



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA MÉXICO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

VI PROMOCIÓN: 2014 - 2015

***Eficacia de los instrumentos y mecanismos de
participación ciudadana en la política ambiental en México***

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Vicente Silva Liga

Directora de Tesis: Mtra. Cruz Arcelia Tánori Villa

Seminario de Tesis: Dra. Gabriela Tapia Téllez

Lectores de Tesis: Dr. Fernando Saavedra Peláez y

Dra. Giovanna Morales Sotomayor

Línea de investigación: Medio ambiente y participación ciudadana

Ciudad de México. Noviembre de 2016

Agradezco al CONACyT la beca otorgada para la realización de esta Maestría.

RESUMEN

En este trabajo se analiza la *potencialidad*, la *eficacia* e *incidencia* de los *instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana en las políticas públicas ambientales en el ámbito federal de México*, es decir, la trascendencia y utilidad que tienen en la toma de decisiones de gobierno, bajo la perspectiva de los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la materia. En el desarrollo de esta investigación, y considerando que las políticas públicas deben responder a las necesidades de la población, se analiza el concepto de la participación ciudadana en el contexto democrático, la evolución del marco legal e institucional que ha permitido su promoción en el sector ambiental. Se identifican diversos problemas para la eficiencia y efectividad de los instrumentos y mecanismos, tales como la simulación, operatividad marginal, instrumentación limitada y falta de voluntad política; sin embargo, se pone en evidencia que cuando se promueve la participación ciudadana institucionalizada, la educación de la ciudadanía y sensibilización de los servidores públicos sobre los procesos participativos, aunado a la existencia de recursos materiales y financieros suficientes para la operación de dichos espacios deliberativos, si son incluyentes y equitativos y si se aplica la ley correctamente; entonces las propuestas, intereses, necesidades y preocupaciones ciudadanas tienen mayores posibilidades de trascender en la política, en la agenda pública y en la toma de decisiones en materia ambiental.

Palabras clave: *participación ciudadana, acceso a la información, democracia, niveles de participación, mecanismos de participación, instrumentos de participación, incidencia, políticas públicas, evaluación, gobernanza, medio ambiente, derechos humanos, espacios deliberativos, consulta pública, rendición de cuentas.*

ABSTRACT

This research analyzed the potential, effectiveness and incidence of the instruments and mechanisms of public participation in environmental policies at the federal level in Mexico; that is to say, the importance and usefulness they have in government decision making, from the perspective of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) principles in these matters. Throughout this work, and considering that public policies must respond to the needs of the population, we study the concept of public participation in the democratic context, the evolution of the legal and institutional framework that has allowed its promotion in the environmental sector. Several problems are identified for the efficiency and effectiveness of the instruments and mechanisms, such as simulation, marginal operability, limited instrumentation and lack of political will; however, it is evident that when institutionalized public participation is promoted, there is citizenship education and awareness of government officials on participatory processes, supported with the necessary financial and material resources for the operation of these deliberative spaces, if they are inclusive and egalitarian and if the law is applied correctly; then, civil proposals, their interests, needs and concerns have a greater opportunity to transcend in the environmental, public agenda and decision making on environmental issues.

Key words: *public participation, access to information, democracy, levels of participation, mechanisms of participation, instruments of participation, incidence, involvement, evaluation, governance, environment, human rights, deliberative spaces, public consultation, accountability.*

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no habría sido posible sin el apoyo y aliento constante de varias personas, algunas con su revisión y sugerencias, otras levantándome el ánimo para continuar. Gracias a todos mis amigos, familiares y seres queridos por su comprensión y paciencia; mil disculpas por estar ausente durante varios meses, fue difícil y les extrañé, pero valió la pena el esfuerzo.

En especial, quiero *agradecer*:

A Arcelia Tánori, por ayudarme a dirigir esta Tesis, por sus recomendaciones, aclarar mis ideas con su experiencia e intercambiar conocimientos; gracias por dedicar sus horas de descanso a revisar este trabajo.

A Gabriela Tapia y a mis demás tutores y docentes de Flacso por su asesoría permanente, profesionalismo y guía en este proyecto de aprendizaje.

A mis lectores de Tesis, Fernando Saavedra y Giovanna Morales por su valiosa revisión y comentarios para enriquecerla.

A mi hermano Lalo por su ayuda invaluable con ideas, comentarios, así como la organización y sistematización de mucha de la información contenida en esta investigación.

A mis amigos, en especial a Luis, Fabián, Angélica, Sandra, Berta Helena y Alfa, quienes siempre me han apoyado y han sido mis confidentes.

A mi familia, por su cariño y solidaridad, a mi madre que siempre me impulsa y alegra la vida, a mi padre y a mis hermanos por acompañarme en este camino.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	1
Capítulo 1. Metodología	6
Problema de investigación.....	6
Fuentes de información.....	15
Objetivos de la investigación.....	16
Hipótesis.....	17
Metodología de la investigación.....	17
Procedimiento.....	19
Perspectivas teóricas de la democracia participativa.....	20
Principios de la OCDE sobre participación ciudadana.....	23
Eficacia de los espacios deliberativos en el sector ambiental federal de México.....	27
Capítulo 2. Marco teórico	29
Conceptualización de la participación ciudadana.....	29
Gobernanza ambiental.....	34
Tipos o niveles de la participación ciudadana.....	44
Principios y recomendaciones de la OCDE en materia de participación ciudadana.....	46
Capítulo 3. Antecedentes y diagnóstico de la participación ciudadana en el sector ambiental de México	56
Contexto internacional de la participación en el sector ambiental.....	56
Marco jurídico nacional.....	70

La política de participación ciudadana en la gestión ambiental en México..	76
Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental en México.....	81
Experiencias latinoamericanas de políticas públicas para promover la participación ciudadana en el sector ambiental.....	86
Capítulo 4. Eficacia de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el sector ambiental federal de México.....	91
Principios de compromiso y derechos.....	94
Principio de claridad.....	100
Principio de calendario (oportunidad).....	106
Principio de objetividad e inclusión.....	110
Principio de recursos.....	113
Principio de coordinación.....	118
Principio de rendición de cuentas.....	122
Principio de evaluación.....	125
Principio de ciudadanía activa y construcción de capacidades.....	128
Conclusiones.....	136
Referencias bibliográficas.....	147
Anexos.....	155
<i>Anexo 1. Niveles de participación en la Agenda 21 y su incidencia en las políticas públicas.....</i>	<i>155</i>
<i>Anexo 2. Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible – OEA.....</i>	<i>157</i>
<i>Anexo 3. Marco legal de la participación ciudadana y marco legal de la participación ciudadana en materia ambiental en México.....</i>	<i>159</i>

<i>Anexo 4. Participación ciudadana, inclusión e igualdad de oportunidades en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....</i>	161
<i>Anexo 5. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018...</i>	163
<i>Anexo 6. Objetivos y estrategias para promover la participación ciudadana en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018.....</i>	165
<i>Anexo 7. Los consejos consultivos del sector ambiental en México.....</i>	166
<i>Anexo 8. Encuesta aplicada por el CIESAS a actores sociales.....</i>	168
<i>Anexo 9. Encuesta aplicada por el CIESAS a servidores públicos.....</i>	174
<i>Anexo 10. Guía de entrevista aplicada a servidores públicos y a la sociedad civil.....</i>	181

INTRODUCCIÓN

La *participación ciudadana* como mecanismo y acción colectiva que pretende impulsar el desarrollo, la inclusión de diversos actores sociales en la agenda pública, así como influir, monitorear y acceder a los procesos de toma de decisiones gubernamentales, ha sido cada vez más importante para la comunidad internacional. Este derecho de acceso, que es la conciencia colectiva y el pulso social para los gobiernos, constituye la esencia fundamental del desarrollo democrático de las naciones en la búsqueda de la justicia y la prevalencia del bien común.

En la búsqueda de la construcción de una democracia participativa, la comunicación efectiva entre el gobierno y la sociedad es un elemento fundamental para disminuir o eliminar el uso de prácticas burocráticas, la corrupción, el clientelismo, la opacidad y el autoritarismo. La democracia representativa tiene como uno de sus grandes retos, la recuperación de la confianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía, y esto solo se podrá lograr gradualmente si hay interés, intención, transparencia, voluntad política, disposición por parte de la autoridad y, principalmente, el reconocimiento de que la participación es un derecho de los gobernados.

Involucrar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y en la toma de decisiones es un principio establecido en varios instrumentos internacionales que la conciben como la mejor manera para la toma de decisiones en la gestión ambiental, por lo que los gobiernos deberían fomentarla, incluirla en su legislación nacional y aplicarla en los diversos mecanismos institucionales, de forma democrática, incluyente, equitativa e informada.¹

¹ Se ha consagrado en la *Declaración de Estocolmo*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Declaración de Río, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 1992, en:

Cualquier sociedad democrática considera que la participación de la sociedad en los asuntos públicos es un derecho humano, como el derecho de asociación, a la libertad de expresión, a la igualdad y a un medio ambiente sano.

Para que sea eficaz, no basta con plasmar el derecho a participar en el quehacer público únicamente en instrumentos jurídicos, formalmente; tiene que regularse e instrumentarse integralmente, contar con bases institucionales, procedimientos claros y disposición de recursos económicos y humanos para que tenga posibilidades de incidir en las políticas públicas. Por ello, es obligación del Estado crear los espacios deliberativos e instrumentos de participación para que la sociedad civil se incorpore en las acciones de gobierno, garantizando su adecuado funcionamiento y eficacia. Asimismo, debe poner a disposición del público la información con la que cuenta sobre el medio ambiente, fomentando la sensibilización de los ciudadanos, garantizando e incorporando la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

Esto nos plantea cuestionamientos sobre la forma en que están operando los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental federal de México² en cuanto a su funcionamiento, nivel de influencia en la toma de decisiones, sistemas de evaluación de desempeño y alcance que tienen.

En general, mediante esta investigación identificamos que el nivel de incidencia de los ciudadanos en la política ambiental es limitado, incluyendo aquellos que forman parte de los modelos de la participación ciudadana más consolidados en el sector ambiental como son los consejos consultivos. (Ver Anexo 7)

A/CONF.216/L.1, en: http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_S.PDF

Declaración de Río más 20, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 2012, A/CONF.151/26, Vol. 1, en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.

² En la Administración Pública Federal, el *sector ambiental* está conformado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y sus organismos desconcentrados y descentralizados: Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (Asea); Comisión Nacional del Agua (Conagua); Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); Comisión Nacional Forestal (Conafor); Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (Conabio); Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

El objetivo del presente estudio es analizar la operación, estructura y funcionamiento de dichos espacios deliberativos y conocer las causas por las cuales no generan los resultados esperados a pesar de estar considerados entre los más exitosos de la Administración Pública Federal.

Con el paso del tiempo, las políticas de apertura y estímulo a la participación ciudadana en materia ambiental en nuestro país se han ido fortaleciendo institucionalmente, a pesar de las carencias que veremos en este trabajo.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) cuenta con diversos mecanismos en materia de participación ciudadana, que son esencialmente de dos clases: *participación* (órganos de consulta y grupos de participación ciudadana; consultas públicas; actividades formativas y de participación activa; contraloría social y rendición de cuentas) y *atención ciudadana* (acceso a la información, peticiones y denuncias).³ Por medio de estos mecanismos, la dependencia recibe las propuestas, preocupaciones, peticiones, opiniones y recomendaciones de la ciudadanía, mismas que se atienden con base en los procedimientos constituidos para su integración, sistematización y resolución.

Particularmente, la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast) es la instancia rectora de la participación en el sector ambiental federal de nuestro país, y está facultada para recibir y gestionar las solicitudes de información, las peticiones ciudadanas, asesorar y vincular el trabajo de los diversos órganos colegiados de consulta del sector, así como organizar las reuniones públicas de información para la consulta de proyectos con manifestación de impacto ambiental, entre otras funciones. Entre sus atribuciones destaca la coordinación de las actividades de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS).

En esta investigación, se tratará de demostrar que para que las propuestas ciudadanas tengan mayores posibilidades incidir en la toma de decisiones de

³ Semarnat (2014), *Lineamientos del Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental)*, México, p. 8.

las diversas etapas del ciclo las políticas públicas en materia ambiental, es necesario promover la educación y sensibilización de los servidores públicos y de la propia ciudadanía sobre los procesos participativos, contar con suficientes recursos financieros y humanos para la operación de los mecanismos de participación, aplicar correctamente la legislación en la materia, y diseñar los medios para informar en tiempo y forma sobre el ejercicio de las consultas públicas, entre otras medidas.

Analizaremos si realmente los espacios participativos y de atención ciudadana con que cuenta el sector ambiental en México aprovechan eficientemente el interés, conocimiento, experiencia y necesidades de los ciudadanos para definir, con base en ello, las políticas públicas en la materia. Encontraremos los elementos y características deficientes de dichos instrumentos y mecanismos, para recomendar las acciones para mejorar su efectividad y su diseño institucional, incrementar su eficiencia operativa, su alcance y su nivel de impacto.

Esta investigación se desarrolla en cuatro capítulos y sus conclusiones. En el *primero*, sobre la metodología empleada, se analiza el planteamiento del problema de investigación, las fuentes de información, se definen los objetivos, la hipótesis, el procedimiento aplicado y se desarrollan las perspectivas teóricas para abordar el problema de investigación. En el *segundo* capítulo se hace un estudio acerca del modelo de gobernanza ambiental como referencia para tratar los temas de participación ciudadana, que comprende un estudio de los niveles de la misma, y se describen los principios y recomendaciones de la OCDE en la materia. En el capítulo *tercero*, se estudia el contexto internacional de la participación en el sector ambiental y se realiza un diagnóstico de la misma en México. En el *cuarto* capítulo, se analizan los resultados de la encuesta y entrevistas aplicadas a servidores públicos y a representantes de la sociedad civil, con el fin de evaluar la eficacia y potencial de incidencia de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en la materia en México, bajo la perspectiva de los postulados de la OCDE en materia de participación. Por último, en las *conclusiones*, se presentan los principales

obstáculos, desafíos y oportunidades para incorporar a la participación en la política ambiental, así como propuestas de mejora que deberían instrumentarse en los mecanismos e instrumentos deliberativos del gobierno federal para contar con ciudadanía formada, informada, participativa y con capacidades de incidir en el quehacer público.

CAPÍTULO 1

METODOLOGÍA

Problema de investigación

Participar en la dirección de los asuntos públicos es un derecho humano fundamental. En numerosas declaraciones internacionales⁴ se ha plasmado el principio de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, se ha determinado que es la mejor manera para solucionar los problemas públicos⁵ y proteger el medio ambiente⁶. Asimismo, suele asociarse con otros derechos como el de libre asociación, acceso a la información, petición y justicia ambiental.

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como diversos instrumentos normativos de la política ambiental, también prevén la participación de la sociedad y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental.⁷

De la misma manera, la sociedad es cada vez más consciente de sus derechos y obligaciones civiles, y exige a las autoridades su inclusión en la toma de decisiones, principalmente en aquellos problemas o asuntos que les afectan directamente, como la contaminación ambiental, desertización, deforestación,

⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972), *Declaración de Estocolmo*, Estocolmo, Suecia.

⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (1992), *Declaración de Río*, Río de Janeiro, Brasil.

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (2012), *Declaración de Río+20*, Río de Janeiro, Brasil.

⁷ Tal es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable; así como de Ley General de Vida Silvestre y sus respectivos reglamentos, entre otras disposiciones legales.

agotamiento de recursos naturales, afectaciones a la biodiversidad y la escasez del agua.⁸

De ahí que el reto que se presenta para las autoridades ambientales en México es desarrollar una agenda pública ambiental basada en una democracia participativa efectiva con respeto a los derechos humanos, más allá del discurso, y con un diseño institucional que promueva la transparencia y el acceso a la información pública.

Dice Alberto Olvera: “Es más bien la voluntad política de los gobernantes en turno y no tanto la expresión de un movimiento social lo que facilita la experimentación... Recuperar las instancias de participación como espacios reales de intercambio democrático entre Estado y ciudadanos es una labor fundamental en la democratización de la vida pública... Debe destacarse que el desarrollo de una cultura de la participación, la creación de instancias efectivas para ello, y del adecuado diseño legal e institucional correspondiente, no son tareas que puedan llevarse a cabo por medio de medidas de orden administrativo. Hay una dimensión macro-política que debe ser atendida, llámesele Reforma del Estado o de cualquier otra manera, ya que sin ella las causas estructurales del vacío participativo no podrán ser remontadas”.⁹

En este sentido, “la eficacia de la participación tal vez esté más en función de los contextos políticos que de la bondad intrínseca de los diseños institucionales, aunque seguramente éstos contribuyen de manera importante a facilitar el éxito de los procesos participativos”.¹⁰

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013&print=true

⁹ Olvera, Alberto (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México: un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, CIESAS, México pp. 21, 29, 32.

¹⁰ Canto Chac, Manuel (2008), *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*, en *Política y cultura*, Núm. 30, enero de 2008, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Partiendo de lo anterior, esta investigación retoma el análisis de la participación ciudadana basada en el marco político democrático-participativo, en el cual “la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa”.¹¹

Lo que se espera de la participación ciudadana es que proporcione insumos significativos, oportunos e informados e influencie las decisiones de políticas, estrategias, planes y proyectos en torno a los temas ambientales.

Ahora bien, la palabra “eficacia” viene del latín *efficere*, que a su vez es derivado de *facere* y significa “hacer o lograr”. El Diccionario de la Real Academia Española señala que “eficacia” significa “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”.¹² Algo es eficaz si logra o hace lo que debía hacer. Aplicando estas definiciones a la participación ciudadana -cuya esencia es influir o incidir en el espacio público- podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos previstos.

Por lo tanto, la participación es eficaz si logran los objetivos para los que se ha diseñado y aplicado. Para lograr la eficacia, se debe precisar lo que constituye un “objetivo”. Un objetivo bien definido aclara lo que se busca generar, incluyendo la calidad de lo que se propone. Asimismo, un objetivo debe delimitar el tiempo en que se espera generar un determinado efecto o producto.

¹¹ Olvera, Alberto (2009), *op.cit.*, p. 3.

¹² Mokate, Karen (1999), *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?*, Cepal, Chile, p. 2. En: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

Por tanto, la participación resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada.¹³

Si partimos de que la participación ciudadana es un mecanismo para la construcción de la democracia y también es *per se* un derecho que se debe ejercer en un marco de respeto a los derechos humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— y de superación de cualquier forma de exclusión, discriminación o desigualdad; entonces, para ser efectivo, un Estado democrático debería abrir vías de acercamiento entre los ciudadanos y sus representantes mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, fomentar la construcción de acuerdos entre los distintos poderes y órdenes de gobierno, así como estar atento a las demandas sociales. Además, debe propiciar la participación —en igualdad de condiciones, pero con corresponsabilidad— en el ciclo de las políticas públicas, de modo que los ciudadanos puedan influir en la toma de decisiones que afectan su vida.

Suponemos entonces que el fomento a la participación ciudadana apoyará el desarrollo de un poder político eficaz, responsable, apegado a la ley y comprometido con el bienestar de la sociedad, en donde los logros económicos se traduzcan en mejoras permanentes en la calidad de vida de las presentes generaciones sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

En sentido contrafáctico, al no fomentarse ni estimularse la participación ciudadana en las acciones de gobierno, pudieran generarse, entre otras, las siguientes situaciones:

- 1) Autoritarismo y verticalidad en la toma de decisiones.
- 2) Visión unilateral en la solución de problemas ambientales.
- 3) Favorecimiento del patrimonialismo y un funcionamiento clientelar de las relaciones políticas, y cuyos efectos son la exclusión social y política de amplios sectores de la sociedad.

¹³ *Ídem*

- 4) Formación de un Estado de derecho débil y sometido al control político de las élites con poco diálogo con los diversos sectores de la sociedad.
- 5) Una forma de gobernar sin contrapesos sociales, sin control social y sin visión plural.
- 6) Instituciones ineficientes y no adecuadas a las necesidades de la población.
- 7) Débil capacidad organizativa de los sectores para participar en los mecanismos e instrumentos institucionales.
- 8) Baja incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En las últimas décadas, en América Latina el modelo prevaleciente es el neoliberal, por lo cual, los gobiernos de la región han promovido distintas formas de participación que incorporan a la ciudadanía de diversas maneras en los procesos de gestión y decisión pública, derivadas esencialmente de compromisos internacionales, pero también de estrategias que pretenden mejorar la eficacia de la gestión, aumentar la legitimidad de las instituciones o responder a demandas sociales¹⁴. De este modo, han surgido numerosos espacios institucionalizados de participación ciudadana en la región, incluyendo a México. Dice Alberto J. Olvera, “el proyecto neoliberal necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública, y como un instrumento que puede facilitar la tercerización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por agentes privados... El discurso neoliberal de la participación ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas”.¹⁵

¹⁴ 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*, Siglo XXI, México, p. 56.

¹⁵ Olvera, Alberto J. (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México: Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, CIESAS, México pp. 2-3.

Sin embargo, a pesar de algunos avances registrados a partir de la Conferencia de Río (1992), en varios países latinoamericanos la legislación y políticas para facilitar la implementación de su Principio 10, que habla sobre los derechos a la participación, la información y la justicia en temas ambientales, aún no están desarrollados o encuentran dificultades de implementación.¹⁶

Esto lleva a cuestionarse sobre ¿cómo están funcionando los mecanismos e instrumentos durante las últimas administraciones públicas federales en México?, ¿están sirviendo a la gestión pública?, ¿la participación ciudadana sirve efectivamente para retroalimentar a los tomadores de decisiones en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas públicas ambientales? y ¿responden a las necesidades reales de la población?

Parece existir una brecha entre el discurso de la autoridad y la práctica del ejercicio de la participación; hay numerosos mecanismos e instrumentos, pero muchas veces se tiene la percepción de que solo simulan la participación, lo que pudiera ser la causa de que se genere demagogia y falta de credibilidad en las instituciones.¹⁷

En los países latinoamericanos, incluyendo a México, en múltiples ocasiones las instituciones gubernamentales ofrecen falsas expectativas del alcance de la participación, se manipula, no se consideran sus recomendaciones, no responde a los ciudadanos, o no hay respuesta del alcance de sus propuestas. La participación puede servir tanto para fortalecer la democracia, pero mal conducida puede favorecer el clientelismo, servir a intereses particulares, corporativos o burocráticos.¹⁸

¹⁶ CEPAL (2013), *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151, CEPAL, Chile p. 5.

¹⁷ Comoto, Renaud, (2000), "Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la Gestión Pública", en Sanhuesa, Andrea (2004), *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Santiago de Chile, p. 23.

¹⁸ *Ídem*.

En el caso de México, afirma Olvera, las condiciones para que exista una participación ciudadana virtuosa son difíciles, pues para ello se requieren gobiernos responsables, capacidad de gestión efectiva, profesionalismo, recursos operativos, ciudadanos activos, iniciativas asociativas con capacidades de intervención pública, voluntad política de los gobernantes para dialogar y pactar con los ciudadanos, institucionalidad, así como espacios y mecanismos que sean debidamente aprovechados, elementos que sólo existen marginalmente. Adicionalmente, “a nivel federal hay un gran vacío legislativo tanto en mecanismos de democracia directa como en instancias de participación cotidiana... hay por lo menos 99 iniciativas legislativas relacionadas con este tema que están pendientes de dictamen. Se trata de indecisión política, de miedo a abrir una caja de pandora”.¹⁹ La carencia de una ley de participación ciudadana a nivel federal es un indicador de falta de interés de las autoridades en reformas de fondo de tipo constitucional e institucional, pero también es una realidad que la sociedad civil es débil y fragmentada para exigir sus derechos y presionar para impulsar este tipo de iniciativas.

Inclusive, “en México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos más relevantes. En realidad, atestiguamos el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los actores civiles y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No encontramos en el horizonte simbólico de los actores una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública... nuestro país tiene una abundancia de discursos, leyes e instituciones formalmente participativas. Pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana.”²⁰

¹⁹ Olvera, Alberto J. (2009), *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos estrategias legislativas y retos estratégicos*, CIESAS, México, pp. 4-5.

²⁰ Citado por Alberto J. Olvera (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México: un breve estudio del desarrollo de la cultura y las instituciones participativas y diagnóstico de su*

Los mecanismos de participación agrupan un capital cognitivo, experiencias y acciones de los individuos que los conforman y están influenciados por el contexto político, social, económico y cultural en el que se desenvuelven, además de que no siempre operan bajo un esquema de tipo racional, sino que tienen limitaciones como nivel de conocimientos de los ciudadanos que participan, escaso o nulo presupuesto, poca disponibilidad de tiempo, carencia de información o incapacidad para procesarla, falta de claridad en los objetivos, intereses particulares, es decir tienen una racionalidad limitada.²¹

El mismo texto de Olvera (2009), retoma un estudio realizado por Felipe Hevia (2011) que incluyó un análisis empírico de los numerosos mecanismos de participación ciudadana en todos los campos de las políticas públicas y en la gran mayoría de las instituciones estatales en los últimos años, en donde vislumbra que “la mayor parte de las instancias y formas institucionalizadas de participación en el plano federal se abocan al intercambio de información: las ‘interfaces de contribución’, es decir, experiencias en las cuales la sociedad informa al estado, sobre todo a través de buzones de quejas; de ‘transparencia’, en las que el estado le informa a la sociedad, ante todo vía portales de internet; y los múltiples consejos consultivos de diversa índole son básicamente ‘comunicativos’, pues no pretenden asumir capacidades decisorias (*Ver Anexo 7*). Lamentablemente, hay pocas experiencias relevantes en campos definidos por el poder de decisión, los cuales son de mayor trascendencia para la democratización de la vida pública... La falta de autenticidad de la gran mayoría de los espacios de participación ciudadana en México ha convertido al concepto mismo de participación en una palabra vacía. Recuperar las instancias de participación como espacios reales de intercambio democrático entre Estado y

problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática, México, CIESAS, p. 4.

²¹ Vergara, R. (2012), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, en R. Vergara, *Organización e instituciones*, Siglo XXI Editores, México, pp. 83-91.

ciudadanos es una labor fundamental en la democratización de la vida pública”.²²

En el estudio de Hevia (2011) sobre “instancias públicas de deliberación” (IPD) como las llama, actualizado a enero de 2008, con base en el análisis de 256 leyes federales y otras fuentes, se identificaron 409 órganos colegiados de participación, de los cuales 163 (39%) son socio-estatales, es decir que tienen representación de la sociedad. El mismo concluye que “estos mecanismos son relativamente abundantes, pero opacos....En su mayoría se limitan a la participación de actores intergubernamentales, y las instancias con inclusión de actores no gubernamentales se concentran en consulta y operación... no existe la distribución del poder y se restringe el acceso a la voz pero no al voto... existen serias dificultades de transparencia, sólo 53% entregan algún tipo de información en internet, y sólo 15% entrega información para que los ciudadanos sepan quiénes son los consejeros y qué hacen, lo que muestra déficits de rendición de cuentas... De ahí que está en entredicha no sólo la eficacia de estos mecanismos, sino también su legitimidad... y parecen engrosar la larga lista de la simulación... de la distancia entre el México legal y el México real”.²³

Ahora bien, la presente investigación analizará si las conclusiones del estudio mencionado se replican en los actuales mecanismos e instrumentos de participación ciudadana del sector ambiental federal de México. Esto se complementará con información de otros autores, de entrevistas realizadas a servidores públicos del sector ambiental y a representantes de organizaciones de la sociedad civil, así como la obtenida de documentos oficiales y estudios.

²² Olvera, J. Alberto (2009), *op.cit.* pp. 27-29.

²³ Hevia, Felipe, et.al. (2011), “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, en *Perfiles Latinoamericanos*, número 38, julio-diciembre, Flacso, México, pp. 80-82.

Fuentes de información

Con base en la información del Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental)²⁴, así como de una encuesta diseñada y aplicada en el año 2012 por Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)²⁵, así como entrevistas que diseñé, apliqué y analicé²⁶ de actores sociales, servidores públicos y expertos que trabajan en el sector ambiental, se verificará si:

- 1) La participación ciudadana es un tema prioritario en la agenda del gobierno federal ambiental.
- 2) La participación de la sociedad civil ha sido funcional en los espacios participativos creados por las instituciones ambientales.
- 3) Existe rendición de cuentas de los representantes de la sociedad civil que participan en los órganos colegiados hacia sus representados.
- 4) Se proporciona capacitación, concientización y sensibilización a los servidores públicos y a la ciudadanía en procesos participativos y ambientales.
- 5) Se cuenta con recursos materiales, financieros y humanos para operar los mecanismos e instrumentos de participación.
- 6) Tienen alcance las recomendaciones de los integrantes de los órganos de participación.
- 7) Se aplica la normatividad y la reglamentación de los mecanismos de participación.
- 8) Se difunden los resultados de la participación

²⁴ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental), informes 2013-2014 y 2013-2015*, México.

²⁵ Ocejo, Almudena, et.al. (2013), *Estudio de percepción ciudadana sobre los resultados de la política ambiental federal 2007-2012*, CIESAS, México.

²⁶ Apliqué entrevistas a diversos especialistas, ciudadanos y servidores públicos acerca los problemas, alcances y eficacia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental federal, mismas que se analizarán en el último capítulo del presente estudio.

9) Tienen incidencia las recomendaciones y propuestas ciudadanas en el ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, se investigará si en la práctica, y no solo formalmente, los instrumentos de captación y atención de la demanda ciudadana y los mecanismos de participación con que cuenta el sector ambiental en México, aprovechan eficientemente las visiones, conocimientos, experiencias y necesidades de los ciudadanos interesados por los temas ambientales para definir, con base en ello, las políticas públicas en la materia.

Así, la pregunta de investigación de esta tesis es: ¿por qué el sector ambiental del gobierno federal de México no ha consolidado el funcionamiento de sus instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, que permitan incidir en la toma de decisiones y la mejora de la gestión pública ambiental, tomando como referencia los principios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la materia, que pudieran hacer más eficaz su operación?

Objetivos de la investigación

Los objetivos principales de esta investigación son: 1) *analizar el funcionamiento general de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental federal de México para identificar sus alcances, carencias, eficacia e potencial de incidencia en las políticas públicas y, 2) corroborar si el cumplimiento y la aplicación de los principios establecidos por la OCDE en la materia, mejoraría el desempeño de los espacios deliberativos y los productos de la participación ciudadana en el sector ambiental.*

El presente trabajo busca responder a estos objetivos, tratando de encontrar los elementos y características deficientes de dichos instrumentos y mecanismos para recomendar acciones a seguir para mejorar su efectividad, su diseño institucional, incrementar su eficiencia operativa, su alcance, su nivel de incidencia en las políticas públicas ambientales; verificar si cuando se aplican

debidamente los principios y las recomendaciones de la OCDE en materia de participación, esto pudieran representar una oportunidad para alcanzar dichos objetivos; así como desarrollar líneas de acción que contribuyan al desarrollo de una verdadera democracia participativa en nuestro país.

Hipótesis

Cuando los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental federal de México cumplen con los principios y recomendaciones establecidos por la OCDE, mejora la gestión pública y la toma de decisiones en la solución de los problemas públicos ambientales.

Variable independiente (X): Nivel de cumplimiento de los principios y recomendaciones de la OCDE sobre la participación ciudadana en el sector ambiental federal de México.

Variable dependiente (Y): Mejora de la gestión pública y la toma de decisiones en la solución de los problemas públicos ambientales.

Lo anterior se demostrará utilizando la siguiente metodología de investigación.

Metodología de la investigación

En este trabajo, *Eficacia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental en México*, se utilizará esencialmente un análisis cualitativo. En este sentido, "...el enfoque cualitativo está orientado a identificar aspectos de la realidad social, comprenderlos y descubrir en ellos una lógica implícita. El objetivo de los estudios cualitativos es hallar relaciones causales entre un conjunto de variables, orientadas a identificar y comprender la relación entre variables... es relevante no analizar únicamente qué hacen los sujetos, sino también qué significa para ellos lo que hacen, cuál es el sentido o

significado de sus prácticas y comportamientos.²⁷ Relativo al tipo de información disponible para realizar análisis cualitativo, pueden mencionarse de manera primordial, los discursos y las prácticas sociales captadas mediante dispositivos de intervención tales como *entrevistas* y *observaciones*...”²⁸

La *validez de los estudios cualitativos* “reside en la posibilidad de esclarecer el sentido de la acción social a partir de los indicios recolectados y analizados

²⁷ ¿Por qué utilizar en este estudio el análisis cualitativo? Los beneficios de los métodos de investigación cualitativos para analizar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental federal de México son:

- 1) Identificar mediante el estudio de sus características, estructura, procedimientos internos, operación, etc., sus alcances, carencias, eficacia y potencial de incidencia en las políticas públicas.
- 2) Corroborar si el cumplimiento y aplicación de los principios establecidos por la OCDE en la materia, mejoraría el desempeño de los espacios deliberativos y los productos de la participación ciudadana en el sector ambiental.
- 3) Los métodos de investigación cualitativos y las técnicas de muestreo son ideales para realizar investigaciones basadas en experiencias.
- 4) Los instrumentos para investigaciones cualitativas están diseñados para facilitar el examen del mundo del entrevistado desde su propio punto de vista: proporcionan al entrevistado la oportunidad de contestar una pregunta o examinar un tema a fondo, y al entrevistador la oportunidad de hacer preguntas complementarias. Si el instrumento está demasiado estructurado, no permitirá a los entrevistados presentar su opinión y sus experiencias, mientras que si está demasiado poco estructurado, el resultado puede ser la irrelevancia de muchos de los datos para el estudio.
- 5) Un elemento importante de este enfoque es que se construye a partir de datos empíricos, facilita la comparación, no se pretende generalizar los resultados, no se basa en datos profundos, y se trata de comprender las situaciones y los contextos.
- 6) Puede ser conveniente examinar datos secundarios, que ya han sido compilados por otros:
 - Datos estadísticos existentes.
 - Documentos de política pertinentes.
 - Informes de investigaciones, tanto los publicados en revistas académicas o libros.
 - como los documentos no publicados.
 - Informes de medios de difusión.
- 7) El empleo de variados métodos de investigación (entrevistas, recolección de datos preexistentes, documentos, etc.) y un análisis de sus conclusiones, proporcionará una idea más completa del fenómeno.
- 8) Se puede utilizar un muestreo de crecimiento rápido que consiste en identificar a unos pocos encuestados que satisfacen los criterios del estudio y pedirles que designen a otros que también se ajustan a los criterios. Seguidamente, se entrevista a los designados y se les pide que designen a otros. Este proceso se repite, de preferencia hasta que se alcanza el punto de saturación, es decir, hasta que no se hacen más designaciones.

²⁸ Peláez Gálvez, Arturo (2015), *Guía de estudio de la materia: Metodología III*, Flacso, México, pp. 6-8.

sistemáticamente según la naturaleza de los datos... no postulan relaciones causales, sino que brindan pautas verificables sobre el sentido de la acción social... [también] deriva de la coherencia entre el diseño de la investigación, la naturaleza de la información recabada, el procedimiento para sistematizarla, analizarla y reportarla... la validez [de los estudios cualitativos] reside en su capacidad para señalar con rigor, los significados latentes, los patrones o móviles recurrentes asociados a cierto fenómeno de interés”.²⁹

También nos basaremos en la variante del método de *N-pequeña*, que contempla un reducido número de casos y *pocas unidades de observación*, mediante el cual podremos obtener una mejor observación de los detalles del problema analizado, es decir de las siguientes unidades: instrumentos jurídicos para la participación ciudadana, instrumentos de política pública, órganos consultivos, consultas públicas y acceso a la información; de esta manera podremos definir si la evidencia es sólida o no en relación con los supuestos de la investigación.

Procedimiento

Este análisis incluye una revisión documental de las principales acciones y compromisos internacionales y regionales que ha suscrito el gobierno mexicano y que han orientado la definición de normas y políticas de participación en el sector ambiental.

En el plano nacional, esta revisión incluye la legislación nacional y las políticas en las que se fundamentan los mecanismos de participación ambiental. Los instrumentos normativos que se examinarán comprenden las leyes y reglamentos de los distintos temas ambientales que incorporan este tipo de mecanismos y las políticas de planeación que se establecen a nivel nacional para promover la participación y el acceso a la información. Se enfoca en sobre

²⁹ *Ibidem*, pp. 15-16.

todo en los instrumentos creados por la autoridad ambiental para promover la participación.

Dicho análisis, permitirá identificar los elementos del marco normativo, del andamiaje institucional y las capacidades de recursos humanos, materiales y financieros actuales que favorecen u obstaculizan la construcción de una relación colaborativa entre el Estado y la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de la política ambiental.

Se tomarán como referencia los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, el marco normativo que rige la participación ciudadana y la opinión de diversos actores involucrados en la política ambiental. Ello, con el fin de identificar los avances logrados durante la actual administración 2013 - 2018, así como los retos y desafíos que se presentan a futuro, que sirvan para apoyar la toma de decisiones de las autoridades ambientales en la materia.

Mis *unidades* de análisis son los *instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental en el gobierno federal de México* más representativos y que contengan elementos que pueda comparar:

- Instrumentos jurídicos para la participación ciudadana
- Instrumentos de política pública
- Órganos consultivos participativos
- Consultas públicas
- Acceso a la información

Perspectivas teóricas de la democracia participativa

Se analizará cómo el modelo de *gobernanza ambiental* que concibe la participación proactiva de la sociedad civil para una mejor toma de decisiones de forma democrática, al ampliar la legitimidad, transparencia, justicia social, rendición de cuentas, acceso a la información pública, entre otros, puede ayudar a orientar el diseño, los procesos y productos de los mecanismos e instrumentos participativos del sector ambiental en este mismo sentido.

