

Diseño institucional del CCDS generación 2011-2016.

Antecedentes del CCDS.

El Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS) representa el principal MPCl de la SEMARNAT, sus órganos desconcentrados y descentralizados, además de ser el primer mecanismo de naturaleza colegiada y de base asociativa que funcionó dentro de este ramo de la administración pública federal.

Acuerdos internacionales.

El CCDS tiene sus bases en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como en el Principio 10 de la Carta de la Tierra o Agenda 21 (ONU, 1992) firmados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹ celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. En estos documentos, los Estados parte reconocieron la importancia de “generar una sociedad participativa que incida en las decisiones que afectan el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar² de la sociedad (Rojas, 2016). Lo que es, junto con la iniciativa de la Agenda para el Gobierno Abierto, la base del actual ODS 16.

Adicionalmente el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)³, suscrito por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, considera la obligación de los tres Estados “a fomentar la participación de la sociedad en el establecimiento de las políticas ambientales, mediante la creación en cada uno de ellos, de un Comité Consultivo Nacional que asesore a sus gobiernos en la aplicación del ACAAN” (Rojas, 2016), lo que fue retomado en el último Acuerdo de Creación del CCDS.

Marco normativo y programático.

Los tres instrumentos normativos internacionales descritos en los párrafos anteriores sentaron las bases para incorporar en la LGEEPA (H Congreso de la Unión, 2016)⁴, el artículo 159 que establece la creación de “órganos de consulta” de la siguiente manera:

La Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones

¹ También denominada Cumbre de la Tierra.

² Hoy este derecho hace referencia a un medio ambiente sano.

³ Publicado el 21 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

⁴ Ley marco en materia ambiental de México.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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.

La entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) ejerció por primera vez este artículo a través del *Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional y cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable*, publicado en el DOF el 21 de abril de 1995, que es el instrumento normativo en el que se establecen las bases de integración y operación de este MPCl. En su publicación se reconoce que el CCDS permite “hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocen para los ciudadanos y las organizaciones sociales en las disposiciones contenidas en la LGGEPA(sic), la [entonces] Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la [entonces] Ley de Pesca y otras leyes aplicables, así como aquellos contenidos en instrumentos jurídicos internacionales que México ha adoptado, tales como la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el ACAAN (sic), y otros de carácter regional y bilateral” (Rojas, 2016).

Este Acuerdo ha sufrido seis modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

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

Con el último *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría*⁵, actual CCDS, “han existido cinco generaciones de consejeros del CCDS: 1997-2000, 2002-2004, 2005-2008, 2008-2011 y 2011-2016. Cabe destacar que en la última generación participan consejeros de la generación previa, derivado de la posibilidad de reelección, por lo que existen consejeros que tienen hasta 8 años en el mecanismo” (Rojas, 2016).

El Acuerdo de Creación vigente establece que el Consejo Nacional del CCDS tiene la facultad de aprobar el Reglamento Interno de los CCDS⁶, el cual es publicado por la Secretaría en su portal electrónico⁷.

⁵ DOF. (29/09/2011). *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. México: SEMARNAT.

⁶ El Acuerdo de Creación no especifica quién elaborará este Reglamento, únicamente sujeta su aprobación a la decisión del Consejo Nacional (Rojas, 2016).

⁷ Cuarto Transitorio del Acuerdo de Creación DOF. (29/09/2011). *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. México: SEMARNAT. Cabe destacar que el “Reglamento vigente data del 23 de abril de 2013, está rubricado por el

Cabe destacar que el Reglamento presenta dispositivos contradictorios con lo previsto por el Acuerdo de Creación⁸.

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

Por su parte, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, reconoce la importancia de consolidar los CCDS, al establecer que se debe “fortalecer la operación y el impacto en la política ambiental de los órganos de participación ciudadana, garantizar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas”. Este instrumento cuenta con una matriz de indicadores, dentro de la cual uno de los más relevantes es el *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental* que considera las actividades del CCDS como parte fundamental de los datos que se agregan en este indicador (Rojas, 2016). Existen otros documentos normativos que rigen algunos de los procedimientos al interior de la Secretaría como el *Procedimiento de Atención a Recomendaciones de los CCDS*⁹, el cual ordena el procedimiento de gestión de las recomendaciones que genera el CCDS.

Colaboración SEMARNAT-PNUD.

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

La SEMARNAT, la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXID) y el PNUD, en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y del programa de País

titular de la UCPAST, que funge como Secretario Técnico del Consejo Nacional, su carácter es limitado a la operación del CCDS y representa un instrumento normativo sujeto al Acuerdo de Creación. Este reglamento consta de nueve capítulos.

⁸ Una de estas contradicciones es el tiempo que los consejeros pueden permanecer en el cargo, en cuyo caso el Reglamento Interno va más allá del Acuerdo de creación. “Esta contradicción, de hecho, genera confusión entre los integrantes del CCDS, quienes al ver que el Reglamento fue firmado por la autoridad con la que están más en contacto (UCPAST-SEMARNAT) y desconociendo principios del derecho como el de la jerarquía normativa, “asumen” que el Reglamento está bien elaborado, por lo que actuarán ya sea en función de la interpretación que esté más “a la mano” o aquella que les sea más conveniente a sus intereses. Esto es una constante al momento de confrontar el Reglamento con el Acuerdo de Creación” (Rojas, 2016).

⁹ SEMARNAT. (2012). *Atención de Recomendaciones de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*. México: SEMARNAT.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

(CPD), instrumentaron a través de Documentos de Proyecto (PRODOC) el “Proyecto Mex/95/G81 Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Políticas Públicas y Desarrollo Sustentable (FSC)”, cuyo objetivo fue promover la participación ciudadana institucionalizada a través del CCDS, los cuales se presentan en el Marco de Resultados y Recursos, teniendo como principal sujeto de atención al CCDS (Rojas, 2016). Al pasar de los años, esta cooperación se ha refrendado. A la fecha se han firmado “nueve Proyectos de cooperación entre el PNUD y el gobierno mexicano, todos centrados en la creación, actualización y gestión del CCDS (Rojas, 2016). El último PRODOC se denomina “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019).

