno dentro del que se genera la recomendación)</i></p> |
| <p>Considerandos</p> <p><i>(Descripción de los razonamientos, aspectos de orden normativo, estrategias y acciones de los tres órdenes de gobierno que sustentan la emisión de la recomendación)</i></p> |

Por lo anterior, los(as) integrantes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Sureste, emitimos la siguiente:

| |
|-----------------------------|
| <p>Recomendación</p> |
|-----------------------------|

(Escribir de manera, clara, entendible y concreta el texto de la recomendación).

Esta recomendación fue elaborada por:

| | |
|--|--|
| Comisión Técnica o Grupo de Trabajo: | |
| Coordinador de la Comisión Técnica o Grupo de Trabajo: | |
| Consejeros integrantes: | |

Dado en., sede de la. Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Centro, el ____de _____ de 20__.

Anexo III. Descripción del Procedimiento de Atención de Recomendaciones

DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

| Responsable | No. | Descripción de la actividad |
|--|-----|--|
| Coordinación General del Proyecto PNUD | 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. |
| Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana | 2 | |
| | 3 | Recibe las recomendaciones en sus respectivos formatos y las cartas firmadas por las presidencias regionales, las clasifica para que sean atendidas de acuerdo a su temática, revisa su redacción y contenido y les asigna una clave. |
| | 4 | Elabora atenta nota que firma la o el Titular de la UCPAST donde se solicita la atención de las recomendaciones, la cual se entrega a la Oficina de la o el Titular del Ramo, anexando las cartas y las recomendaciones. |
| | 5 | |
| Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) | 6 | Da seguimiento a la gestión de las recomendaciones con las URs para que se cumpla su atención en tiempo y forma. |
| | 7 A | Recibe de la Dirección de Seguimiento, Control y Gestión Institucional de la Oficina de la o el Titular del Ramo un oficio con las respuestas a las recomendaciones que emitieron las URs respectivas y las turna a la Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana |
| Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana | 7 B | |

| | | |
|---|----------|---|
| <p>Coordinación General del Proyecto PNUD</p> | <p>8</p> | <p>Recibe las respuestas a las recomendaciones y revisa su contenido para verificar que correspondan a lo solicitado.</p> <p>LA RESPUESTA REQUIERE ACLARACIÓN</p> <p>SI</p> <p>Establece comunicación con la UR que la elaboró y le solicita las modificaciones necesarias.</p> <p>NO</p> <p>Envía las respuestas a las recomendaciones y cartas a la Coordinación General del Proyecto PNUD, mediante correo electrónico.</p> <p>Recibe las respuestas a las recomendaciones y las envía a las y los integrantes de los Consejos, y en su caso, con copia a la presidencia de la región que corresponda.</p> |
|---|----------|---|

Anexo IV. Escala de factibilidad utilizada para el análisis de pertinencia.

| Criterio de factibilidad | Valores | Definición |
|----------------------------|-----------------------------|--|
| Factibilidad legal. | 0=No es factible | La autoridad no tiene facultades expresas en la legislación para llevar a cabo la propuesta. |
| | 0.5= Parcialmente factible | La autoridad tiene facultades legales expresas para llevar a cabo únicamente una parte de la propuesta. |
| | 1=Factible | La autoridad tiene facultades expresas en la legislación para llevar a cabo toda la propuesta. |
| Factibilidad programática. | 0=No es factible. | La autoridad no tiene facultades expresas en el Plan Nacional de Desarrollo y el PROMARNAT para llevar a cabo la propuesta. |
| | 0.5= Parcialmente factible. | La autoridad tiene facultades expresas en el Plan Nacional de Desarrollo o el PROMARNAT para llevar a cabo parte la propuesta. |
| | 1=Factible. | La autoridad tiene facultades expresas en el Plan Nacional de |

| Criterio de factibilidad | Valores | Definición |
|--------------------------|----------------|---|
| | | Desarrollo o el PROMARNAT para llevar a cabo la propuesta. |
| Factibilidad política. | 0=No Factible. | No existen las condiciones políticas para que la autoridad implemente la propuesta (la autoridad ha manifestado intereses políticos que se contraponen a la propuesta, no se encuentra en la agenda gubernamental). |
| | 1=Factible. | Existen las condiciones políticas para que la autoridad implemente la propuesta la autoridad no ha manifestado intereses políticos que se contrapongan a la propuesta, se encuentra en la agenda gubernamental). |
| Factibilidad social. | 0=No Factible. | No existen las condiciones sociales para que la sociedad acepte la propuesta (la propuesta generaría conflicto o agravaría el conflicto socio-ambiental). |
| | 1=Factible. | Existen las condiciones sociales para que la sociedad acepte la propuesta (la propuesta no generaría conflicto |

| Criterio de factibilidad | Valores | Definición |
|--------------------------|-----------------------------|---|
| | | socio-ambiental, no lo agravaría). |
| Factibilidad temporal. | 0=No es factible. | 0=No es factible en ningún momento. |
| | 0.5= Parcialmente factible. | 0.5= Es factible, pero en un plazo mayor al que corresponde a la gestión de la actual administración federal. |
| | 1=Factible. | 1= Es factible en el periodo de tiempo que dura la administración federal vigente. |

Anexo V. Resultados de la Evaluación de Pertinencia.

[illegible]