Se parte del principio que involucrar a la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas aumenta la capacidad de los gobiernos para responder oportunamente a las demandas públicas, construir consensos y mejorar la aceptación y cumplimiento de las decisiones porque las personas se sienten parte de éstas.

Para la sociedad, la posibilidad de participar mediante la formulación de observaciones y propuestas en la agenda de gobierno, mediante los mecanismos e instrumentos instituidos, tiene sentido en la medida en que sus opiniones influyan efectivamente en las decisiones.

Así, la contribución del paradigma teórico de la gobernanza se concibe en el presente trabajo como un marco que aporta elementos para recomendar por qué involucrar a la ciudadanía en la identificación de problemas, así como en la formulación, instrumentación y control de las políticas públicas, anteriormente reservadas esencialmente al gobierno. Es decir, la participación ciudadana contribuye a la mejora de la gestión pública, al facilitar la incorporación de sus opiniones en las distintas etapas de ésta, lo que a la vez se fortalece la democracia y tiende a que los resultados de las políticas públicas sean más efectivos y cercanos a las necesidades la sociedad civil.

Asimismo, la gobernanza ambiental debe estar comprometida con principios éticos, en dónde los actores promuevan la *buena gobernanza* para fomentar de manera proactiva la participación de la sociedad civil en la toma democrática de decisiones y así ampliar su legitimidad; aquí también la transparencia, la justicia social, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la evaluación de la eficiencia administrativa constituyen condiciones necesarias para conformar un buen gobierno.³⁰

Julia Fraga (2008) señala que la gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales y que la solución está en hacerlo junto con la sociedad,

³⁰ Schteingart, Martha (2007), "Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos", en *Estado, metrópoli y políticas sociales*, J.A. Flores Vera (Coord.), Plaza y Valdés, México, pp. 185-193.

y crear una interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad.³¹

En el nuevo panorama ambiental, social e institucional también se transformó la gobernanza ambiental contemporánea en México y en América Latina en general.

La población pobre se hizo más vulnerable ante la degradación del medio ambiente y la mayor fuerza y recurrencia de los desastres climáticos. Surgió una etapa de inconformidad cívica y movilización de grupos contra la exclusión, la pobreza, la desigualdad y las políticas tecnocráticas desde la década de los noventa en la que varios grupos exigieron una mejor redistribución de la riqueza, surgieron movimientos indígenas, de campesinos y de las organizaciones ambientalistas con mayores demandas y una actitud de mayor preocupación y cuidado del medio ambiente.

Las reformas políticas, económicas y los arreglos institucionales tuvieron un papel importante en estas transformaciones, con base en el nuevo modelo global de desarrollo sustentable, con justicia social y un modelo de desarrollo plural e incluyente con amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La participación de estas organizaciones, con posiciones que promueven la justicia social, equidad, inclusión y reducción de la pobreza, se constituyó como un eje de la gobernanza ambiental en la región latinoamericana. En vez de tener una gestión sustentada en el Estado, en las comunidades o en el mercado, la gobernanza participativa tiene como base las alianzas entre actores clave para establecer objetivos, para crear e instrumentar iniciativas, es decir, una especie de modelos de cogestión gobierno - sociedad.³²

³¹ Fraga, Julia (2008), *Descentralización y manejo ambiental: gobernanza costera en México*. CINVESTAV-IPN.

³² Dicen Castro, Hogenboom y Baud (2015): "La gobernanza ambiental es un espacio social de múltiples demandas, objetivos e imágenes de la naturaleza, en el que se negocian compensaciones y prioridades según los intereses de aquellos que son capaces de influir en la toma de decisiones. En América Latina, actualmente están cambiando varios arreglos sociales

A pesar de todo lo anterior, no es seguro que los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana de México permita que las propuestas y demandas sean consideradas en el ciclo de políticas ambientales, es decir, si en la práctica incorporen estas recomendaciones e incidan en la toma de decisiones, pues esto también tiene que acompañarse de instrumentos jurídicos adecuadamente aplicados y de voluntad política de los gobernantes en turno para que se fortalezcan estos espacios y se promueva la búsqueda de soluciones conjuntas gobierno -sociedad acerca de los problemas ambientales.

Al final, es posible que la gobernanza sea el camino hacia sociedades más democráticas y con menor corrupción; sería efectiva si se promueven también el ejercicio de los derechos ciudadanos (participación, igualdad de género, justicia ambiental) bajo los principios la rendición de cuentas, transparencia, inclusión, equidad y protección de los derechos humanos.

Las unidades que observaré en mi estudio son los *instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental en el gobierno federal de México*.

Principios de la OCDE sobre participación ciudadana

A partir de los principios establecidos en el *Manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas* de la Organización para la

e institucionales, a través de la cual la gobernanza ambiental se lleva a cabo. Tendencias como el reposicionamiento del Estado nacional, la aparición de nuevos grupos de elite y el desarrollo de nuevas tecnologías mineras apoyan en gran medida la creciente extracción de recursos para los mercados mundiales, que es la causa de numerosos conflictos ambientales en la región. Al mismo tiempo, sin embargo, los nuevos medios de comunicación, los intercambios de conocimientos, la mayor atención a los derechos sociales y el fortalecimiento de las organizaciones de base crean oportunidades para que los grupos marginados limiten o contrarresten los procesos políticos y económicos verticalistas que afectan considerablemente la vida de aquellos cuya voz es limitada”, p. 32.

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³³ se construirá el marco analítico mediante el cual se evaluará tanto la naturaleza como la eficiencia de los mecanismos e instrumentos de participación existentes en México en el sector ambiental federal.

Se consideraron los postulados de la OCDE por constituir una referencia importante en el debate sobre estos temas en el ámbito de internacional y por ser un compromiso político de los países miembros, incluyendo México, para dar los pasos necesarios en la “implementación de un marco de política adecuado para fortalecer el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones” (OCDE, 2008).

El modelo propuesto para analizar la participación ciudadana institucional en el sector ambiental se desarrollará a partir de conceptos y principios de desarrollo sustentable que conciben a la participación ciudadana como un componente central de la gestión ambiental; en los lineamientos que propone la OCDE a los servidores públicos para informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en las políticas públicas y en algunas las recomendaciones que brinda la Organización de Estados Americanos (OEA) para que los países de la región promuevan la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sustentable.

Asimismo, la *Guía de principios* de la OCDE mencionada busca convertirse en una “Recomendación del Consejo”. Esto implicaría un compromiso político de los países miembros, entre ellos México, de dar los pasos necesarios para “implementar un marco de política adecuado para fortalecer el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones”.

Por su parte, la definición de la OCDE para entender los tipos de relación Estado-ciudadanía que se pueden establecer para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, nos permiten identificar el tipo de participación que

³³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2006), *Manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Secretaría de la Función Pública, México.

favorecen los distintos órganos y mecanismos institucionales del sector ambiental.³⁴

Finalmente, retomaré los principios de participación de la OCDE³⁵ para analizar el desempeño que ellos tienen en los mecanismos del sector ambiental a la luz de los resultados de los componentes cualitativos (y en algunos casos cuantitativos) del estudio. Los principios que se evalúan son:

- 1) *Compromiso*: es la necesidad de que haya en todos los niveles del servicio público fomento y determinación a favor de la información, consulta y participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.
- 2) *Derechos respaldados por ley*: obligación del Estado de responder a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.
- 3) *Claridad*: se deben establecer objetivos claros, límites y alcances de la participación en cada mecanismo, así como las responsabilidades de las partes participantes (servidores públicos y ciudadanos).
- 4) *Oportunidad*: momento en el que se incorpora la participación en el ciclo de las políticas públicas. Se sugiere que sea lo antes posible en el proceso de elaboración de políticas y a lo largo de todo el ciclo de implementación y evaluación.
- 5) *Objetividad e inclusión*: la información proporcionada por la autoridad durante el diseño de una política debe ser objetiva, completa y accesible. Todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades en las

³⁴ De acuerdo con la OCDE, la relación entre ambos sujetos es de tres tipos:

- 1) *Información (relación unidireccional)*: el gobierno produce y presenta información para los ciudadanos. Puede ser como resultado de la demanda (vía acceso a la información) o de la oferta (información proactiva).
- 2) *Consulta (relación bi-direccional)*: los ciudadanos tienen oportunidad de proveer retroalimentación al gobierno. El supuesto para que esto funcione es que el gobierno debe haber definido previamente el tema sobre el cual necesita el insumo ciudadano.
- 3) *Participación activa (relación de socios)*: Los ciudadanos participan activamente en el ciclo de las políticas públicas. Reconoce el papel y conocimiento de los ciudadanos para proponer alternativas de política y ser tomadas en cuenta, aunque la responsabilidad de la decisión final recaiga sobre el gobierno como último responsable del ciclo de política pública.

³⁵ *Ibidem*, pp. 94-98.

diversas modalidades de participación, trato igualitario en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información y participación en la toma de decisiones.

- 6) *Recursos*: los gobiernos tiene que fomentar que la ciudadanía participe y provea los medios que se necesiten para hacerlo. Es necesario considerar los recursos financieros, humanos y técnicos para que la participación sea eficaz.
- 7) *Coordinación*: los mecanismos e iniciativas de involucramiento ciudadano deben estar articulados con los distintos niveles de gobierno, unidades y dependencias, y con otras políticas públicas, para que exista coherencia y flexibilidad en el seguimiento de recomendaciones de la ciudadanía, el seguimiento de las consultas públicas, y se evite la duplicidad y burocratismo en las tareas.
- 8) *Rendición de cuentas*: los gobiernos tienen la obligación de informar a los participantes cómo se utilizaron sus insumos.
- 9) *Evaluación*: las instituciones públicas deben contar con instrumentos, herramientas y sistemas de evaluación de los resultados de la participación.
- 10) *Ciudadanía activa y construcción de capacidades*: las instituciones públicas se benefician de la ciudadanía activa, dinámica y participativa, por lo que deben instrumentar programas de educación, sensibilización y construcción de capacidades dirigidos a la sociedad civil.

Estos principios representan la concepción sustantiva de la participación ciudadana, y son una guía para el diseño de las políticas encaminadas a mejorar la gestión pública mediante el ejercicio de una participación ciudadana efectiva, con mecanismos eficientes y bajo un esquema de inclusión y transparencia.

En este marco, resulta indispensable que los instrumentos diseñados para que los ciudadanos accedan a información y sean consultados, cumplan efectivamente con los principios que anteriormente se describen con miras a

que los derechos garantizados en la legislación puedan ejercerlos todos los ciudadanos durante todo el ciclo de políticas ambientales.

Eficacia de los espacios deliberativos en el sector ambiental federal de México

Para analizar el funcionamiento de los mecanismos de participación y la efectividad que en la práctica han tenido para informar, consultar e involucrar a los ciudadanos así como su incidencia en la política pública en México, se retomaron los resultados de una *encuesta* aplicada por el CIESAS a actores sociales y servidores públicos que trabajan o han trabajado en el sector ambiental.³⁶ La información se complementó con la realización de *entrevistas* a informantes clave y con experiencia en estos temas: secretarios técnicos de los órganos de participación ciudadana, servidores públicos del sector ambiental, actores sociales, así como integrantes de los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de la Semarnat.

Los objetivos fueron: 1) documentar y aprovechar la experiencia de estos actores para identificar cuál es el nivel de incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el sector ambiental; 2) identificar las fortalezas y debilidades de los mecanismos de participación ciudadana; y 3) escuchar de viva voz y de personas que han experimentado de primera mano cómo funcionan y conocen los alcances y el potencial de dichos mecanismos para identificar mejoras más viables que se deberían instrumentar.

Todos los resultados se cruzaron con los citados principios de la OCDE y me apoyé para medir estos indicadores en el *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental* de la Semarnat (*IPC Ambiental*), que es una herramienta para impulsar la participación informada, activa y efectiva de la sociedad en la política ambiental, bajo principios de inclusión, igualdad y equidad, mide o contabiliza las actividades que el gobierno federal hace para y con la

³⁶ Ocejo, Almudena, et.al., *Estudio de percepción ciudadana sobre los resultados de la política ambiental federal 2007-2012*, CIESAS, México.

ciudadanía, cuántas personas participan y, de la misma, forma cuánto cuesta la participación en cada uno de los citados mecanismos.

Cabe destacar que el medio ambiente es un sector de la administración pública federal que cuenta con diversos y numerosos mecanismos de participación ciudadana, con el andamiaje jurídico e institucional para su constitución, sin embargo, es incierto si los mismos permiten que las propuestas y demandas ciudadanas sean incorporadas en el ciclo de políticas públicas o bien su falta de eficacia “esté más bien en función de los contextos políticos que de la bondad intrínseca de los diseños institucionales, aunque seguramente éstos contribuyen de manera importante a facilitar el éxito de los procesos participativos”.³⁷

Se aspira a una concepción sustantiva de la participación ciudadana, es decir, una participación que efectivamente tenga consecuencias concretas en el mejoramiento de la gestión pública y el ejercicio de ciudadanía ambiental.³⁸

En ambos casos, se trata de avanzar hacia la construcción de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía, basado en el esquema de trabajo colaborativo que la gestión del medio ambiente requiere.

³⁷ Canto Chac, Manuel (2008), *op.cit.*

³⁸ Esto puede ser posible por una parte, a través de la creación y fortalecimiento de aquellos mecanismos de participación que desde su concepción consideren el involucramiento ciudadano como uno de los insumos en la toma de decisiones. Por otra parte, resulta indispensable que los instrumentos diseñados para que los ciudadanos accedan a información y sean consultados, efectivamente cumplan con sus objetivos y con los principios que aquí se describen con miras a que los derechos garantizados en la legislación puedan ejercerlos.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

Conceptualización de la participación ciudadana

La *participación ciudadana* tiene múltiples enfoques y acepciones. Para algunos autores comprende distintas prácticas y expresiones sociales que se basan en diversidad de contenidos y enfoques por medio de los cuales se producen alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión y toman parte en las decisiones sobre asuntos públicos, bajo un contexto democrático. Otros la consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor al Estado y que pretende influir sobre las políticas públicas; o bien una forma en que la sociedad, individual o colectivamente, responde a la convocatoria efectuada por la autoridad en los espacios institucionales que designa o crea para ello.³⁹

Bajo cualquiera de dichos enfoques y definiciones, la participación ciudadana está íntimamente relacionada con el concepto de democracia. Generalmente, el término *democracia*, como lo señala Norberto Bobbio, designa “la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo”,⁴⁰ y la define como el conjunto de reglas procesales, de las cuales la principal es la regla de la mayoría.⁴¹ Por lo que la democracia, como proceso, es un elemento

³⁹ Vargas Solano, Néstor y Manuel Alejandro Galván Gómez (2014), *La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 236. Consultado en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/21.pdf>

⁴⁰ Citado por: Villareal Martínez, María Teresa, (2000), “Participación ciudadana y políticas públicas”, en *Décimo Certamen de Ensayo Político*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, p. 31.

Consultado en:

http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

⁴¹ Bobbio, Norberto (1994), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 19.

indispensable para lograr la igualdad de derechos para todos, la libertad y la justicia, así como también una forma de cultura.

La generación de una *cultura democrática* es un proceso que se va construyendo a lo largo del tiempo, en el que los caracteres y los contenidos democráticos van permeando los espacios de la vida social y política, desde los hábitos cotidianos hasta los procesos y vínculos institucionales. Hacia este objetivo es a donde debería enfocarse la gestión pública, proporcionando mayores espacios a la participación de las comunidades y sociedades en las políticas públicas. Subirats considera que el proceso para la conformación de las políticas públicas es una “serie de *decisiones o acciones*, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes *actores*, públicos y no públicos –cuyos *recursos, nexos institucionales e intereses varían*– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como *colectivo*”.⁴²

Por tanto, un Estado democrático debe considerar las demandas sociales, económicas, políticas y culturales de la población, debe tener en cuenta la participación de la sociedad civil, debe responder al interés colectivo.⁴³

⁴² Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Madrid, p. 37.

⁴³ Guillermo O’Donnel (2007), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de democracia, estado y ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, FIMART S.A.C., Perú, p. 51. Enuncia once cualidades del Estado democrático: 1) un sistema legal y los funcionarios respectivos que garantizan que las elecciones sean realmente competitivas e institucionalizadas; 2) un sistema legal que incluye reglas que sancionan y garantizan, y eventualmente promueven la extensión de los derechos de la ciudadanía y con ellos del desarrollo humano; 3) un sistema legal e institucional que contiene reglas y procedimientos orientados a la resolución pacífica de conflictos; 4) instituciones de *accountability* horizontal dotadas de recursos y que funcionan adecuadamente; 5) un poder judicial que resuelve con rapidez y de acuerdo a la legalidad democrática los casos que le son sometidos y permite el acceso al mismo de sectores desfavorecidos; 6) la actuación eficaz de las burocracias, adecuada al sistema legal y conforme a las metas establecidas por las autoridades constitucionalmente habilitadas para decidir las; 7) la existencia de una carrera del servicio público en instituciones estatales a la que se accede por medio de exámenes competitivos; 8) un trato equitativo y respetuoso a todos los ciudadanos de parte de las burocracias estatales; 9) la existencia de normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia en los procesos decisorios y la instrumentación de políticas; 10) instancias institucionalizadas para consultas, discusión e intercambios de información con participación de todos los sectores sociales y 11) la actuación constructiva, respetuosa y de

Se pueden distinguir diversos tipos de participación, así como contextualizar el papel que desempeña el marco institucional para promover o limitar su eficacia. Desde la perspectiva de la *gobernanza*, se considera la participación ciudadana como el involucramiento de los individuos en el espacio público, como ciudadanos integrantes de una comunidad política.⁴⁴ Es decir, la participación es un proceso que involucra al Estado y a la sociedad (organizada o individualmente), quienes interactúan para tomar decisiones o para buscar soluciones a problemas públicos. Bajo esta concepción, se asume que ser participante es ser corresponsable, y que los destinatarios de las políticas no sólo son beneficiarios o receptores, sino también son protagonistas activos.

La participación como una forma de control social de la democracia representativa y como exigencia de derechos de ciudadanía, tiene diversas expresiones. Se distingue la *participación social*, de la *comunitaria*, la *política* y la *ciudadana*. La primera se refiere a la capacidad de los individuos para organizarse y seguir objetivos comunes, en donde el principal interlocutor son otras instituciones sociales y no el Estado; la segunda implica la organización de los individuos para el logro de servicios sociales o de beneficencia en donde la intervención estatal no es primordial; la tercera tiene que ver con el ejercicio del sufragio y la cuarta es aquélla que se refiere a la *intervención de los ciudadanos en acciones de carácter público* para defender sus intereses, relación que pone en contacto directo a la ciudadanía con el Estado en el diseño de los objetivos colectivos y los métodos para su realización.⁴⁵

diálogo por parte del sistema legal y las instituciones de gobierno que reconoce las demandas de los ciudadanos y, particularmente, de sectores históricamente reprimidos o excluidos.

⁴⁴ Villarreal Martínez, María Teresa, (2000), *op. cit.*, pp. 31-32.

⁴⁵ Castro Suarez, Roque, (2000), *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras*, Clacso, pp. 1-5:

Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf>. Cunill Grau, Nuria, (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD y Nueva Sociedad, Venezuela.

De acuerdo con Alicia Ziccardi⁴⁶, la *participación ciudadana*, a diferencia de otras formas de participación (comunitaria, política, etc.), se refiere específicamente a que los ciudadanos intervengan en las actividades públicas, pero para que dicha participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales. Es un *derecho democrático*, como menciona Felipe Hevia: “la política pública es la herramienta por la cual el Estado cumple con sus responsabilidades para garantizar el ejercicio de los derechos en todos sus ciudadanos”.⁴⁷ Por lo tanto, la participación es un elemento esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno.

La participación formal es la contenida en el marco legal, normativo e institucional; la no formal o autónoma es la que se organiza desde la propia sociedad y no desde los órganos de gobierno.⁴⁸

Esta diferenciación ha sido retomada en la Estrategia Nacional de Participación y Atención Ciudadana del Sector Ambiental de México (Enapci),⁴⁹ así como por la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible,⁵⁰ cuando se define la *participación ciudadana* como las formas de acción individual o colectiva que tienen por interlocutor a un gobierno o autoridad, mediante las cuales las

⁴⁶ Ziccardi, Alicia, (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, p. 3.

⁴⁷ Hevia de la Jara, Felipe, 2005, “El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna”, en Alejandro Monsiváis G. (compilador), *Políticas de transparencia ciudadana: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI y Centro Mexicano para la Filantropía, México, pp. 70-71.

⁴⁸ Ziccardi, Alicia, (2004), “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en Ziccardi, Alicia, Coordinadora, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, p. 250.

⁴⁹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008), *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (Enapci)*, Semarnat, México, p. 8.

⁵⁰ Organización de los Estados Americanos Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (2001), *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*, OEA, Washington, D.C., p. 1.

personas expresan sus preocupaciones, necesidades, intereses y puntos de vista, con el fin de resolver problemas públicos, o influir en las diversas etapas del ciclo de las políticas públicas y en la toma de decisiones ambientales, sea mediante formas de participación formales o no formales.

En la presente investigación utilizaremos el concepto de *participación ciudadana institucionalizada o formal*, entendida como el proceso en el que los miembros de la sociedad – de manera individual u organizada– se involucran en la búsqueda de soluciones sobre los asuntos públicos, participando del derecho que le confiere la Constitución, u otro instrumento legal, a cualquier ciudadano de participar en igualdad de condiciones. Lo anterior implica la *voluntad* y capacidad tanto del Estado como de la sociedad civil, de construir mecanismos institucionales capaces de *conciliar acuerdos*, en condiciones de respeto, igualdad y reconocimiento mutuo.⁵¹

Para la sociedad, la posibilidad de participar mediante la formulación de observaciones y propuestas en la agenda pública gubernamental a través de los mecanismos e instrumentos instituidos, tiene sentido en la medida en que sus opiniones influyan efectivamente en las decisiones.⁵²

⁵¹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000), *op.cit.*, p. 8.

⁵² Los *beneficios* que brinda la participación ciudadana son, entre otros, que: 1) desarrolla la capacidad ser corresponsable; 2) los ciudadanos pueden hacer valiosas sus aportaciones a los procesos de planeación y ejecución en razón de su conocimiento de las condiciones, deseos y necesidades locales; 3) desarrolla habilidades en los ciudadanos para la administración pública; 4) contribuye a la atomización de la sociedad civil al establecer metas comunes; 5) enaltece la autoestima de las personas y comunidades que participan en los proyectos y programas desinados al bien común. Para el gobierno, la participación de los ciudadanos: 1) posee un valor democrático, ya que facilita a la sociedad exigir responsabilidades a los servidores públicos; 2) contribuye a la transparencia en la gestión pública; 3) combate la apatía política; 4) legitima los actos de gobierno; e) genera mayor credibilidad en la rendición de cuentas, entre otros. Brodsky Bawdet, Ricardo (1994), “Participación Ciudadana”, en *Temas de participación*, División de organizaciones sociales, Chile, tomado de Riffos Gutiérrez, Margarita H., “Conflictos ambientales y participación ciudadana en el ámbito de la infraestructura vial urbana”, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile, consultado en: <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/1774/TTRASO%20431.pdf?sequence=1>, pp. 56-58.

En este sentido, la ciudadanía es cada vez más consciente de sus derechos y obligaciones civiles, de ahí la importancia de que los gobiernos promuevan su participación e inclusión en las agendas y asuntos públicos, promuevan la transparencia, la doten de información veraz, oportuna y precisa, con respeto de la diversidad cultural y garantizando los mismos derechos y oportunidades a hombres, mujeres y a los diversos sectores sociales.

Gobernanza ambiental

El concepto *gobernanza*, o *governance*, se ha desarrollado sobre todo en la teoría política angloamericana y es de aparición reciente en las ciencias políticas.⁵³ La Real Academia Española la define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre Estado, la sociedad civil y el mercado”.⁵⁴ También suele relacionarse con la *eficacia*, *calidad* y *correcta intervención* del Estado, lo que a su vez otorga a éste buena parte de su *legitimidad*.⁵⁵

Dentro de la vastedad de significados acerca de la gobernanza, se reconoce un hilo conductor que indica que el *poder* político del *gobierno* o *Estado* se ha *segmentado* y que el ámbito entre lo público y lo privado comienza a desvanecerse, provocado entre otros aspectos por la diversidad, pluralidad,

⁵³ Porras, Francisco (2006), “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”, en *Secuencia*, Núm. 69, pp. 163-182.

⁵⁴ Real Academia Española, edición del tricentenario, versión electrónica de la 23ª edición, <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>.

⁵⁵ Jon Pierre considera que la *gobernanza* es un término confuso, por lo que ha derivado en un concepto “sombrija” bajo el cual es posible contemplar una variedad de fenómenos tales como redes, administración pública, coordinación de sectores de la economía, gobierno corporativo, *buen gobierno* y como una reforma promovida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Podemos entender el concepto de gobernanza como una *estructura* (jerarquías, redes, mercados, y comunidades) y como *proceso* (timoneo o coordinación).

multiplicidad, dinamismo y complejidad de las sociedades en el contexto de la globalización contemporánea.⁵⁶

En este sentido, la gobernanza responde a un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en donde ésta mediante redes, organizaciones no gubernamentales, cooperativas y otras formas asociativas, desempeñan un rol de soporte, complemento o apoyo a los nuevos procesos y formas de gobernar.

Existe otra variante conceptual que es la *nueva gobernanza*⁵⁷ y se enfoca en la coordinación de la acción colectiva, más allá de la subordinación en los procesos de la toma de decisiones. Es decir, se lleva a cabo este modelo de gobernar mediante procesos de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Por tanto, y en particular en el tema de esta investigación, *Eficacia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental en México*, la nueva gobernanza implica la descentralización de la dirección social, en donde la sociedad ya no puede ser dirigida o controlada por un centro único de inteligencia (gobierno o Estado), sino que los instrumentos sociales de control y dirección de la naturaleza y la sociedad están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores.

El deterioro de los ecosistemas y del medio ambiente durante los últimos 30 años ha sido resultado de un modelo de crecimiento económico no sustentable y de políticas ambientales de bajo impacto en sectores estratégicos de la economía nacional, con graves consecuencias para el medio ambiente y las condiciones de vida de la población, principalmente de los sectores más empobrecidos. Por ello, se requiere establecer nuevas formas de *gobernanza ambiental*, más eficaces y socialmente balanceadas, que permitan institucionalizar la relación entre gobierno y grupos de interés, negociar

⁵⁶ Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México p. 80.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 99.

intereses contrapuestos y disminuir conflictos, para determinar así la manera en que se deben ejecutar las políticas públicas y ejercer el poder.

Asimismo, la gobernanza ambiental está relacionada con principios éticos, en donde las instituciones de gobierno están comprometidas con la *buena gobernanza* para fomentar de manera proactiva la participación de la sociedad civil en la toma democrática de decisiones y así ampliar su legitimidad. Aquí también la transparencia, la justicia social, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la evaluación de la eficiencia administrativa constituyen condiciones necesarias para conformar un buen gobierno.⁵⁸

En el nuevo panorama ambiental, social e institucional descrito anteriormente, también se transformó la gobernanza ambiental contemporánea en México y en América Latina en general.

Desde la década de los noventa, se ha visto que la población pobre se ha hecho más vulnerable a la degradación del medio ambiente y a los recurrentes desastres generados por el cambio climático. Surgió, entonces, una etapa de inconformidad cívica y movilización de grupos contra la exclusión, la pobreza, la desigualdad y las políticas tecnocráticas en la que varios grupos exigieron una mejor redistribución de la riqueza, emergieron movimientos indígenas, de campesinos y de las organizaciones ambientalistas con mayores demandas y una actitud de mayor preocupación y cuidado del medio ambiente.

Ante tal situación, se han impulsado reformas políticas, económicas y los arreglos institucionales que han pretendido transformar esa realidad, con base en el nuevo modelo global de *desarrollo sustentable*, con justicia social y un modelo de desarrollo plural e incluyente con amplia participación de diversos actores y organizaciones de la sociedad civil.

⁵⁸ Schteingart, Martha (2007), "Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos", en *Estado, metrópoli y políticas sociales*, J.A., Flores Vera (Coord.), Plaza y Valdés, México, pp. 185-193.

En este sentido, Castro, Hogenboom y Baud también definen la *gobernanza ambiental* como “el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes”.⁵⁹

La participación de las organizaciones de la sociedad civil, con posiciones que promueven la justicia social, equidad, inclusión y reducción de la pobreza, se constituyó como un eje de la gobernanza ambiental en la región latinoamericana.

Dicen Castro, Hogenboom y Baud, “la gobernanza ambiental es un espacio social de múltiples demandas, objetivos e imágenes de la naturaleza, en el que se negocian compensaciones y prioridades según los intereses de aquellos que son capaces de influir en la toma de decisiones. En América Latina, actualmente están cambiando varios arreglos sociales e institucionales, a través de los cuales la gobernanza ambiental se lleva a cabo. Tendencias como el reposicionamiento del Estado nacional, la aparición de nuevos grupos de élite y el desarrollo de nuevas tecnologías mineras apoyan en gran medida la creciente extracción de recursos para los mercados mundiales, que es la causa de numerosos conflictos ambientales en la región. Al mismo tiempo, sin embargo, los nuevos medios de comunicación, los intercambios de conocimientos, la mayor atención a los derechos sociales y el fortalecimiento de las organizaciones de base crean oportunidades para que los grupos marginados limiten o contrarresten los procesos políticos y económicos verticalistas que afectan considerablemente la vida de aquellos cuya voz es limitada”.⁶⁰

⁵⁹ De Castro Fabio, Hogenboom Bárbara y Baud Michiel, coordinadores, *Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada*, CLACSO, Argentina, 2015, p. 18.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 32.

En las últimas décadas el gobierno y la ciudadanía han comenzado a compartir las tareas y responsabilidades⁶¹ para afrontar y resolver los problemas sociales y económicos, por lo que están olvidando el trabajo independiente y aislado para dar paso a la *cooperación*. Este comportamiento se debe a la pérdida de la capacidad del Estado para resolver los cada vez mayores y más complejos problemas públicos, y para gobernar a la sociedad contemporánea para procurar adecuados niveles de calidad de vida, seguridad y bienestar.

Las circunstancias contemporáneas muestran que ningún actor social, político o económico es lo demasiado fuerte para imponer a los demás una determinada línea de comportamiento o para trasladar los costos de la solución de los problemas públicos a otros actores y así obtener ganancias exclusivas. Dice J. Kooiman, “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos el poder suficiente para dominar unilateralmente”.⁶²

Los gobiernos en el contexto mundial tienen cada vez más retos y necesidad de adaptarse a múltiples cambios, innovaciones científicas y tecnológicas, lidiar con los problemas derivados de la globalización, comercio internacional, integraciones, intercambios culturales, problemas políticos, económicos y sociales, que configuran sociedades complejas y diversas con nuevos retos, que al no ser atendidas adecuadamente, ponen en cuestionamiento a las mismas estructuras de poder, en donde las instituciones y organizaciones experimentan situaciones de incertidumbre y conflicto, al punto de debilitar las democracias y generar conflictos.⁶³

⁶¹ Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 69-136.

⁶² Kooiman, J. (2003), “Governing as Governance”. Londres: Sage, Erasmus University, Rotterdam, en <https://us.sagepub.com/en-us/nam/governing-as-governance/book225057>.

⁶³ Los nuevos modelos o fórmulas de interacción entre el gobierno y la sociedad, que constituyen el tránsito del gobierno a la gobernanza, los encontramos en las diversas áreas de

En estas circunstancias, la modernización de la administración pública es fundamental para generar una buena gobernanza, contar con personal competente, enfrentar la complejidad de las funciones del Estado, promover la competitividad y el desarrollo económico y social. Se requieren nuevas formas, procesos, estructuras organizativas y funcionales de gobernar; es decir, una modernización de la gestión pública de manera integral y articulada.

Por tanto, desde la perspectiva del paradigma de la *gobernanza*, el Estado en sus diversos niveles de gobierno, múltiples dependencias y con sus diversas estructuras, resultan insuficientes para responder a las innumerables variantes sociales, temáticas, problemáticas y abarcar toda la actividad pública; ante ello, entran en el escenario diversos actores sociales, colectivos, redes ciudadanas, organizaciones no gubernamentales, instituciones de voluntariado, organizaciones filantrópicas, entre otros con mayor impulso que antes. Constituye pues la síntesis de la transformación que refleja el debilitamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad en el que se percibe el cambio de roles y de las funciones en la gestión pública.⁶⁴

La administración pública actual, también demanda una reforma administrativa basada en el *paradigma de la gobernanza* como proceso de interacción entre los niveles de gobierno -nacional, regional, local- y, a su vez, de éstos con la sociedad civil organizada, los diversos actores, grupos de interés, empresarios y comunidades involucradas, no solo para afrontar los problemas más álgidos, sino para involucrarse en la solución a los problemas nacionales de forma consensuada y comprometida.

Así, la gobernanza impulsa nuevos fenómenos como el *gobierno en red*, no obstante, ya otros acercamientos habían explorado la participación de redes en la elaboración de políticas públicas, la gobernanza progresa en relación con sus

políticas públicas como en medio ambiente, desarrollo social, salud y educación, en las que los sujetos colectivos y los actores son mayormente interdependientes.

⁶⁴ Aguilar, Luis F. (2006), pp. 76-79.

precedentes en tanto que destaca su carácter intersectorial, interinstitucional y multinivel bajo la perspectiva de factores estructurales.⁶⁵

Para el Banco Mundial *gobernanza* es el *ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación*, la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo, en dónde éste únicamente es posible mediante la adopción de *reformas estructurales* que mejoren las condiciones de justicia, equidad social y rendición de cuentas, lo que a su vez se logra con la *participación de actores e instituciones de todos los sectores sociales*.⁶⁶

Esta institución financiera internacional propone *indicadores para medir la gobernanza* bajo el concepto de “*buen gobierno*” como forma de volver operativo el concepto, no obstante recibir constantes críticas. Los datos sobre los cuales se desarrollan los indicadores son de muy diversas fuentes, como las encuestas de opinión a los sectores empresarial y social, elaboradas por empresas encuestadoras certificadas con estándares internacionales.⁶⁷

⁶⁵ No obstante, se pueden señalar también algunas *debilidades del paradigma de la gobernanza*, desde el punto de vista teórico, metodológico y empírico: 1) aunque se reconoce como un esquema de orden institucional moderno e innovador, las redes son susceptibles de concentración del ejercicio del poder en ciertos grupos monopólicos, por lo que provocan condiciones de privatización de la gestión pública en algunos casos y creación de privilegios; 2) bajo este modelo es más complicada la rendición de cuentas, en virtud de que la responsabilidad de la gestión pública queda dispersa entre los innumerables actores; 3) en muchas ocasiones se cuestiona la legitimidad de los integrantes de una red porque generalmente no provienen de procesos de elección y representación democrática; 4) se cuestiona frecuente la informalidad y falta de racionalidad de gestión en los procesos existentes en y entre las redes, contraviniendo principios básicos de la administración pública como la eficiencia y racionalidad de recursos; 5) en el ámbito académico no hay suficientes estudios, o no son muy profundos, acerca del papel que desempeñan los actores sociales en la gestión pública; 6) dispersión de poder y de control del Estado para atender los diversos problemas públicos y garantizar el bien público, ante una intervención más activa de diversos actores sociales en el quehacer de gobierno.

⁶⁶ Porras, Francisco (2007), “Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Núm. 83, p. 163.

⁶⁷ Los indicadores que toma en cuenta el Banco Mundial para la elaboración de los *indicadores económicos, políticos e institucionales de gobernanza* contienen algunas de las siguientes

El modelo de gobernanza concebido por el Banco Mundial, es también una referencia para esta investigación, pues: 1) dicho enfoque proporciona elementos para evaluar y medir los resultados de la gestión pública (en este caso de los mecanismos e instrumentos del sector ambiental en México) de forma concreta, con base en indicadores debidamente contruidos; 2) constituye una herramienta útil tomando en consideración la aspiración hacia un mejor gobierno/mejor gobernación (*a better governance*) basado en la prevalencia de la legalidad, el combate a la corrupción, la rendición de cuentas, transparencia y una gestión pública eficiente; 3) ayuda a la instrumentación eficaz de las políticas, en nuestro caso las ambientales, que proporcionan instrumentos valiosos para evaluar la calidad de la información que sobre el medio ambiente poseen los ciudadanos de México, que contribuyan a los procesos de toma de decisiones y contar con ciudadanos formados e informados que emiten recomendaciones de calidad e inciden en la agenda pública.⁶⁸

Ahora bien, la *gobernanza por redes* o modelo anglosajón de la gobernanza, se basa en la idea de que se ha evolucionado de los modelos centralizadores o unitarios de gobierno, hacia las redes caracterizadas por ser auto-organizadas e interdependientes, considerando que el gobierno debe mejorar sus capacidades para el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Bajo este modelo, el proceso de gobernar necesita de las capacidades para timonear, navegar y mezclar.⁶⁹ Esto indica que en las sociedades contemporáneas se está gobernando más por redes que por las clásicas jerarquías, y esto es una

características: 1) *voz y rendición de cuentas*: el grado en que los ciudadanos de un país participan en la elección de sus gobernantes, *libertad de asociación*, expresión y apertura en medios de comunicación; 2) *efectividad del gobierno*: la valoración de la *calidad de los servicios públicos y del desempeño de los servidores públicos*, así como la calidad, credibilidad y compromiso por parte del gobierno acerca de las políticas públicas comprometidas e instrumentas; 3) *estado de derecho*: se evalúa la *confianza en el cumplimiento de la ley*.