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

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

Tipología del mecanismo.

El CCDS es un MPCl de tipo órgano colegiado consultivo permanente que se conforma a su vez por 39 instancias: 1 nacional, 6 regionales y 32 núcleos estatales, como órganos institucionalizados de participación ciudadana¹⁰ con enfoque temático ambiental para asuntos de competencia federal. Además, cuenta con un enfoque territorial¹¹ y sectorial¹².

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

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

El CCDS tiene 22 años de existencia normativa¹³ y 20 años de operación efectiva¹⁴ durante los cuales ha sufrido un proceso de evolución permanente.

El objetivo de este MPCl “es fomentar la participación ciudadana en temas relacionados con las competencias federales en materia ambiental en México. En particular, el CCDS coadyuva con el análisis, asesoría, seguimiento, emisión de opiniones y recomendaciones en materia de política pública¹⁵ para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sus órganos desconcentrados y descentralizados” (Rojas, 2016).

¹⁰ El PNUD los reconoce también como espacios de “concertación social” (PNUD México, 2014).

¹¹ Local, regional y nacional.

¹² Atención a grupos prioritarios así considerados por el marco legal del Ramo (Academia, OSC, empresarios, jóvenes, organizaciones de género, comunidades y pueblos indígenas, y sector social).

¹³ Acuerdo secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995 después de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de ese mismo año.

¹⁴ El primer Consejo inició operaciones en 1997.

¹⁵ Además, los CCDS participan en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos promovidos por la Secretaría, que fomenten la

Cabe destacar que este MPCl promueve de acuerdo con su marco normativo, una participación voluntaria (honorífica), colegiada, libre, activa, incluyente¹⁶ e informada en un marco de igualdad, derechos humanos, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (PNUD México, 2014).

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

Características del mecanismo.

Integración.

El CCDS se conforma por 558 integrantes¹⁷ de los cuales 448 son consejeros electos por convocatoria abierta, 96 son consejeros por invitación de la Semarnat para participar en las instancias núcleo, 13 son invitados por el Secretario del ramo para participar en la instancia nacional, y el propio Secretario quien preside el Consejo.

Para la integración del CCDS se realiza una convocatoria pública que establece los requisitos para que los ciudadanos interesados, representantes de alguno de los sectores que conforman el CCDS, puedan participar¹⁸.

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

En su estructura, llama la atención la participación del Secretario, en carácter de Presidente del Consejo, principalmente por la función consultiva del mecanismo¹⁹ y por su naturaleza de conformación sectorial, la cual no se ve reflejada por quien funge como interlocutor de la sociedad

“corresponsabilidad” y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana (Acuerdo de Creación 2011).

¹⁶ La participación considera a todos los sectores representados.

¹⁷ El tamaño del CCDS, medido en términos del número de participantes (consejeros) es mayor al tamaño de la Cámara de Diputados (500 diputados), lo que da cuenta de la magnitud del mecanismo.

¹⁸ Más adelante se describe la convocatoria y los requisitos que deben cubrir los interesados en participar de dicho proceso.

¹⁹ Pareciera que el Secretario se pregunta a sí mismo, en su calidad de Presidente del CCDS, sobre los temas que le interesan a la Secretaría que el mismo dirige.

ante la autoridad (Presidente del Consejo). Ser un MPCl consultivo que preside la autoridad, le quita imparcialidad al mecanismo y cierto sentido de espacio para la consulta “ciudadana”.

Quitando al presidente del Consejo, de los 557 consejeros restantes, al menos una cuarta parte de consejeros representa, en términos reales, intereses de sectores productivos (empresarial y sector social directamente con espacios en el Consejo e indirectamente bajo la categoría de organizaciones no gubernamentales²⁰, se incluyen sociedades civiles que funcionan como empresas de consultoría), lo que hace que la “iniciativa privada” tenga mayores posibilidades de representar sus intereses al interior del mecanismo respecto de otros actores sociales.

Adicionalmente, los grupos en condiciones de vulnerabilidad como son los pueblos indígenas, jóvenes y las organizaciones de género, por la manera como se convocan al mecanismo, la forma como se seleccionan y por las personas que los representan (que no son necesariamente especialistas o sujetos que desarrollen actividades relacionadas con asuntos ambientales), tienen escasa participación en las reuniones y discusiones al seno del Consejo.

Estructura.

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

- En la base, se encuentran treinta y dos Consejos Núcleo (uno por entidad federativa);
- En la parte media seis consejos consultivos regionales; y,
- En la cúspide un consejo consultivo nacional (ver figura 3).

Cada uno de estos niveles de integración tiene a su vez una estructura jerarquizada la cual tiene en su base a los consejeros integrantes de cada nivel de agregación del mecanismo (17 para los núcleos y entre 25 y 35 para los regionales, en función del número de entidades federativas que agrupan); en su parte media incorpora a los responsables de comisiones técnicas o grupos operativos de trabajo (varían en número y tema); y en su cúspide a un coordinador para los Consejos Núcleo y a un presidente para los Consejos Regionales.

Se tienen entonces, 32 Coordinadores Núcleo y 6 Presidentes regionales. Lo anterior, no prevé limitación alguna para que un Coordinador Núcleo también pueda ser Presidente regional. Todos los presidentes regionales, por diseño, son integrantes del Consejo Nacional.

²⁰ Que debieran ser organizaciones de la sociedad civil.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Las posiciones de Coordinador y Presidente, respectivamente concentran la mayoría de las funciones²¹ previstas para los integrantes del Consejo, además de tener la capacidad de mando²² de cada nivel de integración del CCDS. Cabe destacar que esta concentración de mando, al funcionar en una lógica de integración ascendente y no contar con mecanismos que eviten la acumulación de funciones conforme se escala de nivel, promueve desequilibrios de poder al interior del mecanismo²³ y no un modelo horizontal de participación ciudadana. Esta estructura discrimina por diseño a los participantes, pues genera lógicas de concentración de poder por lo que las opiniones vertidas por los consejeros que no se encuentran operando alguna función de poder al interior del mecanismo, no tienen el mismo peso específico al interior del consejo y ante la autoridad que quienes sí las ostentan. De tal manera que, la estructura del CCDS representa un “modelo jerarquizado de participación ciudadana” (Rojas, 2016).