⁶⁸ Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 82-84.

⁶⁹ Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, Edgard Elgar, Argentina y FLACSO, México, pp. 212-214.

muestra de la incapacidad de las formas de gobernar tradicionales y un empoderamiento de diversos actores sociales en la vida pública, provocado por la desconfianza y la desilusión.

Sin embargo, este esquema “ideal” contrasta con la realidad, pues sabemos que muchas veces los sistemas son mezclas complejas y contradictorias de principios y aspiraciones políticas, pues a saber, “la lucha ideológica que desde la década de los ochenta han venido librando los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy por hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina, el neoliberal y el democrático- participativo, teniendo siempre como trasfondo cultural, tanto en un caso como en otro, los remanentes, más o menos vivos y actuantes en cada país, del proyecto autoritario ...En México, la limitada experiencia nacional... (acerca de) las formas de la democracia directa abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aun, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas”.⁷⁰

Así, tampoco es seguro que la proliferación de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana promovidos desde el gobierno, permita que las propuestas y demandas sean incorporadas en el ciclo de políticas ambientales, es decir, si en la práctica realmente exista incidencia en la toma de decisiones. Sin olvidar que debe acompañarse de instrumentos jurídicos adecuadamente aplicados y de voluntad política de los gobernantes en turno para que se fortalezcan estos espacios y se promueva la búsqueda de soluciones conjuntas gobierno – sociedad sobre problemas ambientales.⁷¹

⁷⁰ Olvera, Alberto (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México...*, p. 3.

⁷¹ Promover la participación ciudadana implica: 1) la voluntad y capacidad del Estado y de la sociedad para construir espacios en los cuales los ciudadanos, sin importar su edad y condición social, étnica, civil y/o religiosa, intercambien experiencias y puntos de vista que deriven en acuerdos por consenso, en condiciones de respeto, igualdad y reconocimiento mutuo; 2) incluye

El concepto de gobernanza ambiental ha sido adoptado en instrumentos de política como el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (Promarnat), al que se refiere como el “estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores sociales, que considera estructuras y procesos mediante los cuales éstos llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones conjuntas. Reconoce que la capacidad de dar rumbo a la sociedad va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social, así como de las capacidades de la ciudadanía para aportar conocimiento y experiencia, así como vigilar y controlar las acciones de gobierno”.⁷² De acuerdo con esta cita, éste sería el modelo de gobernanza ambiental que se aplica en la actual administración de gobierno.

En conclusión, es deseable la instrumentación de una gobernanza eficaz, con amplia participación de los diversos sectores sociales en los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el sector ambiental federal de México, como una vía que oriente hacia instituciones gubernamentales más democráticas, sobre todo si a la vez se promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos a la participación, libertad de expresión, asociación, información y justicia ambiental, enmarcada en los principios de rendición de cuentas, transparencia, inclusión, equidad y protección de los derechos humanos.

a ciudadanos concededores de sus derechos y conscientes de sus obligaciones de contribuir al bien común, respetar los derechos de los demás y de respetar los valores comunitarios; 3) que en las acciones de involucramiento de la ciudadanía en cualquiera de las etapas de la política ambiental, se definan con precisión los fines y alcances que se persiguen, para que las organizaciones sociales, redes y gobierno hagan de estos mecanismos auténticos espacios de colaboración y corresponsabilidad en la toma de decisiones.

⁷² *Promarnat 2013-2018*, Semarnat, p. 124.

Tipos o niveles de la participación ciudadana

Es posible clasificar o distinguir distintos tipos o niveles de participación ciudadana⁷³, es decir, clasificarla con base en el grado de intervención de la ciudadanía en asuntos públicos; por lo que puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia integral entre esos dos actores:

- 1) *Acceso a la información*: es un requisito para todo nivel de participación y constituye la base o inicio de cualquier proceso participativo. Para que un proceso de participación ciudadana sea pertinente, consistente y efectivo es necesario que la información sobre la materia que se abordará se encuentre disponible de manera oportuna, completa y fácilmente para quien lo requiera. El ejemplo en México es el Plataforma Nacional de Transparencia, antes sistema Infomex, mediante el cual los ciudadanos pueden solicitar toda la información pública de la Federación.⁷⁴
- 2) *Consultivo*: representa el grado de influencia básico de los actores en los asuntos públicos. Se ejerce cuando la ciudadanía participa dando su opinión y haciendo aportaciones a los temas que se presentan, sin que ello obligue a quienes toman las decisiones.⁷⁵ Un ejemplo de este nivel son los

⁷³ Los niveles de participación se refieren a los distintos grados de obligatoriedad e influencia que tienen las propuestas de la sociedad civil, que forma parte de un proceso participativo, para la contraparte pública que la ha convocado a participar. Red de Desarrollo Sostenible (1999), *Los niveles de participación*, Honduras, en:
http://ns.rds.org.hn/participacion_ciudadana/legislacion/niveles_de_part/index.html

⁷⁴ <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁷⁵ En este nivel se presentan dos modalidades: 1) *consultivo sin respuesta obligatoria*: en este caso las opiniones de la ciudadanía son un insumo para las decisiones de la autoridad, pero ésta no se compromete a dar cuenta de los resultados de las opiniones ciudadanas y de cómo fueron o no incorporadas en la toma de decisión; es decir, no se establecen otros pasos que vinculen al participante y sus opiniones con quien las recibe y; 2) *consultivo con respuesta obligatoria*: lo distintivo en esta modalidad es que la opinión y postura de los consultados debe ser respondida por quienes las solicitan o reciben, dando cuenta de su recepción y de la forma en la cual se usaron.

consejos o comités de tipo consultivo, como los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat.⁷⁶

- 3) *Decisorio*: aquí los actores tienen incidencia directa en la toma de decisiones, ya que su opinión o posición es vinculante. De esta forma, la autoridad se obliga tanto a integrar o considerar las opiniones y posiciones consensuadas de la ciudadanía, como a ejecutarlas en los términos establecidos. Como los Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) que son órganos colegiados de integración mixta, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica.⁷⁷
- 4) *Co-gestión*: este nivel corresponde al grado de influencia máxima de la sociedad civil acerca de los asuntos públicos. Aquí la participación adquiere una singularidad de procesos e instancias de trabajo constante, con cierta permanencia en el tiempo y con el carácter de negociación, en los que los actores, de común acuerdo toman las decisiones conjuntas.⁷⁸

Así, refiriéndonos a los tipos de la participación, a diferencia de los mecanismos de información en los que la comunicación entre el Estado y la ciudadanía es unidireccional, los mecanismos de consulta y participación activa contemplan un flujo de comunicación entre ambas partes, que resulta necesario para por un lado obtener una participación social informada y oportuna y, por el otro, retroalimentar el proceso para influir en la toma de decisiones. Para que se consolide una ciudadanía participativa y que exista la posibilidad de avanzar hacia una gestión ambiental incluyente se necesita la existencia de estos flujos

⁷⁶ <http://ccds.semarnat.gob.mx/>

⁷⁷ <http://www.conagua.gob.mx/atlas/impacto38.html>

⁷⁸ Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, "Bases políticas y marco conceptual de los manuales de participación ciudadana para los instrumentos del sistema regional de planificación", Chile, 2010, p. 19

<https://www.goredelosrios.cl/cultura2/wp-content/uploads/2016/02/Bases-Políticas-y-Marco-Conceptual-de-los-Manuales-de-Participación-Ciudadana-para-los-Instrumentos-del-Sistema-Regional.pdf>

de información constantes, permanentes y abiertos que se mueven en ambos sentidos.⁷⁹

Principios y recomendaciones de la OCDE en materia de participación ciudadana

Como ha quedado de manifiesto en el apartado correspondiente a la metodología de este trabajo, el marco que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es de utilidad para un análisis a nivel de *dimensiones* de la *participación* y de sus *principios rectores*, también para relacionar el nivel de incidencia y eficacia de los mecanismos e instrumentos de participación, así como por constituir una referencia importante en el debate sobre estos temas en el ámbito internacional. El *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, deriva de un informe de la organización que lleva el mismo nombre, y es:

Una guía del usuario concebida para servidores públicos de los países miembros de la OCDE y de los países no miembros... Proporciona un 'mapa carretero' que ayudará a la implementación de estructuras sólidas destinadas a informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El manual toma en cuenta la gran diversidad de países, sus contextos, objetivos y las medidas tomadas para fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Por lo tanto, no es normativo ni propone soluciones preconcebidas. Busca más bien clarificar los retos y las alternativas más importantes que enfrentan los poderes públicos cuando tienen que elaborar e implementar medidas para garantizar el acceso a la información y crear posibilidades de consulta y participación del público en sus respectivos países... El objetivo del manual es proporcionar asistencia práctica a los servidores públicos preocupados en reforzar las relaciones de sus instituciones con los ciudadanos... presenta conclusiones de las prácticas más avanzadas al

⁷⁹ *Enapci* (2008), Semarnat, pp. 15-20.

día de hoy referentes a la información, la consulta y la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas...conjuga ejemplos, conceptos y análisis e ideas y consejos basados en la práctica...se dirige a una amplia variedad de servidores públicos que ejercen funciones, ubicados en contextos muy diversos...toman en cuenta, refuerzan y complementan a las instituciones formales del sistema democrático y su proceso.⁸⁰

Adicionalmente, esta “Guía de principios” de la OCDE busca convertirse en una “Recomendación del Consejo”. Esto implicaría un compromiso político de los países miembros, entre ellos México, de dar los pasos necesarios para “implementar un marco de política adecuado para fortalecer el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones”.⁸¹

Los principios que propone la OCDE⁸² para garantizar relaciones armónicas de información, consulta y participación, son los siguientes.⁸³

Principio de compromiso

*Es necesario que exista en todos los niveles impulso y determinación sin fallas a favor de la información, la consulta y la participación activa del público en la toma de decisiones, tanto de parte de los operadores políticos como de los funcionarios de alto nivel y de los servidores públicos.*⁸⁴

Para la ejecución de este principio se demanda liderazgo y un fuerte compromiso en términos de información, consulta y participación activa en la elaboración de políticas públicas a todos los niveles, por parte de los

⁸⁰ OCDE, (2001), *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Secretaría de la Función Pública, México, pp. 5-11.

⁸¹ *Ibídem*, p. 4.

⁸² *Ibídem*, pp. 93-98.

⁸³ A pesar de que cada principio responde a objetivos específicos, todos ellos tienen una estrecha relación y su ejecución implica cambios en el comportamiento de los demás.

⁸⁴ *Ibídem*, p. 94.

funcionarios públicos del más alto nivel, tomadores de decisiones, como los administradores públicos de ventanilla.

Requiere de *sensibilización* a las autoridades sobre su función para impulsar procesos de toma de decisiones abiertos, transparentes y responsables, fomentar el *intercambio de información*, evaluación de su gestión, dar soporte selectivo y dirigido a los mismos mediante elaboración e aplicación de *programas de formación*, códigos de conducta, normas y acciones de sensibilización en la materia.

Principio de derechos

*Los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, a comunicar sus respuestas, a ser consultados y a participar activamente en la toma de decisiones sobre políticas públicas deben asentarse sólidamente en la legislación y en las políticas seguidas. Debe también definirse claramente la obligación de la administración a responder a los ciudadanos que ejercen sus derechos. Las autoridades independientes encargadas de una misión de control, o su equivalente, desempeñan un papel esencial en el respeto de estos derechos.*⁸⁵

Para su instrumentación y buena práctica se requiere que los servidores públicos conozcan y apliquen las leyes y normas; puede ser útil proporcionarles apoyo y recomendaciones; reforzar a las autoridades independientes encargadas del control, sea mediante procedimientos establecidos o de organismos especializados; sensibilizar al público, utilizar los diversos medios de información, programas educativos y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

⁸⁵ *Ídem.*

Principio de claridad

Conviene definir claramente desde el principio los objetivos, así como los límites en materia de información, consulta y participación activa del público durante la toma de decisiones sobre políticas públicas. El papel y las responsabilidades de los ciudadanos (cuando proporcionan un feed-back) y de la administración pública (en las decisiones en temas que son su responsabilidad) deben establecerse claramente.⁸⁶

El cumplimiento de este principio evita la generación de falsas expectativas sobre lo que pretende la autoridad en los espacios de participación; el peso que tendrán las contribuciones ciudadanas y la utilidad que se les dará. Se deben elaborar y dar a conocer a los ciudadanos, desde el principio, los objetivos, establecer los compromisos –como dar retroalimentación, proporcionar los resultados de una consulta- y el nivel que se le dará a sus recomendaciones o contribuciones.

Todos estos elementos le brindan al ciudadano certeza y confianza sobre el papel que desempeña en el proceso de participación.

La falta de claridad sobre el alcance y propósitos de los mecanismos y espacios deliberativos, repercuten en baja calidad de la participación y disminuye el compromiso de las autoridades para promoverla.

Principio de calendario u oportunidad

La consulta y la participación activa del público deben tener lugar, en la medida de lo posible, al iniciar la concepción de las políticas públicas, a fin de contar con un espectro más amplio de soluciones factibles y aumentar las posibilidades de éxito de la implementación de las medidas. Hay que darse tiempo suficiente para que la consulta y la participación sean eficaces. Es

⁸⁶ *Ibíd*em, p. 95.

*necesario garantizar información al público en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.*⁸⁷

Se debe comenzar con tiempo la evaluación de las necesidades de información y los medios idóneos para incorporar al público en todo el ciclo de las políticas públicas; proporcionarle información de manera oportuna y previa a la consulta; ser realista, considerando en el calendario de toma de decisiones el tiempo requerido para la información y consulta al público, tener en cuenta la agenda presupuestal y programática de las decisiones de gobierno.

Las garantías que las disposiciones legales otorgan a los ciudadanos para ser informados y consultados y el acceso de un mayor número de personas a Internet y medios electrónicos, han hecho más eficiente tanto la difusión de convocatorias de participación como de los temas sujetos a consulta.⁸⁸

Principio de objetividad e inclusión

*La información entregada por la institución durante la fase de concepción de una política, debe ser objetiva, completa y accesible. Los ciudadanos deben gozar de un trato igualitario en el ejercicio de su derecho de acceder a la información y de participar en la toma de decisiones.*⁸⁹

Para la efectividad de este principio es necesario establecer normas sobre servicios y soportes de información, emitir recomendaciones y cumplirlas mediante procedimientos internos para su seguimiento y evaluación. Además de especificar reglas claras para consultar al público; elaborar documentos

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ Es preciso señalar que los mecanismos de consulta del sector ambiental en México, están diseñados para incluir los intereses y propuestas sociales básicamente en las fases de planeación, ya sea a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática o a partir de las consultas públicas en los distintos temas de la agenda ambiental. La efectiva inclusión de tales intereses y propuestas, depende de la oportunidad con la que se consulte y se brinda información, es decir, antes de que la política se haya planeado.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 96.

orientadores para los servidores públicos, códigos de consulta y programas formativos.

También se debe considerar este principio de acceso a la información, utilizando múltiples canales de transmisión y para la consulta, impresa, electrónica, por internet. Se deberá proporcionar la información en un lenguaje claro y sencillo, lenguaje ciudadano. También, adaptar los procedimientos de consulta y participación a los requerimientos de los ciudadanos.

Incluye la necesidad de establecer sistemas de apelación y hacerlos respetar, creando y difundiendo los medios de que disponen los ciudadanos para que sus derechos de acceso a la información, la consulta y la participación sean reconocidos, como son procedimientos de reclamo, justicia y denuncias ambientales, por ejemplo.

Principio de recursos

Para que la información, la consulta y la participación activa del público en el proceso de toma de decisiones sean eficaces, es necesario contar con los recursos económicos, humanos y técnicos apropiados. Los servidores públicos deben contar con calificación, apoyo y formación adecuados. La existencia de una cultura administrativa que apoye sus esfuerzos es de suma importancia.⁹⁰

Este principio se refiere a los recursos financieros que los gobiernos requieren para instrumentar políticas y mecanismos de participación consistentes y perdurables.

Los Estados tienen que fomentar que la ciudadanía participe y debe proveer los medios que se necesiten para hacerlo. Para la eficacia en los procesos de información, consulta y participación activa del público es necesario considerar los recursos financieros, humanos y técnicos. También, crear competencias por medio de programas de formación especializada, manuales prácticos, e

⁹⁰ *Ídem.*

intercambios sistemáticos de información. Además de fomentar las relaciones gobierno-ciudadanía en toda la administración pública.

Principio de coordinación

Las iniciativas de los poderes públicos para informar, recopilar las respuestas de la ciudadanía y consultarlos, deben coordinarse para mejorar la administración de los conocimientos, garantizar la coherencia de las políticas y evitar la repetición de tareas, así como el riesgo de “cansancio” ante los procedimientos de consulta. Los esfuerzos de coordinación no deben reducir la capacidad de innovación y flexibilidad de los diferentes componentes de las instituciones públicas.⁹¹

Las iniciativas y mecanismos de participación ciudadana deben estar articulados con los distintos niveles de gobierno, agencias o dependencias, así como con otras políticas públicas. Este principio hace referencia a la coordinación de las responsabilidades de los entes públicos relacionados con la información y consulta a la ciudadanía y la recopilación e integración de sus propuestas, de tal forma, que las políticas de participación sean coherentes, eviten duplicidad de actividades y disminuyan el riesgo de burocratismo y “agotamiento” en relación con los procedimientos de consulta.

En lo que respecta a la participación y consulta ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, corresponde al área responsable de determinado tema ambiental la coordinación de la participación, siguiendo los procedimientos de planeación de las consultas e integración de los resultados, de acuerdo con la normatividad correspondiente.

En los casos en los que no hay procedimientos regulados y cuando el tema de participación es competencia de varias áreas, la coordinación es más espontánea y está sujeta a los intereses o iniciativas de los servidores públicos en turno. En estos casos, resulta impredecible el resultado que pueda tener el

⁹¹ *Ibidem*, p. 97.

proceso de participación, ya que las condiciones y propósitos del mecanismo establecido dependen, en gran medida, de la buena o mala comunicación entre las áreas o dependencias.

Es también importante la creación de redes de servidores públicos responsables de las actividades de información, consulta y participación en las instituciones de gobierno y deberán reunirse regularmente para intercambiar ideas, soluciones, prácticas y saberes; con lo cual se incentiva la innovación, se identifican y difunden casos reales y se genera una sinergia de aprendizaje compartido.

El tema de la coordinación involucra no solo a las autoridades sino también al desempeño y operación de los mecanismos de participación.

Principio de rendición de cuentas

La administración pública tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos sobre el uso de la información proporcionada, cuando solicita respuestas, opiniones o la participación activa del público. Las medidas que buscan garantizar la publicidad y transparencia en la toma de decisiones, así como la aceptación de verificación y control externos, son esenciales para responsabilizar a las instituciones públicas.⁹²

Las autoridades tienen la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos sobre el uso de la información que éstos proporcionaron; este principio requiere la aplicación de medidas que garanticen la transparencia en la toma de decisiones y la verificación de sus acciones por algún tipo de control externo a las autoridades.

Se indicará oportunamente el calendario de decisiones que se tomarán y la forma en que los ciudadanos pueden emitir sus comentarios y sugerencias; asimismo se precisará la forma en que fueron evaluadas, rechazadas o integradas sus contribuciones a las decisiones adoptadas. También es preciso

⁹² *Ídem.*

determinar responsabilidades y delimitar las tareas de cada servicio y funcionario.

Principio de evaluación

Las instituciones públicas deben disponer de instrumentos, información y medios para evaluar sus resultados en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, a fin de adaptarse a las nuevas exigencias y a los cambios en los entornos en el que se elaboran las políticas.⁹³

Esto incluye la recopilación de datos sobre los principales aspectos de las iniciativas, la elaboración de herramientas para la evaluación y el impulso para que los ciudadanos también evalúen.⁹⁴

Principio de ciudadanía activa y construcción de capacidades

Las instituciones públicas se benefician con la existencia de ciudadanos activos y con el dinamismo de la sociedad civil. Pueden tomar medidas concretas para facilitar el acceso a la información y la participación del público, sensibilizarlo más, reforzar el sentido cívico y las competencias de los ciudadanos y apoyar a la creación de capacidades que favorezcan la acción de las organizaciones de la sociedad civil.⁹⁵

⁹³ *Ibidem*, p. 98.

⁹⁴ Tanto la complejidad que caracteriza a los sistemas ambientales como la temporalidad en que los efectos de cualquier intervención se manifiestan, dificulta aún más el establecimiento de mecanismos de evaluación en las políticas públicas en estas temáticas. No obstante, y pesar de que dichas evaluaciones requieren elementos técnicos y científicos, las importantes aportaciones que la sociedad puede dar gracias al conocimiento y experiencia de la gente (y por supuesto, las organizaciones) sobre su entorno, es un valor que se ha usado muy poco en la evaluación de la gestión pública.

⁹⁵ *Ídem*.

Se aspira a una concepción sustantiva de la participación ciudadana, es decir, una participación que efectivamente tenga consecuencias concretas en el mejoramiento de la gestión pública.

Para su ejecución es preciso invertir en la educación de los ciudadanos e incentivarlos mediante un sistema jurídico-político favorable, otorgarles apoyo y emprender coparticipaciones, mediante el diálogo y comunicación permanente.

Por una parte, esto puede ser posible a través de la creación y fortalecimiento de los mecanismos de participación que desde su creación contemplen el involucramiento ciudadano como uno de los insumos en la toma de decisiones.

Por otra parte, resulta indispensable que los instrumentos diseñados para que los ciudadanos accedan a información y sean consultados, efectivamente cumplan con sus objetivos y con los citados principios de la OCDE para que los derechos establecidos en la legislación puedan ejercerlos los ciudadanos durante todo el ciclo de las políticas ambientales.⁹⁶

⁹⁶ *Ibidem*, p. 5.

CAPÍTULO 3

ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR AMBIENTAL DE MÉXICO

Contexto internacional de la participación en el sector ambiental

Diversos sucesos históricos llamaron la atención de la sociedad civil en la década de los años setenta del pasado siglo que tuvieron un impacto importante en la protección del medio ambiente y el surgimiento de la participación ciudadana en este tema; tales acontecimientos fueron, entre otros, la guerra química y bacteriológica en Vietnam; la propagación de plantas nucleares; la conmemoración en 1970 del primer “Día de la Tierra” en Estados Unidos de América; la publicación del primer reporte del Club de Roma en 1971, denominado “Los límites del crecimiento”, que subrayaba los riesgos a los que se enfrentaría la humanidad a mediados del siglo XXI en caso de continuar con las tasas de crecimiento demográfico y económico que predominaban en esa década, los procesos de industrialización, los patrones de producción y consumo de los países desarrollados, entre otros.⁹⁷

Ante la presión social, varios gobiernos del mundo comenzaron a tomar medidas frente al deterioro ambiental cada vez más creciente, lo que se consumó en la celebración en 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, también conocida como Conferencia de Estocolmo.⁹⁸ En materia de participación ciudadana, los especialistas han señalado que esta Conferencia marcó un parteaguas, no sólo por la asistencia

⁹⁷ Véase Barba Pérez, Regina (1998), “Participación de organizaciones gubernamentales ambientalistas”, en Barba Pérez, Regina (coordinadora y compiladora), *La guía ambiental*, Unión de Grupos Ambientalistas, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), México 2004, para conocer mayores antecedentes de la participación ciudadana en temas ambientales.

⁹⁸ Los resultados más relevantes de este gran encuentro internacional fueron la concientización global sobre los problemas del medio ambiente, el intercambio de experiencias sobre su deterioro, la necesidad de impulsar un desarrollo económico sustentable y el reconocimiento de la necesidad de impulsar la construcción de vías institucionales para resolver estos asuntos.

sin precedentes de las ONG (organizaciones no gubernamentales), hoy también denominadas organizaciones de la sociedad civil (OSC), sino porque a partir de entonces se introdujo la participación de la ciudadanía en el sistema de las Naciones Unidas⁹⁹ A partir de dicha Conferencia también se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual estableció desde 1973 una sección especial para la colaboración con la sociedad civil y desde el año 2000 organiza Foros Sociales previos a las Reuniones Ministeriales en los que se allegan de las aportaciones de la ciudadanía para retroalimentar a los ministros de medio ambiente de todos los países signatarios.¹⁰⁰

En los antecedentes de la política ambiental que hoy conocemos están considerados, en buena parte, los espacios de participación ciudadana que surgieron en la década de los años ochenta, como respuesta a los movimientos ambientalistas que demandaban modelos de desarrollo más justos y amigables con el medio ambiente y el tránsito hacia un régimen más democrático, y el fortalecimiento y multiplicación de organizaciones civiles que se especializaban en temas ambientales. Derivado de estos acontecimientos, en 1983 la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió que se integrara la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, la cual determinó que la protección del medio ambiente y el crecimiento económico y social se tenían que tratar como partes integrantes de un mismo contenido y, para ello, empleó el término *desarrollo sustentable* que se describe como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones” (Informe Brundtland, 1987).¹⁰¹

⁹⁹ Guerra, Luis Manuel (1994), “La participación de las organizaciones no gubernamentales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (compiladores), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, SRE, FCE, México, pp.337-341.

¹⁰⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Aliados naturales. El PNUMA y la sociedad civil*, PNUMA, 2004.

¹⁰¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Nuestro Futuro Común*, The World Commission on Environment and Development, NY, 1987.

Sin embargo, el nuevo paradigma de desarrollo sustentable se consolidó a partir de la Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (CNUMAD) y los programas de acción internacionales y regionales, que definieron los objetivos y características del marco normativo y las políticas que los países deberían seguir para instrumentar el principio de *participación ciudadana* en la toma de decisiones en asuntos ambientales.

La CNUMAD celebrada en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, es el antecedente más importante para entender las acciones que actualmente se emprenden en los ámbitos nacional e internacional para proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y el derecho de la sociedad a participar en la solución de los problemas públicos de manera incluyente, informada y democrática.

Los principios y acuerdos que se desprenden de dicho instrumento internacional sientan las bases para el desarrollo de las instituciones y mecanismos con los que actualmente cuentan los países para gestionar, preservar y cuidar el medio ambiente. En esta Conferencia, conocida como *Cumbre de la Tierra* o *Conferencia de Río*, el desarrollo sustentable representa el nuevo paradigma de una sociedad justa, próspera y ambientalmente equilibrada cuya consecución requiere de individuos informados y participativos en las decisiones que afectan el medio ambiente.¹⁰²

Bajo este nuevo marco, la protección del medio ambiente deja de ser una tarea exclusiva de los gobiernos nacionales y se abre paso hacia procesos abiertos e incluyentes de gestión ambiental, entendida ésta como “un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en los que diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el

¹⁰² El Programa 21, conocido como la Agenda 21 que aprueban los 178 países participantes en esta Cumbre, reconocen en cuatro apartados que la información, participación y apropiación social de las iniciativas ambientales son elementos que garantizan su sustentabilidad. En la Cumbre de Río se aprueban la Convención sobre el Cambio Climático, sobre la Diversidad Biológica; contra la Desertificación; la Declaración de Principios sobre los Bosques; y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente”.¹⁰³

El principal instrumento que surgió en la *Cumbre de la Tierra* fue la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, que se integra por 27 principios que señalan los derechos y las obligaciones de las naciones en la búsqueda del progreso, vinculándolo con el bienestar de la humanidad. El *Principio 10* de esta declaración promueve el derecho de acceso a la información, la participación y la justicia ambiental, y es uno de los principales referentes que desde entonces tienen las organizaciones internacionales, los Estados y los distintos sectores de la sociedad para exigir procesos transparentes y participativos en decisiones que afecten el medio ambiente. En éste se establece que:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (Declaración de Río, 1992).*¹⁰⁴

Si bien el grado de avance en la implementación de este principio es distinto en cada país, es indudable la influencia que ha tenido en las instituciones de los Estados nacionales. De 1992 a la fecha, más de 100 países crearon leyes de acceso a la información ambiental, más de 120 establecieron disposiciones

¹⁰³ Rodríguez Becerra, Manuel y Guillermo Espinosa (2016), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas*, Universidad de los Andes, Colombia, p. 7.

¹⁰⁴ PNUMA, 2004, p. 13.

institucionales de participación en temas ambientales y 45 constituyeron cortes y tribunales ambientales.

Por su parte, la Agenda 21, otro de los instrumentos surgidos de la CNUMAD, incluye en la mayor parte de sus capítulos recomendaciones para que la sociedad se involucre en la toma de decisiones de manera permanente. Se propone un programa de acción que describe los objetivos y actividades específicas que los países deben considerar para alcanzar los principios de la Declaración de Río (*ver Anexo 1*).

El apartado que dedica la Agenda 21 para fortalecer el papel de los *grupos principales* como les llama, describe las funciones que deberían desarrollar los grupos y sectores específicos de la población para el uso, mejoramiento, protección y conservación del medio ambiente mediante el desarrollo sustentable, incluyendo: 1) comunidades locales, mujeres, indígenas, jóvenes y niños, como colectivos más vulnerables a la degradación ambiental y con un gran potencial de transformación de su entorno; 2) las industrias; 3) las organizaciones sociales; 4) los sindicatos y los agricultores; y 5) la comunidad científica y tecnológica.¹⁰⁵

En materia de *información ambiental*, se reconoce el valor que tienen los sistemas de información, los indicadores y todos aquellos procedimientos de generación, procesamiento y difusión de información que sean útiles en el diseño, adopción y evaluación de políticas. Se enfatiza la necesidad de “transformar la información existente en formas que sean más útiles para la adopción de decisiones y en orientarla hacia diversos grupos de usuarios (...) estableciendo mecanismos para convertir las evaluaciones científicas y socioeconómicas en información adecuada para la planificación y la información

¹⁰⁵ Este programa de acción les da a las organizaciones de la sociedad civil el carácter de socias en la ejecución de la agenda del desarrollo. Considerando la variedad de experiencia y capacidades que ellas tienen en distintas esferas, la Agenda 21 manifiesta la necesidad de crear alianzas no sólo para generar consensos en las iniciativas de desarrollo, sino también para enriquecer la toma de decisiones haciendo el mejor uso de sus capacidades.

Ver: Agenda 21, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

pública”.¹⁰⁶ Estos son compromisos fundamentales de cuya consecución depende, tanto la eficacia y trascendencia de las políticas ambientales como la construcción de una sociedad ambientalmente responsable y participativa.¹⁰⁷

En materia de *educación ambiental*, se enfatiza la importancia de la cooperación y el diálogo con los diversos sectores de la sociedad para preparar y difundir materiales formativos en materia de medio ambiente y desarrollo y nuevamente, se les da un papel protagónico a las organizaciones sociales, grupos de mujeres y poblaciones indígenas para promover este tipo de instrumentos. Para aumentar la conciencia del público, se propone a los países crear organismos consultivos de información pública en materia de medio ambiente y desarrollo y fomentar la participación de los ciudadanos en los debates sobre políticas y evaluaciones ambientales.

Por su parte, las *autoridades locales* son reconocidas desde la Cumbre de Río como las instancias gubernamentales con el mayor potencial de incorporar a las comunidades en la gestión ambiental y de resolver los desafíos sociales y ambientales a nivel local. En este sentido, la Agenda 21 reconoce que gran parte de los procesos de participación ciudadana debe ocurrir a través de mecanismos que vinculen a las comunidades con los gobiernos locales y establece la necesidad de incrementar las capacidades de estos últimos, en la ordenación del medio ambiente y la promoción del desarrollo. Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos para consultar y generar consensos en la aprobación de una Agenda 21 local en donde se definen

¹⁰⁶ Agenda 21, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>.

¹⁰⁷ La *Convención sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales*, adoptada en 1998 en la ciudad danesa de Aarhus, es el acuerdo regional más importante para instrumentar el Principio 10 de la Declaración de Río y que ha inspirado la creación de marcos institucionales a nivel internacional encaminados a “levantar el velo sobre el secreto ambiental y fortalecer el derecho a saber de los ciudadanos”, Quiroga Martínez, Rayen (2002), “Información y participación en el desarrollo de la sustentabilidad en América Latina”, en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (compiladores), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, INE, UAM y PNUMA, México, p. 4.

estrategias de desarrollo participativas. Dicho instrumento reconoce que la creación de canales de participación y el empoderamiento de las autoridades locales son requisitos fundamentales para que la sociedad conozca y tenga accesos a la toma de decisiones.¹⁰⁸

Por otra parte, el 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que tiene como objetivo robustecer la conciencia pública a nivel mundial acerca de la problemática vinculada al cambio climático. En el artículo 4 de la Convención, se obliga a las partes a promover y apoyar la educación, capacitación y sensibilización de la población en relación con el cambio climático con la participación más amplia posible, incluyendo a los organismos no gubernamentales.¹⁰⁹

En este contexto de reconocimiento internacional de los problemas ambientales, y a iniciativa de la sociedad civil, se inició un proyecto denominado la *Carta de la Tierra* en el 2002, el cual se concluyó años después por medio del proceso de consulta más abierto y participativo que se haya llevado a cabo a

¹⁰⁸ A partir de los principios de la Declaración de Río y de las acciones previstas en su Agenda 21, la inclusión de la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas ambientales implica para los gobiernos nacionales la evolución hacia una nueva relación con la ciudadanía, garantizándole el derecho a la información, la consulta y la participación activa en las distintas fases de la política pública.

¹⁰⁹ En 1997 se llevó a cabo un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas para analizar los avances en la ejecución de la Agenda 21 en los ámbitos internacional y nacional. Cinco años después, se ratificaron los principios y acciones acordadas en Brasil y se hizo un recuento de las Convenciones y de algunas instituciones nacionales que incorporaron los objetivos de la Cumbre de la Tierra.

El Informe de 1992 del Secretario General de Naciones Unidas recuperó los acuerdos de las otras Convenciones producto también de la Cumbre de Río, es decir, la de Diversidad Biológica (1992), Cambio Climático (1992) y Lucha contra la Desertificación (1994). En todas ellas se reconoce la necesidad de informar a los ciudadanos, de que participen en la política pública y se incorporen en la toma de decisiones gubernamentales. Asimismo, se ratificó el Principio 20 de la Declaración de Río y las acciones definidas en la Agenda 21 sobre el papel de la mujer en la promoción del desarrollo y la ordenación del medio ambiente, y se reconocen los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos (1993), en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995) y en la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Véase: ONU, CMNUCC (1992), Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático* (CMNUCC), pp. 7-11.

nivel mundial para llegar a un consenso global respecto de los valores y principios para un futuro sustentable. En ella, se hace énfasis en la necesidad de promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones en la toma de decisiones para una sociedad global justa, sustentable y pacífica.¹¹⁰

Los compromisos plasmados en los documentos mencionados representan bases importantes para forjar los denominados *derechos de tercera generación* que, aunque según las circunstancias de cada país, se irán integrando en las instituciones de cada uno de ellos para fortalecer en términos formales los fundamentos para el avance hacia esquemas más participativos en las políticas de medio ambiente y desarrollo.

Destaco el caso del Convenio sobre Diversidad Biológica, pues el principio de participación es uno de los ejes transversales del tratado, y entre sus objetivos establece:

La participación en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como la financiación apropiada.¹¹¹

De la misma manera, reconoce la relevancia de la participación de los interesados, de las personas que poseen los conocimientos, como los pueblos indígenas y comunidades locales, para la conservación de la diversidad biológica, la participación del público en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y la participación de las organizaciones de la sociedad civil

¹¹⁰ El principio IV de dicha Carta "*Democracia, no violencia y paz*", en el inciso 13 destaca: "Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia". Secretaría Internacional de la Carta de la Tierra y Centro Carta de la Tierra de Educación para el Desarrollo Sostenible en la Universidad de la Paz, Carta de la Tierra, San José de Costa Rica, www.cartadelatierra.org

¹¹¹ Artículo 1 del CDB.

dedicadas a las conservación y utilización sustentable de la diversidad biológica como observadores durante las Conferencias de las Partes.¹¹²

A partir de 1997, el PNUMA promovió el *Programa Regional de Ciudadanía Ambiental Global* (PRCAG) con el propósito de impulsar el entendimiento sobre las obligaciones éticas que vinculan a la sociedad con los recursos naturales del planeta de acuerdo con nuestro rol social, es decir los derechos y las responsabilidades de cada actor social frente al ambiente, todo ello ligado a dos nociones claves comprendidas en el concepto de ciudadano: igualdad y participación.

El concepto de *ciudadanía ambiental global* implica un mejor conocimiento de la situación del medio ambiente y utilizar esa información como herramienta individual y colectiva para una acción ambiental ciudadana responsable. Se busca una evolución de la vida en sociedad que revalore el contenido de la relación político-social entre individuos y grupos, en la perspectiva de construir un nuevo pacto social en el que el ambiente sea un factor básico a preservar y, con ello, asegurar la sobrevivencia de la humanidad.¹¹³

La importancia del proyecto reside en su intención de vincular a la sociedad civil en actividades de política ambiental. Ello representa un avance en las relaciones institucionales de los gobiernos y las comunidades, al tratar de hacer compatibles modos de actuar y formular proyectos orientados al bien común.¹¹⁴

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se desarrolló en Johannesburgo, Sudáfrica en 2002, no tuvo grandes implicaciones en materia

¹¹² Artículos 8, inciso J; 14 y 23.

¹¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, en <http://www.parlatino.org/pdf/temas-especiales/pnuma/documentos/ciudadania-ambiental-2.pdf>, pp. 2-17.

En el PRCAG se promueve la formación de redes organizadas para participar en el desarrollo de actividades de fomento de una ciudadanía global y con enfoque en cuatro grandes temas: cambio climático, biodiversidad, destrucción de la capa de ozono y aguas internacionales. En Latinoamérica, el proyecto se impulsó en Perú, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Cuba y Argentina.

¹¹⁴ Ídem.

de participación e información ambiental.¹¹⁵ A pesar de ello, tanto los eventos preparatorios como el programa mismo de la Cumbre se caracterizaron por una presencia importante de actores de la sociedad civil, especialmente de redes de jóvenes y de organizaciones no gubernamentales de alcance regional e internacional. Una década después de Río, las organizaciones ambientales se habían multiplicado y organizado mejor a través de redes y movimientos que trascienden fronteras nacionales. Su presencia, impulsó la apertura de esquemas y espacios de participación que solían estar reservados exclusivamente a los actores de gobiernos nacionales.¹¹⁶

En la Conferencia de Río + 20 celebrada en la ciudad de Río de Janeiro en 2012, se recuperó el *Principio 10* y las acciones establecidas 20 años antes para que los gobiernos nacionales y locales garanticen la participación activa de los ciudadanos en las políticas ambientales. Se promovió además la creación de alianzas regionales que brinden marcos institucionales entre países vecinos con elementos históricos y culturales compartidos, donde se definan acciones específicas vinculantes que se instrumenten a nivel nacional para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social en el sector ambiental. En este sentido, algunos gobiernos de América Latina y el Caribe hicieron una Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay:

¹¹⁵ Si bien el compromiso de Johannesburgo por un futuro sostenible y su Plan de Aplicación correspondiente recuperan los principios fundamentales y programa de acción de Río, el diagnóstico que en esta Cumbre se hace sobre los logros alcanzados en la última década y los acuerdos específicos que ahí se establecen, tienen como principal fuente de inspiración los objetivos de desarrollo y combate a la pobreza de la Declaración del Milenio lanzada en el año 2000.

¹¹⁶ Antes de la celebración de la Conferencia en Johannesburgo, en México se organizó el "Encuentro Nacional: Diez años de la Agenda 21: Evaluación y Perspectivas desde la Sociedad Civil". El evento fue impulsado por un conjunto de organizaciones sociales que participaron en el Comité Nacional Preparatorio para esta Cumbre y fue auspiciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Desarrollo Social, a través del INDESOL: <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/socivil/junio18.htm>

A veinte años de la Cumbre de la Tierra subrayamos que el principio 10 de la Declaración de Río reconoce que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. Para ello, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y tener acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos. A su vez, subrayamos que para cumplir con dicho principio, los Estados debemos facilitar y fomentar la educación, la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos, y proporcionar acceso efectivo a los procedimientos señalados. Asimismo, reconocemos y subrayamos que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.

Estamos conscientes que los desafíos ambientales que enfrentamos en nuestras naciones, y a nivel regional y mundial, requieren de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. Por ello estamos dispuestos a explorar en profundidad distintas vías para fortalecer su implementación con la colaboración activa de toda la sociedad y sus grupos principales.

... los Gobiernos nos comprometemos a elaborar e implementar un plan de acción 2012-2014, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional...¹¹⁷

Dicho acuerdo regional se está negociando, con la colaboración activa de la sociedad civil y los grupos principales, cuya finalidad última es la cabal

¹¹⁷ Documento A/CONF.216/13, 25 de julio de 2012, Naciones Unidas:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S

implementación de los derechos de acceso. Hasta este momento participaban alrededor de 16 países de la región.

En materia de participación, algunos de los aspectos novedosos de la Declaración de Conferencia Río + 20, “El futuro que queremos”, son la referencia al papel que desempeñan la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar la corriente de información entre los gobiernos y la sociedad, especialmente en países en desarrollo.¹¹⁸

Los jóvenes, la población indígena y las mujeres siguen estando presentes en esta Declaración como sectores prioritarios que deben ser incluidos en la agenda de gobierno y se confirma la importancia del *respeto a los derechos humanos*, entre ellos el de igualdad de género y los establecidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, para el logro de la justicia social y el desarrollo sostenible.

Como se aprecia, durante los últimos 20 años, la información y participación ciudadana en el sector ambiental aparecen de manera implícita como elementos transversales en los programas y acuerdos de las conferencias de Naciones Unidas de medio ambiente y desarrollo. Pero es en los acuerdos regionales en donde se logran ir formalizando mecanismos y procesos institucionales para garantizar el derecho de acceso a la información y a la participación ambiental en la toma de decisiones.

En ese contexto y, particularmente, en la región latinoamericana, por medio de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, aprobada por Consejo

¹¹⁸ El documento refleja la importancia que el sector privado tiene en la sociedad del siglo XXI como poseedores de información ambiental relacionada con el ciclo productivo, que debe ser de interés público. En este sentido, las recomendaciones retoman y alientan la creación de iniciativas nacionales e internacionales para promover la responsabilidad ambiental de las empresas en materia de generación y difusión de información ambiental, así como a los gobiernos y partes interesadas para generar mejores prácticas y facilitar la preparación de informes de sostenibilidad. En: A/66/L.56, 24 de julio de 2012, Naciones Unidas: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/436/91/PDF/N1243691.pdf?OpenElement>

Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en abril de 2000, los 34 Estados miembros, México entre ellos, se comprometieron a formular e implementar políticas que aseguraran la participación de la sociedad civil en la planificación, gestión ambiental y toma de decisiones sobre desarrollo sostenible (*ver Anexo 2*).

Este documento de alcance regional se destaca por algunos aspectos fundamentales; por una parte, se plantea la necesidad de que las políticas públicas en esta materia sean objeto de revisión y escrutinio constantes a partir de *indicadores de desempeño* de los procedimientos y mecanismos de información y participación. Estas acciones que se proponen en la OEA, permiten vislumbrar una etapa más consolidada de las políticas de participación e información ambiental, en la que se plantean herramientas de análisis, como los indicadores, que permitan hacer más objetivos, ordenar, jerarquizar y enriquecer los procesos de decisión relacionados con aquellas políticas.¹¹⁹

Otro instrumento que debemos tener en consideración, por los cambios que implicó para la legislación en México, fue el Acuerdo de Cooperación Ambiental y los mecanismos de información y participación ciudadana que se establecieron en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mediante el cual se reconoció de manera formal el estrecho vínculo entre el comercio y el medio ambiente, a la vez que se proporcionó a la ciudadanía medios para que se informara y participara en las decisiones que afectan su entorno.

¹¹⁹ Quiroga Martínez (2007), *Estadísticas de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Avances y perspectivas*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 219.

Por otra parte, la Estrategia reitera la importancia de las alianzas y asociaciones entre instituciones públicas, privadas y sociales, enfatizando la necesidad de que las organizaciones sociales fortalezcan sus capacidades, incorporen prácticas participativas en procesos internos de toma de decisiones, y promuevan la efectiva participación de todos los sectores de la sociedad, en particular de las comunidades locales y de base. Ésta también es una señal de la importancia que a principios del siglo XXI han cobrado las organizaciones de la sociedad civil, y de los desafíos que desde entonces se vislumbran para que ellas fortalezcan los espacios y mecanismos de participación social en las políticas ambientales.

Los mecanismos y procedimientos de participación que se establecieron en 1993 en la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) de dicho tratado son una de las primeras señales de integración del Principio 10 de la Declaración de Río en las instituciones y políticas ambientales en México. La CCA garantizó que las personas exigieran a las autoridades competentes -en el caso de México, la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- “investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales... y tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasi-judiciales o judiciales para la aplicación de aquellos”. Esto les daría la posibilidad de “demandar por daños ambientales, solicitar sanciones o medidas de reparación... pedir a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales... y solicitar medidas precautorias cuando una persona sufra, o pueda sufrir, pérdidas, daños y perjuicios ambientales.”¹²⁰ Además, se establecieron varios mecanismos internos para que los ciudadanos se informen y participen en los procesos de adopción de decisiones que tengan impacto sobre el medio ambiente, como: 1) el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la CCA; 2) reuniones abiertas al público; 3) establecimiento de objetivos claros para la participación ciudadana previo a las reuniones; 4) información de cómo y cuándo se considerarán los comentarios y observaciones del público en las actividades de la CCA; 5) evaluación de la eficacia de las reuniones públicas, a fin de que las sesiones de la Comisión con participación ciudadana mejoren permanentemente; 6) obtención de información de la ciudadanía sobre temas específicos mediante cuestionarios, entrevistas, foros, reuniones, seminarios; 7) consultas con la ciudadanía acerca de temas concretos por medio de talleres, mesas redondas, grupos de discusión electrónicos y programas de divulgación.¹²¹

¹²⁰ Art. 6. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>

¹²¹ Página web de la Comisión para la Cooperación Intencional: <http://www.cec.org/es/acerca-de/participacion-publica-y-transparencia/marco-para-la-participacion-ciudadana>

En suma, las acciones, instrumentos y acuerdos internacionales de estas últimas décadas han permitido crear las bases para que la participación ciudadana se incluya en la toma de decisiones, lo cual se ha manifestado también en una participación más constante, propositiva y organizada de la sociedad, que ha madurado, crecido en sus demandas y exige a los gobiernos mayores responsabilidades y compromisos para proteger y cuidar el medio ambiente. Por ello, la sociedad civil debe ser considerada en la construcción de las políticas públicas ambientales e instrumentos jurídicos en los diferentes niveles de gobierno, observando las recomendaciones y los compromisos internacionales mencionados.

Marco jurídico nacional

El marco jurídico de México prevé hoy importantes instrumentos de gestión ambiental y con variados espacios de participación social.

*Fundamento constitucional de la participación en el sector ambiental*¹²²

Los preceptos *constitucionales* que garantizan los distintos derechos que en su conjunto constituyen el fundamento jurídico de la participación ciudadana en el desarrollo medioambiental de México, son los siguientes: 1) Artículo 3, México es un *Estado democrático*, en el que se considera a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población”; 2) Artículo 4, en 1999 se estableció el *derecho a un medio ambiente sano* y el principio a un desarrollo nacional integral y sustentable; 3) Artículo 6, desde 1977 en materia de *acceso a la información*, la Constitución consagra este derecho, sin embargo hasta el 2002 se reglamenta y permite su aplicación por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG);¹²³ 4) Artículo 8, desde 1917 la Constitución garantiza a los ciudadanos el *derecho de petición*, que debe ser realizada de forma escrita y respetuosa y obliga a los servidores públicos responder en ese sentido a los ciudadanos; este derecho constituye un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos cuyos procedimientos de operación fueron institucionalizándose y, en el periodo de 2007 al 2012, se materializó en la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (RFSC); 5) Artículo 26, la Constitución trata a la *participación social* como un elemento esencial de la *planeación democrática del desarrollo nacional*; el texto señala que las demandas y aspiraciones de los diversos sectores sociales “deberán ser incorporadas al plan y los programas de desarrollo”, además, se otorga al Ejecutivo la facultad para definir procedimientos de participación mediante los cuales los ciudadanos deben ser consultados para retroalimentar la planeación del desarrollo;¹²⁴ 6) Artículo 27, para la garantía de esos derechos, se otorga a la Federación la supremacía en materia de *equilibrio ecológico*; asimismo, las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los *recursos hídricos*, también deben ser establecidos con la participación de la ciudadanía; 7) Artículo 73 XXIX-G, que establece un sistema de *competencias concurrentes* entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales para la protección del ambiente, la preservación y la restauración ecológica.

Al día de hoy, el medio ambiente continúa siendo el sector de la administración pública federal con la mayor diversidad de mecanismos de información, consulta y participación de la sociedad con procedimientos de operación que se han establecido a través de leyes y reglamentos.

¹²³ En 2007, se reformó la Constitución en esta materia y se establecieron los principios y bases para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal garanticen el derecho a la información en el ámbito de sus competencias. De conformidad al texto constitucional vigente, cualquier información en posesión de las autoridades federales, estatales y municipales es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. Además, se establece la responsabilidad de las autoridades o sujetos obligados para preservar sus documentos en archivos actualizados y publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa sobre indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

¹²⁴ Hay que señalar que los indígenas son el único grupo social a quienes la Constitución reconoce explícitamente la necesidad de que participen en acciones para impulsar el desarrollo regional que promueva la Federación, los Estados y los municipios, así como en la toma de decisiones de su vida comunitaria.

*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)*¹²⁵

En enero de 1988, por medio de la reforma a la Constitución de 1987, se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Cuatro años después, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), actualmente la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales (Semarnat)*. En 1995 se revisó la legislación ambiental mediante un amplio proceso de consulta¹²⁶ con distintos sectores de la población y en 1996 se publicaron las reformas.¹²⁷ Una de las principales modificaciones a esta legislación, fue la inclusión del derecho de acceso a la información y a la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Con estas reformas, los principios establecidos en las Cumbres de Río, los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en 1995 y otros convenios regionales, se plasmaron en la LGEEPA, convirtiéndola en el primer instrumento regulatorio a nivel federal para garantizar la transparencia y acceso a la participación en las políticas públicas del país. Así, al menos formalmente, desde 1996 los ciudadanos en México tienen el derecho a estar informados y a ser copartícipes de la toma de decisiones en el sector ambiental, y la

¹²⁵ Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>.

¹²⁶ La Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados, indica que se recibieron 916 propuestas, de las cuales, el 25 por ciento provino de los organismos no gubernamentales; el 18 por ciento de los académicos; el 33 por ciento de las dependencias federales, incluida la Semarnap; el 2 por ciento de los organismos internacionales, entre ellos el Consejo de la Tierra, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial de la Naturaleza; el 15 por ciento de los legisladores y; el 7 por ciento de propuestas presentadas a título individual. Concierto Ambiental en el Congreso de la Unión. Capítulo 2 Reformas a la LGEEPA, el camino andado. Consultado en <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/384/cap2.html>

¹²⁷ Desde la incorporación a la LGEEPA en 1996 de los derechos de acceso a la información y la participación, no se ha llevado a cabo ninguna reforma a los artículos relacionados.

federación, estados y municipios tienen facultades para garantizar ese derecho, como se indica a continuación.

- *Artículos 3, 15 y 39.* En materia de *educación ambiental*, la reconoce como “un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, la preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales”. Se establece también la obligación de las autoridades para “promover la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias en los diversos ciclos educativos” y de impulsar “la participación comprometida de los medios de comunicación masiva en el fortalecimiento de la conciencia ecológica, y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable”.

- *Artículo 157.* Se definen los *instrumentos y espacios que el Gobierno Federal debe crear para “promover la participación* corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”.

- *Artículo 158.* Establece las *funciones de la autoridad ambiental (Semarnat) para promover la participación*, como son: convocar a todas las organizaciones y personas interesadas para que manifiesten sus propuestas y opiniones en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática; establecer convenios de concertación con grupos sociales (incluyendo pueblos indígenas) para el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas; organizaciones empresariales para la protección del medio ambiente; instituciones educativas y académicas para la realización de investigación y estudios; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico para la protección al ambiente; medios de comunicación para la difusión y promoción de acciones de preservación ecológica; concertar acciones e inversiones con los sectores social, privado, académico para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Artículo 159. “La Secretaría (Semarnat) 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” Estos órganos se tradujeron en los múltiples consejos técnicos y consultivos que están previstos en la normatividad vigente y es obligación de cada área responsable de la Semarnat responder a las recomendaciones que éstos emitan. (Ver Anexo 7).

- *Artículo 159 Bis.* Se considera *información ambiental*, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos. Por lo que el Estado mexicano, tiene la obligación de proporcionar información ambiental mediante instrumentos de difusión y garantizar que las personas reciban la información pública que solicitan. En el ámbito de la difusión, la Ley impone a la autoridad ambiental, sus organismos desconcentrados¹²⁸, Estados, Municipios y a la Ciudad de México, el deber de hacer pública la información oficial en su poder a través de tres instrumentos principales: el desarrollo de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN); la publicación bianual del Informe de la

¹²⁸ La responsabilidad institucional de atender los mecanismos de participación ciudadana en el orden federal ambiental, según la materia particular de que se trate, recae en diversas instancias de la Semarnat o sus órganos sectorizados, como la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). Esta tarea de atención a los mecanismos de participación es apoyada, dentro de la propia Secretaría, por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast).

Situación del Medio Ambiente en México y la publicación de la Gaceta Ecológica.

- *Artículo 189*. Establece el derecho a la *denuncia popular*, mediante el cual toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación y sociedad tiene derecho a denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) o ante otras autoridades, todo hecho que dañe el ambiente o los recursos naturales, o que contravenga las disposiciones de la LGEEPA y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Un instrumento de participación, relacionado con la denuncia popular es el derecho de petición que los Acuerdos de Cooperación Ambiental de América de Norte¹²⁹ le otorgan a cualquier persona u organización de la sociedad civil.

Asimismo, cabe destacar que, aunque es una función de la Semarnat convocar a las organizaciones en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SPD), la ausencia de un reglamento que regule su funcionamiento, hace que esa dependencia desarrolle sus propias estrategias de convocatoria y consulta en cada administración y para cada caso específico, lo cual disminuye la claridad y efectividad de tales instrumentos de consulta ciudadana.

El marco institucional de las políticas públicas del conjunto de la administración federal a partir del año 2000, comenzó a desenvolverse en una nueva perspectiva cuyos principales ejes eran la gobernabilidad democrática, la transparencia y la rendición de cuentas.

Las obligaciones que adquirió el gobierno federal mexicano a través de las reformas constitucionales y legales y en particular en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG),

¹²⁹ Art. 6. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>. Este acuerdo regional abre espacios de consulta para la ciudadanía que aunque no le permiten incidir directamente, ya que sus opiniones y demandas no son vinculantes, la acerca a información relevante y a actores clave que pueden influir en la toma de decisiones.

hoy Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en materia de información pública fortalecieron los principios de acceso garantizados en la LGEEPA y le dieron a la ciudadanía más herramientas para ejercer los derechos información ambiental que unos años antes había alcanzado.¹³⁰

También se crearon procedimientos formales para regular el funcionamiento de algunos de los mecanismos de participación establecidos en la LGEEPA, como los de ordenamiento territorial, consultas públicas, consejos consultivos, manifestación de impacto ambiental y áreas naturales protegidas.

La política de participación ciudadana en la gestión ambiental en México

Los planes nacionales y sectoriales en México tienen su fundamento en la Ley de Planeación de 1983, en los cual se establecen las facultades de las dependencias administrativas federales en la planeación nacional del desarrollo y los espacios de participación que deben abrirse.¹³¹

Por su parte, las dependencias deben elaborar sus programas sectoriales considerando las opiniones de las entidades del sector, gobiernos estatales y grupos sociales, incluyendo pueblos indígenas. El Sistema Nacional de Planeación Democrática prevé que los grupos sociales participen en los procesos de planeación como “órganos de consulta” permanente, a través de foros de consulta popular a los que convoquen las autoridades. No obstante, y a pesar de que la ley menciona que como parte de este Sistema se establecerán las formas de organización y funcionamiento, las formalidades, la periodicidad y los términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación

¹³⁰ La sociedad empezó a ser informada y consultada a través de los distintos mecanismos en los temas de contaminación atmosférica, emisiones y transferencias de contaminantes, vida silvestre, bioseguridad y residuos.

¹³¹ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con base en dicha ley, tiene las atribuciones de elaborar los *planes nacionales*, tomando en cuenta la participación de las dependencias, gobiernos de los estados y planteamientos de grupos sociales. La SHCP concentra las funciones de decidir las prioridades y capacidades de cada dependencia, también de la Semarnat, para gestionar su propia agenda.

nacional del desarrollo, no existe ninguna normatividad que reglamente o especifique tales procedimientos operativos.¹³²

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), el gobierno federal se comprometió a lograr cinco metas nacionales, entre las que se encuentra un *México en paz* que “garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población, fortaleciendo las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y protección de los derechos humanos, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas”, y un *México incluyente* que “garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, disminuya las brechas de desigualdad y promueva la más amplia participación social en las políticas públicas, como factor de cohesión y ciudadanía”.¹³³

De la misma manera, el PND incluye tres estrategias transversales para el desarrollo nacional, entre las que se encuentra la del *Gobierno cercano y moderno*¹³⁴ para contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía y que impulse la transparencia. También mediante la estrategia *Perspectiva de género*, el gobierno federal se compromete a garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre hombres y mujeres, siendo con ello el primer PND que incorpora una perspectiva de género como principio esencial (*ver Anexo 4*).

¹³² El artículo 3 de, señala: “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”.

¹³³ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, México.

¹³⁴ Gobierno de la República, *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*, México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el Viernes 30 de agosto de 2013.

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 señala que “un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad”. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.¹³⁵ (Ver Anexo 5).

En ese mismo tenor, el *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018* (Promarnat), confirma el compromiso de consolidar la participación ciudadana en la gestión ambiental al reconocer que la cooperación entre todos los actores gubernamentales y sociales que inciden en la protección y conservación del medio ambiente es fundamental para consolidar la *gobernanza* requerida para cumplir con el objetivo de *crecimiento verde con inclusión social* establecido en el PND. También destaca que es importante contar con una sociedad corresponsable y participativa, educada, informada y capacitada, así como un abanico de políticas públicas definidas, instrumentadas y evaluadas con participación de la ciudadanía. El principio rector del Programa es: “un gobierno y una ciudadanía responsable y activa, conlleva como acuerdo fundamental la decisión de vivir entre iguales, reconociendo la diversidad, respetando las diferencias y garantizando los mismos derechos para hombres y mujeres”.¹³⁶ En tal virtud, sigue el Promarnat considerando a la información y a la educación ambiental como las herramientas básicas para transmitir conocimiento y desarrollar habilidades.

Lo anterior se consolida con la creación e inclusión del *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental* como uno de los 17 indicadores del Promarnat,

¹³⁵ *Ibidem*

¹³⁶ *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018* (PROMARNAT),2013.

herramienta que involucra a todas las áreas de la Semarnat, de sus organismos desconcentrados y descentralizados, y cuyos objetivos son:¹³⁷

- Identificar y hacer visible el trabajo que realiza el sector ambiental para y con la ciudadanía, su magnitud, quiénes lo hacen, cuántas personas participan y cuánto se invierte.
- Clasificar, contabilizar y ponderar las tareas de participación y atención ciudadana en los diferentes instrumentos y mecanismos institucionales.
- Mostrar en forma ordenada el estado que guarda la participación y atención ciudadana en el sector ambiental y su variación en el tiempo.
- Promover el compromiso de las y los servidores públicos para que la ciudadanía participe bajo principios de respeto a los derechos humanos, la diversidad cultural y la igualdad.
- Generar la herramienta para impulsar la participación informada, activa y efectiva de la sociedad en la política ambiental, bajo principios de inclusión, igualdad y equidad.

Finalmente, el Programa señala que “las acciones de la Semarnat se enfocarán en la promoción de la participación ciudadana, educación, capacitación y generación de conocimientos e información en materia de medio ambiente y recursos naturales, así como en el desarrollo de instrumentos de política y la adopción de compromisos en los foros internacionales que aporten certidumbre y reglas claras a los tomadores de decisiones en la materia”.¹³⁸ (*Ver Anexo 6*).

Cabe destacar que durante la administración del gobierno federal 2007-2012, específicamente en 2008, se elaboró la Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (Enapci) con la participación de servidores públicos, especialistas y representantes de la sociedad civil, en particular con integrantes y ex integrantes de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de la Semarnat,¹³⁹ en donde se definieron las

¹³⁷ <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/tparticipacion.html>

¹³⁸ Objetivo 6 del Promarnat.

¹³⁹ Semarnat (2008), *Enapci*, p. 6.

líneas estratégicas y de acción, así como formas de instrumentación del marco jurídico y de las políticas nacionales en materia de participación.

El objetivo principal de la Enapci fue “orientar la política ambiental, la actuación institucional y la participación de la sociedad hacia el desarrollo de una ciudadanía corresponsable e incluyente mediante lineamientos estratégicos que favorezcan la participación informada y capaz para incidir efectiva y eficientemente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del sector”. La Enapci destacó la necesidad de robustecer la eficacia e impacto de la participación en las políticas ambientales, sobre la estructura institucional y de los servidores públicos involucrados, así como “mejorar la incidencia de la participación en las políticas, desde su origen en la intervención para el diseño y formulación, hasta el seguimiento y evaluación que cierran su ciclo”.¹⁴⁰

Esta estrategia constituyó un esfuerzo para que las disposiciones legales y los mecanismos institucionales y políticos se hicieran efectivos. Sin embargo, en la actual administración 2012-2018, no se ha diseñado y emitido un instrumento rector de la participación ciudadana en el sector ambiental como dicha estrategia.¹⁴¹

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Al respecto, a continuación se proponen algunas líneas estratégicas de participación ciudadana en el sector ambiental federal de México que pudieran instrumentarse y complementarse con sus correspondientes líneas de acción, y así contribuir al cumplimiento del PND, el Promarnat y a las demás disposiciones y compromisos nacionales internacionales:

- 1) Promover marcos éticos, valores, derechos humanos y cultura del derecho a un medio ambiente sano, el desarrollo sustentable y la participación ciudadana.
- 2) Impulsar y fortalecer los espacios y mecanismos de diálogo y acceso a la información, para asegurar la participación informada, equitativa, incluyente y corresponsable de la sociedad en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas ambientales.
- 3) Consolidar el funcionamiento y eficacia de los órganos consultivos ciudadanos del sector ambiental.
- 4) Mejorar los procesos de las consultas públicas, tanto de proyectos con manifestación de impacto ambiental como de las temáticas acerca de planes, programas, proyectos, leyes y demás instrumentos de política ambiental, durante las etapas de planeación, proporcionando información previamente y ofreciendo resultados al público acerca de su participación.

Aún cuando la legislación ambiental establece la obligación de aplicar los derechos a la información y a la participación, *la creación de una estrategia* como la planteada, sería un instrumento valioso que ayudaría a hacer más efectivos y aplicables los derechos de acceso, fomentaría un mejor seguimiento y eficacia de la operación de los espacios deliberativos del sector, mayor rendición de cuentas, sistematización de procedimientos al interior de las diversas unidades administrativas para recibir, incorporar y responder las opiniones, aportaciones y recomendaciones ciudadanas. Asimismo, optimizaría la gestión pública, mejoraría la solución a problemáticas al incorporar actores, especialistas, representantes de organizaciones y sectores de la sociedad civil con múltiples visiones, capacidades, saberes y experiencias que impactarían favorablemente en la incidencia sobre las políticas públicas.

Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental en México

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) ha institucionalizado la participación ciudadana en el sector ambiental federal de

-
- 5) Orientar la política ambiental y la actuación institucional con enfoques incluyentes, participativos y de transparencia que propicien una mayor incidencia de la ciudadanía en las distintas etapas del ciclo de políticas ambientales.
 - 6) Fortalecer a la ciudadanía y al servicio público en el sector ambiental, mediante actividades de formación y educación en derechos humanos, transversales y de acceso, que permitan asegurar una participación más eficaz, el desarrollo de una ciudadanía ambientalmente responsable y una participación de calidad en política ambiental.
 - 7) Promover la generación y sistematización de información e indicadores que permitan medir y evaluar la participación ciudadana en las políticas públicas ambientales.
 - 8) Ampliar y diversificar los recursos financieros para promover y fortalecer la participación ciudadana en el sector ambiental.
 - 9) Dichas estrategias se plantearon teniendo en cuenta que es necesario: a) el fortalecimiento de los espacios y mecanismos de participación; b) el desarrollo de las condiciones y capacidades para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de acceso; c) que las políticas y las instituciones integren los criterios de equidad y no discriminación; d) cumplan los derechos humanos a la participación, inclusión, asociación, al medio ambiente sano; e) consolidar la gobernanza ambiental participativa; f) que la intervención de la ciudadanía tenga una mayor incidencia en las políticas públicas.

México principalmente por medio de los siguientes mecanismos e instrumentos:

1) peticiones ciudadanas, 2) transparencia y acceso a la información, 3) denuncia ciudadana, 4) consultas públicas y 5) órganos de consulta.¹⁴²

1) *Peticiones ciudadanas*: el derecho de petición está garantizado en el artículo 8° constitucional, siempre que la petición se formule por escrito. Se refiere a los escritos impresos o electrónicos, mediante los cuales la ciudadanía solicita información u orientación, hace peticiones de diversa índole o manifiesta su preocupación por algún tema relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales. Existen dos fuentes para recibir las peticiones: a) las que concentra y da seguimiento a su atención la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast), que provienen de: la Oficina de la Presidencia de la República, la Oficina del Secretario del Ramo, y las que llegan directamente a la Ucpast, incluidas las peticiones electrónicas que se reciben en el sitio de Contacto Ciudadano que se encuentra en la página Web de la Semarnat; y b) las que reciben y atienden directamente las diferentes unidades administrativas de la Semarnat y sus organismos desconcentrados y descentralizados.¹⁴³

2) *Transparencia y acceso a la información*: es un derecho garantizado en el artículo 6 constitucional y regulado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), lo que incluye en lo relativo a la información ambiental. Se refiere a las solicitudes de información que se atienden por medio de la Unidad de Enlace de la Semarnat y de sus organismos sectorizados, que se reciben por medio del Sistema Infomex a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).¹⁴⁴

3) *Denuncia ciudadana*: toda persona u organización social puede denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), actos

¹⁴² Semarnat, *Lineamientos del IPC Ambiental*, México, pp. 8-9.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 38.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 35-36.

que puedan producir un desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, en los términos de lo previsto en la LGEEPA. La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, regula la responsabilidad por los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.¹⁴⁵

- 4) *Consultas públicas*: son eventos promovidos por la Semarnat y sus organismos sectorizados, en los que se pone información a disposición de la ciudadanía y, en su caso, se solicita su opinión en torno a planes, programas, proyectos, leyes y demás instrumentos de política ambiental, en el plano nacional o internacional. Pueden ser eventos abiertos cuando se invita por convocatoria pública, o por invitación directa, cuando se requiere la opinión de expertos en los temas sujetos a consulta. Las consultas pueden ser electrónicas (internet) o presenciales. Incluye las consultas temáticas, las publicadas en el Diario Oficial, en el caso de las normas oficiales mexicanas, así como las consultas registradas en la Gaceta Ecológica, en el caso de las manifestaciones de impacto ambiental. En el caso de los proyectos a los que la Semarnat somete a *evaluación de impacto ambiental*, y cuyo objetivo es prevenir los daños al ambiente, promover la sustentabilidad, la regulación de obras o actividades para evitar o reducir sus efectos negativos en el ambiente y en la salud humana, cualquier persona puede solicitar una *consulta pública*. Cuando el proyecto pueda ocasionar desequilibrios ecológicos graves por daños a la salud pública o a los ecosistemas, la Semarnat puede organizar una *reunión pública* bajo determinados lineamientos (artículo 43 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental). En dicha reunión el “promoviente” debe exponer los aspectos técnicos ambientales de las obras

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 41.

o actividad de que se trate, los posibles impactos que se ocasionarán por su realización y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas, asimismo, debe atender las dudas que le sean planteadas por el público. Una vez concluida la reunión y antes de que se dicte la resolución en el procedimiento de evaluación, los asistentes pueden formular observaciones por escrito y la Semarnat los debe anexar al expediente.¹⁴⁶

- 5) *Órganos de consulta*: son espacios instrumentados por la Semarnat y sus organismos sectorizados en los que participa la sociedad civil organizada y que se constituyen por mandato (ley, acuerdo, norma). Son de carácter consultivo, asesor, técnico y de vigilancia. Emiten recomendaciones en torno a planes, programas, proyectos, leyes, normas y demás instrumentos de política ambiental. Incluye a los consejos o comités consultivos, técnicos, de cuenca, asesores, comités de vigilancia, subconsejos y subcomités, y grupos de trabajo para elaboración o revisión de normas mexicanas y normas oficiales mexicanas. Éstos pueden ser nacionales, regionales, estatales y locales. De conformidad con el artículo 159 de la LGEEPA y otras leyes sectoriales, los órganos consultivos son espacios en los que grupos de personas participan de entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales, redes de jóvenes, mujeres e indígenas. Asumen funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, pueden emitir opiniones u observaciones, y su actividad se encuentra sujeta a los acuerdos que emite la Secretaría para tales efectos.¹⁴⁷ Actualmente

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 21. Asimismo, puede visitar la siguiente página Web de la Semarnat para mayor información:
<http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestion-ambiental/impacto-ambiental-y-tipos/consulta-publica>

¹⁴⁷ *Ídem*.

existen 13 consejos de participación en el sector ambiental con alcance nacional¹⁴⁸. (Ver Anexo 7)

Estos órganos deliberativos no deben confundirse con aquellas organizaciones de la sociedad civil que se vinculan con el gobierno para fomentar las actividades que realizan conforme a la *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil* (2004). En este caso, las organizaciones asumen el rol de administrar, preservar y vigilar el medio ambiente y los recursos naturales por medio de los acuerdos de concertación con el gobierno. En el entendido de que dichos acuerdos constituyen instrumentos diseñados para que los ciudadanos ejecuten algún componente de las políticas públicas, la ejecución de proyectos específicos, y no en la definición, seguimiento y evaluación de las mismas.

En el sector ambiental, las características de los citados mecanismos de participación, por lo que respecta a la población objetivo, propósito, alcance y el tipo de relación que fomentan, son las siguientes:

Cuadro 1. Mecanismos de participación en el sector ambiental y su alcance en las políticas públicas

Mecanismos/ Instrumentos	Población objetivo	Propósito	Alcance (fase del ciclo de políticas públicas en que se incluyen)	Tipo de relación que promueven
Peticiones ciudadanas	Toda la población	Solicitar información y respuestas a problemas sociales y de deterioro ambiental y contravenciones a la legislación en la materia medioambiental	Durante todo el ciclo	Información

¹⁴⁸ De Buen Richkarday, Berta Helena (2012), *Potencial de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para la incidencia en políticas públicas ambientales en México*, Tesis de maestría, El Colegio de México, México, p. 49. Ver también la sección “Órganos de consulta y participación del sector ambiental federal” en donde se encuentran la relación y enlaces de dichos mecanismos: <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/tparticipacion.html>

Mecanismos/ Instrumentos	Población objetivo	Propósito	Alcance (fase del ciclo de políticas públicas en que se incluyen)	Tipo de relación que promueven
Transparencia y acceso a la información	Toda la población	<p>Hacer transparente la información pública relacionada con el medio ambiente, así como rendir cuentas sobre su gestión.</p> <p>Orientar sobre la situación ambiental a través de informes, indicadores, registros, inventarios, etc. y respuestas a solicitudes.</p> <p>Informar a la población que potencialmente se afecte acerca de la instrumentación de programas preventivos y correctivos.</p>	Durante todo el ciclo	Información
Denuncia ciudadana	Toda la población	Señalar y denunciar las trasgresiones a la legislación en materia ambiental que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales.	Durante todo el ciclo	Información
Consultas públicas	Toda la población Población local afectada	<p>Incorporar las propuestas sociales y sus intereses en el proceso de planeación de la política ambiental</p> <p>Incluir los intereses de las personas integrantes de la comunidad para el caso de de las solicitudes de impacto ambiental</p>	Durante la etapa de planeación	Consulta
Órganos consultivos	Sector académico, empresarios, organizaciones sociales y civiles, servidores públicos y grupos prioritarios	La participación corresponsable de todos los sectores y fortalecer la toma de decisiones a partir de sus funciones de recomendación, análisis, asesoría y evaluación	Durante todo el ciclo	Participación activa

Experiencias latinoamericanas de políticas públicas para promover la participación ciudadana en el sector ambiental

A más de 20 años de la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, un importante número de los países de América Latina y el Caribe han incorporado en su

legislación de medio ambiente disposiciones que incluyen la participación ciudadana. En este sentido podemos destacar, además de México, a Chile, Brasil y Colombia, quienes han impulsado leyes y mecanismos institucionales para la creación de espacios efectivos de participación.

En las dos últimas décadas la participación de los habitantes de los países latinoamericanos en las decisiones que los afectan ha crecido, y esto ha sido en gran medida por la restauración de regímenes democráticos en países que por años estuvieron bajo dictaduras militares. La tendencia democratizadora también ha permeado en el ámbito de la gestión ambiental y ha contribuido a su progreso, adicionando que los problemas del medio ambiente propician de manera natural diversas circunstancias que estimulan la participación, pues la ciudadanía percibe o vive directamente la afectación o riesgos para su entorno, la salud y su calidad de vida.

Existen buenas prácticas y experiencias que podrían replicarse o tener potencialidad de aplicación en otros países de la región. Por mencionar algunos, se cuenta con órganos consultivos en materia ambiental, con participación de distintos representantes de la sociedad civil, académicos y del sector productivo, incluyendo a las juntas provinciales o municipales de medio ambiente, los consejos nacionales de desarrollo sostenible, los consejos nacionales ambientales, pasando por aquellos órganos de carácter especializado como son las comisiones nacionales de biodiversidad, de áreas protegidas, o los comités técnicos para establecer o recomendar regulaciones y estándares en cuestiones de vida silvestre, manejo de sustancias químicas, humedales, cambio climático, entre otros. En casi todos los países de la región se encuentran ejemplos de estos mecanismos con muy diversos resultados y alcances. En este caso, lo importante es fortalecerlos con políticas públicas que garanticen su mayor inclusión, contenido social, mayor validez y democracia en su operación y sus resultados.

En el siguiente cuadro se exponen los principales mecanismos en la materia previstos en las legislaciones de los cuatro países mencionados, que podrían

ser objeto de un estudio a mayor profundidad para comparar los impactos sociales y ambientales que genera su aplicación.