En el diseño del CCDS se incluyó otro mecanismo de participación ciudadana denominado Comité Consultivo Conjunto del ACAAN (DOF, 29/09/2011), esto “representa una particularidad, ya que este Comité responde a un mandato previsto en un Acuerdo Trilateral, y a que la autoridad del sector ambiental que atiende este Comité no es la UCPAST, sino la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la SEMARNAT(UCAI), la cual además debe coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores para informar sobre los trabajos que desempeña este Comité” (Rojas, 2016). En su integración este Comité de la ACAAN incluye a los seis Presidentes Regionales del CCDS y a tres expertos en los temas vinculados al ACAAN, que son invitados por la UCAI (DOF, 29/09/2011). Cuenta con un Coordinador²⁴ elegido por los miembros integrantes del Comité, de entre ellos mismos.

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

²¹ En el texto del Acuerdo de Creación se establecen “atribuciones” para ciudadanos. Este es un desacierto, ya que genera una expectativa de empoderamiento a quienes les otorga “atribuciones” sin ser autoridad, dándole un rango distinto respecto de los demás participantes del mecanismo a quien recibe dichas “atribuciones”. Esta situación desequilibra o jerarquiza aún más la distribución del poder y, por ende, de los recursos destinados o generados (como las redes) por el mecanismo de participación ciudadana (Rojas, 2016).

²² Promoviendo las “cadenas de mando” más que articulaciones verticales democráticas (verticales en el sentido de órdenes o niveles de gobierno, más que jerarquizadas), como lo recomienda (Hevia, Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales. Documento para el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política., 2009).

²³ Lo que representa un “potencial” peligro interno para el mecanismo, asociado al mal uso que se le pueda dar a este poder. Véase (Arendt, 2008).

²⁴ En el Acuerdo de Creación únicamente se contemplan las “atribuciones” del Coordinador del Comité y de quien ocupa la Secretaría Técnica del mismo, siendo el primero el único facultado para “convocar” a las sesiones de trabajo del Comité, lo que le da particular relevancia a esta posición tanto para la Secretaría como para el ciudadano que la ostenta (Rojas, 2016).



Figura X. Integración del CCDS. Fuente: (Rojas, 2016)

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

Estructura del Consejo Núcleo

El Consejo Núcleo es la base de todo el CCDS. De tal suerte que la integración de los Consejos Regional y Nacional se nutren de los consejeros procedentes del Núcleo. El núcleo a su vez se conforma de siete sectores sociales y de autoridades del orden local, lo que genera una constitución “multisectorial”. A primera vista, esta situación aparece como virtuosa ya que genera una conformación de la base a la cima del mecanismo, integrando a los sectores de mayor interés para la Secretaría, además de promover su “federalización” al hacerlo territorialmente extendido llevando la representatividad de cada localidad al siguiente nivel de integración (regional o nacional). Así se incluyen diversas dimensiones como la territorial y la multisectorial en el diseño del CCDS. Sin embargo, como se verá más adelante, la conformación de los niveles de integración Regional y Nacional, no mantienen la representación sectorial del Núcleo²⁵.

De conformidad con el Artículo 32 del Acuerdo de Creación vigente (DOF, 29/09/2011), el Consejo Núcleo se conforma por 14 ciudadanos representantes de siete sectores de la siguiente manera (ver figura 4):

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

- dos consejeros del sector académico;
- dos consejeros del sector empresarial;
- dos consejeros del sector jóvenes;

²⁵ Ni en la misma proporción, ni para los mismos sectores.

- dos consejeros del sector Organizaciones no gubernamentales²⁶;
- dos consejeros del sector Organizaciones de mujeres o con perspectiva de género;
- dos consejeros de Pueblos y comunidades indígenas; y
- dos consejeros del sector social.

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

- una del poder legislativo del Estado o su suplente²⁷;
- una del Poder Ejecutivo del Estado o su suplente; y,
- un miembro del órgano consultivo estatal con temática ambiental o su suplente (en caso de existir dicho mecanismo).

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



Integración del CCDS Núcleo



Integración por sector:

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

Figura X. Integración del Consejo Núcleo. Fuente: (Rojas, 2016).

Se advierte una contradicción entre la integración del Núcleo y el Artículo 3 del propio Acuerdo de Creación, que se refiere a los requisitos que deben cubrir los integrantes al CCDS, los cuales incluyen “No tener cargo de representación popular alguno al momento de la elección” (PNUD México,

²⁶ El término correcto debería ser OSC.

²⁷ La constitucionalidad de esta parte del Acuerdo de Creación vigente requiere una revisión particular ya que un instrumento normativo emitido por una Secretaría federal, no puede mandar a una autoridad distinta a la federal de su ámbito de gobierno (federal) y sector (ambiental) a realizar acción alguna.. En todo caso, eso debería estar previsto en el marco legal, en particular en una ley general que distribuye competencias entre órdenes de gobierno, pero no en un Acuerdo del ejecutivo federal.

2014). En este sentido, si de conformidad con el Artículo 32 del Acuerdo de Creación, uno de los integrantes del Consejo Núcleo es (o debe ser) representante del Poder Legislativo local o su suplente, entonces no se cumple de origen la condición prevista en el Artículo 3 del propio Acuerdo de Creación. De igual manera el Artículo 10 del Reglamento Interno de los CCDS, contradice lo previsto en el Artículo 3 del Acuerdo de Creación, al referirse a los consejeros designados a nivel local por el sector legislativo (UCPAST-SEMARNAT, 2012).

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

Estructura del Consejo Regional

A partir del CCDS Regional, la integración depende de los representantes que cada Consejo Núcleo envía a cada Región. De esta manera el proceso de integración ascendente se hace efectivo no así la representación sectorial. Esto último derivado de que, en el proceso de selección de los integrantes a este nivel de integración, los sectores y su proporcionalidad no juegan un criterio de elegibilidad entre los aspirantes a participar en el regional, por lo que más de un sector puede no estar representado en el regional. De igual manera puede haber más de un representante por alguno de los sectores en el regional por Núcleo, haciendo que en este nivel de integración ascendente la dimensión multisectorial quede anulada. En este caso, los sectores con mayor capacidad de gestión estarán mejor representados que otros²⁸.

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

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

²⁸ Y con ello más empoderados, reforzando el modelo jerarquizado del CCDS, no su horizontalidad.



Figura X. Integración de los CCDS regionales. Fuente: Fuente: (Rojas, 2016).

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

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

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

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

El Reglamento Interno de los CCDS, establece en su Artículo 29 que estos Grupos Operativos deben reunirse preferentemente 8 días hábiles antes de la celebración de la Sesión Ordinaria del Consejo Regional. Por su parte, el Artículo 30 del mismo Reglamento, va más allá de lo previsto en el Acuerdo de Creación²⁹, permitiendo que a dichos Grupos se incorporen los Coordinadores de Comisiones Técnicas con voz y “voto” (UCPAST-SEMARNAT, 2012).

²⁹ Es una máxima que lo más puede lo menos, no al revés. Pero en el caso de este mecanismo es una constante que lo menos se sobrepone a lo más, en particular para aspectos de tipo normativo.

En estos Órganos de Apoyo, el *Presidente Regional* tendrá una función relevante, ya que al presidirlos puede **evaluar si una recomendación es pertinente o no**, sin que se establezcan, en el Acuerdo o en el Reglamento, los procedimientos que se deben seguir para hacer dicha evaluación de pertinencia, lo que le ofrece al Presidente Regional, *de facto*, un poder de veto para aquellos asuntos que no sean de su interés, pudiéndolos frenar, retrasar o modificar. Lo mismo aplica para el *Programa de Trabajo*, pues el Presidente Regional “lleva mano” para su elaboración, lo que le permite incluir en éste su agenda personal o la de la organización que representa³⁰.

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

Por su parte, los *Coordinadores de Núcleo* ya no solamente tienen particular relevancia a nivel local, sino que pueden influir de manera directa en las decisiones del Regional, al participar de los Grupos Operativos, teniendo en sus manos también la oportunidad de incidir en el veto de las recomendaciones o la conformación de la agenda (por sobre los demás consejeros del Regional y los del Núcleo). De este análisis descriptivo³¹ se puede afirmar que el arreglo institucional previsto en el Acuerdo de Creación y en el Reglamento Interno de los CCDS, al menos hasta el nivel de integración regional, concentra poder (de decisión) en unos pocos consejeros (Coordinadores de Núcleo y Presidentes Regionales), más que distribuirlo entre todos los ciudadanos que participan en el mecanismo.

Adicionalmente a los Grupos Operativos, el Artículo 31 del Acuerdo de Creación también prevé la creación de “Comisiones Técnicas” que son grupos de trabajo que permiten analizar temas específicos, sin embargo, deja al Reglamento Interno establecer los procesos que deben seguirse para operar dichas Comisiones (DOF, 29/09/2011).

Así en el Artículo 24 de dicho Reglamento, se establece que tales comisiones deben atender las agendas Azul, Gris, Verde y Transversal, previstas en las fracciones II a V del Artículo 2 del mismo Reglamento, y que, además, se deberán reunir “preferentemente” de manera presencial por lo menos 10 días antes de la reunión del Grupo Operativo³². También prevé que su conformación debe contar como mínimo de tres personas, una de las cuales coordinará sus actividades (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).

³⁰ También podría posicionarla de tal manera que prevaleciera sobre la agenda de los demás integrantes del órgano de apoyo y del Consejo Regional.

³¹ Sin que se cuente aún con los datos de la parte analítica de la presente investigación.

³² Si consideramos que el Grupo Operativo se reúne 8 días antes de la Sesión Ordinaria, tenemos que, a partir de la sesión de las Comisiones Técnicas, no pueden pasar menos de 18 días para llevar a cabo una Sesión Ordinaria.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Estas Comisiones Técnicas, son órganos de apoyo muy importantes para el CCDS, a pesar de que el Acuerdo los envíe al Reglamento, pues serán las unidades responsables al interior del Consejo de elaborar las recomendaciones, darles seguimiento, evaluar la **pertinencia** de las respuestas, además de hacer informes de sus actividades³³.

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

El Acuerdo de Creación delimitó seis regiones: Noroeste, Noreste, Centro, Occidente, Sur y Sureste, cuya conformación no es homogénea en cuanto al número de Entidades Federativas representadas en cada región, por lo que la cantidad de Consejeros al Regional varía por región (ver tabla 1).

Región	Entidades federativas	Número de Consejeros
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.	20
Noreste	Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.	30
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas.	35
Centro	Distrito Federal ³⁴ , Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.	35
Sureste	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.	20
Sur	Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz	20

Tabla X. Regiones por entidad federativa y número de consejeros que conforman los CCDS regionales, generación 2011-2016. Fuente: (Rojas, 2016).

³³ Artículo 26 del Reglamento Interno de los CCDS, (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).

³⁴ Cabe aclarar que el 29 de enero de 2016 se publicó el decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Con dicho decreto, el Distrito Federal pasa a denominarse Ciudad de México y se eleva a rango de entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, con todos los derechos y obligaciones que a ello conlleva.

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

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

Al ahondar en la posibilidad de que el Coordinador del Núcleo pueda o no ser a su vez Presidente del Consejo Regional, encontramos que en la normatividad del CCDS no existe una restricción para que el Coordinador de Núcleo, que participa en el Consejo Regional, también pueda ser Presidente o Secretario Técnico de otro nivel de integración como el Regional, situación que se da en el 50% de los casos para Presidentes Regionales y Secretarios Técnicos del Regional³⁵(ver tabla 2), lo que da como resultado una hiper-concentración (en una persona) de funciones relacionadas con el CCDS. Si se considera que, además, los seis presidentes regionales son integrantes del Comité Consultivo Nacional de la ACAAN, entonces tenemos una posición o “cargo” de Consejería con mayor capital político y redes, además de que los recursos disponibles se concentran en estos actores, al requerir presupuesto para su movilización en las reuniones regionales, las de los núcleos (en las capitales de los Estados) y las que corresponden al Comité Consultivo Nacional de la ACAAN.