Cuadro 2. Principales Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental en cuatro países latinoamericanos

Chile	Brasil	Colombia	México
Acceso a información relevante	Acceso a la información y derecho de petición	Derecho a la información y petición	Peticiones ciudadanas y acceso a la información
Consultas ciudadanas	Consultas públicas (consejos consultivos y gestores)	Consultas públicas	Consultas públicas
Consejos de la sociedad civil	Audiencias públicas	Audiencias públicas ambientales	Consejos consultivos
Cuentas públicas participativas	Acción civil pública	Veedurías e intervención en procedimientos administrativos ambientales y de planificación	Denuncia popular

Destaca en estos países la instrumentación de la participación pública en la evaluación del impacto ambiental de proyectos relevantes sujetos a este mecanismo, que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Mecanismos de participación en materia de evaluación de impacto ambiental (EIA) contemplados en países latinoamericanos

País	Máxima autoridad en materia ambiental	Ley marco en materia de medio ambiente	Instrumentos de participación ciudadana	Reglas para la participación ciudadana	Obligaciones de las autoridades en caso de observaciones ciudadanas
Brasil	Ministerio de Medio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente)	Ley que dispone sobre la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y	- La Ley establece la evaluación de impacto ambiental como instrumento de política nacional.	- En el caso del EIA se establece una etapa de comentarios. - Si es necesario, se realiza una audiencia	Se reglamenta a nivel estatal.

País	Máxima autoridad en materia ambiental	Ley marco en materia de medio ambiente	Instrumentos de participación ciudadana	Reglas para la participación ciudadana	Obligaciones de las autoridades en caso de observaciones ciudadanas
		<p>aplicación y otras disposiciones, No. 6.938 de 1981.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El reglamento incorpora el EIA (Estudio de Impacto Ambiental) como instrumento a nivel Federal. - Estas regulaciones se complementan con la legislación estatal. Además algunos estados incorporan la EAE (Evaluación Ambiental Estratégica). 	<p>pública.</p>	
Chile	<p>Ministerio de Medio Ambiente</p>	<p>Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, No. 19.300 (No. 20.417) de 1994 reformada en 2010.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La ley prevé el EIA como instrumento a nivel federal, así como la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). - Establece la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para planes y programas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es obligación del gobierno dar todas las facilidades para la participación ciudadana, que deberá acreditarse en los informes de los procedimientos de evaluación. - En el caso del EAE, deberá convocarse a consulta pública. - Para el caso del EIA, la ley establece un término para incorporar comentarios. - En las DIA también hay un plazo para presentar observaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno, por medio de la autoridad ambiental tiene la obligación de tomar en consideración las observaciones ciudadanas como parte del procedimiento al momento de emitir la resolución. - Para el caso de que no hayan sido consideradas sus observaciones, existe un recurso de reclamación en el caso de los EIA y de las DIA.
Colombia	<p>Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible</p>	<p>Se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones, mediante la Ley No. 99 de 1993.</p>	<p>La ley crea un sistema de licencias que como instrumento tiene el EIA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cualquier persona tiene derecho a participar en los procesos de expedición de licencias. - Si se considera necesario por parte de la sociedad civil o 	<p>La resolución de la autoridad ambiental deberá estar motivada y deberá considerar las intervenciones y elementos probatorios recabados en la audiencia.</p>

País	Máxima autoridad en materia ambiental	Ley marco en materia de medio ambiente	Instrumentos de participación ciudadana	Reglas para la participación ciudadana	Obligaciones de las autoridades en caso de observaciones ciudadanas
				del propio gobierno, se convocará a audiencia pública.	
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996, reformada en diversas ocasiones.	<ul style="list-style-type: none"> - Para proyectos, actividades y algunos planes y programas, la ley establece un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA), que incluye la presentación de un manifiesto de impacto ambiental (MIA). - En proyectos relevantes se establece un EIA. - La ley no prevé nada acerca del EAE. 	<ul style="list-style-type: none"> - En la gestión de recursos, la ley establece la participación. - A petición de los interesados, se convocará a consulta pública o reunión pública de información. - Además el público interesado puede presentar observaciones a los proyectos una vez publicados. 	Las observaciones vertidas por los ciudadanos en las instancias de participación deberán ser incorporadas en un acta circunstanciada.

CAPÍTULO 4

EFICACIA DE LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR AMBIENTAL FEDERAL DE MÉXICO

En este capítulo se retomarán los principios que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para identificar el grado de efectividad, calidad, operatividad y alcance en el desempeño de los mecanismos de participación del sector ambiental de México, así como el cumplimiento de los principios de inclusión, compromiso, objetividad y los demás establecidos por este organismo internacional; encontrar sus carencias, para proponer acciones de mejora, y sus fortalezas para buscar consolidarlas.¹⁴⁹

Con base en la información que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y sus organismos desconcentrados y descentralizados¹⁵⁰ han puesto a disposición de la ciudadanía mediante sus sitios web (documentos técnicos, programas, estrategias, etc.), así como los resultados de las entrevistas y encuestas elaboradas y aplicadas a servidores públicos y actores sociales conocedores del tema, se realizará un análisis acerca de las características, funcionalidad y alcance que han tenido los mecanismos de participación ciudadana en el sector, así como su grado de incidencia en la política ambiental de México.

Como se revisó en capítulos anteriores, y no obstante que cada principio responde a objetivos específicos, todos tienen un estrecho vínculo entre sí y su

¹⁴⁹ Sólo se analiza lo relativo a la consulta y la participación ciudadana, sin detallar lo relacionado con acceso a la información.

¹⁵⁰ En la Administración Pública Federal de México, el sector ambiental está conformado por la Semarnat y sus organismos desconcentrados y descentralizados: Asea, Conagua, Conanp, Conafor, Conabio, IMTA, INECC y Profepa.

propósito incide en el comportamiento de los demás, en relación multidireccional.¹⁵¹

Conforme a los objetivos y al alcance de este estudio, no se evalúa la operación de cada uno de los instrumentos de participación, no obstante, los documentos analizados, junto con los resultados de entrevistas y encuestas aplicadas, permiten conocer la eficacia de los mismos. Es decir, si realmente se constituyen como vías efectivas de transferencia de opiniones, inquietudes, propuestas y necesidades de los ciudadanos y se obtienen de ellos resultados de calidad para la política ambiental.

Para este análisis se retomaron los resultados de la encuesta elaborada por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en 2012, que se realizó como parte de un proyecto apoyado por la Semarnat, titulado *Evolución de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en el Sector ambiental en México, 2000 – 2011*, en el marco del “Proyecto PNUD: 00060813 – Construcción de Ciudadanía y Espacios de Participación para el Desarrollo Sustentable, 2008-2013”.¹⁵²

Se trató de una encuesta en línea dirigida a actores sociales (190 respuestas) y a servidores públicos (433 respuestas)¹⁵³ que trabajan o han trabajado en el

¹⁵¹ OCDE, (2001), *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Secretaría de la Función Pública, México.

¹⁵² Ruiz Avelina, Citlali Tovar, et. al. (2012), *Evolución de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en el sector ambiental en México, 2000-2011*, CIESAS, México.

¹⁵³ Se seleccionó al perfil de personas de las que se buscó obtener información. La encuesta se envió a los siguientes directorios institucionales disponibles (población censal):

Actores sociales y privados: 1) directorio de organizaciones de la sociedad civil de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); y 2) registro de las organizaciones de la sociedad civil del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) que trabajan en los temas ambientales.

Servidores públicos: 1) directorio de enlaces de participación ciudadana y secretarios técnicos de los órganos de participación ciudadana (OPC) de la Ucpast de la Semarnat; y 2) directorio de servidores públicos de Semarnat y de sus órganos sectorizados. La encuesta en línea a actores sociales se envió a 1,666 direcciones de correo electrónico, de los cuales respondieron 190

sector ambiental y que incluyó un cuestionario diseñado para identificar sus opiniones acerca de: 1) su grado de participación en los espacios e instrumentos de participación ambiental de 2002 a 2012; y 2) las principales consecuencias de esa participación en términos de incidencia en política pública. (Ver Anexo 8: encuesta aplicada por el CIESAS a actores sociales y Anexo 9: encuesta aplicada por el CIESAS a servidores públicos).

De la misma forma, se estudiaron los resultados más representativos de 25 entrevistas¹⁵⁴ que apliqué a servidores públicos, integrantes de órganos de consulta ciudadana, especialistas y ciudadanos conocedores de estos temas en el sector ambiental federal de México durante la administración 2013 - 2018 (ver Anexo 11: guía de entrevista aplicada a servidores públicos y a sociedad civil), con finalidad de obtener información y aprovechar su experiencia para: 1) identificar el nivel de incorporación de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y en la toma de decisiones en el sector ambiental; 2) verificar los alcances, carencias, eficacia y potencial de incidencia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana; 3) conocer la percepción de personas que han experimentado de primera mano cómo funcionan, cómo operan y cuál es el desempeño de dichos mecanismos para detectar mejoras que podrían instrumentarse; 4) corroborar si el cumplimiento y aplicación de los principios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la materia, mejoraría el

personas, lo que equivale a una tasa de respuesta de 11.4%. En cuanto a la *encuesta en línea a servidores públicos*, se envió una invitación a 4,850 servidores públicos del sector a través de la Dirección de Difusión Social de la Semarnat, de las cuales se recibieron un total de 433 respuestas, lo que equivale a una tasa de respuesta de 8.5%.

Los resultados del análisis de esta encuesta en línea se complementaron con las respuestas obtenidas en un apartado de una encuesta adicional elaborada en el marco del estudio *Percepción ciudadana sobre los resultados de la política ambiental federal 2007- 2012*, diseñado explícitamente para este propósito. Este último estuvo dirigido exclusivamente a integrantes de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CDDS). Se invitaron vía correo electrónico a 1,446 consejeros, de los cuales respondieron 145. La tasa de respuesta fue de 10%.

¹⁵⁴ Las preguntas de la entrevista son abiertas y se van concatenando con la encuesta del CIESAS, así como con cada uno de los postulados de la OCDE.

desempeño de estos espacios deliberativos y los productos de la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Principios de compromiso y derechos¹⁵⁵

Estos dos principios recomendados por la OCDE se analizarán de manera conjunta, toda vez que el marco jurídico de derechos de los ciudadanos se encuentra vinculado de manera indisoluble al compromiso que tiene la autoridad para hacerlos cumplir.

Hemos destacado cómo, a partir de la década de los noventa, las leyes en materia ambiental establecen y reconocen el derecho de acceso a la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.¹⁵⁶ De la misma forma, señalamos que en los últimos quince años la participación ciudadana ha sido reconocida como eje de la planeación de políticas públicas en México. Sin embargo, la aplicación de dichas leyes y el diseño y cumplimiento de las políticas que llevan a que se ejerzan plenamente los derechos de acceso a la información y a la participación, han dependido en gran medida de la voluntad de la autoridad ambiental en turno y del entramado institucional de cada administración.

Sin el compromiso político y el convencimiento de los servidores públicos acerca de la relevancia de contar con procedimientos de gestión ambiental suficientemente incluyentes, no se hubieran efectuado las reformas en materia de participación a la LGEEPA de 1996, la creación de los órganos consultivos

¹⁵⁵ OCDE (2001), *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Secretaría de la Función Pública, México, pp. 94.

¹⁵⁶ Ver Anexo 3. Ahí se relaciona la legislación relativa a la participación ciudadana en materia ambiental que se encuentra vigente en México. Es decir, el marco legal sobre el cual se establece la normatividad que constituye el principio de derechos.

con participación ciudadana y demás programas y políticas ambientales que existen ahora y que se diseñaron como consecuencia del debate y acuerdos entre ciudadanos y autoridades.

Las entrevistas y encuestas aplicadas, tanto a actores sociales como a servidores públicos que participan o coordinan los mecanismos en el sector ambiental, coinciden en afirmar la discrepancia existente entre los principios y los derechos establecidos en las leyes y documentos rectores de política ambiental (nacional e internacional) en relación con la instrumentación de los diversos mecanismos y la interacción que ocurre en la práctica entre las autoridades del sector y los ciudadanos interesados en que se tomen en cuenta sus observaciones en las decisiones finales.

Destacan los comentarios de que durante las últimas dos décadas ha cambiado la naturaleza de los problemas ambientales. Por ejemplo, con el cambio climático en algunas regiones se han intensificado las precipitaciones, las inundaciones y los huracanes y, en otras, ha aumentado la desertización, la escasez de agua y de recursos naturales; se ha incrementado la pérdida de biodiversidad, la tala de bosques, la contaminación y la acumulación de residuos sólidos, entre otros, que desafían la capacidad técnica y de gestión de las autoridades y la voluntad de la población afectada y/o interesada en contribuir a resolver estas problemáticas.

A partir de la creación de la Semarnap (hoy Semarnat) a mediados de los años noventa, comenzaron a ensayarse los primeros intentos para establecer políticas de participación en materia ambiental. La participación ciudadana representó entonces, una estrategia política para establecer las bases de una política ambiental alejada de las prácticas políticas convencionales enemigas de la protección ambiental.

En este tenor, hubo un acercamiento entre ciudadanos y servidores públicos para cimentar la agenda ambiental y solventar los conflictos ambientales, mediante la creación de consejos consultivos, que hubieran sido difíciles de

abordar y atender sin la presencia de estos espacios de deliberación. (Ver Anexo 7).

En el 2001, el acceso a la información ambiental estaba aún muy limitado por la ausencia de lineamientos para atender con eficiencia y oportunidad las necesidades de información de la ciudadanía. No había un sistema de rendición de cuentas de los servidores públicos, ni tampoco suficientes mecanismos y experiencia para realizar ejercicios de consultas a la sociedad. Es a partir del año 2000, con la alternancia en el poder, que se ha ido avanzando hacia la transparencia en la gestión pública y el acceso a la información, que admite un mayor examen de los ciudadanos en los asuntos de carácter público.

Quince años después, y aunque siguen existiendo problemas en la generación y difusión de información pública, han disminuido los obstáculos para acceder a la información ambiental, a los instrumentos de consulta y a los que consideran la participación activa de los ciudadanos.

Un avance relevante para la atención de las propuestas participativas se generó a partir de la elaboración en 2008 de la *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental* (Enapci). Primeramente, la estrategia puntualiza notoriamente los objetivos y finalidades que el Estado debe lograr en materia de participación ambiental y precisa los diversos mecanismos que existen para ejercer los derechos asociados a aquella. De igual forma, incorpora nuevos procedimientos para fijar la agenda y robustecer la incidencia de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CDDS), tomando en consideración las recomendaciones de la Cumbre de Río, los diálogos con sociedad civil de Río + 20, el informe actividades de la Semarnat, los informes de las diferentes generaciones de los CCDS y un diagnóstico socio-ambiental.

Con la Enapci se buscó “establecer las pautas para generar un proceso de construcción y acción colectiva, las líneas estratégicas y de acción que conduzcan a una participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad y en todos los

órdenes de gobierno, en la formulación de políticas, la adopción de compromisos conjuntos para atender la problemática ambiental y, con ello, coadyuvar al desarrollo sustentable de nuestro país... Reconoce que la participación social es un derecho y un prerrequisito para el tránsito hacia el desarrollo sustentable, y busca coadyuvar al desarrollo humano y el fortalecimiento social como vehículo conducente a la igualdad de oportunidades, haciendo énfasis en aquellos que han sido tradicionalmente excluidos como las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes”.¹⁵⁷

De acuerdo con la encuesta realizada a actores sociales, 52% considera que en los últimos 15 años han existido cambios en la Semarnat y sus organismos sectorizados que permiten a los ciudadanos una mayor participación en la política ambiental.

Sin embargo, para otros, instrumentos como la Enapci siguen siendo limitados, porque no reciben los recursos presupuestales necesarios para realizar las distintas líneas de acción que propone, ni cuenta con procedimientos para presentar recomendaciones ciudadanas a la Secretaría.

En relación con la pregunta *¿considera que en la actualidad existe compromiso, voluntad política y apertura por parte de las autoridades federales para integrar la participación ciudadana en la gestión pública ambiental?*, la mayoría de los entrevistados, coincidieron en que en el actual gobierno (2012 - 2018) en el sector ambiental no existe interés de las autoridades, pues se han reducido significativamente los espacios, su operación se ha ralentizado, y se han hecho recortes de los recursos humanos y financieros para promoverla.

Advierten también los entrevistados que en estos últimos años los programas y acciones gubernamentales que atienden o promueven la participación ciudadana en el quehacer de la política ambiental, han sido totalmente

¹⁵⁷ Semarnat (2008), *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (Enapci)*, México, p. 5- 6.

marginados del conjunto de programas gubernamentales. Se han mantenido algunos temas relacionados con la participación gracias a que está plasmada en la legislación ambiental y en el Programa Sectorial de Medio Ambiente (Promarnat) o en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, los recortes de personal han afectado sustancialmente a las áreas que atienden estos temas.

El diseño y operación de política de participación ciudadana en el sector ambiental está basado con el marco normativo y en las reglas de funcionamiento de los mecanismos, pero derivado de los resultados de las entrevistas, se aprecia que es aún más importante la forma en que los servidores públicos las ponen en funcionamiento.

En relación al cuestionamiento de que si *el sector ambiental federal cuenta con un adecuado andamiaje legal e institucional que garantice los derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana*, manifiestan gran parte de los entrevistados que en cuanto al derecho de *acceso a la información* sí existe esa estructura porque hay una ley *ex profeso* para garantizar este derecho – la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) - , pero en relación con el *derecho a la participación no*, porque en el marco jurídico ambiental se prevé de manera muy general y la formas de participación reglamentadas para varios de los procesos participativos no cumplen con las necesidades reales para incorporar las opiniones ciudadanas en la toma de decisiones. Estiman que en la parte operativa, ese andamiaje legal e institucional depende mucho del interés y el compromiso de los funcionarios que lo aplican.

Indican que se volvió al esquema de la simulación de procesos participativos, por lo cual la posibilidad de incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas es cada vez más lejana. Señalan que los instrumentos jurídicos y de política pública no tienen aplicación real y no ayudan a fortalecer la eficacia de los

espacios deliberativos existentes, e inclusive no existe legislación *ex profeso* de participación.

En este sentido, se confirma que la aplicación de los estos principios internacionales de la OCDE sobre *compromiso y derechos respaldados por ley* y la existencia de una *ley federal de participación ciudadana* serían un instrumento útil para la aplicación efectiva de este derecho al obligar a los servidores públicos a su observancia y cumplimiento. Un ejemplo de ello son las *leyes de acceso a la información* que se están aplicando efectivamente en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el caso de México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002 (que dio paso a la LGTAIP del 4 de mayo de 2015), se administra mediante el organismo autónomo denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI y hoy INAI). La obligatoriedad del derecho de acceso a la información, los tiempos límite con los que cuentan los servidores públicos para responder las solicitudes de información, la existencia de sanciones por la falta de cumplimiento, la operación de un organismo central y autónomo que administre todo el sistema, entre otros, han permitido un gran avance en la aplicación de este derecho de acceso.

En México, dice Clara Jusidman Rapoport, “hace falta una *ley federal de participación ciudadana* que incluya la revocación del mandato, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y el funcionamiento efectivo de los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas”.¹⁵⁸ Este instrumento sería de gran ayuda para facilitar e impulsar la participación, que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil

¹⁵⁸ Jusidman Rapoport, Clara (2009), “Desarrollo de la institucionalidad pública”, en *Memorias del Foro: retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil. Balance a dos años de gobierno*, 20 y 21 de octubre de 2008, Incide Social, A.C., México, p. 12.

tengan más garantías para participar en las políticas públicas, planes, programas y acciones de gobierno.

Esta Ley federal tendría que indicar que las dependencias de la administración pública federal deberán promover modalidades de participación en el ámbito de su competencia, crear órganos de participación como los consejos consultivos y/o consejos ciudadanos temáticos, con atribuciones específicas, obligatorias y operación real.

Asimismo, esta ley permitiría que las consultas públicas temáticas y las de manifestación de impacto ambiental fueran coordinadas, ordenadas y con mejor seguimiento por medio de un órgano rector como el chileno Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que “es un organismo público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios”.¹⁵⁹

Esta Ley obligaría a que, en el caso de México, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) y la Ucpast de la Semarnat garanticen que en las consultas públicas los ciudadanos estén mejor informados previamente, con mejor análisis de las implicaciones de los proyectos de impacto ambiental en sus comunidades y en los ecosistemas, con más elementos para que el público prepare su participación y expresen sus intereses y preocupaciones a la autoridad, mayor posibilidad de incluir a los diversos actores que deben estar involucrados, con los elementos necesarios para participar y que puedan considerarse sus propuestas.

Principio de claridad¹⁶⁰

Este principio señala que se deben precisar visiblemente los objetivos, límites y alcances en materia de información, consulta y participación del público en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas. Con su aplicación

¹⁵⁹ Guzmán Rosen, Rodrigo (2012), *Derecho ambiental chileno: principios, instituciones e instrumentos de gestión*, Planeta Sostenible, Chile, p. 95.

¹⁶⁰ OCDE (2001), *op.cit.*, p. 95.

se impide la generación de falsas expectativas sobre lo que pretende la autoridad con la creación del espacio de participación, así como la utilidad que tendrán las observaciones ciudadanas.

Bajo este principio, el público debería tener información completa sobre el tema o asunto sujeto a consulta de la ciudadanía, así como cuestiones procedimentales de plazos y formalidades para la formulación de sus comentarios, los contactos y las fases posteriores al proceso de participación.

En este sentido, las personas encuestadas que no forman parte de un mecanismo de participación mencionan que la *claridad* con la que la autoridad ambiental les ha informado acerca de los *objetivos de los mecanismos de participación* es poca (47%) o nada clara (8%). Igualmente, 55% consideran que la autoridad no es muy clara al transmitir dicha información.

En cambio, el 70% de los integrantes de los consejos consultivos y técnicos encuestados cree que los objetivos de participación sí se comunicaron claramente desde el inicio. Por otro lado, 60% de servidores públicos considera que los mismos se comunican con claridad, lo cual nos muestra cierta brecha entre lo que aprecian los actores sociales (que no son consejeros) y los servidores públicos sobre la claridad de las autoridades al informar los propósitos que se pretenden con dichos mecanismos.

El principal obstáculo, considera 60% de los actores sociales encuestados, para que las peticiones y propuestas ciudadanas sean tomadas en cuenta por las autoridades ambientales, es que las mismas se generan en espacios y mecanismos de participación que no están diseñados para atenderlas o resolverlas. Esto indica una ausencia de claridad con la que se presentan los alcances y objetivos de los mecanismos, así como del papel que se espera desempeñe la participación de los ciudadanos en los mismos.

En el caso de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) la eficacia en su forma de operar, según la mayoría de los servidores públicos

entrevistados, se fue perdiendo con los años, por la ausencia de un programa de trabajo encaminado a elaborar propuestas y recomendaciones útiles para la toma de decisiones. Se dio demasiada importancia a la cantidad de espacios y personas que participaban y no al trabajo y sus resultados.

Asimismo, se menciona que faltó seguimiento a las recomendaciones, desinterés de las diversas áreas administrativas para responderlas y metodologías mal diseñadas para hacer eficientes las reuniones. Existía desconocimiento acerca de la agenda ambiental de la Semarnat, pues no se les proporciona información previamente para participar con mejores resultados y generar propuestas sólidas. También hubo ausencia de reglas y metodologías claras para saber los alcances de los productos de la participación de los consejos, entre otras carencias.

Es por ello que la falta de eficacia de los procedimientos, o la ausencia de ellos, son impedimentos que encuentran 49 y 39% de los encuestados, actores sociales y servidores públicos respectivamente, lo cual señala que los mecanismos quizá puedan estar funcionando bajo procedimientos que no son claros, o en el peor de los casos, bajo ninguna reglamentación que le dé certidumbre a los procesos. Por el lado de los servidores públicos, 18% señala que no existen procedimientos formales y el 20% considera que estos no son eficaces. También encontramos una diferencia de percepción entre ambos actores sobre la operatividad y la propia existencia de normatividad funcional en los mecanismos de participación, y ello puede radicar en la claridad y oportunidad con la que tales procedimientos se comunican, así como en la manera en que las autoridades resuelven cumplirlos.

Asimismo, los entrevistados perciben que, generalmente sólo en los procesos reglamentados, como la evaluación de impacto ambiental, las autoridades proporcionan lineamientos claros para que la sociedad civil influya en la política ambiental. Pero comúnmente cuando hay participación social, se construye con la opinión de unos cuantos sectores: empresarios y académicos. Por ejemplo,

en la Norma Oficial Mexicana de emergencia que establece límites de emisión de contaminantes, recientemente publicada por la Semarnat para las nuevas reglas de verificación vehicular en la Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, no fue visible la presencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil.¹⁶¹

Los personajes entrevistados también hicieron hincapié en que el debate y el consenso requieren de un perfil muy específico de servidor público que las autoridades del sector ambiental no tienen, pues muchas veces construyen acuerdos de “toma y daca”, pero no están dispuestas a abrir espacios reales de debate de ideas, opiniones y necesidades de la sociedad civil sobre el tratamiento de los problemas ambientales. Muchas veces no permiten que se refleje lo que la sociedad desea transmitir mediante sus recomendaciones, y la aprobación o rechazo de éstas quedan sujeta a los criterios de las autoridades.

En la encuesta, para 66% de los servidores públicos, el tipo de relación con actores sociales que ellos consideran predominante en su dependencia es “formalizar conductos de comunicación para retroalimentarse y mejorar la instrumentación de políticas y programas ambientales”, mientras que solo para 30% de los actores sociales se trata de una relación de este tipo la que buscan desarrollar las autoridades. Nuevamente hay diferencias de opinión entre ambos actores, que hace imperiosa la necesidad de mejorar la claridad con la que se comunican los objetivos de participación. Esta diferencia también manifiesta la incongruencia entre los objetivos que persiguen los mecanismos con lo que en realidad alcanzan.

¹⁶¹ La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) dio a conocer la Norma Oficial Mexicana de Emergencia, NOM-EM-167-SEMARNAT-2016, que entró en vigor el 1 de julio de 2016, y que establece límites de emisión de contaminantes más estrictos, los cuales se aplicarán para las unidades de transporte de carga con placas federales y en vehículos particulares que circulan en la Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, entidades que conforman la Megalópolis.

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/estas-son-nuevas-normas-de-emergencia-de-verificacion-vehicular.html>

En el caso de la Semarnat aunque ya se tiene experiencia en estos procesos participativos, se carece de reglas para que la información cubra las cualidades de suficiencia y claridad en los proyectos de leyes, de política y acciones a consultar, para obtener resultados útiles.

Manifiesta gran parte de los entrevistados también que si bien existe el caso de la difusión institucional de las consulta públicas de evaluación de impacto ambiental (portal, Gaceta Ecológica, Separata, etc.), parece que esta información no ha permeado en la sociedad, pues muchos ciudadanos desconocen el derecho a participar en estos medios. Y quienes recurren al uso de la misma es porque han tenido ya un contacto con estos procesos y le han dado seguimiento. Comúnmente, la “información” que las autoridades de gobierno proporcionan a la población es en realidad publicidad de las acciones del gobierno o del funcionario en turno. A su vez, los ciudadanos, muchas veces confunden las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos y dependencias en los distintos espacios en donde participan, lo que también perjudica el resultado final de la consulta.

La ausencia de claridad sobre los objetivos y alcances de los mecanismos y espacios abiertos a la ciudadanía, repercuten en la calidad de la participación social y pone en duda el compromiso de las autoridades para promoverla. Como señalan los entrevistados, muchas veces la ausencia de información y el desconocimiento de los temas a tratar por parte de integrantes de consejos o comités consultivos, baja el nivel de debate en estos espacios e “inmuniza” a los servidores públicos contra la participación.

Según la opinión de un integrante de dichos consejos, el funcionamiento de los órganos consultivos deriva en un proceso de atención a quejas, más que un proceso de construcción de programas, lo que provoca que dichos mecanismos sean espacios en donde los ciudadanos actúan muchas veces de forma reactiva y no proactiva o propositiva, como se prevé en su base legal.

Desde la perspectiva de gobierno, varios entrevistados comentan que de las recomendaciones y opiniones ciudadanas que se reciben, una tercera parte aproximadamente, son aportaciones de calidad susceptibles de ser aplicadas; en tanto que el resto son quejas o propuestas poco fundadas que no tienen potencial de incidencia en la toma de decisiones. En algunos casos esta falta de información es producto del propio desinterés de los ciudadanos por documentarse mejor sobre el tema consultado. Si las autoridades no presentan información oportunamente y si su contenido no es afín a las necesidades y aptitudes de los ciudadanos, las recomendaciones y opiniones de la sociedad serán mucho menos consistentes y los mecanismos menos eficaces.

En relación con la incidencia o influencia de las recomendaciones, propuestas y opciones de la ciudadanía para la toma de decisiones, declaran los propios servidores públicos entrevistados que, en buena medida, depende del espacio deliberativo y del sector social que participe; el académico, es quien formula sus propuestas más estructuradamente y con mayor fundamento. Pero en general, salvo excepciones, éstas a la fecha no han tenido un impacto verdadero en la toma de decisiones.

Otro elemento que mencionaremos relacionado con este principio, es sobre el nivel de claridad que tienen los ciudadanos en relación a la diversidad de mecanismos de participación existentes en el sector ambiental: 84% de los actores sociales de la encuesta señaló no haber participado en los mecanismos del sector y seleccionó como razón principal “la ausencia de información institucional acerca de las posibilidades de participación que existen”.

Sobresale que de los derechos ciudadanos en temas de participación ambiental, 74% y 67% conoce los derechos de acceso a la información y a la participación ambiental, mientras que sólo 25% conoce los derechos de petición y justicia ambiental.

Aquí los entrevistados, en general, observan que la sociedad civil organizada dejó de creer en los espacios de participación del sector porque estos “se

perdieron en el tiempo” y los que prevalecen son para cumplir un acuerdo, una ley o un reglamento, aunado a que no hay la suficiente difusión de los mismos y no se llegan a aprovechar en su totalidad. Sirven y se utilizan cuando existe un interés de por medio o porque representa una amenaza al patrimonio natural del Estado o a una región prioritaria.

Varios coinciden en que los procesos participativos son difusos; el desencanto surge cuando la sociedad ve con frustración que sus observaciones y aportaciones no son vinculantes para las decisiones que toma finalmente la autoridad. Además, la forma de consultar no es clara debido a: plazos insuficientes, formas para opinar restringidas o inducidas, participación limitada de personas (sin derecho de réplica, sin debate, sin considerar la diferencia de capacidades e idiomas diferentes, medios y difusión de la consulta limitados, solo por internet).

Principio de calendario (oportunidad)¹⁶²

El principio calendario se encuentra íntimamente relacionado al concepto de oportunidad, porque implica que tanto la consulta pública como la participación activa deben efectuarse lo más pronto posible en los proyectos de normas, políticas, programas o acciones, con el propósito de permitir un espectro más amplio de recomendaciones y aumentar la posibilidad de que tengan éxito al ponerlas en práctica. Este principio está relacionado con la garantía de información objetiva y oportuna al público en todas las fases del ciclo de las políticas públicas.

Se debe considerar el tiempo necesario para que la consulta y la participación sean eficaces, e implica comenzar con la debida anticipación la valoración de las necesidades de información y la identificación de necesidades, herramientas, metodologías y sistemas adecuados para involucrar a los

¹⁶² OCDE (2001), *op.cit.*, p. 95.

ciudadanos en cada etapa del proceso. Ofrecer información a tiempo, de manera previa a la consulta, requiere prever en el calendario el tiempo requerido para proporcionar la información al público y asegurar que el período reservado a la consulta esté estrechamente articulado con la agenda presupuestal y programática de las decisiones gubernamentales.

Algunos de los actores sociales encuestados consideran que ha habido cierto progreso en la participación ciudadana en materia ambiental en la última década; expresan que gracias a las nuevas herramientas electrónicas de comunicación y a la difusión que la autoridad ambiental hace por estos medios, en la actualidad hay mayores posibilidades de conocer oportunamente los temas y políticas ambientales abiertos a procesos de participación. En esta visión, el derecho que la ley les otorga a los ciudadanos para ser informados y consultados, así como el acceso de un mayor número de personas a Internet, han hecho más eficiente la difusión de convocatorias de participación y los temas sujetos a consulta.

En el periodo que se estudia (sexenio del gobierno federal de 2012-2018), los entrevistados aprecian que las oportunidades y facilidades aparentemente existen, pero la participación requiere de recursos que ahora no se están destinando para estas tareas, y los pocos que se tienen no se aplican adecuadamente. En el contexto en donde la sociedad no tiene confianza en que sus autoridades tomen en cuenta sus opiniones, es necesario fortalecer el nivel de participación dando difusión a las acciones, más programas, más dependencias involucradas, entre otras acciones, para generar mayores posibilidades para que los procesos participativos tengan mayor incidencia en la política pública y la gestión ambiental sea eficaz y de mayor alcance.

Este principio de la OCDE es muy importante, pues cuando los problemas ambientales se detectan con tiempo y cuando se informa y se consulta con oportunidad a la ciudadanía mediante sus mecanismos institucionales existe: 1) mayor posibilidad de encontrar soluciones; 2) disminución de los riesgos que

podrían afectar al medio ambiente; 3) facilidad para adecuar las respuestas del gobierno a las necesidades y demandas de los ciudadanos; 4) prevención de conflictos socioambientales o reclamaciones que pudieran darse por respuestas inadecuadas, apresuradas o poco planificadas.

Sin embargo, la primera dificultad tiene que ver con la fase del ciclo de política en la que se involucra a la ciudadanía. Los actores sociales encuestados consideran que las consultas se realizan cuando las decisiones ya fueron tomadas y que, en todo caso, los mecanismos de participación sólo son sesiones informativas o de validación. A la pregunta sobre el tipo de relación que buscan las autoridades ambientales con las organizaciones y grupos ciudadanos, la primera opción que dio 44% de los encuestados es legitimar sus propias acciones; la segunda (41%), trabajar con ellas como ejecutoras de proyectos y la tercera es informarles acerca de las tareas que las dependencias del sector realizan (39%).

Como se observa, la ciudadanía no está involucrada oportunamente en las diferentes etapas de las políticas públicas. La percepción de los actores sociales es que muchas veces sólo se les involucra para simular que se está promoviendo la participación. O bien, los que alcanzan a involucrarse es porque han estado muy atentos al seguimiento de la política pública que les interesa; y el resto representan incidencias casuales de los que se llegan a involucrar.¹⁶³

En el sector ambiental los mecanismos de consulta están diseñados para incluir las propuestas sociales fundamentalmente en las etapas de planeación, ya sea a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática o a partir de las consultas públicas en los diversos temas de la agenda ambiental. Por lo que la eficacia en la inclusión de tales intereses y propuestas, depende de la

¹⁶³ Hay excepciones, como el caso que señala un entrevistado de la Conanp, "sí es posible que los consejeros de las ANP recomienden acciones o mejoras en las acciones a desarrollar. Los directores de las ANP con frecuencia consultan a los consejeros sobre sus programas operativos y también en el cierre del ejercicio".

oportunidad con la que se consulte y se brinde información antes de que la política se haya ejecutado.

Existe consenso por parte de los entrevistados de que no hay tiempo suficiente para que los ciudadanos preparen su participación en las convocatorias y consultas públicas y busquen que sus observaciones sean incluidas, y esto se debe principalmente a que la participación no ha sido prioridad para las autoridades ambientales. Si no hay información suficiente y oportuna, las capacidades para participar por parte de la ciudadanía, son muy limitadas, por lo que no es posible hablar de incidencia.

Una planeación incorrecta que programa a destiempo el proceso de consulta y la incorporación de propuestas sociales, detiene la posibilidad de que la sociedad pueda influir en las decisiones y convierte a los mecanismos en instrumentos informativos y de validación de resultados.

De la encuesta se deriva que las convocatorias de las consultas públicas no se publican con la antelación suficiente para que los ciudadanos acudan y se informen sobre el tema que se va abordar. En ocasiones, la información de la convocatoria no llega a todos los grupos sociales ni a todas las regiones del país en donde los procedimientos institucionales de acceso a la información son menos claros y más discrecionales por parte de la autoridad. Opinan los encuestados que, debido a la falta de una política de información y de procedimientos, no existe una definición de criterios, indicadores y temas a proporcionar a la ciudadanía para ésta, a su vez, pueda opinar. Además de que la información se encuentra plagada de tecnicismos, falta el uso de lenguaje ciudadano, comprensible y de fácil acceso, por lo que solo participa un segmento de la sociedad civil.

Principio de objetividad e inclusión

Este principio implica el deber de considerar en los mecanismos e instrumentos del sector ambiental, la participación del sector privado, académico, organizaciones de la sociedad civil, pero sobre todo de mujeres, poblaciones y comunidades indígenas, jóvenes, minorías étnicas, es decir, de grupos tradicionalmente excluidos y en situación de desventaja, y de esta manera fomentar la igualdad de oportunidades y la equidad.¹⁶⁴

Aun cuando este principio no está considerado explícitamente en los postulados de la OCDE, es relevante abordarlo, pues lo consideran diversos instrumentos internacionales como la Organización de los Estados Americanos en su *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*.

Sobre el mismo, 65% de los servidores públicos encuestados, considera que la mayor parte de los ciudadanos interesados en participar en la política ambiental tienen la oportunidad de hacerlo. En contraste, 73% de los actores sociales encuestados considera que las oportunidades para participar no son las mismas para todos.

Las opiniones vertidas en las entrevistas que perciben circunstancias equilibradas para la diversidad de actores sociales, se encuentran vinculadas con la mayor inclusión que hoy existe para las mujeres, los indígenas y los jóvenes, la promulgación de legislación y el establecimiento de procesos que tratan de inhibir la discriminación o actuaciones discrecionales.