Para cerrar este apartado, cabe destacar que los Presidentes de los Consejos Regionales, también pueden integrarse al Comité Consultivo Nacional de la ACAAN, así como formar parte del Consejo Nacional, por lo que al menos tienen aseguradas tres representaciones, incrementando con ello su capital político y de gestión. Si a esto se le suma 1) la posibilidad de ser Coordinador del Comité Consultivo Conjunto del ACAAN; y/o, 2) la posibilidad de que sean Coordinadores de Núcleo; entonces acaparan todas las posiciones de poder disponibles dentro del mecanismo, situación que ya se advierte en la última conformación del Consejo³⁶, lo que limita intrínsecamente (por su diseño) la participación ciudadana a otros consejeros que forman parte del mecanismo. Esta es una de las contradicciones no previstas desde el diseño del mecanismo.

Estructura del Consejo Nacional.

³⁵ Véase el caso en el periodo 2011-2016 del Coordinador del Núcleo Baja California, quien también fue Presidente de la Región Noroeste, integrante del Comité Consultivo Conjunto del TLCAN y del Consejo Nacional. Un consejero que tiene demasiada representatividad, y por tanto protagonismo, en una sola persona.

³⁶ Es el caso del Consejero Coordinador del Núcleo Baja California, Presidente de la Región Noroeste, Integrante del Consejo Nacional e integrante y Coordinador del Comité Consultivo Nacional de la ACAAN, quien además ha sido consejero desde la generación 2008-2011.

En el caso del Consejo Nacional, si bien mantiene la lógica de una integración y representación ascendentes, no conserva la conformación por sectores³⁷ (ver tabla 3.), puesto que sufre dos variantes adicionales que resultan en un empoderamiento, no de los ciudadanos que participan en el mecanismo, sino de la institución gubernamental a la que está sectorizada el Consejo.

La primera variante y la más importante³⁸ es que el Consejo Nacional es presidido por el Secretario, lo que Felipe Hevia e Ernesto Isunza han criticado por considerar que de esta manera es juez y parte, al integrarse como miembro del Consejo³⁹ que se supone solo debe asesorar (Hevia & Isunza, Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano, 2012).

La segunda variante es la incorporación de trece invitados permanentes al Consejo, de los cuales diez son “invitados” por el Secretario, y por tanto representan sus intereses, así como tres son procedentes de otros Consejos Consultivos de Participación Ciudadana de ámbitos ajenos al Sector Ambiental⁴⁰.

Esta variante “mantiene privilegios para el titular de la Secretaría, pues nombra al 32% de los integrantes, mantiene la presidencia y designa a la secretaria técnica” (Hevia & Isunza, Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano, 2012).

La integración del Consejo Nacional es la siguiente⁴¹ (ver figura 6):

- Un representante de cada Consejo Núcleo;
- los seis Presidentes y Presidentas de los Consejos Regionales o quienes ocupen las Secretarías Técnicas que fungirán como suplentes;
- un Presidente o Presidenta, que será el o la titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien podrá ser suplido por un servidor o servidora pública que ocupe alguna de las Subsecretarías;
- un Secretario Técnico o Secretaria Técnica que será quien ocupe la titularidad de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría, o su suplente;
- el o la titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría o su suplente, quien ocupará la Secretaría Técnica del Comité Consultivo Nacional;
- trece Consejeros y Consejeras invitados directamente por el o la titular de la Secretaría, conforme a la siguiente distribución:
 - Siete especialistas en medio ambiente y recursos naturales sin suplentes;
 - tres expertos o expertas en los temas derivados del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte;

³⁷ Condición que se presenta al igual que en los regionales.

³⁸ Por su simbolismo y repercusión para el funcionamiento del mecanismo.

³⁹ En la posición de mayor relevancia del mismo.

⁴⁰ Los cuales además presiden esos otros mecanismos de los que provienen.

⁴¹ Artículo 7 del Acuerdo de Creación en (DOF, 29/09/2011).

- tres ciudadanos o ciudadanas miembros de los siguientes Consejos:
 - Uno o una del Instituto Mexicano de la Juventud;
 - uno o una de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; y
 - uno o una del Instituto Nacional de las Mujeres.



Integración del CCDS Nacional



Integración del Consejo Nacional

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

Figura X. Integración del CCDS Nacional. Fuente: (Rojas, 2016).

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

Sobre el primero, el Acuerdo de Creación del CCDS y su Reglamento Interno establecen una estructura jerarquizada, la cual “concentra funciones y poder en unos cuantos consejeros” (Rojas, 2016), en particular en los Presidentes Regionales, quienes además forman parte del Consejo Nacional y “reciben la mayor parte de los beneficios que puede ofrecer un mecanismo de estas características, como son mayor visibilidad, movilidad y acceso a recursos” (Rojas, 2016), además, la normatividad no establece mecanismos claros de control, transparencia o rendición de cuentas de su accionar hacia los demás consejeros.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

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

Funciones.

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

1. Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política ambiental que ésta aplica, y que tienen impacto nacional, regional o local, así como en aquellos temas internacionales que la misma someta a su consulta.
2. Analizar la aplicación de leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y procedimientos de competencia federal, en materia de medio ambiente y recursos naturales.
3. Emitir opiniones y recomendaciones que deriven del análisis de asuntos incluidos en los programas de trabajo de los Consejos y de temas específicos que someta a su consideración la Secretaría.
4. Participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos que promueva la Secretaría, que fomenten la corresponsabilidad y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana.
5. Fomentar la coordinación de acciones conjuntas con otros espacios de participación ciudadana nacionales y de otros países, a fin de intercambiar experiencias que enriquezcan la labor de los Consejos.
6. Aprobar el programa de trabajo del Consejo y el informe anual de las actividades realizadas que se integre por las comisiones técnicas, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

7. En el caso de los CCDS Núcleo, participar en las acciones de rendición de cuentas implementadas por la Secretaría y, de ser el caso, en las de contraloría social, así como participar en los procesos de consulta y reuniones públicas de información que en materia de impacto ambiental la Delegación ponga a disposición de la ciudadanía y, emitir las recomendaciones consensuadas que el Núcleo proponga en torno a los proyectos analizados (Rojas, 2016).

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

Los principales instrumentos que el CCDS utiliza para incidir en el sector son opiniones y recomendaciones. Para las opiniones no queda claro el procedimiento y las características que deben cumplir, en tanto para las recomendaciones, si se establece su naturaleza y los procedimientos que se requieren para su emisión⁴². A esto se suma que cada nivel de integración del Consejo debe elaborar un informe de actividades, en el que se sistematiza la gestión y principales resultados obtenidos durante los tres años que dura la generación del Consejo y que tradicionalmente se ha denominado Libro Blanco. Cabe destacar que “el formato de este documento no se ha normalizado, por lo que varía de generación en generación” (Rojas, 2016).

Además, para cada nivel de integración, se disponen de funciones específicas dentro del CCDS. Estas se encuentran previstas en el marco normativo bajo el término de “atribuciones” y se asignan de manera diferenciada para las posiciones de mando previstas al interior del mecanismo (jerarquizado), tales como los coordinadores de los consejos núcleo o los presidentes de los consejos regionales, según corresponda.

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

Funciones	Definición
Planeación	Relacionadas con la definición de metas, estrategias y planes de acción de la organización.
Organización-Operación	Relacionadas con la definición de las tareas, responsables y mecanismos para realizar las actividades al interior de la organización.

⁴² Existe un capítulo específico en el Reglamento Interno del CCDS para las recomendaciones. Esto se describirá más adelante.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Funciones	Definición
Integración	Relacionadas con la definición de estructura de la organización y/o quienes la ocupan.
Dirección	Actividades o acciones de mando de la organización.
Control	Acciones de vigilancia del desempeño de la organización.

Tabla X. Funciones al interior del CCDS. Fuente elaboración propia a partir de (Rojas, 2016).

Funciones del Consejo Núcleo.

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

- Asesorar a la Delegación;
- proponer al Regional asuntos;
- participar en procesos de consulta y reuniones públicas de información en materia de impacto ambiental;
- participar en acciones de rendición de cuentas y en las de contraloría social (implementadas por la Secretaría⁴³);
- participar en eventos como consultas públicas, foros, talleres de educación y formación que promueva la Secretaría;
- elaborar y aprobar su programa de trabajo, así como el informe anual de sus actividades.

No queda clara la manera como los integrantes de los núcleos deben participar en estas funciones⁴⁴. El marco normativo únicamente define funciones claras para el Coordinador del Núcleo y para el Secretario Técnico de los consejos núcleos. Aclarando que el Secretario técnico, prácticamente asiste al Coordinador de Núcleo, sin ninguna otra función notable. Así, “el Coordinador del Consejo Núcleo adquiere particular relevancia y concentra muchas responsabilidades, algunas de las cuales le otorgan [a este encargo] mayor representatividad con respecto a los demás integrantes del Núcleo” (Rojas, 2016). De esta manera se materializa la lógica jerárquica del CCDS.

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

- Presidir las sesiones del Consejo;
- coordinar las actividades del Consejo;

⁴³ Cabe destacar que “no se cuenta con alguna actividad relacionada con estas funciones reportadas en los informes de los Consejos Núcleo de la presente generación (20011-2016)” (Rojas, 2016).

⁴⁴ El Acuerdo de Creación denomina a las funciones *atribuciones*, a pesar de que tanto el Coordinador del Núcleo, como cualquier otro ciudadano integrante del Consejo, proceden de la sociedad civil y por tanto no cuentan con atribución legal alguna.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

- convocar a las sesiones (ordinarias y extraordinarias);
- representar al Núcleo en el Regional y en el Grupo Operativo;
- representar al Consejo en reuniones convocadas por otras instancias de participación social, previo acuerdo del Consejo;
- recibir inquietudes y canalizarlas a la Delegación.

Tomando en cuenta la descripción funcional aquí propuesta y haciendo el cruce con las funciones establecidas en el marco normativo para esta posición jerárquica al interior del CCDS, el Coordinador de Núcleo tiene ocho funciones definidas de la siguiente manera (Rojas, 2016):

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

Tabla X. Funciones del coordinador de Núcleo. Fuente elaboración propia a partir de (Rojas, 2016).

Como vemos, el Coordinador de Núcleo tiene muchas funciones que le otorgan el control de la agenda y las principales decisiones en este espacio de participación ciudadana. Su elección o selección debiera, por tanto, considerar un perfil que garantice la mayor imparcialidad, corresponsabilidad y compromiso con la institución que representa. Una persona que debe ser capacitada para conocer los alcances reales del CCDS y los procesos/procedimientos de operación, así como sujeta a controles suficientes para garantizar la transparencia de su gestión y una rendición de cuentas efectiva de su trabajo al frente de este espacio.

Sin embargo, de la revisión al marco normativo, no existen controles para su selección, ni mecanismos para verificar y evaluar la gestión de estos coordinadores núcleo.

A estas deficiencias en el diseño, se suma que estas funciones, puedan ser ejecutadas por un consejero cuyo origen no sea la sociedad civil ya que, para el caso de los consejos núcleo, el Delegado de la SEMARNAT invita a dos autoridades del nivel local, pudiendo provenir del poder ejecutivo estatal o del congreso local, por lo que se abre la posibilidad de que quien se elija como Coordinador de Núcleo, sea uno de estos invitados. En este caso, el coordinador de núcleo, además de no contar con controles democráticos para su gestión, no tendría un carácter ciudadano.