En contraste, las razones que se dan para explicar las falta de oportunidades o las limitaciones que existen para acceder a la participación, son entre otras: 1)

¹⁶⁴ Organización de los Estados Americanos Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (2001), *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*, OEA, Washington, D.C., p. 5.

el peso de las opiniones, recomendaciones e intereses del sector privado frente al resto de la sociedad, pues tienen más privilegios para acceder a la información de los proyectos de normas, políticas, programas y acciones clave; 2) los ciudadanos que forman parte de alguna organización tienen mayores posibilidades de acceso y de ser escuchados; 3) se concentra en las mismas personas o grupos la representación social que tienen los mecanismos de participación; y 4) los entornos sociales, culturales, geográficos y económicos de la población hacen inequitativo el ejercicio de los derechos de información y participación.

Las mayores posibilidades de participación que tienen ciertas organizaciones, se explican en gran medida por la capacidad técnica, operativa y financiera con que cuentan para acceder y obtener una representación permanente en los mecanismos de participación o para la facilidad de mayor contacto y acercamiento con las instituciones de gobierno, con lo que privilegia la participación de unos sectores y grupos sociales en detrimento de otros.

De acuerdo con los comentarios en las entrevistas a miembros de consejos consultivos y técnicos, los servidores públicos sesgan las convocatorias y convocan principalmente a sus aliados, conocidos o amigos. Mencionan que, en muchos casos, no hay procedimientos claros de convocatoria; en el caso de los comités de ordenamiento ecológico, señalan, los estados deciden a quiénes invitar ya que la norma indica que debe haber representatividad de los sectores, pero no especifica quiénes deben estar representados.

Hay otros mecanismos como los de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CDDS), en donde los procedimientos son más claros, cuya fórmula de representación regional y de grupo social es la más equitativa de todos los órganos de la administración pública federal, ya que permite convocar a diversos tipos de sectores y contar con la representación de los grupos de atención prioritaria y menos favorecidos por las políticas ambientales. Sin embargo, de la encuesta se deriva que la participación es limitada a aquellas

personas que son integrantes de organizaciones o que están dentro de redes sociales con vínculos en estos órganos. El 30% de los consejeros técnicos y consultivos señala que los ciudadanos no tienen las mismas posibilidades de participar en los mecanismos de participación.

En lo que respecta la desigualdad de oportunidades para participar a partir de los niveles de educación, socioeconómicos y de ubicación geográfica, resalta la necesidad de continuar con la tendencia de realizar convocatorias incluyentes y descentralizar los procesos participativos, tal y como lo han hecho los CCDS. Esta es una problemática que detecta un número importante de servidores públicos en la encuesta.

Asimismo, en los comentarios de los actores sociales sobre la falta de acceso a computadoras e Internet como un factor que excluye a mucha gente de participar, revela que el uso exclusivo que en muchos casos pueden tener el correo electrónico y la página web de la Semarnat como medios de difusión (33% y 37% de los encuestados conocen las oportunidades para participar a través de estas vías), afecta la equidad de la participación en el sector ambiental.

No obstante, también se reafirma la importancia que han tenido estos medios electrónicos para incrementar el acceso a la información y la participación y permitir una representación social más equitativa. Hay incluso, recomendaciones para aprovechar más estos medios. Un comentario en este sentido señala que “se necesita implementar mecanismos que ayuden a los consejeros a hacer su trabajo de difusión, se podría, por ejemplo, pasar las sesiones por Internet para que quien esté interesado les dé seguimiento; crear páginas en línea con todas las recomendaciones y el seguimiento que se les da para fortalecer la organización social y la representatividad”.

Principio de recursos¹⁶⁵

El principio de recursos que sugiere la OCDE, implica que los gobiernos fomenten una participación ciudadana sólida y duradera y provean de los medios necesarios¹⁶⁶ para llevarla a cabo.

En términos presupuestales la Semarnat es una dependencia menor en comparación con los principales ramos económicos y sociales de la Administración Pública Federal, como son los de agricultura, ganadería, desarrollo rural y pesca, economía, comunicaciones y transportes, educación pública y desarrollo social territorial y urbano. El contraste es aún mayor si se considera que en 2014¹⁶⁷, del total de recursos públicos asignados al ramo administrativo “medio ambiente y recursos naturales”, el sector central, incluyendo Semarnat y sus Delegaciones Federales, sólo obtuvo alrededor de 9% del presupuesto, mientras que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) aproximadamente 75%; la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) obtuvo alrededor de 2% del presupuesto; y la Comisión Nacional de Desarrollo Forestal (Conafor), 11%.¹⁶⁸

Los recursos destinados a los mecanismos de participación social son mínimos respecto a otros programas y áreas del sector ambiental. Ello muestra que el tema de la participación en el sector ambiental nos es prioritario en términos presupuestales y programáticos. Ello a pesar de que una de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la de *Gobierno cercano y moderno*, se incluyen objetivos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. En los Programas de Egresos de la

¹⁶⁵ OCDE, (2001), *op.cit.*, p. 96.

¹⁶⁶ Financieros, humanos y técnicos.

¹⁶⁷ Se analiza el año 2014 porque es la información que se tiene disponible en el IPC 2015 y que evalúa comparativamente los años 2013 y 2014.

¹⁶⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para la Semarnat de 2014, en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/16/r16_aae.pdf

Federación (PEF) de los seis años pasados, no se nota que dicho eje de política traspase los objetivos de sustentabilidad ambiental en los que se basan los programas presupuestales anuales.

En este sentido, se distingue que para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la participación de la sociedad en las políticas del sector ambiental a través de los mecanismos de participación vigentes, no tuvo prioridad presupuestal en la presente administración, lo cual impacta en su operación y desempeño.

Para cumplir con el objetivo de participación ciudadana, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (Promarnat), señala que: “las acciones de la Semarnat se enfocarán en la promoción de la participación ciudadana, la educación, capacitación y generación de conocimientos e información en materia de medio ambiente y recursos naturales”, en donde con base en el artículo 12 del Reglamento Interior la Semarnat,¹⁶⁹ la Ucpast tiene la atribución de “promover, apoyar, organizar, dar seguimiento y evaluar la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”, y por lo tanto es la cabeza de sector en la materia, sin embargo únicamente cuenta con menos de 1% del presupuesto de la Semarnat.¹⁷⁰

Por su parte, los mecanismos de participación, entre los que se incluyen los órganos consultivos, las consultas públicas, contraloría social y los relacionados con el acceso a la información y la transparencia, tuvieron en 2014 un presupuesto de poco más de 45 millones de pesos erogados por las distintas dependencias y áreas administrativas sectoriales para la realización de reuniones y consultas con la sociedad. Esa cantidad, representó en 2014, 0.06% del presupuesto de todo el sector.

¹⁶⁹ Semarnat (2012), *Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Diario Oficial, 26 de noviembre de 2012, México, p. 10.

¹⁷⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para la Semarnat en:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/16/r16_aae.pdf

Cuadro 4. Presupuesto asignado a la participación ciudadana en el sector ambiental en 2014 (en pesos)

Área o mecanismo	Presupuesto
Sector de medio ambiente y recursos naturales	\$ 66,227,588,237 ⁽¹⁷¹⁾
Semarnat	\$ 6,060,670,677 ⁽¹⁷²⁾
Ucpast	\$ 58,289,985 ⁽¹⁷³⁾
Mecanismos de participación del Sector	\$ 45,077,174 ⁽¹⁷⁴⁾

Entre 2013 y 2014, los recursos ejercidos para reuniones y sesiones de los órganos consultivos registrados en el Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental), fueron de aproximadamente 5 millones de pesos y de más de 9 millones de pesos, respectivamente. Por lo que los indicadores de sesiones de trabajo, participantes ciudadanos, número de recomendaciones y presupuesto ejercido fueron superados de un período a otro. Cabe mencionar, que de los 14 órganos de consulta del sector, solo 6 cuentan con recursos financieros para su operación: los CCDS, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conap), el Consejo Nacional Forestal (Conaf), los Consejos de Cuenca y el Comité Nacional de Humedales.¹⁷⁵

Por lo que hace a las *reuniones de participación y consulta*, que incluyen aquellas sobre ordenamiento ecológico, normas oficiales mexicanas y normas

¹⁷¹ Presupuesto de Egresos de la Federación para la Semarnat en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/16/r16_aae.pdf

¹⁷² Presupuesto de Egresos de la Federación para la Semarnat en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/16/r16_aae.pdf

¹⁷³ Presupuesto de Egresos de la Federación para la Semarnat en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/16/r16_aae.pdf

¹⁷⁴ Semarnat – Ucpast (2015), *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental), informe de resultados 2013-2014*, México, p. 6; con datos del presupuesto del ejercicio 2014 comparado con el 2013. Los mecanismos de participación ciudadana incluidos en el IPC ambiental se clasifican en: 1) órganos de consulta y grupos de participación ciudadana, 2) reuniones públicas de información y consultas públicas, 3) actividades formativas de ciudadanos en temas ambientales, 4) actividades informativas, de cultura ambiental y de participación activa de la ciudadanía, 5) contraloría social y 6) rendición de cuentas.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 21.

mexicanas, manifestaciones de impacto ambiental, fomento a unidades de manejo ambiental, manejo forestal, manejo de residuos, reuniones ambientales regionales, auditorías ambientales, cooperación con organizaciones de la sociedad civil y vigilancia comunitaria en ANP's, jornadas de vinculación con autoridades locales, y acciones de cultura ambiental, entre otros, según el IPC Ambiental, tuvieron un gasto de más de 4 millones de pesos en 2013 y de más de 3 millones de pesos en 2014. Aquí los indicadores de número de eventos y participantes fueron superados en el período, pero el presupuesto ejercido decreció en aproximadamente un millón de pesos.¹⁷⁶

Sobresale en el IPC Ambiental la falta de datos de algunos estados sobre esta clase de reuniones y consultas, así como de otros que reportan este tipo de actividades, pero no presentan recursos ejercidos, lo cual indica una deficiente programación presupuestal o la ausencia de recursos para poner en marcha los mecanismos de consulta establecidos.

Las actividades formativas de ciudadanos en temas ambientales, que se refieren a talleres, diplomados, encuentros, foros, conferencias, seminarios y cursos formativos en los diversos temas de medio ambiente y recursos naturales, concentraron 65% y 60% de los recursos para las actividades de participación e información, registradas en 2013 y 2014 en el IPC Ambiental. Si a estos recursos, se le suman los destinados a las *actividades informativas y de participación activa* en las que se realizan campañas y jornadas de sensibilización, tenemos que las acciones destinadas a informar a la ciudadanía recibieron entre 74% y 71% del presupuesto de las cuatro actividades que registra el IPC en el 2013 y 2014, respectivamente, en la *categoría de participación ciudadana*.¹⁷⁷

Observamos que gran parte de los recursos públicos destinados a los mecanismos de participación se orientan a promover relaciones de información

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 17-23.

¹⁷⁷ *Ídem*.

entre las autoridades y la ciudadanía. Por el contrario, y con excepción de los CCDS, los órganos de consulta y participación activa de la ciudadanía cuenta con menor cantidad de recursos públicos y, por lo tanto, con capacidades institucionales insuficientes para garantizar su adecuado funcionamiento.

De acuerdo con el IPC Ambiental, los *órganos de consulta y los grupos de participación ciudadana*, durante 2013 tuvieron 1,195 sesiones, con 2,000 recomendaciones emitidas y un costo de \$5'001,852; mientras que en 2014 realizaron 1,459 sesiones y emitieron 2,055 recomendaciones, con un costo de \$9'428,151. Entonces, concluimos que se emitieron en promedio 1.6 *recomendaciones* por sesión en 2013 y 1.4 en 2014, el producto por excelencia de estos espacios deliberativos, por lo que cada recomendación elaborada por los consejeros tuvo un costo de \$2,500 y \$ 4,587,¹⁷⁸ lo que demuestra que es muy bajo el número de recomendaciones y, de éstas, solo llegan a incidir en la política ambiental muy pocas, lo que habla de una desigual relación costo-beneficio.

Algunas observaciones que destacan los servidores públicos entrevistados en relación con este principio, es que las limitaciones de los recursos debilitan las estructuras institucionales, y más en la actualidad debido a los procesos de reducción presupuestal del gobierno federal, reflejados en el fuerte recorte de servidores públicos y en la débil operación de los mecanismos de participación, por lo que concuerdan en la necesidad de fortalecer y destinar los recursos humanos, financieros y técnicos indispensables para que pueda ser más eficiente la gestión y operación de la participación y equilibrar la relación costo-beneficio de la misma.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 17.

Principio de coordinación¹⁷⁹

Este principio hace referencia a que los mecanismos e iniciativas de involucramiento de la ciudadanía deben estar articulados con los distintos niveles de gobierno y agencias, así como con otras políticas públicas. Incluye la recopilación e integración de propuestas relacionadas con la información y consulta a la ciudadanía, esto con la finalidad de que las políticas de participación seas coherentes, no exista repetición de acciones y se reduzca el riesgo de agotamiento de los procesos.

Conforme al Reglamento Interno de la Semarnat, la Ucpast, también es el área responsable de:

Coordinar a los enlaces de las diversas unidades administrativas de la Secretaría, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del Sector para impulsar las actividades en el marco de los programas de la Secretaría en materia de igualdad de género, jóvenes, atención a pueblos indígenas y derechos humanos, así como acceso a la información, participación y atención ciudadana...

Gestionar convenios de concertación y colaboración con organizaciones sociales, productivas, académicas, empresariales, públicas y privadas, nacionales e internacionales; con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con entidades federativas y municipios, cuyo objetivo sea favorecer la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación, vigilancia y divulgación de la política ambiental...

Promover la vinculación de actividades de los órganos consultivos y de participación ciudadana del Sector; proponer mecanismos de coordinación y colaboración con los órganos consultivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a nivel internacional...y de los estados y municipios; así como impulsar la vinculación de la Secretaría con los diversos sectores de la sociedad civil interesados en la protección, restauración y conservación de los recursos naturales, para contribuir a alcanzar el desarrollo sustentable.¹⁸⁰

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 97.

¹⁸⁰ Semarnat (2012), "Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales", *Diario Oficial*, 26 de noviembre de 2012, México, p. 10-11.

Asimismo, a raíz de la publicación de la Enapci en el 2008, la Ucpast fortaleció su función como eje rector-normativo de la participación, al establecer líneas estratégicas y de acción orientadas a fomentar, coordinación y dar seguimiento a las acciones de actividades de participación ciudadana en el sector ambiental. También, la información que genera la Ucpast mediante el IPC Ambiental y las actividades de coordinación que realiza para recopilar los datos que los alimentan con las áreas de oficinas centrales y todos sus organismos y descentralizados, son esfuerzos que permiten un mejor seguimiento al contar con el referente que sustente el fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana instituidos en el sector medio ambiente y recursos naturales, lo que hace que se generen canales de comunicación entre las áreas, homologación de criterios, responsabilidades, tareas compartidas y una mejor coordinación de acciones.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, 65% de los servidores públicos sabe que existe un área específica de vinculación con actores sociales. 51% considera que la coordinación entre la Ucpast y las distintas dependencias y organismos desconcentrados es buena.

Manifiestan los servidores públicos en las entrevistas que cuando no hay procedimientos debidamente reglamentados y cuando el tema de participación a tratar es responsabilidad de distintas áreas, la coordinación es más intuitiva y se encuentra sujeta a los intereses, voluntades e iniciativas de los servidores públicos que están en turno. Aquí, es impredecible el efecto que pueda tener el proceso de participación, puesto que los escenarios y objetivos del mecanismo utilizado dependen, en gran medida, de la *comunicación* (buena o mala) entre las áreas o dependencias.

En los casos en que los mecanismos de consulta son parte del Sistema de Planeación Democrática (SPD), y a pesar de que el sistema tiene fundamento constitucional, la falta de un marco reglamentario no permite que las dependencias de la Administración Pública Federal tengan lineamientos y

claridad acerca de su operación y organización para que se puedan integrar los insumos de la participación en un programa específico. Los resultados de este mecanismo de participación, dependen de la iniciativa y capacidad de coordinación que tenga el área responsable, en caso ambiental, de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la Semarnat.

Varios entrevistados comentaron que la coordinación entre las autoridades ambientales y las dependencias de otros sectores del gobierno mexicano es inconsistente y débil, no obstante el carácter transversal del tema ambiental. Por ejemplo, en el caso de los órganos de participación, hay representantes de diversas dependencias, y en algunas ocasiones incluyen autoridades de otros órdenes de gobierno, pero ello no ha sido garantía de que la toma de decisiones se lleve a cabo de forma coordinada aún cuando se encuentran en el mismo espacio de discusión y enfrentan la atención de la misma problemática.

En relación con los mecanismos de *peticiones y denuncias ciudadanas*, se aprecia por parte de los entrevistados, la ausencia de coordinación entre las dependencias cuando el asunto que se plantea ante la Semarnat no es de su competencia. Al momento de que la autoridad ambiental se declara incompetente, el traspaso de la petición o denuncia a otras instancias de gobierno exenta a la primera de cualquier actividad de coordinación que le otorgue al ciudadano la posibilidad de darle seguimiento y, en última instancia, resolver el problema que está presentando.

Acerca del planteamiento realizado a los actores sociales en la encuesta de la calificación y sensibilización de los servidores públicos encargados de coordinar la participación, la mayoría de ellos considera que los directamente involucrados sí cuentan con las competencias para atender la petición o denuncia, pero los directivos no le dan la importancia que revisten estos instrumentos de participación o tienen otras prioridades que atender.

En el caso de los CCDS se han ido formalizando sus procedimientos de operación mediante acuerdos de creación, reglamentos, o bien mediante lineamientos para elaborar las recomendaciones ciudadanas, sistematizarlas, gestionarlas ante las diversas áreas de la Semarnat y darles seguimiento. Igualmente, se han creado medios de difusión virtuales mediante los cuales los consejeros nacionales, regionales y núcleo (estatales) se pueden conocer entre sí y obtener información sobre las actividades que realizan, lo cual permite que la labor consultiva se efectúe con una mejor coordinación.

La incorporación del sector de jóvenes y la apertura que ha caracterizado a los CCDS, han dinamizando la comunicación interna, mediante reuniones en línea y el uso de las redes sociales, que permite que su labor sea más productiva y transparente. En cambio, los comités técnicos y otros consejos consultivos del sector ambiental no tienen las mismas herramientas de comunicación y coordinación internas debido, entre otras cosas, a la falta presupuesto y de un equipo especializado para coordinar estas tareas, como el caso de los CCDS a través de la Ucpast y el Proyecto PNUD-Semarnat.

Respecto a la coordinación entre los órganos de participación, los *secretarios técnicos* (los servidores públicos que coordinan los órganos consultivos en cada área de la Semarnat) señalan que hace falta más comunicación y colaboración entre estos órganos, particularmente entre aquellos que comparten contenidos, zonas geográficas y programas.

Las áreas y organismos del sector ambiental, reconocen la importancia de la coordinación en las actividades de participación y el papel que desempeñó la Ucpast durante las administraciones 2001-2006 y 2007-2012, para que las áreas responsable del tema dentro del sector se vincularan y generaran sinergias dirigidas a una mejor gestión ambiental. Durante esos periodos, la Ucpast trató de instrumentar acciones dirigidas a la construcción de canales de comunicación entre los distintos órganos, sin embargo, consideran los entrevistados, esta actividad ha declinado en la presente administración de

gobierno 2012-2018. También, se había elevado la cantidad de áreas técnicas y consejos que acudían a la Ucpast para coordinar la difusión de sus acciones de consulta y participación, en particular con parte de los CCDS, lo que paulatinamente ha dejado de suceder.

Principio de rendición de cuentas¹⁸¹

Este principio implica la obligación por parte de la autoridad de rendir cuentas a los ciudadanos acerca del uso de la información que les fue proporcionada, ya sea a través de peticiones o solicitudes, en consultas públicas, por medio de opiniones y/o recomendaciones o mediante la participación activa.

La aplicación de este principio requiere de medidas que sean garantía de transparencia para la toma de decisiones y la verificación de sus acciones por algún tipo de control externo a las autoridades.¹⁸²

Por lo que hace a la *transparencia y la rendición de cuentas*, la puesta en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública hizo posible su implementación obligatoria en las entidades públicas. La misma le da la garantía al ciudadano de que su solicitud de información sea respondida y le facilita el proceso de consulta para resolver aquello que solicita por medio de una instancia encargada de canalizarla y atenderla, así como de un organismo autónomo que le da seguimiento las mismas, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El conocimiento tanto de este derecho y del sistema de solicitudes de información existente continúa siendo desigual entre las diversas regiones del país y los grupos sociales, pero el proceso de aprendizaje ha crecido gradualmente.

¹⁸¹ *Ídem.*

¹⁸² OCDE (2001).

La diversidad de instrumentos que tiene la autoridad para *divulgar información* sobre la situación ambiental, ya sea presencialmente (mediante consultas, talleres, seminarios), o de manera virtual (con sistemas de indicadores, información estadística y geográfica e informes), le otorgan a la ciudadanía la posibilidad de tener una multiplicidad de opciones para estar enterado de la información pública gubernamental.

Con base en las entrevistas elaboradas, se observa que hay dificultades de acceso a la información en los mecanismos de consulta, y consideran que el acceso es inequitativo para los distintos participantes y no cuentan con la información necesaria de manera oportuna.

En relación con los mecanismos en los que el ciudadano gestiona ante las autoridades, la ley prevé el derecho de petición y la denuncia popular, en virtud de los cuales la autoridad toma conocimiento de conflictos sociales, de deterioro ambiental y de violaciones a la legislación ambiental. Tales peticiones se presentan ante la Comisión de Cooperación Ambiental, y las denuncias ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o cualquier otra instancia que en el estado o municipio de que se trate tenga representación la autoridad ambiental federal.

Existen, además, otras peticiones que se ingresan en la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (RFSC). Otras más se capturan en el Buzón Ciudadano, que son solventadas y sistematizadas por la Ucpast con el soporte técnico de las otras áreas del sector.

Como se ha señalado, cada uno de los mecanismos tiene procedimientos propios y problemáticas específicas, pero en todos ellos se registra y se percibe un desconocimiento ciudadano sobre la existencia del mecanismo en sí mismo y del procedimiento para su ejercicio. Aunque el problema se trató en el *principio de claridad*, es importante destacar que los vacíos de información que la sociedad tiene sobre la manera y los plazos en que las autoridades deben responder obligatoriamente a las peticiones y/o recomendaciones, disminuye

los efectos del principio de rendición de cuentas y al mismo tiempo, reduce significativamente los espacios de comunicación entre la ciudadanía y Estado para mejoramiento de la gestión ambiental.

Al considerarse que la autoridad ambiental no responde satisfactoriamente a la información que le solicita la ciudadanía, mucho tiene que ver con el espacio en el cual interactúa el participante. En el caso de la evaluación de impacto ambiental, la autoridad sí se está obligada a contestar. Sin embargo, la respuesta muchas veces no es la que está esperando o exigiendo la ciudadanía.

A excepción de algunos de los mecanismos en donde hay una regulación definida, en la mayoría de ellos no existen procedimientos para la rendición de cuentas sobre la utilización que las autoridades dieron a las propuestas sociales, ni tampoco qué dependencia o servidor público es el designado o competente para atender el asunto.

Puesto que a veces la participación es verbal, la respuesta a las opiniones ciudadanas en ocasiones depende del criterio, capacidad, interés e interpretación del servidor público en turno, elementos que quebrantan la garantía de la rendición de cuentas.

En los consejos técnicos y consultivos, se observa una estructura que a los representantes sociales les da certeza sobre el seguimiento y empleo que darán las autoridades a sus recomendaciones. La rendición de cuentas es más efectiva en estos casos, porque tiene lineamientos que regulan tanto la formulación de la agenda de trabajo, como la elaboración de las recomendaciones y los tiempos de respuesta por parte de la autoridad.

Sin embargo, a pesar de que estos mecanismos cuentan con una estructura operativa más sólida, varios consejeros entrevistados indicaron no haber podido dar seguimiento a sus recomendaciones, por desconocer el procedimiento o porque el mecanismo para ello no está previsto. También destacaron la

necesidad de que los mismos tengan responsabilidades con sus representados y divulguen de mejor manera la labor que desarrollan en los espacios deliberativos. Consideran que es preciso que exista una mayor socialización de las recomendaciones que emiten los consejos y su desarrollo en la agenda política.

La utilización de una herramienta en línea para que la ciudadanía observe el desarrollo y evaluación del trabajo de los consejos y se informe sobre quiénes son los miembros de éstos, fortalecería su representatividad y las sinergias con otras redes y organizaciones sociales del país.

En la misma lógica de establecer una mayor diversidad e innovación en los medios y contenidos de información para que la sociedad se acerque a los mecanismos de participación, resulta importante que los consejos incrementen los vínculos con sus representados por medio de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, no obstante que en la página electrónica de los CCDS se pueden ver las fechas y actas de las sesiones y la información de las generaciones previas registrada en sus *Libros Blancos*, así como el nombre, perfil y sector al que pertenece cada integrante.

En relación con el seguimiento, respuesta y aplicación de las recomendaciones de los órganos de consulta y de grupos de participación ciudadana, señalan los entrevistados que depende en gran medida de la forma de operación del mecanismo.

Principio de evaluación¹⁸³

La evaluación de las políticas de participación por parte de las autoridades del sector ambiental en México ha sido muy poco utilizada en la práctica, hasta antes de la publicación de la Enapci y del IPC Ambiental. La insuficiencia y en

¹⁸³ *Ibidem*, p. 98.

algunos casos inexistencia de análisis sistemáticos para fijar el valor o eficacia de las iniciativas era un distintivo de las políticas de participación ciudadana. Los mismos planes nacionales y programas sectoriales de cada administración captan de manera muy general lo realizado por las administraciones previas, postura que imposibilita la continuidad en las políticas públicas.

La frágil cultura de la evaluación, tanto en la gestión de gobierno como en las actividades que lleva a cabo la ciudadanía, también se exterioriza en los mecanismos de participación del sector ambiental.

Como se ha expuesto, a excepción de algunos órganos de consulta que entre sus objetivos incorporan la evaluación de las iniciativas tanto de conservación como de aprovechamiento sustentable de los recursos, la gran mayoría de los mecanismos únicamente se dirigen a las etapas de planeación y definición de políticas, y no a su ejecución y evaluación.

Tanto la multiplicidad de sistemas ambientales, como su temporalidad en los efectos, dificultan la instauración de mecanismos de evaluación en las políticas del sector. Además, a pesar de que dichas evaluaciones demandan elementos de carácter científico y técnico, las significativas contribuciones que la sociedad puede proporcionar sobre las afectaciones a los ecosistemas y la biodiversidad, se emplean mínimamente.

En este sentido, algunos de los entrevistados enfatizan la importancia de que los consejos, grupos de trabajo y órganos técnicos incidan efectivamente en la evaluación de políticas. Se menciona que anualmente en estos espacios hay un ejercicio de evaluación de la política ambiental que se plasma en el *Informe de Labores* de la Semarnat, en donde se presentan elementos cuantitativos que muestran los avances, logros y cumplimiento de metas que dimensionan los efectos de lo que se informa, pero no incorporan elementos sustantivos indispensables para el análisis de la eficacia, por lo que consideran que se trata muchas veces de un mecanismo de información para justificar el quehacer institucional.

Asimismo, consideran que por ejemplo otro instrumento como el *IPC Ambiental* es solo la primera etapa de un proyecto con aspiraciones mayores, que únicamente cuenta qué se hace, quiénes lo hacen y cuánto cuesta la participación en el sector, pero no proporciona resultados cualitativos de la participación. “Inicialmente, el problema a resolver era: recabar información completa, oportuna, veraz, y registrarla en el sistema. Ahora... el reto es hacer suficientes actividades para poder reportar”.

Una sugerencia para hacer obligatorio el involucramiento de la sociedad en la política ambiental en sus diferentes etapas, tener amplia participación en las acciones de gobierno, poder reportar estas actividades y evaluar sus resultados, pudiera ser posible mediante la creación de un *programa de participación social* con indicadores de desempeño y recursos para su operación.

Se propone de igual forma, capacitar y sensibilizar permanentemente a los servidores públicos respecto a la utilización de esta herramienta, para promover y hacer eficaz la participación ciudadana, similar a la Enapci, que estableció estrategias, líneas de acción y mecanismos de implementación precisos para que las autoridades ambientales evaluaran sistemática y periódicamente el ejercicio de las políticas de participación ciudadana en el sector y que, además, contaba con metodologías, lineamientos y estadísticas de participación ciudadana¹⁸⁴; la obligación de realizar programas especiales de equidad de género, jóvenes y de comunidades indígenas, con herramientas de seguimiento e indicadores de calidad¹⁸⁵; monitoreo de la oportunidad y calidad en las respuestas de las unidades de enlace y otros elementos de medición.¹⁸⁶

Ocasionalmente, la evaluación de los programas de gobierno se ha efectuado con la intervención de universidades, bajo términos de referencia hechos por las

¹⁸⁴ Línea de acción y mecanismo 2.4., *Enapci*.

¹⁸⁵ Líneas de acción y mecanismos 3.3 y 3.4., *Enapci*.

¹⁸⁶ Línea de acción 5.5., *Enapci*.

mismas autoridades. No obstante, también se identifica la necesidad de que los consejos sean quienes efectúen la evaluación de las políticas de las dependencias y que los mecanismos técnicos que ofrezcan las partes externas e independientes, sean un punto importante de referencia del cual parta la evaluación de los mecanismos, con ello los órganos consultivos tendrían más incidencia y ejercerían una mayor vigilancia ciudadana sobre las políticas públicas.

Principio de ciudadanía activa y construcción de capacidades¹⁸⁷

Además del marco jurídico y operativo, un tercer elemento que se necesita para incorporar a la ciudadanía en la gestión de políticas lo constituye la educación, construcción o desarrollo de capacidades. La Organización de las Naciones Unidas define a la *engaged governance* como “una perspectiva para integrar a la sociedad en los procesos de políticas públicas. Se refiere a la dimensión regenerativa, en la que se desenvuelven las potencialidades del *sistema de gobernanza* gracias al desarrollo de conocimiento y habilidades de todos los integrantes”.¹⁸⁸

Al igual que la OCDE, la Estrategia de la OEA tiene en su agenda de recomendaciones la de “educar a los ciudadanos sobre aspectos técnicos y prácticos surgidos a raíz de decisiones de desarrollo sostenible y capacitarlos para una participación constructiva, asegurar procesos participativos más articulados, comprensibles y efectivos. La educación y la capacitación son también fundamentales donde haya barreras culturales e históricas hacia la participación pública. Una estrategia efectiva de educación y capacitación

¹⁸⁷ OCDE (2001), *op.cit.*, p.98.

¹⁸⁸ Khan M. Adil, (2005), *Engaged Governance: A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York.

promoverá que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil confíen en el aporte del público para hallar amplias respuestas y soluciones”.¹⁸⁹

En ese sentido, los entrevistados coinciden en que construir un nuevo paradigma de política pública de desarrollo sustentable, requiere de una apertura democrática cimentada en el entendimiento de que la participación social es un elemento indispensable para la labor de la autoridad ambiental. Aseveran que el compromiso de los servidores públicos y su conocimiento del tema, resulta imprescindible para dar oídos a los ciudadanos y construir conjuntamente compromisos contraídos por consenso que tengan eficacia y valor para todos los actores.

Como se subrayó en los apartados de objetividad y equidad, las autoridades y actores sociales en la encuesta coinciden en que las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes aún no están suficientemente representados en el sistema de mecanismos de participación. Por ejemplo, las circunstancias socioeconómicas, culturales y regionales tornan difíciles las posibilidades de participación del sector campesino e indígena, ubicado en zonas geográficas apartadas, aunado al desconocimiento existente sobre los mecanismos y su operación, lo que inhibe la posibilidad que pudieran tener estos sectores de la población para participar en estos mecanismos.

Los servidores públicos encuestados también revelan que las organizaciones sociales dominan gran parte de los espacios de participación en menoscabo de las representaciones individuales o colectivas que no están formalmente constituidas.

Por su parte, los que consideran que las oportunidades son las mismas para todas las personas, expresan que la mayor parte de ellos conoce la normatividad y los procedimientos generales de los mecanismos, identifican el

¹⁸⁹ OEA (2001), *Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo social sostenible*.

carácter abierto y transparente de las convocatorias; la utilización de diversos medios por parte de las autoridades para difundirlas; la obligación jurídica de las autoridades para garantizar los derechos de acceso a la información y a la participación; la existencia de un área administrativa específica para coordinar las actividades de participación del sector y la representatividad social y regional que existe en los CCDS, como algunos de los elementos que permiten una participación incluyente y equitativa.

Desde luego que el conocimiento, la información, la manera para expresar necesidades y la habilidad para analizar problemas y soluciones, son elementos que permiten una efectiva participación en políticas y toma de decisiones. Si bien existen herramientas (internet, telefonía celular, etc.), no todos los ciudadanos las tienen a su alcance, ni poseen los conocimientos suficientes para acceder a ellos. La *sensibilización* es un tema que igualmente habrá de fortalecer con talleres, pláticas, actividades formativas y de cultura ambiental, que vinculen a la ciudadanía con las acciones de gobierno y las políticas públicas. Se requiere de un gran trabajo de organización y fomento para que la población participe, se involucre y se interese en los asuntos públicos y en la agenda ambiental.

No obstante, consideran los entrevistados, un problema importante es que no existe inversión por parte del gobierno para instrumentar programas de calidad en educación, sensibilización y construcción de capacidades dirigidas a la ciudadanía en materia ambiental.

En el periodo 2007-2011, la Semarnat estableció la meta de capacitar a servidores públicos (sensibilización) en temas de derechos humanos, equidad de género, atención a pueblos indígenas, participación y atención ciudadana; así como de transparencia y acceso a la información en las políticas y programas del sector. De acuerdo con la dependencia, a diciembre de 2011 habían recibido capacitación 8,364 servidores públicos. Las respuestas recibidas en la encuesta reflejan que 44% de los servidores públicos

encuestados habían recibido capacitación, de los cuales, 82% considera que ésta ha sido buena. Los temas en que la mayor parte dijo haberse capacitado fueron solicitudes de información (48%), seguido de peticiones ciudadanas (31%) y consultas (29%). Solo 14% señaló haber recibido capacitación en temas sobre incidencia en políticas públicas.¹⁹⁰

En la administración actual, en cuanto a los programas de sensibilización y capacitación para los servidores públicos del sector ambiental de los derechos a la información y participación ciudadana, así como de la importancia de su incorporación en la gestión pública, se menciona en las entrevistas que no existen actividades en estos temas.

Con base en la encuesta del CIESAS, únicamente 39% de los servidores públicos cree que en todos los temas de la agenda ambiental tiene sentido promover la participación ciudadana. Para la mayoría de ellos, es pertinente promoverla en temas de educación y cultura ambiental (59%); ordenamiento ecológico del territorio (55%); cambio climático (52%) y prevención y control de la contaminación (50%). Los temas que recibieron un menor número de respuestas son: gestión integral de sitios contaminados, mares, costas y ecosistemas sub-representados con 21% y 22%, respectivamente.

Los resultados permiten ver que la participación ciudadana promovida desde la Cumbre de Río de 1992, y adoptada por la legislación ambiental y las políticas de planeación nacional, aún no se concibe como el eje transversal de la gestión pública ambiental.¹⁹¹

Referente a los comentarios por parte de los servidores públicos en la encuesta, sobre su propia responsabilidad para promover la coordinación, claridad, equidad, oportunidad, rendición de cuentas y todos los demás principios de participación ciudadana analizados, uno de ellos refleja bien aspectos de la

¹⁹⁰ CIESAS, p. 62.

¹⁹¹ *Ídem.*

cultura política del actual gobierno que siguen impidiendo que los mecanismos de consulta y participación activa logren sus objetivos: “existen servidores públicos que no están convencidos de la participación ciudadana, temen su crítica, no aceptan sus propuestas, piensan que carecen de fundamentos científicos o técnicos, que la participación ciudadana no está aún en el nivel de recomendar para incidir en el ciclo de las políticas públicas. No están sensibilizados acerca de la importancia de la participación ciudadana, no les interesa o simplemente no va de acuerdo con sus intereses. Hay unidades administrativas muy conscientes de la importancia del tema, pero otros aún no se dan cuenta de que deben servir a los ciudadanos”.¹⁹²

Además, 46% de los actores sociales encuestados señala que una de las principales razones que impiden que las peticiones y/o recomendaciones ciudadanas sean consideradas es que las autoridades ambientales no están interesadas en considerarlas, mientras que los servidores públicos (50%) consideran que no tienen fundamentos consistentes, no son viables, son poco concretas o carecen de factibilidad técnica, motivo por el cual no se toman en cuenta¹⁹³. Cabe destacar que la falta de interés por parte de las autoridades está en función de la calidad en el contenido y fundamento de las propuestas ciudadanas.

Algunos de los entrevistados manifiestan que la participación implica una carga adicional de trabajo para los servidores públicos y, para algunos de ellos, una pérdida de tiempo que aceptan solo para cumplir con las obligaciones normativas y programáticas de la Semarant. Por lo que, mediante programas de capacitación intensivos a los servidores públicos, se propone sensibilizarlos para que reconozcan que la participación social no es un fin en sí mismo, sino una vía que ayuda a resolver los problemas públicos mediante el diálogo entre los actores sociales y los servidores públicos en el proceso de construcción de

¹⁹² *Ibidem*, pp. 62-63.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 63

consensos para elaboración de políticas públicas, intervenir en los asuntos de interés colectivo y fomentar la gobernanza.

La ciudadanía que participa en múltiples diplomados, talleres, congresos, conferencias, seminarios y cursos de capacitación sobre temas ambientales, necesita adquirir mayor conocimiento acerca de los derechos de participación que se encuentran establecidos en el marco legal ambiental y el alcance que tienen. Sin embargo, el escepticismo y falta de comunicación siguen siendo ingredientes que detienen la existencia de una gestión más abierta e incluyente, a pesar del camino que en las dos últimas décadas han construido la sociedad y las autoridades ambientales en materia de derechos de acceso.