Que “una autoridad del orden local (Estatal), ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, adquiriría atribuciones emanadas de una autoridad Federal por medio de un Acuerdo Secretarial, representa una franca violación al Pacto Federal” (Rojas, 2016)⁴⁵. Si bien el CCDS, deriva de un Acuerdo de Creación fundado en la LGEEPA, esta ley general no establece competencias específicas en los artículos 157 y 159 para que autoridades federales, puedan mandar a otros órdenes de gobierno, incluidos los poderes legislativos de Entidades Federativas, a participar en la conformación del CCDS. Ni tampoco establece que otros órdenes distintos al federal puedan constituirse como parte del CCDS. Es más, la LGEEPA, no reconoce al CCDS, sino que “promueve la participación corresponsable de la sociedad”(art. 157), así como la “integración de órganos de consulta” y deja a la autoridad responsable (SEMARNAT) definir su “organización y funcionamiento”. Pero, en ningún momento la LGEEPA mandata a la autoridad a que incorpore a otros órdenes de gobierno en estos procesos ni siquiera en calidad de invitados. Si bien habla de “entidades y dependencias de la administración pública”, se entiende que un Acuerdo secretarial solo recae en el orden federal. Bajo el principio de certeza jurídica, el ejecutivo federal, no puede suplir las funciones del Poder Legislativo y mediante un Acuerdo interpretar un mandato más allá de lo que prevé la ley. Esta condición pone en evidencia la falta de cuidado que se tuvo al momento de diseñar el Acuerdo de Creación vigente.

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

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

Funciones del Consejo Regional.

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

- Asesorar a la Secretaría en la planeación, operación y seguimiento de la política nacional “a nivel regional”;

⁴⁵ También “a la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que únicamente les podrían otorgar facultades las autoridades que para tal efecto están facultadas, por su marco institucional (legal) aplicable (Constitución Estatal y Leyes que de ella se deriven), que para el caso deben ser los Congresos locales, pero que en ningún caso un Acuerdo de Creación secretarial como el que funda al CCDS puede transferir o generar estas atribuciones” (Rojas, 2016).

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

- analizar la aplicación de leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas aplicables a casos específicos en cada región;
- proponer al Consejo Regional recomendaciones;
- participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación, que promueve la Secretaría;
- aprobar el Programa de Trabajo y el informe anual que elaboran las Comisiones Técnicas.

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

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

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

Con base en la descripción funcional propuesta el Presidente Regional tiene once funciones:

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

Tabla X. Funciones del presidente regional. Fuente. (Rojas, 2016).

Las funciones descritas en la tabla, ponen en evidencia la concentración de las actividades sustantivas del Consejo Regional, además de que ubican en posiciones con mucha visibilidad hacia el interior de la SEMARNAT a estos actores. Simbólicamente quienes detentan estas posiciones “asumen” el derecho de ejercer poder sobre otros, que jerárquicamente (derivado de la estructura) quedan subordinados a éstos” (Rojas, 2016).

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

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

Por su parte, las Secretarías Técnicas de los Regionales, fungen exclusivamente como órganos de apoyo administrativo, con una relación de subordinación frente al Presidente Regional “a quien canalizan todas las inquietudes” (Rojas, 2016). Esta condición, nuevamente “replica patrones de formas jerarquizadas de poder propias de las instituciones burocráticas, lo que genera relaciones de obediencia hacia quienes se ubican en posiciones eminentemente de poder al interior del CCDS, como lo son las Presidencias Regionales y en menor medida los Coordinadores de Núcleo” (Rojas, 2016).

Funciones del Consejo Nacional

De conformidad con el Artículo 15 del Acuerdo de Creación, las funciones del Consejo Nacional son las siguientes:

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

En este nivel de agregación del CCDS, destaca la función de asesorar a la Secretaría. Esto dado que el Secretario preside el Consejo, por lo que resulta paradójico que, por diseño, se pueda asesorar a sí mismo quien requiere la asesoría.

Funciones como la de analizar la aplicación de leyes u opinar sobre asuntos para la Secretaría, nacen con un sesgo potencial dado que “poco más del 30% de los Consejeros del Nacional fueron propuestos por el Secretario (al designarlos)” (Rojas, 2016).

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

El Grupo Operativo se integra por:

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

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

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

A continuación, se presentan todas las funciones identificadas para cada una de las posiciones de estructura al interior del CCDS.

Funciones	Integrante	Coordinador de Núcleo	Presidente Regional	Secretario Técnico del Regional	Grupo Operativo CN	GO Regional	Comisión Técnica CN	Coordinador de la CCC ACAAN
Planeación	1	1	2	2	2	2	1	1
Organización-Operación	7	1	3	4	1	1	4	4
Integración	8	2	2	0	0	0	1	0
Dirección	2	2	2	3	1	1	1	1

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Control	4	2	2	4	4	3	2	1
Total, de funciones	22	8	11	13	8	7	9	7

Tabla X. Funciones de las diversas posiciones de “estructura” al interior del CCDS. Fuente: (Rojas, 2016).

Convocatoria y proceso de elección.

Para la integración del CCDS se realiza una Convocatoria y se ejecuta un proceso normado para la elección de los integrantes del mecanismo, a quienes se les denomina consejeros. La duración en su encargo es de tres años, después de los cuáles se debe renovar el CCDS.

Cabe destacar que la base de integración del CCDS es el consejo núcleo y de allí se van seleccionado los integrantes de cada uno de los niveles de agregación del CCDS. Salvo los trece invitados permanentes al Consejo Nacional, que selecciona el Secretario del ramo, todos los demás consejeros provienen de origen de un consejo núcleo.

El proceso de renovación inicia con la publicación de una Convocatoria por parte de la SEMARNAT⁴⁶, al menos en un diario de circulación nacional, así como en los medios de comunicación de que disponga la Secretaría, con treinta días naturales de anticipación al proceso de elección de los Consejeros, la cual deberá estar dirigida a los sectores y grupos de la sociedad señalados en el Acuerdo de Creación, siempre que cumplan con los siguientes requisitos previstos en el Artículo 3 de dicho Acuerdo (Rojas, 2016):

1. Ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos;
2. ser mayor de edad el día de la elección;
3. acreditar experiencia y conocimientos en materia ambiental;
4. acreditar pertenencia o representatividad del sector⁴⁷ que proponga a la persona;

⁴⁶ El Artículo 7 del Reglamento Interno de los CCDS, establece que la convocatoria contendrá “de manera clara y precisa, las bases de elección de las personas que representarán a cada uno de los sectores dentro del Consejo” (Secretario Técnico del CNCCDS, 23/04/2013).