De esta manera, se puede constatar que si el gobierno federal de México instrumenta eficazmente los principios propuestos por la OCDE para incorporar la participación ciudadana en la gestión ambiental en todo el ciclo de las políticas públicas y en los diversos mecanismos e instrumentos institucionales, se podrían obtener, entre otros, los siguientes beneficios:

- 1) Facilitar y *adecuar las respuestas* de los gobiernos a las *necesidades y demandas* de los ciudadanos.
- 2) Prever y tomar en cuenta las demandas ciudadanas *antes de que se conviertan en conflictos socioambientales* o reclamaciones que pudieran generar respuestas inadecuadas, apresuradas, poco planificadas o más costosas.
- 3) Propiciar *mayor eficiencia en la intervención pública*, al generar recomendaciones y respuestas con diversas perspectivas sociales que optimicen recursos y prioridades.
- 4) *Fortalecer la democracia* y favorecer la articulación social, la movilidad social, y el dinamismo para adaptarse al cambio, la construcción colectiva de propuestas de solución ante los problemas ambientales complejos.

- 5) Contribuir a la creación de redes de conocimiento, generar *mejor y mayor conocimiento* de los temas abordados al ofrecer diversas perspectivas, experiencia y visiones de los diferentes actores y representantes de sectores sociales (académicos, empresarios, organizaciones no gubernamentales, grupos vulnerables y otros grupos sociales) en las políticas públicas y en la toma de decisiones, tendiendo a promover los intereses de los ciudadanos y el bien común.
- 6) Lograr *mayor consenso* entre la sociedad civil y los gobiernos en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales relevantes, sea mediante consultas públicas abiertas, incluyentes, equitativas y participativas, o informando oportunamente a la ciudadanía en los asuntos de su interés.
- 7) Mejorar la *credibilidad* de la gestión pública y del actuar de los servidores públicos.
- 8) Favorecer la integración comunitaria y la democratización de la gestión pública, bajo un esquema de *gobernanza ambiental*.
- 9) *Mejorar la calidad de vida*, al focalizar sus esfuerzos para mejorar los servicios de los ciudadanos y atender sus problemáticas.
- 10) Contar con ciudadanos más conscientes de sus *derechos y obligaciones* civiles, de ejercer los *derechos humanos* a la información, participación y al medio ambiente sano, en igualdad de condiciones y oportunidades.
- 11) Promover la *transparencia* en la gestión pública y el combate a la corrupción, y disminuir la burocracia.
- 12) Reconocer a los sujetos como actores, de manera *corresponsable*, con *liderazgos compartidos*, en la búsqueda de soluciones y generar capital social.
- 13) Contribuir a la *igualdad, equidad y no discriminación* al incorporar a los diversos sectores sociales sin importar raza, sexo, religión, preferencias, entre otros, influyendo a los más desfavorecidos o tradicionalmente excluidos como las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes.

- 14) *Construir capacidades y educar* a los ciudadanos y actores, otorgándoles información, herramientas y conocimientos de primera mano, a fin de que cuenten con elementos para participar con mayor calidad en sus recomendaciones y con mayores posibilidades de incidir en las políticas públicas ambientales.

CONCLUSIONES

1. Se identificaron experiencias recientes y pasadas de procesos de participación ciudadana en la formulación de las políticas y planes de acción ambiental a escala nacional y local en la definición de proyectos ambientales mediante sistemas de consulta o concertación, pero hace falta que esos mecanismos y herramientas sean determinantes en la toma de decisiones.
2. Se distingue que son obstáculos determinantes para la participación las condiciones de pobreza, marginación, ubicación geográfica o la pertenencia a un grupo en condiciones de vulnerabilidad.
3. Como resultado de la encuesta y de las entrevistas aplicadas, se identifica que en México la instrumentación de varios de los mecanismos de participación se enfrentan a la falta de capacitación y sensibilización de servidores públicos y ciudadanos para utilizar dichos mecanismos.
4. En México, hasta la fecha no se ha realizado una evaluación integral de los mecanismos e instrumentos de la participación ciudadana en el sector ambiental que permitan conocer la influencia que tienen sobre el diseño y la toma de decisiones en las políticas públicas.
5. Desde una perspectiva institucional y jurídica, los procesos de participación en las políticas públicas ambientales en el ámbito federal en nuestro país han tenido logros significativos.
6. Los principales retos observados se encuentran en el nivel operativo de los mecanismos e instrumentos de participación.
7. La ausencia de voluntad política y la falta de sensibilización de los servidores públicos impacta negativamente en la eficacia de los mecanismos de participación. Los esfuerzos por lo tanto se deben dirigir a la construcción de capacidades tanto de ciudadanos como de servidores públicos.

8. El análisis de los diversos mecanismos e instrumentos de participación que tiene la Semarnat, a la luz de los principios de la OCDE, nos permite confirmar que cada uno responde a objetivos y necesidades distintas y, por lo mismo, tienen diferente utilidad para la ciudadanía, así como para los servidores públicos.
9. En cuanto a la viabilidad para incidir en las políticas públicas, se concluye que los productos que genera la participación podrían orientar las políticas públicas hacia fines sociales, el bien común y a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
10. Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de la Semarnat, han logrado constituirse como mecanismos de participación institucionalizado con capacidad para incidir en las políticas públicas, sobre todo mediante la emisión recomendaciones, basadas en la reflexión y análisis colectivo, y sustentadas en la experiencia y los conocimientos de sus integrantes. Se puede aseverar entonces, que los CCDS son el mecanismo de participación ciudadana que operan con mayor eficacia en comparación con otros espacios de ese tipo.
11. Sólo en este caso sí es posible dar el seguimiento a las propuestas o recomendaciones, así como medir y evaluar su nivel de eficacia. Sin embargo, en los demás casos, no hay una metodología específica ni indicadores -fuera del que proporciona el *IPC Ambiental*- que permitan determinarla, porque para los tomadores de decisiones no son relevantes.
12. Como resultado de las entrevistas realizadas a integrantes de la sociedad civil, actores sociales y servidores públicos, la mayoría destaca que actualmente no es posible hablar de que existe incidencia de la participación en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas ambientales.
13. Es muy difícil medir y evaluar la incidencia, debido a la complejidad que presentan los procesos de políticas públicas, como por la incorporación de diversidad de instituciones, de actores y mecanismos, y de sus soluciones

que son multifactoriales. Más aún, las variables e indicadores para medir la incidencia aún no se han precisado, por lo que es muy difícil saber si la participación ciudadana está realmente influyendo en el ciclo de las políticas públicas. Un avance importante, lo representa el *IPC Ambiental*, pero únicamente evalúa los factores de carácter cuantitativo más no cualitativos de la participación, lo que no permiten visualizar el impacto que puedan tener las voces ciudadanas sobre la toma de decisiones.

14. Para lograr la incidencia, se recomienda crear e instrumentar un modelo, con el debido seguimiento, que consistiría de varias etapas: a) planteamiento del problema público; b) integración del problema en la agenda de gobierno; c) diseño y formulación de la política pública; d) instrumentación de la misma; y e) revisión, evaluación y control de la política pública.¹⁹⁴ Cada una de estas etapas necesita, a su vez, de la implementación de estrategias específicas para producir efectos. Ha habido intentos por crear manuales, guías y lineamientos para tender a la incidencia, pero son pocos los estudios que pueden demostrarla, porque cada caso es distinto, hay cambio de las condiciones en el tiempo y requieren de la coincidencia de diversidad de factores, qué determina los orígenes y resultados, por lo que el alcance se torna complicado.¹⁹⁵

¹⁹⁴ González Bombal, Inés (2004), citada por Fundación SES, *El proceso de incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires.

¹⁹⁵ Por ejemplo, sólo por lo que hace a la incorporación de un asunto a la agenda de gobierno depende, señala Aguilar, (2006) de varios factores: 1) si la autoridad se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias, entre otros), por ejemplo, si los funcionarios encargados de la decisión están dispuestos a hacerse cargo de un problema complicado, respaldado por los ciudadanos, se configurará una oportunidad de elección favorable a la aceptación del problema y a ubicarlo como prioritario; 2) si los planteamientos o demandas son o no viables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente); 3) si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por diversas razones (políticas, éticas, económicas, de jurisdicción).

15. Particularmente en el sector ambiental se han registrado algunos casos de incidencia de los CCDS¹⁹⁶, en gran medida porque los servidores públicos encargados de los temas propuestos los consideraron importantes y trascendentes, o bien porque los consejeros dieron seguimiento puntual a sus recomendaciones hasta lograr que se tradujeran en algún proyecto o programa. El estudio de estos ejemplos proporcionaría elementos para conformar esquemas o procesos para el desarrollo de propuestas y recomendaciones ciudadanas, construir indicadores y parámetros que permitan sistematizar los resultados.
16. Las disposiciones legales y de política pública que regulan el sector ambiental federal en materia de atención y participación ciudadana, prevén obligaciones gubernamentales en la materia, y se ha contado con la única Estrategia Nacional para la participación ciudadana existente en el sector gubernamental que en su momento sirvió de guía para los tres órdenes de gobierno. Por ello, es necesaria la actualización y emisión de una nueva estrategia o un programa nacional que tenga carácter obligatorio para garantizar la cabal instrumentación de los principios de acceso a la información y a la participación en las distintas estructuras administrativas y dependencias del sector.
17. Como resultado de la encuesta, se considera que en las dos últimas décadas, en términos de la claridad de sus procesos y el alcance que tienen, se han consolidado los mecanismos diseñados para garantizar los derechos de la ciudadanía a la transparencia y a la información. La oportunidad con que se presenta la información, la coordinación que lleva a cabo el INAI y, en general, el engranaje institucional y de recursos que existe en el tema de acceso a la información en toda la administración pública federal mexicana, permiten afirmar que los procedimientos para el ejercicio de este derecho funcionan eficazmente. Aunque se presentan aún

¹⁹⁶ Como la definición de la Política de Mares y Costas, el compromiso de México con la Carta de la Tierra, la creación del Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad, la publicación del estudio de las Lagunas Costeras del Noroeste de México, entre otros.

condiciones de inequidad para hacer valer estos derechos por cuestiones socioeconómicas y geográficas, en general estos mecanismos han producido una ciudadanía cada vez más informada y con mayores elementos para participar que la que existía hace dos décadas. También, se concluye que la cultura de la información y la transparencia se han ido incorporando en la gestión pública y en el quehacer de los servidores públicos.

18. En lo que respecta a los mecanismos en donde los ciudadanos informan al gobierno sobre problemáticas ambientales, trasgresiones a la legislación, peticiones y proyectos, denuncia ambiental, no se aprecian progresos relevantes, debido a la poca claridad que existe respecto a su funcionamiento, no hay lineamientos que sistematicen las resoluciones que dictan las autoridades de procuración de justicia, lo que se manifiesta en la escasa o nula capacidad de seguimiento que tienen los actores sociales a sus peticiones y el desagrado que tienen sobre tales respuestas. Todo esto hace más frágil la incidencia de participación y provoca que la ciudadanía busque instancias de diálogo distintas para comunicar sus propuestas o denuncias, según sea el caso. Éste fenómeno está relacionado con los problemas existentes en los mecanismos de consulta y participación activa (foros, consultas públicas, reuniones públicas de información), en los que la ciudadanía comúnmente transmite sus propuestas y denuncias mediante declaraciones, posicionamientos, protestas o desacuerdos, que formalmente tendrían que presentarse en los mecanismos formales como los de la Profepa.
19. Por lo que se refiere a los mecanismos de consulta, se evidencia que no han sido un instrumento eficaz para la incidencia en las políticas públicas. La ausencia de claridad y oportunidad en los procesos de información a los ciudadanos sobre los temas y los objetivos de la consulta provocan que el debate se torne desordenado, desinformado, simulado, para validar decisiones ya tomadas por la autoridad, por lo que las argumentaciones, opiniones y recomendaciones ciudadanas se vuelven poco trascendentes o

no se les considera en las decisiones finales. Por ello, en lugar de construir acuerdos, la desconfianza entre gobierno-sociedad es recíproca y ha tendido a separar las posturas de las partes. En casos como este, es de suma importancia la capacitación y sensibilización de servidores públicos para que consideren la importancia de la participación, desarrollen y fortalezcan el conocimiento y habilidades en estos temas, que instrumenten los principios de claridad y oportunidad para la generación y transmisión de la información sujeta a debate.

20. En cuanto a la programación de las consultas públicas, las fases de diseño y planeación de las políticas tienden a realizarse sin una participación efectiva de la sociedad, esto minimiza la potencialidad de la incidencia de la participación, o la hace nula, provocando que la consulta se convierta en una simulación.
21. La incidencia de las propuestas ciudadanas en los instrumentos de política y en los mecanismos de participación, depende en gran medida de la voluntad política, la disposición e interés de los servidores públicos en turno -sobre todo de los tomadores de decisiones-, así como de las capacidades y persistencia de la ciudadanía para hacerse escuchar.
22. Algunos órganos de consulta han conseguido establecer formas de representación incluyentes de los diversos sectores, han incorporado a jóvenes mujeres e indígenas entre sus integrantes, como los CCDS que constituyen uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes de la administración pública federal.
23. Desde su creación, los CCDS han logrado incorporar en la agenda del sector ambiental temas de interés público, en ocasiones los han llevado a debate y se ha generado una retroalimentación positiva con las autoridades ambientales. La existencia de reglamentos para regular los procedimientos desde la elección democrática de consejeros mediante convocatoria abierta al público, de organización interna por comisiones técnicas, los procedimientos para elaborar, emitir y dar seguimiento a las

recomendaciones, entre otros, conduce a crear mayor certidumbre y claridad sobre el proceso participativo, fomenta la inclusión de los grupos vulnerables, hace que el margen de discrecionalidad de los servidores públicos sea menor para su operación y que exista rendición de cuentas. Cabe mencionar que el disponer de recursos humanos, técnicos y financieros han garantizado la continuidad de su operación y consolidación de estos órganos colegiados, asegurado también el compromiso de las autoridades para que permanezcan en la estructura programática e institucional del sector.

24. En comparación con los CCDS, el resto de los órganos consultivos y técnicos, aún no cuentan con los recursos financieros ni con la reglamentación en su funcionamiento y coordinación, no están cumpliendo con la realización de sus sesiones reglamentarias, no se les convoca, no están generando productos, no están operando eficazmente, por lo cual han mostrado falta de transparencia, menor representatividad y falta de seguimiento a la agenda del gobierno federal, pero también falta de iniciativa de sus consejeros. Asimismo, su confiabilidad es reducida en términos de rendición de cuentas por su vulnerabilidad en cuanto a la discrecionalidad e interés de los representantes en turno, por lo que, en resumen, su potencial de incidencia se ve disminuido.
25. Es indispensable optimizar la coordinación entre los CCDS y los demás órganos consultivos y técnicos, así como la rendición de cuentas con la sociedad a la cual representan, pues los medios que generalmente utilizan para la difusión de su trabajo son insuficientes, no logran la representación eficaz de los diversos grupos y sobre todo no crean las sinergias que necesita la agenda ambiental.
26. La mayoría de los mecanismos de consulta y participación están concentrados en la etapa de planeación de la política; sólo unos cuantos involucran la participación en la etapa de ejecución y únicamente pocos prevén la retroalimentación de la ciudadanía en la evaluación.

27. La falta de consideración de la participación en la etapa de evaluación en los mecanismos de petición y denuncia, limita el análisis que las autoridades competentes deben efectuar acerca de la eficacia e impacto que tienen en las políticas sectoriales.
28. El casi nulo presupuesto destinado a la participación ciudadana en el sector ambiental, comparado con el presupuesto total ejercido por todo el sector, provoca que el funcionamiento de los mecanismos sea inconsistente, no se apoye a los grupos de más bajos ingresos con viáticos y traslados para participar, no se les capacite, no existan recursos suficientes para efectuar sus reuniones de trabajo, entre otros, que también impacta en los bajos resultados de estos espacios. La participación ciudadana cuesta, desde la emisión de convocatorias en medios de comunicación, la garantía de la presencia de los actores sociales, la contratación de recintos para sesionar, hasta a el manejo operativo institucional requerido para mantener páginas electrónicas de los espacios, materiales para los participantes, servicios contratados de las sedes y la recepción, coordinación, seguimiento y evaluación de las recomendaciones y propuestas de la ciudadanía, por mencionar algunos.
29. Se identifica falta interés, compromiso y voluntad política de las autoridades ambientales para crear las condiciones necesarias y que los mecanismos e instrumentos de participación sean una de las vías para la identificación de necesidades, encontrar solución a los problemas ambientales y progresar a la consolidación de políticas públicas democráticas, incluyentes, transparentes y con alto contenido social.
30. Los actores sociales identifican que la ruta que ha seguido la ciudadanía y la autoridad, desde las reformas a la LGEEPA en 1996, ha sido un proceso de retroalimentación que les ha permitido comprender mejor los intereses y puntos de vista de cada uno. Asimismo, la incorporación de ciudadanos expertos, conocedores, con amplia experiencia o trayectoria en los temas ambientales y en proceso participativos, ha impedido que la agenda de

participación se disipe al interior de la Semarnat, lo que también ha mantenido canales de comunicación entre la sociedad civil y las autoridades.

31. El proceso de toma de decisiones, la capacidad de incidencia y la participación activa de la ciudadanía en la agenda ambiental, así como los mecanismos que son su soporte, pueden ser más eficaces si las autoridades ambientales se apegan e instrumentan los principios descritos de la OCDE acerca de la participación, pueden optimizar sus procedimientos y capacidades, su operación y su potencial para consolidar la gestión y las políticas públicas.
32. Se identifica la necesidad de intensificar el trabajo institucional para progresar en los temas no resueltos y las fragilidades existentes en el sistema acerca de la implementación de los derechos de acceso a la participación y a la información, por medio del abanico de mecanismos e instrumentos formales y no formales. Los resultados de las entrevistas develan que dichos progresos han sido bajos, sobre todo por la ausencia de voluntad política por parte de los titulares de las instituciones públicas ambientales en turno.
33. Para que los espacios técnicos y consultivos operen de forma más articulada y autónoma, se advierte la necesidad de un análisis pormenorizado de sus necesidades estructurales, institucionales, presupuestales, de capacidades, así como un mayor seguimiento por parte de los servidores públicos titulares, los secretarios técnicos y responsables de su operación, para lo cual se debe establecer una vinculación permanente entre dichos espacios deliberativos para compartir experiencias, buenas prácticas, metodologías de trabajo, funcionamiento interno, procedimientos para emisión y seguimiento de recomendaciones, abordaje de la agenda ambiental, el tratamiento de los temas transversales y de interés común, así como la aplicación de los principios estudiados de la OCDE para mejorar la eficacia de su operación.

34. Gran parte de los servidores públicos no estiman importantes los mecanismos de participación y tampoco los consideran como medios que transmitan recomendaciones ciudadanas con potencial para incidir en la toma de decisiones. Por lo que se advierte la necesidad de aumentar y reforzar los modelos de sensibilización, educación, formación y construcción de capacidades en materia de participación ciudadana a los servidores públicos del sector en todos los niveles.
35. En referencia al fortalecimiento de la sociedad civil organizada, habrá que realizar estudios que evalúen su situación actual, sus esquemas de trabajo y estructura, procedimientos, prioridades, especialidad, asuntos de interés, su forma de financiamiento y su perfil, con el propósito de asegurar que su actuación sea la que más requieren las instituciones de gobierno y se dirija a su vez hacia el bien común. Se requiere que la participación de las organizaciones de la sociedad civil sea constructiva en cada uno de los temas de consulta pública, de los espacios consultivos y demás actividades públicas; que se constituyan como observatorios ciudadanos que vigilen las acciones de gobierno; que tengan representatividad de su sector; puedan aportar mejoras en los proyectos de planes, programas y estrategias de gobierno; expresen el sentir y necesidades sociales; ayuden a incorporar los problemas socioambientales en la agenda de gobierno; que sean facilitadoras de la gestión pública en el marco de gobernanza y la corresponsabilidad ambiental; y que aprovechen y fortalezcan el trabajo realizado al interior de los espacios de consulta y participación establecidos en el sector.
36. Aún falta mucho camino en términos presupuestales, programáticos y normativos para garantizar que la participación ciudadana en materia ambiental sea un tema prioritario para la Semarnat y sus organismos desconcentrados y descentralizados, para que los procesos de información, consulta y participación se establezcan claramente en lineamientos e instrumentos que hagan efectivo el desempeño de los espacios públicos y los mecanismos que para esos efectos se instituyeron; para dar a conocer

las propuestas ciudadanas, exigir el cumplimiento de la normatividad, escuchar las inquietudes de la sociedad civil, tomar decisiones consensuadas para solventar problemas ambientales, entre otros.

37. Es importante fortalecer a la sociedad civil y sus estructuras organizativas para lograr una participación ciudadana eficaz, promover una cultura democrática que permita a todos los actores participar en la toma de decisiones y se involucren en el ejercicio del poder político. La participación ciudadana activa y genuina mejora la calidad de la toma de decisiones en materia ambiental y aumenta la confianza en las decisiones adoptadas por los gobiernos.
38. El cuidado y la conservación del medio ambiente necesitan de la colaboración de la sociedad civil organizada para el desarrollo de la gestión ambiental en la planeación, seguimiento y ejecución de proyectos. La participación no es únicamente una forma de control sino también significa una forma de cogestión para la prevención y la solución de los problemas ambientales. Se ha comprobado en esta investigación, como lo afirma el Principio 10 de la Declaración de Río, que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.
39. En este sentido, los derechos de acceso a la información y a la participación en materia ambiental son fundamentales para la promoción del desarrollo, la democracia y para lograr un medio ambiente sano. Su aplicación efectiva aporta múltiples beneficios como son: tomar mejores decisiones, integrales, de mayor calidad, e instrumentarlas eficazmente; involucrar al público en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales; promover la rendición de cuentas de los gobiernos; generar un mejor desempeño de las instituciones y una mayor transparencia en el servicio público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>
2. Acuña, Guillermo (2010), *El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: Avances y desafíos hacia una mejor aplicación del principio 10 de la Declaración de Río*, Santiago, Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
3. Agenda 21,
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. (2009), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión.
5. Albuquerque, María do (2010), "Participación y controles sobre políticas sociales en el Cono Sur" en E. Izunza y Adrián Gursa (coordinadores), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México: Publicaciones de la Casa Chata.
6. Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez, y Mónica Méndez Lago (1999), "Metodología de la ciencia política", *Cuadernos Metodológicos*, Núm. 28, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, capítulo 1, págs. 5-31.
7. Barba Pérez, Regina, (1998), "Participación de organizaciones gubernamentales ambientalistas", en Barba Pérez, Regina (coordinadora y compiladora), *La guía ambiental*, México: Unión de Grupos Ambientalistas.
8. Bartolini, Stefano (1991), "Metodología de la investigación política", en Pasquino, G. y S. Bartolini, *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza, pp. 39-77.
9. Berrios Navarro, Pilar (2008), "El sistema político y la relación gobierno/organizaciones civiles en la elaboración de políticas públicas en México 1981-2006", en *Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (INCIDE social)*, Memorias del Foro: "Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil. Balance a dos años de gobierno", México 20 y 21 de octubre.
10. Bobbio, Norberto (1994), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
11. Brodsky Bawdet, Ricardo (1994): "Participación Ciudadana", en *Temas de participación*, División de organizaciones sociales, Chile, tomado de Riffos Gutiérrez, Margarita H., *Conflictos ambientales y participación ciudadana en el ámbito de la infraestructura vial urbana*, Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile, consultado en:
<http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/1774/TTRASO%20431.pdf?sequence=1>
12. Bull, Benedicte y Mariel Aguilar-Stoen (2015), "Cambios en las elites, instituciones y gobernanza ambiental ¿Hacia un nuevo paradigma?", en

- Gobernanza ambiental en América Latina*, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 171-200.
13. Castro Suarez, Roque (2000), *Siete obstáculos para la participación ciudadana*. El municipio de Yoro-Honduras, CLACSO, Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf>.
 14. Castro, Fabio de, Barbara Hogenboom y Michiel Baud, "Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones", en *Gobernanza ambiental en América Latina*, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 13-38.
 15. CEPAL (2013), *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, Santiago de Chile.
 16. CEPAL/OCDE (2011), Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e.pdf>.
 17. Collier, David (1994), "El método comparativo: dos décadas de cambios", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza, pp. 51-79.
 18. Concha, Gastón y Alejandra Naser (eds.) (2012), "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad", *Documentos de Proyecto*, N° 465 (LC/W.465), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), febrero.
 19. Constitución Política de Colombia, en:
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm.
 20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
 21. Corporación PARTICIPA (2008), *Manual de Participación Ciudadana*, Chile.
 22. Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
 23. Dagnino, Evelina (2006), "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?", en E. Isunza y A. Olvera (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ed. Porrúa, México.
 24. De Buen Richkarday, Berta Helena (2012), *Potencial de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para la incidencia en políticas públicas ambientales en México*, México, El Colegio de México, tesis de maestría.
 25. De Castro Fabio, Hogenboom Bárbara y Baud Michiel (2015) coordinadores *Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada*, CLACSO, Argentina.
 26. Declaración de Estocolmo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, en:

- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>
;
27. Declaración de Río, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 1992, A/CONF.216/L.1, en:
http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_S.PDF
 28. Declaración de Río más 20, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 2012, A/CONF.151/26, Vol. 1, en:
https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf.
 29. Documento A/66/L.56, 24 de Julio de 2012, Naciones Unidas <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/436/91/PDF/N1243691.pdf?OpenElement>
 30. Documento A/CONF.216/13, 25 de julio de 2012, Naciones Unidas http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S
 31. Dougnac Rodríguez, Fernando (2008), "Institucionalidad Ambiental", *La Nación*, Santiago de Chile, en <http://www.lanacion.cl/noticias/opinion/institucionalidad-ambiental/2008-12-06/201139.html>.
 32. Isunza, E. y A. Olvera (coord.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ed. Porrúa, México.
 33. Semarnat (2008), *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental*, Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia,
 34. Organización de los Estados Americanos (2001), *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*, Washington, D.C., en:
https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf.
 35. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (2005), *Evaluaciones de Desempeño Ambiental*, Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, en:
http://www.sinia.cl/1302/articles-57009_EDA2005_OCDE_CEPAL.pdf.
 36. Fraga, Julia (2008), *Descentralización y manejo ambiental: gobernanza costera en México*. CINVESTAV-IPN, México.
 37. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior (2010), *Bases políticas y marco conceptual de los manuales de participación ciudadana para los instrumentos del sistema regional de planificación*, en:
<https://www.goredelosrios.cl/cultura2/wp-content/uploads/2016/02/Bases-Políticas-y-Marco-Conceptual-de-los-Manuales-de-Participación-Ciudadana-para-los-Instrumentos-del-Sistema-Regional.pdf>.
 38. Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo.
 39. Gobierno de la República (2013), *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*, México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el Viernes 30 de agosto.
 40. Guerra, Luis Manuel (1994), "La participación de las organizaciones no gubernamentales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio

- Ambiente y Desarrollo”, en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (compiladores), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México: SRE, FCE.
41. Guillermo O’Donnell (2007), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), De Democracia/ Estado/ Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Perú, FIMART S.A.C.
 42. Guzmán Rosen, Rodrigo (2012), *Derecho ambiental chileno: principios, instituciones e instrumentos de gestión*, Planeta Sostenible, Chile.
 43. Hahn Lúchman, Ligia Helena (2010), “Participación y representación: algunas reflexiones sobre las experiencias participativas en Brasil”, en E. Izunza y Adrián Gursa (coordinadores), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México: Publicaciones de la Casa Chata.
 44. Hevia de la Jara, Felipe (2005), “El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna”, en Alejandro Monsiváis G. (compilador), *Políticas de transparencia ciudadana: ciudadanía y rendición de cuentas*, México: IFAI y Centro Mexicano para la Filantropía.
 45. Iniciativa de Acceso - América Latina (2005), *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*, The Access Initiative.
 46. Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana (2016), Chile, Versión electrónica:
<http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>.
 47. Jacobi, Pedro (2004), “Participação cidadã na gestão ambiental no Brasil”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
 48. Jusidman Rapoport, Clara (2009), “Desarrollo de la institucionalidad pública”, en *Memorias del Foro: retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil. Balance a dos años de gobierno*, 20 y 21 de octubre de 2008, México: Incide Social, A.C., pp. 43-48.
 49. Khan M. Adil, (2005), “Engaged Governance: A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes”, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York.
 50. King, Gary, Robert O. Keohane, y Sidney Verba (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza, capítulo 1, págs. 13-43.
 51. Kooiman, J. (2003), “Governing as Governance”. Londres: Sage, Erasmus University, Rotterdam, en <https://us.sagepub.com/en-us/nam/governing-as-governance/book225057>.
 52. Ley de Planeación, D.O.F. 05/01/83
 53. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>.

54. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 2015.
55. Lora, Ana María, et. al., (2008), "Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental" en *Colombia Colección Útiles para Conocer y Actuar* N° 10, Colombia: Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario.
56. Memorias del *Foro: Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil. Balance a dos años de gobierno*, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (INCIDE social), Ciudad de México 20 y 21 de octubre de 2008.
57. Mesa, Claudia, et. al. (2000), *Herramientas para la participación en gestión ambiental*, Colombia: FESCOL/DNP.
58. Ministerio de Medio Ambiente, Chile (2011), Resolución Exenta n° 962.
59. Nunes Coleti, Roseli (2012), "A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira", en *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 25, Brasil: Editora UFPR.
60. OCDE (2001), *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*, Secretaría de la Función Pública, México.
61. OEA (2001), *Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo social sostenible*.
62. Olvera Rivera, Alberto J. (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México: un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, CIESAS, México.
63. Olvera Rivera, Alberto J. (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana y Fondo de Cultura Económica, México.
64. ONU, CMNUCC (1992) Organización de las Naciones Unidas (ONU), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
65. Organización de Estados Americanos (OEA) (2001), Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, *Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*, Washington, D.C.
66. Organización de las Naciones Unidas (2002), *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.199/20, 4 de septiembre.
67. Organización de las Naciones Unidas (1987), *The World Commission on Environment and Development*.
68. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2006), *Manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, México: Secretaría de la Función Pública, 122 pp.
69. Página Web de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de México: <http://www.semarnat.gob.mx/>

70. Página Web de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de México: <http://www.semarnat.gob.mx/>
71. Página Web de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de México: <http://www.semarnat.gob.mx/>
72. Página Web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) de Chile <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-channel.html>
73. Panebianco, Angelo (1994), "Comparación y explicación", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza, pp. 81-104.
74. Pardo, María del Carmen (comp.) (2009), *De la administración pública a la gobernanza*, CEI-COLMEX, México.
75. Parsons, Wayne (2007), "Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas", Argentina: Edgard Elgar y FLACSO México.
76. Peláez Gálvez, Arturo (2015), *Guía de estudio de la materia: Metodología III: primera parte*, México: Flacso, 36 pp.
77. Pierre, Jon y Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press LTD.
78. Plan de Participación Ciudadana del Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. Consultado en:
https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Plan_de_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_MADS.pdf.
79. Porras, Francisco (2006), "Teorías de la gobernanza y estudios regionales", en *Secuencia*, Núm. 69, México.
80. Porras, Francisco (2007), "Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Núm. 83.
81. Presupuesto de Egresos de la Federación, para la Semarnat, en http://pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/16/r16_reurgfpp.pdf
82. Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Brasil, 1992.
83. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007), *Democracia/ Estado/ Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, FIMART S.A.C., Perú.
84. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Aliados naturales. El PNUMA y la sociedad civil, PNUMA, 2004.
85. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, en <http://www.parlatino.org/pdf/temas-especiales/pnuma/documentos/ciudadania-ambiental-2.pdf>,
86. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2004).
87. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (Promarnat).

88. Quiroga Martínez (2007). Estadísticas de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Avances y perspectivas, Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
89. Quiroga Martínez, Rayen (2002), "Información y participación en el desarrollo de la sustentabilidad en América Latina", en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (compiladores), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México: INE, UAM y PNUMA.
90. Quiroga Martínez, Rayen (2002), "Información y participación en el desarrollo de la sustentabilidad en América Latina", en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (compiladores), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México: INE, UAM y PNUMA.
91. Ravallion, Martin (2001), "The Mystery of the Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation", *The World Bank Economic Review*, Núm. 1, pp. 115-140.
92. Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, Edición del tricentenario, Versión electrónica de la 23 edición, <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>.
93. Rodríguez Becerra, Manuel y Guillermo Espinosa (2016), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas*, Colombia: Universidad de los Andes.
94. Rodríguez Gloria A. y Muñoz Ávila Lina M., (2009), *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*, Colombia: Universidad del Rosario.
95. Rodríguez, Gloria Amparo, (2008), *La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia*, Colombia: Revista Semillas en la Economía Campesina, No. 36/37.
96. Salazar, Rodrigo (2013), *Guía de estudio de la materia: Metodología II: segunda parte*, México: Flacso, 18 pp.
97. Salazar, Rodrigo (2015), *Guía de estudio de la materia: Metodología I: primera parte*, Flacso, México, 20 págs.
98. Sánchez Serrano, Rolando (2001), "La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados", en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-Flacso, pp. 97-131.
99. Schteingart, Martha (2007), "Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos", en J.A. Flores Vera (Coord.), *Plaza y Valdés*, México, pp. 185-193.
100. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2008), *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (Enapci)*, México.
101. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Madrid, pp 35-125.

102. Tapia Álvarez, Mónica et. al. (2010), *Manual de incidencia en políticas públicas*, Alternativas y Capacidades, A.C., México.
103. Tarrés, María Luisa (2001), "Lo cualitativo como tradición" en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-Flacso, pp. 35-60.
104. Vargas Solano Néstor y Manuel Alejandro Galván Gómez (2014), "*La Participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas*", México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Consultado en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/21.pdf>
105. Vela Peón, Fortino (2001), "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa" en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-Flacso, pp. 63-95.
106. Vera Scattan (2004), "Consejos de salud: el desafío de construir instituciones políticas participativas en Brasil", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, UNAM.
107. Villareal Martínez, María Teresa (2000), "Participación ciudadana y políticas públicas", en *Décimo Certamen de Ensayo Político*, México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León Consultado en:
http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf.
108. Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
109. Ziccardi, Alicia (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Ziccardi A. Coordinadora, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

ANEXOS

ANEXO 1. NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LA AGENDA 21 Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo	Compromisos (actividades y objetivos)	Tipo de incidencia	Población objetivo
3. Lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar facultades de grupos locales en virtud de principios de rendición de cuentas y delegación de autoridad. • Otorgar poderes a la mujer mediante su plena participación en los procesos de adopción de decisiones. 	<p>Participación activa</p> <p>Participación activa</p>	<p>Grupos comunitarios y locales</p> <p>Mujeres</p>
5. Dinámica demográfica y sostenibilidad	Establecer un proceso eficaz de consulta con los grupos interesados en los programas de medio ambiente y desarrollo.	Consulta	Grupos específicos
8. Información ambiental en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar transparencia sobre las consecuencias ambientales de las políticas y facilitar la recepción de opiniones del público. • Establecer mecanismos para la participación adecuada de personas y grupos en la formulación y aplicación de leyes y reglamentos. 	<p>Información y consulta</p> <p>Consulta</p>	<p>Sociedad en general</p> <p>Grupos específicos y sociedad en general</p>
10. Planificación y ordenación de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir la delegación de la formulación de políticas al nivel más bajo de autoridad pública / Establecer procedimientos que fomenten la participación activa de todos los sectores. • Apoyar sistemas de gestión comunitaria para la reunión de información. 	<p>Participación activa</p> <p>Participación activa</p>	<p>Gobiernos y grupos locales, población excluida</p> <p>Grupos locales y poblaciones indígenas</p>
11. Lucha contra la deforestación	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar acceso a la información y a la participación de todos los grupos sociales vinculados a los bosques. • Establecer, desarrollar y mantener un sistema eficaz de divulgación sobre cuestiones forestales. 	<p>Información y consulta</p> <p>Información</p>	<p>Grupos específicos</p> <p>Comunidades locales</p>
12. Lucha contra la desertificación y la sequía	Establecer y utilizar mecanismos para la consulta y la participación de los usuarios de tierras y definir objetivos de proyectos y programas.	Consulta	Comunidades locales
17. Conservación de	Establecer mecanismos de coordinación	Consulta	Comunidades

Capítulo	Compromisos (actividades y objetivos)	Tipo de incidencia	Población objetivo
océanos y mares	y consulta con comunidades locales, usuarios, poblaciones indígenas, sectores académico y privado para la ordenación de recursos marinos.		locales y grupos específicos
18. Los recursos de agua dulce	Promover la conservación del agua con la participación de todos los usuarios.	Consulta y participación activa	Gobiernos locales, grupos locales
24. Mujer y desarrollo sostenible	Examinar políticas y elaborar planes que aumenten el número de mujeres que participan en la formulación, desarrollo y aplicación de políticas y programas.	Consulta y participación activa	Mujeres
25. La infancia y la juventud	Crear procedimientos de consulta y participación en los procesos de adopción de decisiones y en la redacción y evaluación de planes y programas.	Consulta	Jóvenes
26. Poblaciones indígenas	Crear mecanismos de consulta para incorporar sus valores, conocimientos y prácticas tradicionales en las políticas, leyes y programas.	Consulta	Poblaciones indígenas
27. ONG	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los mecanismos mediante los que éstas contribuyen a la formulación de políticas, adopción, ejecución y evaluación de decisiones. • Crear medios flexibles para su participación en los procedimientos para evaluar la ejecución de la Agenda en todos los niveles. • Dar acceso a las organizaciones no gubernamentales a datos e información exactos y oportunos. • Estimular y posibilitar la asociación y el diálogo entre las organizaciones no gubernamentales y las autoridades locales. 	Participación activa Consulta y participación activa Información Información, consulta y participación activa	ONG ONG ONG ONG

ANEXO 2. ESTRATEGIA INTERAMERICANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, OEA, 2000

Tema	Acciones propuestas por la Estrategia Interamericana
Información y comunicación	<p>1.1 Fortalecer y desarrollar mecanismos para recopilar la información necesaria, intercambiarla con otros grupos interesados y diseminarla.</p> <p>1.2 Utilizar diversos medios de comunicación que permitan al gobierno y a la sociedad civil el intercambio de información sobre políticas de desarrollo, proyectos y programas.</p> <p>1.3 Usar información y herramientas de comunicación económica, cultural, social e idiomáticamente adecuadas a las condiciones y costumbres locales, de manera que se comprometa a todas las partes interesadas y afectadas.</p>
Marcos legales	<p>2.1 Asegurar la inclusión de disposiciones en normas que garanticen el acceso oportuno a información, proceso y justicia y, cuando sea necesario eliminar impedimentos para la participación pública.</p> <p>2.2 Promover, mediante marcos legales, la extensión del derecho de presentarse ante las instancias administrativas y jurisdiccionales a las personas, organizaciones y, cuando corresponda, a las comunidades interesadas o afectadas, con énfasis particular en personas y comunidades tradicionalmente marginadas.</p> <p>2.3 Buscar, dentro de los marcos legales, un balance razonable entre el papel y las obligaciones de los gobiernos y la sociedad civil que promuevan la responsabilidad compartida y alianzas.</p>
Procedimientos y estructuras institucionales	<p>3.1 Desarrollar y fortalecer estructuras institucionales y procedimientos apropiados que permitan la participación pública en la toma de decisiones a todos los niveles.</p> <p>3.2 Alentar la creación de estructuras institucionales y asociaciones (formales e informales) entre el gobierno y la sociedad civil que permitan la toma de decisiones conjuntas y acuerdos de colaboración a largo plazo.</p> <p>3.3 Desarrollar y hacer cumplir, a nivel nacional y subnacional, regulaciones internas que establezcan líneas claras de autoridad y supervisión y que aseguren un proceso institucional abierto y transparente.</p>
Educación y entrenamiento	<p>4.1 Desarrollar y apoyar programas formales y no formales de educación y capacitación para funcionarios gubernamentales y</p>

Tema	Acciones propuestas por la Estrategia Interamericana
	<p>miembros de la sociedad civil.</p> <p>4.2 Promover el incremento de la inversión en programas de capacitación y educación que estimulen la participación pública y provean el conocimiento necesario.</p> <p>4.3 Desarrollar o reformar los programas de educación y capacitación para la participación, de manera que sean apropiados a los contextos nacionales y locales.</p>
Financiamiento	<p>5.1 Establecer un ambiente que conduzca al desarrollo de mecanismos de financiamiento alternativos y flexibles para proyectos de desarrollo sostenible que promuevan la participación.</p> <p>5.2 Promover la distribución de costos y recursos para la participación entre los actores involucrados en políticas, proyectos o programas de desarrollo sostenible, a fin de reducir la carga financiera de las partes individuales y demostrar un compromiso compartido con la participación pública.</p> <p>5.3 Establecer iniciativas y mecanismos permanentes para asegurar la responsabilidad y transparencia de los gastos en proyectos relacionados con el desarrollo sostenible.</p>
Oportunidades y mecanismos	<p>6.1 Fortalecer y apoyar la creación de oportunidades y mecanismos para la participación pública sobre temas de desarrollo sostenible en todos los niveles del proceso de toma de decisiones.</p> <p>6.2 Fomentar alianzas entre instituciones gubernamentales y diversos sectores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.</p> <p>6.3 Aprovechar los mecanismos para la participación pública contenidos en normas legales y procedimientos existentes, y crear oportunidades similares donde sea posible.</p>

ANEXO 3. MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Ley de Planeación	Artículo 20: En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Capítulo III del Gobierno Abierto: Artículo 59. Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil, en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Ley de Aguas Nacionales	Reglamento de la Ley Federal de Aguas Nacionales
Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
Ley Federal sobre Metrología y Normalización	Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas • Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental • Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental • Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico

	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera • Reglamento de la LGEEPA en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
Ley General de Vida Silvestre	Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

ANEXO 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INCLUSIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

MÉXICO EN PAZ

Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática

Estrategia 1.1.1. Contribuir al desarrollo de la democracia

Líneas de acción:

- Alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como un eje en la relación entre el Estado y la sociedad.
- Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estrategia 1.1.4. Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo

Líneas de acción:

- Promover la resolución de conflictos mediante el diálogo abierto y constructivo, y atender oportunamente las demandas legítimas de la sociedad.

Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación

Estrategia 1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos

Líneas de acción:

- Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos.
- Promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos.

Estrategia 1.5.4. Establecer una política de igualdad y no discriminación

Líneas de acción:

- Promover acciones concertadas dirigidas a propiciar un cambio cultural en materia de igualdad y no discriminación.
- Promover el enfoque de derechos humanos y no discriminación en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

MÉXICO INCLUYENTE

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente

Estrategia 2.2.1. Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social

Líneas de acción:

- Fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad

Estrategia 2.2.3. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos

- Fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida.

ESTRATEGIA TRANSVERSAL: GOBIERNO CERCAÑO Y MODERNO

Un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.

La sociedad se constituye como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno moderno. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos. Es decir, se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

ANEXO 5. PROGRAMA PARA UN GOBIERNO CERCANO Y MODERNO 2013-2018

Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF)

Estrategia 1.1. Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.

Líneas de acción:

1.1.1. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF para orientarlos a la generación de beneficios específicos de la sociedad.

1.1.2. Establecer mecanismos de consulta con el sector privado, organismos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la toma de decisiones gubernamentales.

1.1.3. Promover la realización conjunta gobierno - OSC de proyectos que impacten a la sociedad en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA).

1.1.4. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC que desarrollen proyectos con recursos públicos.

1.1.6. Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República.

1.1.7. Incentivar la contraloría ciudadana en las obras públicas realizadas con gasto federalizado.

1.1.9. Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en las contrataciones públicas.

1.1.10. Incentivar la denuncia entre particulares.

Estrategia 1.2. Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.

Líneas de acción:

1.2.1. Actualizar los instrumentos normativos que construyen el marco de ética de los servidores públicos.

1.2.3. Desarrollar programas, plataformas e instrumentos de formación permanente de servidores públicos sobre principios éticos.

Estrategia 1.3. Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.

Líneas de acción:

1.3.6. Acercar a los particulares la información gubernamental mediante las nuevas tecnologías facilitando el acceso a la información.

1.3.8. Diseñar estrategias para concientizar a las personas sobre el ejercicio de su derecho a la protección de sus datos.

1.3.9. Promover la publicidad de los resultados de consultas ciudadanas.

Estrategia 1.4. Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.

Líneas de acción:

- 1.4.1. Identificar necesidades de información socialmente útil por parte de la población.
- 1.4.2. Concentrar la información socialmente útil o focalizada del gobierno a través de una plataforma única electrónica.
- 1.4.5. Incentivar el uso, intercambio y difusión de la información socialmente útil en la población.
- 1.4.7. Mejorar la publicación de información sobre los proyectos financiados con recursos federales entregados a las OSC.

**ANEXO 6. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL PROGRAMA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES (PROMARNAT) 2013-2018**

Objetivo 6. Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental

Estrategias principales:

6.1. Promover la participación ciudadana en la política ambiental e incorporar en ésta el respeto al derecho humano al medio ambiente sano.

Líneas de acción:

6.1.1. Asegurar una participación informada, equitativa, incluyente y corresponsable de la sociedad en el diseño e instrumentación de la política ambiental.

6.1.2. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información.

6.1.3. Fortalecer y desarrollar capacidades de la ciudadanía en derechos humanos ambientales y transversales, mediante acciones de difusión, educación y formación.

6.1.4. Fortalecer capacidades de las y los servidores públicos en derechos humanos ambientales y transversales, mediante actividades de educación y formación.

6.1.5. Generar criterios, mecanismos e instrumentos para asegurar que en la gestión y la política ambiental se respeten los derechos humanos.

Estrategia 6.4. Promover y facilitar el acceso a la información ambiental suficiente, oportuna y de calidad aprovechando nuevas tecnologías de información y comunicación.

Estrategia 6.5. Contribuir a la formación de una sociedad corresponsable y participativa con educación y cultura de sustentabilidad ambiental.

Estrategia 6.6. Desarrollar instrumentos de política y mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la *gobernanza ambiental*.

INDICADOR: Índice de participación ciudadana del sector ambiental.

ANEXO 7. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL SECTOR AMBIENTAL

Clase de Consejo	Población objetivo	Método para incorporación
Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable (CCDS)	Representantes de los sectores académico, empresarial, social, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.	Convocatoria pública y elección directa y democrática por parte de los sectores que representan los consejeros
Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (Conavis)	Representantes del sector académico y de investigación, de organizaciones no gubernamentales, de productores, empresarios y del sector social y privado con experiencia en la materia. También participan como invitados, servidores públicos del sector ambiental y de otras dependencias federales.	Propuestos por sus propios sectores conforme con convocatoria pública cada cuatro años
Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conap)	Representantes de organizaciones no gubernamentales, de carácter social y privado, de instituciones académicas y centros de investigación, de agrupaciones de productores y empresarios y servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal, así como personalidades de reconocido prestigio en la materia.	Por invitación directa de la Presidencia (Semarnat), y de la Secretaría Técnica (Conanp) y la aprobación de dos terceras partes del Consejo
Consejo Nacional Forestal (Conaf)	Sectores académico, profesional, social, industrial, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas, gobierno federal y consejos estatales.	Por convocatoria pública conforme a su Reglamento Interno
Consejo Consultivo Nacional del Corredor Biológico Mesoamericano México (CCNCBMM)	Está conformado por representantes de los sectores académico, social, privado, de organizaciones no gubernamentales, del gobierno federal y de los gobiernos estatales.	Nombrados por la Conabio después de consultar al CCNDS y cuerpos colegiados
Consejos de Cuenca	Representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector	Electos por la Asamblea

	académico, usuarios (representantes de los diferentes sectores existentes en la Cuenca: agrícola, industrial, público urbano, servicios, etc.), del gobierno federal y estatal.	General de Usuarios
Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (Sinades)	Representantes de diversas dependencias federales, estatales y municipales relacionadas con la desertificación y degradación de suelos, productores rurales y organismos de la sociedad civil.	
Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental	Representantes de los sectores empresarial, académico y de organizaciones de la sociedad civil, así como servidores públicos de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tengan atribuciones en la gestión de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos.	Por convocatoria pública cada tres años y por invitación de la Presidencia del Comité (Semarnat)
Comités de Ordenamiento Ecológico	Todos los sectores sociales de la región que tienen interés en el uso y la conservación del territorio.	
Comité Nacional de Humedales (CNH)	Representantes de organismos públicos y privados y personas físicas del sector privado, académico y social, interesados o concernidos por la problemática en materia de humedales y su gestión, incluyendo su conservación, uso, manejo y restauración, y los procedimientos para su atención y solución.	Por invitación directa de la persona a cargo de la Conanp con la aprobación de dos terceras partes del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas

ANEXO 8. ENCUESTA APLICADA POR EL CIESAS A ACTORES SOCIALES

1. ¿A qué tipo de organización pertenece?

- Organización de sociedad civil
- Organización comunitaria
- Organización campesina
- Institución académica
- Organización indígena
- Empresa
- Otra (favor de especificar):

2. ¿En qué temas de la agenda ambiental trabaja su organización? (seleccionar un máximo de 3)

- Ordenamiento ecológico del territorio
- Ecosistemas terrestres y biodiversidad
- Prevención y control de la contaminación
- Gestión integral de residuos sólidos y peligrosos
- Gestión de sitios contaminados
- Manejo de materiales peligrosos y sustancias química
- Gestión integral de recursos hídricos
- Cambio climático
- Educación y cultura ambiental para la sustentabilidad
- Mares, costas y ecosistemas sub representados
- Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas
- Justicia ambiental
- Evaluación impacto ambiental
- Agenda internacional
- Investigación científica
- Otro (favor de especificar):

3. ¿Cuántos años lleva su organización trabajando en estos temas?

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 3 años
- Entre 3 y 5 años
- Entre 5 y 7 años
- Entre 7 y 10 años
- Entre 10 y 15 años
- Más de 15 años

4. ¿De los siguientes derechos ciudadanos que promueve la Semarnat en materia de participación en la política ambiental ¿cuáles conoce? (seleccione todos los que apliquen)

- Acceso a la información
- Rendición de cuentas
- Participación
- Justicia ambiental
- Petición
- Otro (favor de especificar):

5. ¿Considera que en los últimos 10 años han existido cambios en la Semarnat y/o sus organismos sectorizados que permiten a los ciudadanos una mayor participación en la política ambiental?

- Sí
- No
- No lo sé

6. En su opinión, los ciudadanos interesados en incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas ambientales, ¿tienen posibilidad de hacerlo?

- Si
- No

7. ¿Cuál de los siguientes enunciados refleja de mejor manera su conocimiento de los mecanismos / espacios de participación que ofrece el sector ambiental?

- No los conozco
- He oído hablar de ellos, pero no sé de que tratan
- Conozco solo algunos
- Los conozco bien
- Otro (favor de especificar):

8. En los últimos cinco años ¿ha participado en algún mecanismo / espacio de participación en el sector ambiental?

- Sí
- No

9. Indique las 3 principales razones por las cuales no ha participado en esos mecanismos:

- Falta de información institucional sobre las posibilidades de participación que se ofrecen
- No estoy interesado en hacerlo
- Requiere demasiado tiempo
- No se proporciona ningún tipo de remuneración y la participación sostenida requiere la inversión de recursos de nuestra parte, por lo que no puedo involucrarme
- He intentado hacerlo pero nunca me han seleccionado
- No se toman en cuenta las opiniones/recomendaciones de los ciudadanos

- Otra (favor de especificar):

10. Indique en que modalidad ha participado:

- Solicitudes de información, vía utilización de mecanismos de acceso a la información
- Peticiones ciudadanas
- Denuncia popular
- Integrante de consejo consultivo y/o técnico
- Ejercicios de rendición de cuentas
- Implementación de proyectos financiados por la dependencia (asignación directa, licitación, participación en concurso o premio, convocatoria pública de apoyo)
- Consulta pública (indique de qué tipo):

11. ¿A través de qué medios se enteró de las oportunidades de participar en el sector ambiental?

- Medios impresos (prensa, carteles, folletos)
- Portal de las dependencias o entidades del sector ambiental
- Medios masivos de difusión (radio, televisión)
- Listas de distribución de correos electrónicos
- Amigos o colegas
- Otro (favor de especificar):

12. ¿Cuáles eran los objetivos de participación que buscaba la Semarnat y/o sus organismos sectorizados en aquellos mecanismos y espacios en los que usted ha participado?:

- Proporcionar información acerca de acciones, programas y/o políticas ambientales
- Validar información con un público amplio sobre acciones, programas y/o políticas ambientales
- Validar información con especialistas sobre acciones, programas y/o políticas ambientales
- Obtener retroalimentación para enriquecer acciones, programas y/o políticas ambientales
- Consultar con la comunidad local la posible implementación de algún proyecto ambiental
- Validar con la comunidad local la aprobación de algún proyecto ambiental
- Brindar espacios para la presentación de quejas y denuncias ciudadanas
- Establecer dinámicas de trabajo colaborativo y co-gestivo para mejorar acciones, programas y/o políticas ambientales
- Otro (favor de especificar):

13. ¿Le parece que la Semarnat y/o sus organismos sectorizados le comunicaron claramente estos objetivos desde un inicio?

- Sí
- Con poca claridad
- No

14. ¿Considera que los ciudadanos interesados en influir/incidir en la política ambiental tienen las mismas oportunidades de participar?

- Sí
- No

15. ¿Por qué? (explique brevemente su respuesta anterior):

16. ¿Le parece que fueron atendidas las peticiones o recomendaciones ciudadanas propuestas en los mecanismos en que usted ha participado?

- Sí
- No
- Parcialmente
- No lo sé

17. ¿Pudo usted dar seguimiento a las peticiones/recomendaciones /acuerdos derivados de su participación?

- No
- Desconozco el procedimiento para darles seguimiento
- No me interesó
- Lo intenté pero no está previsto ese procedimiento en ningún mecanismo
- Sí, (especifique el mecanismo a través del cual lo hizo):

18. ¿Las autoridades ambientales le proporcionaron información y justificación sobre el uso que se le dio a sus peticiones/recomendaciones?

- Sí
- No
- No cuento con suficiente información para responder

19. En su opinión ¿cuáles son las 3 principales razones que obstaculizan que las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos participantes sean tomadas en cuenta por las autoridades ambientales?:

- Las autoridades ambientales no están interesadas en considerar las peticiones/recomendaciones realizadas por los ciudadanos
- No existen procedimientos formales por parte de las autoridades ambientales para incorporar las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos
- Los procedimientos formales para incorporar las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos no son eficaces
- Las peticiones/recomendaciones ciudadanas se realizan en espacios y mecanismos de participación que no están diseñados para resolverlas y/o atenderlas

- Las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos son poco concretas y carecen de factibilidad técnica, por lo que su utilidad en términos de mejora de la gestión ambiental es generalmente limitada
- Otra (favor de especificar):

20. En su opinión, ¿para qué sirven en la práctica los siguientes mecanismos y espacios participativos del sector ambiental? (seleccione una opción por mecanismo únicamente. En caso de no conocer el mecanismo, seleccione N/A)

- Transparencia y acceso a la información
- Peticiones ciudadanas
- Denuncia popular
- Consulta pública
- Consejos consultivos / técnicos
- Ejercicios de rendición de cuentas
- Contraloría social

Informar sobre programas institucionales	Orientar la política ambiental	Orientar la gestión institucional	Orientar la participación de la sociedad	Cumplir con el requisito de fomentar la participación	Reclamar actos u omisiones que dañan el medio ambiente	Fomentar una ciudadanía informada y corresponsable	N/A
--	--------------------------------	-----------------------------------	--	---	--	--	-----

21. ¿Ha tenido algún otro tipo de relación con instituciones del sector ambiental? (seleccionar todas las que apliquen):

- He asistido a talleres, seminarios y/o conferencias (capacitación)
- He recibido apoyo para orientación, acompañamiento y asistencia técnica en distintas temáticas (asesoría)
- Me han prestado instalaciones y/o equipo (servicios)
- He recibido apoyo en especie
- No he tenido relación
- Otra (favor de especificar):

22. En su opinión, ¿qué tipo de interacción/relación buscan las autoridades ambientales con las organizaciones y grupos ciudadanos que trabajan en el tema ambiental? (seleccionar un máximo de 3)

- Informar acerca de las tareas que llevan a cabo las distintas dependencias del sector (información)
- Recibir retroalimentación para mejorar la implementación de programas y políticas públicas (consulta)
- Establecer canales de diálogo y deliberación para tomar en cuenta la opinión de distintos actores sociales
- Trabajar con organizaciones como ejecutoras de proyectos de desarrollo ambiental

- Trabajar de manera conjunta con actores sociales en la gestión de programas y políticas públicas (diseño, implementación y evaluación)
- Legitimar sus acciones, programas y políticas
- Realizar proselitismo político-electoral (obtención de votos)
- Ejercer el presupuesto
- Cooptar a las organizaciones con fines políticos
- Otra (favor de especificar):

23. A su juicio, ¿cuáles son las 3 principales razones por las que sería importante que su organización estableciera vínculos con las dependencias del sector ambiental?

- Porque es una fuente importante de recursos
- Por los estímulos fiscales que se otorgan
- Porque son el actor principal en términos de implementación de las políticas medioambientales que impactan a nuestra comunidad
- Para obtener información y conocer el funcionamiento de la administración pública
- Para posicionar nuestros temas en la agenda pública
- Para dar nuestra opinión sobre acciones, programas y/o políticas públicas ambientales
- Para influir en la toma de decisiones sobre las acciones, programas y/o políticas públicas en el tema de medio ambiente
- Para establecer relaciones a largo plazo encaminadas a fortalecer nuestra labor
- Para trabajar como socios en el desarrollo sustentable
- Para exigir el mejoramiento de los servicios públicos ambientales
- Para participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias/entidades
- Para acceder a los beneficios que derivan de los convenios o tratados internacionales
- No me parece conveniente vincularme con dependencias del sector ambiental
- No me interesa establecer relación con las dependencias del sector ambiental
- Otra (favor de especificar):

ANEXO 9. ENCUESTA APLICADA POR EL CIESAS A SERVIDORES PÚBLICOS

1. Dependencia / organismo al que pertenece:

2. Unidad administrativa a la que está adscrito:

3. Cargo:

- Director General (DG) u homólogo
- Director General Adjunto (DGA) u homólogo
- Director de Área (DA) u homólogo
- Subdirector de Área u homólogo
- Otro (favor de especificar):

4. ¿Desde hace cuantos años ocupa su cargo actual?

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 3 años
- Entre 3 y 5 años
- Entre 5 y 7 años
- Entre 7 y 10 años
- Más de 10 años

5. De los siguientes enunciados ¿cuál de ellos describe mejor el involucramiento de su área en temas de participación ciudadana?

- Llevamos a cabo algunas acciones destinadas a promover la participación ciudadana
- Somos responsables de la operación de instrumentos y/o espacios de participación ciudadana
- Somos responsables del diseño y la implementación de la estrategia y/o política de participación ciudadana en el sector ambiental
- No tenemos ninguna relación directa con el tema de participación ciudadana
- Otro (favor de especificar):

6. ¿Qué tan familiarizado está usted con organizaciones y grupos ciudadanos que trabajan en temas medioambientales? (seleccione sólo 1 respuesta)

- Muy familiarizado (conozco bien su labor y tenemos una estrecha relación con varios de ellos)
- Familiarizado (los conozco pero tengo poca relación)
- Poco familiarizado (he oído hablar de ellos)
- Nada familiarizado (desconozco quiénes son y cuál es su labor)
- Otro (favor de especificar):

7. En general, ¿con qué actores sociales tiene mayor relación el área en la que usted trabaja? (seleccione los 3 más relevantes):

- Mujeres

- Jóvenes
- Indígenas
- Comunidades rurales
- Organizaciones de la sociedad civil
- Pequeños productores / agricultores
- Empresas
- Académicos
- Tenemos muy escasa relación con actores sociales
- Otros (favor de especificar):

8. ¿Para usted que significa que los ciudadanos participen en la política ambiental? (seleccione un máximo de 3)

- Que conozcan los proyectos y programas del sector ambiental
- Que soliciten información sobre el sector ambiental
- Que opinen sobre la política ambiental
- Que realicen acciones de monitoreo a programas y servicios del sector ambiental (observatorios)
- Que denuncien irregularidades en el desempeño de las dependencias y/o programas del sector ambiental
- Que colaboren con la autoridad ambiental para el diseño de programas y políticas ambientales
- Que colaboren con la autoridad ambiental para la implementación de programas y políticas ambientales
- Que colaboren con la autoridad ambiental para la evaluación de programas y políticas ambientales
- Que se organicen mejor entre ellos para resolver problemáticas ambientales en sus comunidades
- Que reciban apoyos (subsidios) para realizar actividades vinculadas al mejoramiento del medio ambiente
- Otra (favor de especificar):

9. De las siguientes tareas/responsabilidades de los servidores públicos, ¿cuáles le parece que están relacionadas con la promoción de la participación ciudadana en la política ambiental? (seleccione todas las que apliquen)

- Enviar correos electrónicos informativos a distintos actores sociales
- Publicar información institucional de la Semarnat y/o sus organismos sectorizados en páginas electrónicas
- Contar con un sistema de atención ciudadana
- Implementar programas de contraloría social
- Ofrecer oportunidades de financiamiento a actores sociales
- Otorgar donativos en especie
- Organizar foros, seminarios y/o conferencias dirigidas a los actores sociales
- Organizar talleres de capacitación presencial o a distancia para actores sociales

- Proporcionar servicios a los actores sociales (uso de instalaciones, uso de equipo, etc.)
- Proporcionar asesoría a los actores sociales para el mejor cumplimiento de su objeto social
- Involucrar a actores sociales en la ejecución de programas
- Involucrar a los actores sociales en la toma de decisiones sobre el diseño, la implementación y la evaluación de la política ambiental
- Otra (favor de especificar):

10. ¿En qué temas de la agenda ambiental considera que tiene mayor sentido promover la participación ciudadana? (seleccione todos las que apliquen)

- Ordenamiento ecológico del territorio
- Ecosistemas terrestres y biodiversidad
- Prevención y control de la contaminación
- Gestión integral de residuos sólidos y peligrosos
- Gestión de sitios contaminados
- Manejo de materiales peligrosos y sustancias química
- Gestión integral de recursos hídricos
- Cambio climático
- Educación y cultura ambiental para la sustentabilidad
- Mares, costas y ecosistemas sub-representados
- Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas
- Justicia ambiental
- Evaluación impacto ambiental
- Agenda internacional Investigación científica
- En todos los temas mencionados
- En ninguno de los temas mencionados
- Otros (favor de especificar):

11. ¿Cuenta su dependencia / organismo con un marco normativo en materia de participación ciudadana?

- No
- No lo sé
- Sí

12. ¿Cuenta su dependencia / organismo con un área específica de vinculación y/o trabajo con actores sociales?

- Sí
- No
- Está en proceso de establecimiento
- Estamos evaluando la posibilidad de establecer esta área
- Consideramos que no es relevante establecer esta área, dada la naturaleza de nuestra dependencia / organismo

- No sé
- Otra (favor de especificar):

13. ¿Cuál es el presupuesto anual aproximado que destina su área a la gestión de la participación ciudadana? (en pesos mexicanos):

- Menos de 500 mil
- 500,000 - 999,999
- 1'000,000 - 2'999,999
- 3'000,000 - 4'999,999
- 5'000,000 - 9'999,999
- 10'000,000 - 19'999,999
- Más de 20 millones
- No contamos con una partida presupuestal específica para la promoción y gestión de la participación
- Lo desconozco

14. ¿Considera que en los últimos 10 años han existido cambios en la Semarnat y/o sus organismos sectorizados que permiten a los ciudadanos una mayor participación en la política ambiental?

- Sí
- No
- No lo sé

15. En su opinión, los ciudadanos interesados en incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas ambientales, ¿tienen posibilidad de hacerlo actualmente?

- Sí
- No

16. En su opinión, ¿cómo establece su dependencia / organismo las acciones de participación ciudadana que debe llevar a cabo? (seleccione las 3 más importantes)

- Como respuesta a intereses de agencias multilaterales
- Como respuesta a compromisos políticos
- Como respuesta a las líneas de trabajo establecidas en la normatividad del sector
- Como respuesta a solicitudes específicas de grupos sociales
- Como resultado de consultas con actores sociales
- Como resultado de estudios y análisis de prácticas en otras instituciones nacionales y/o internacionales
- Como resultado de ejercicios piloto exitosos
- Otra (favor de especificar):

17. ¿Ha recibido capacitación por parte de su dependencia / organismo en materia de participación ciudadana?

- Sí
- No

18. ¿En qué temas ha recibido capacitación en materia de participación ciudadana?

- Consulta
- Peticiones ciudadanas
- Denuncias y quejas
- Contraloría social
- Solicitudes de información
- Rendición de cuentas
- Vigilancia ciudadana
- Incidencia en políticas públicas
- Negociación y mediación
- Otro (favor de especificar):

19. Considera que la capacitación recibida ha sido:

- Buena
- Mala
- Insuficiente
- Inadecuada

20. ¿Cuál de los siguientes enunciados refleja de mejor manera su conocimiento de los mecanismos / espacios de participación que ofrece el sector ambiental?

- No los conozco
- He oído hablar de ellos, pero no sé de que tratan
- Conozco solo algunos
- Los conozco bien
- Otro (favor de especificar):

21. En aquellos mecanismos que usted conoce ¿Considera que los ciudadanos interesados en incidir en la política ambiental tienen las mismas oportunidades de participar?

- Sí
- No

22. ¿Por qué? (favor de explicar brevemente

23. De los mecanismos con los que usted está familiarizado, ¿Conoce los objetivos de participación que busca la Semarnat y/o sus órganos sectorizados?

- Sí
- No
- No cuento con suficiente información para responder

24. ¿Le parece que esos objetivos comunican claramente lo que busca la Semarnat y/o sus órganos sectorizados con el involucramiento ciudadano?

- Sí
- Con poca claridad
- No
- No cuento con suficiente información para responder

25. En su opinión, ¿para qué sirven en la práctica los siguientes mecanismos y espacios participativos del sector ambiental? (seleccione una opción por mecanismo únicamente. En caso de no conocer el mecanismo, seleccione N/A)

- Transparencia y acceso a la información
- Peticiones ciudadanas
- Denuncia popular
- Consulta pública
- Consejos consultivos / técnicos
- Ejercicios de rendición de cuentas
- Contraloría social

Informar sobre programas institucionales	Orientar la política ambiental	Orientar la gestión institucional	Orientar la participación de la sociedad
---	--------------------------------------	---	---

26. ¿De qué manera difunde su dependencia / organismo la oferta de mecanismos y/o espacios participativos existente? (Seleccionar todos los que apliquen):

- Medios impresos (prensa, carteles, folletos)
- Portal de las dependencias o entidades del sector ambiental
- Medios masivos de difusión (radio, televisión)
- Listas de distribución de correos electrónicos
- Amigos o colegas
- No lo sé
- Otro (favor de especificar):

27. ¿Existen procedimientos formales en su dependencia / organismo para proporcionar a los ciudadanos una justificación sobre el uso que se le da a sus peticiones/recomendaciones?

- Sí
- No
- No lo sé

28. ¿Considera que las autoridades ambientales toman en cuenta las peticiones/recomendaciones resultantes de la participación en los distintos mecanismos/espacios participativos?

- Siempre

- Ocasionalmente
- Rara vez
- Nunca
- No cuento con suficiente información para responder

29. En su opinión ¿cuáles son las principales razones que obstaculizan que las recomendaciones de los ciudadanos participantes sean tomadas en cuenta por las autoridades ambientales? (Seleccione las 3 más importantes)

- Las autoridades ambientales no están interesadas en considerar las peticiones/recomendaciones realizadas por los ciudadanos
- No existen procedimientos formales por parte de las autoridades ambientales para incorporar las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos
- Los procedimientos formales para incorporar las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos no son eficaces
- Las peticiones/recomendaciones ciudadanas se realizan en espacios y mecanismos de participación que no están diseñados para resolverlas y/o atenderlas
- Las peticiones/recomendaciones de los ciudadanos son poco concretas y carecen de factibilidad técnica, por lo que su utilidad en términos de mejora de la gestión ambiental es generalmente limitada
- No cuento con suficiente información para responder
- Otra (favor de especificar):

30. ¿Cómo calificaría la coordinación entre la Ucpast con las distintas dependencias / organismos del sector ambiental para la promoción y gestión de la participación ciudadana?

- Excelente / Buena / Regular / Mala

31. En su opinión, ¿qué tipo de relación con actores sociales considera predominante en su dependencia/organismo? (Seleccione un máximo de 3)

- Informar acerca de las tareas que llevan a cabo las distintas dependencias del sector (información)
- Establecer canales de diálogo para recibir retroalimentación para mejorar la implementación de programas y políticas públicas (consulta)
- Trabajar con organizaciones como ejecutoras de proyectos de desarrollo ambiental
- Trabajar de manera conjunta con actores sociales en la gestión de programas y políticas públicas (diseño, implementación y evaluación)
- Legitimar nuestras acciones, programas y políticas
- Realizar proselitismo electoral (obtención de votos)
- Ejercer el presupuesto
- Tener identificadas a las organizaciones con fines políticos
- Otra (favor de especificar):

ANEXO 10. GUÍA DE ENTREVISTA APLICADA A SERVIDORES PÚBLICOS Y A SOCIEDAD CIVIL

Eficacia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental en México

Aplicada por Vicente Silva Liga

La finalidad de esta entrevista es obtener información y aprovechar la experiencia de servidores públicos, integrantes de órganos de consulta ciudadana, especialistas y ciudadanos conocedores de estos temas en el *sector ambiental federal de México durante la administración 2013-2018* para: 1) identificar el nivel de incorporación de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y en la toma de decisiones en el sector ambiental; 2) verificar los alcances, carencias, eficacia y potencial de incidencia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana; 3) conocer la percepción de personas que han experimentado de primera mano cómo funcionan, cómo operan y cuál es el desempeño de dichos mecanismos para identificar mejoras que podrían instrumentarse; 4) corroborar si el cumplimiento y aplicación de los principios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la materia, mejoraría el desempeño de estos espacios deliberativos y los productos de la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Principio de compromiso

- 1) ¿Actualmente, considera que existe *compromiso, voluntad política y apertura* por parte de las *autoridades* federales para integrar la participación ciudadana en la gestión pública ambiental?

Principio de derechos

- 2) ¿Considera que el sector ambiental federal cuenta con un adecuado andamiaje *legal e institucional* que garantice los derechos de acceso a la *información* y a la *participación ciudadana*?
- 3) ¿Los *instrumentos jurídicos* y de *política pública* tienen aplicación real y ayudan a fortalecer la *eficacia* de los espacios deliberativos existentes?

Principio de claridad

- 4) ¿Los *objetivos* de las consultas públicas ambientales sobre leyes, programas, proyectos y acciones son *claros*?
- 5) ¿Los *órganos de consulta* ciudadana existentes en el sector ambiental federal cuentan con acuerdos de creación, reglamentos y *procedimientos claros* y adecuados para operar eficazmente?

- 6) ¿Las autoridades proporcionan *lineamientos* claros para que la sociedad civil emita *recomendaciones* que puedan incidir en la política ambiental?
- 7) ¿Las *recomendaciones*, propuestas y opciones de la ciudadanía *inciden* o influyen en la toma de decisiones?
- 8) ¿El gobierno federal proporciona a la ciudadanía *información suficiente y clara* sobre los proyectos legales, de política y acciones a consultar?
- 9) ¿Existe *claridad* para la ciudadanía sobre el *abanico de mecanismos deliberativos* disponibles del sector ambiental por parte de la ciudadanía y éstos se aprovechan?

Principio de calendario/oportunidad

- 10) ¿Considera que se da *oportunidad* y facilidades para que los ciudadanos participen en la política pública y la gestión ambiental?
- 11) ¿Considera que *se involucra oportunamente* la participación de la ciudadanía en las diferentes etapas de la política pública?
- 12) ¿Existen tiempos suficientes para que los *ciudadanos se informen con tiempo y participen de manera eficaz* en las convocatorias y consultas públicas y así puedan tener incidencia en la toma de decisiones?

Principio de objetividad e inclusión

- 13) ¿La *información* proporcionada por las autoridades a la ciudadanía durante la fase de consulta de las políticas públicas es *completa, objetiva y accesible*?
- 14) ¿Hay *inclusión* de mujeres, indígenas, jóvenes y grupos vulnerables en los procesos y espacios de participación?

Principio de recursos

- 15) ¿Son suficientes los *recursos humanos, financieros y técnicos* para garantizar la eficacia de la información, consulta y participación en los procesos de toma de decisiones?
- 16) ¿Los *servidores públicos* encargados de coordinar la participación, cuentan con calificación y *sensibilización* adecuadas sobre estos temas?

Principio de coordinación

- 17) ¿Existe *coordinación y vinculación* entre los diversos *órganos de consulta* y grupos de participación ciudadana del sector ambiental?

- 18) ¿Existe *coordinación* entre las diversas *unidades administrativas* y órganos sectorizados para dar respuesta a las recomendaciones de la ciudadanía derivadas de procesos participativos?

Principio de rendición de cuentas

- 19) ¿Las autoridades ambientales rinden *cuentas* sobre el *uso de la información* proporcionada por la ciudadanía o dan *respuesta a sus recomendaciones* emitidas en los procesos de consulta?
- 20) ¿Los servidores públicos *responden* adecuadamente, dan seguimiento e incorporan las *recomendaciones* emitidas por los órganos de consulta y grupos de participación ciudadana en las políticas públicas?

Principio de evaluación

- 21) ¿Qué sugiere para mejorar los *instrumentos*, herramientas y sistemas de evaluación de los *resultados de la participación*, como el Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental?

Principio de ciudadanía activa y construcción de capacidades

- 22) ¿Los *ciudadanos se involucran*, se interesan y participan en el diseño, ejecución y de las políticas públicas?
- 23) ¿En qué medida influyen las condiciones socioeconómicas, culturales y regionales para que haya una participación activa de la ciudadanía?
- 24) ¿La *ciudadanía* cuenta con herramientas, *conocimientos* y *sensibilización* para participar?
- 25) ¿Considera que, con *mejores capacidades*, la ciudadanía tendría un mayor nivel de participación e influirían en las políticas públicas y en la toma de decisiones?
- 26) ¿El *gobierno* invierte, fomenta e instrumenta *programas* de educación, sensibilización, y construcción de capacidades dirigidos a la ciudadanía en materia ambiental y son de calidad?
- 27) ¿Existen programas de *sensibilización* y *capacitación para los servidores públicos* del sector ambiental acerca de los derechos a la información y participación ciudadana, así como de la importancia de su incorporación en la gestión pública?
- 28) En orden de importancia, ¿en qué *temas de la agenda ambiental* sería prioritario promover la *participación ciudadana*?

¡Muchas gracias por su colaboración!