⁴⁷ No queda clara la manera como se delimita a cada sector, ni tampoco la forma como “cada sector emite una acreditación de pertenencia o representatividad a alguien.

5. manifestar “bajo protesta de decir verdad” no tener conflicto de interés con la Secretaría⁴⁸ o haber sido sancionado por incumplimiento de la legislación ambiental⁴⁹;
6. no tener cargo de representación popular al momento de la elección;
7. aceptar cumplir con la normatividad del CCDS y asumir su cargo⁵⁰ con carácter honorario.

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

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

A pesar de que el Acuerdo condiciona el cumplimiento de estos requisitos, la manera en que la autoridad puede verificar su cumplimiento, en la mayoría de los casos (en los requisitos: 2, 5, 6 y 7), es derivada de manifestaciones de buena voluntad.

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

⁴⁸ No es claro a qué se refieren con conflicto de interés. Si se trata de una persona que por sí misma o a través de una organización está trabajando en temas relacionados con el medio ambiente, es muy probable que tenga que interactuar de alguna forma con la Secretaría, por lo que este criterio es demasiado ambiguo (Rojas, 2016).

⁴⁹ “Por el tipo de manifiesto, debemos suponer que todos actúan de buena fe y que ninguna persona que ha sido sancionada, encuentra atractivo participar de un modelo que le permitiría acceder a redes, autoridades y cierto grado de poder para mantener vigentes sus actividades ilícitas” (Rojas, 2016).

⁵⁰ El participar en un órgano de participación ciudadana de tipo colegiado, que no forma parte de la estructura de la administración pública, no implica que quienes lo integran sean o representen más autoridad que la emanada de los derechos que cualquier ciudadano tiene constitucionalmente, por lo que quienes participan en esos, asumen “funciones” pero no “cargos”, porque solo representan la voluntad de quienes participaron en el proceso de convocatoria, situación que no les faculta para actuar como autoridad (Rojas, 2016).

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Integración del Consejo Núcleo.

Los integrantes del Consejo Núcleo se eligen mediante una convocatoria pública abierta. Esta convocatoria no es diferenciada para comunidades y pueblos indígenas al no considerar, entre otras cosas, su traducción en lenguas indígenas, ni un perfil específico para quienes los representarán ante el CCDS, que tome en cuenta las características específicas de estos grupos de población (Rojas, 2016).

Después de la convocatoria sigue un proceso expedito de elección, por votación (mayoritaria) que se efectúa entre los candidatos disponibles al momento de la elección, que se hace de manera diferenciada para cada uno de los sectores (Rojas, 2016).

El Reglamento prevé dos supuestos de excepción:

Supuesto 1. Cuando no se dan las condiciones previstas en la convocatoria para la elección por votación. En este caso una vez constituido el Núcleo, sus integrantes pueden invitar a representantes de los sectores que falten y acordar la designación por consenso. En esta excepción, se pierde de inmediato la condición de “elegibilidad por la vía del voto directo, limitándose también el factor sectorial que determinó el diseño estructural del CCDS, pues no se puede garantizar con este procedimiento (ni con el de votación convencional previsto en la Convocatoria ordinaria) la representación de los Grupos Principales a que hace mención el PRODOC. En todo caso se puede garantizar que integrantes más no representantes de esos sectores participen en el mecanismo. En este supuesto el Consejo corre el riesgo de convertirse en un mecanismo que responde a los intereses y redes de quienes conformaron el primer grupo elegido” (Rojas, 2016).

Supuesto 2. Cuando en la entidad federativa, no se cuente con representantes de alguno de los sectores, el Núcleo se conforma con los sectores existentes y el *quorum* se compondrá con el 50 por ciento más uno del número de representantes que lo constituyan. En este supuesto, tampoco logra “el enfoque sectorial pues, al no hacer una convocatoria exhaustiva, es más fácil caer en este supuesto y asumir que no se cuenta con esos sectores, trabajando con los que sí acudieron a la convocatoria. En el Reglamento no se especifica quién determina la existencia o no de los sectores, lo que podría generar que la Secretaría, asuma su inexistencia por conveniencia o que quien sea designado como Coordinador de Núcleo, manifieste la inexistencia para que entonces se conforme el Consejo con los consejeros que estén disponibles, por así servir a sus intereses” (Rojas, 2016).

“Habiendo sido electos los consejeros del Núcleo, se procede a realizar la primera sesión colegiada del mecanismo, para ello se realiza un proceso previo de inducción al CCDS (de una hora aproximada

de duración), se toma protesta del CCDS Núcleo y de esta manera se constituye formalmente el Núcleo” (Rojas, 2016).

A partir de esta primera sesión, se elige igualmente mediante mayoría, a un Coordinador, a los representantes ante el Consejo Regional y el Consejo Nacional, así como los responsables de las cuatro agendas temáticas (Gris, Verde, Azul y Transversal)⁵¹.

Como se describió anteriormente, quienes integran el Consejo Núcleo permanecerán en su cargo tres años⁵². La duración en los Consejos Regional y Nacional, está condicionada a que los consejeros sigan vigentes en el Núcleo. Por tanto, cuando acaba el Núcleo, de facto, terminan las funciones de quienes participan en los otros niveles de integración del mecanismo (Rojas, 2016).

Integración del Consejo Regional

En el Consejo Núcleo, se seleccionan 4 representantes para el Consejo Regional. Además, se incorpora el Coordinador de cada uno de los consejos núcleos que conforman a cada región.

En la primera sesión de dicho Consejo, se selecciona entre los asistentes a su Presidente, que se incorpora *de facto* al Comité Consultivo Nacional del ACAAN, y al Consejo Nacional. Dado que, para esta elección, la representación sectorial no se considera un criterio determinante, “podrían ser integrantes del Regional integrantes del Núcleo que correspondan a un mismo sector, lo que elimina la dimensión multisectorial de este nivel de integración, e igualmente sucede para el Nacional. Para elegir a los Presidentes tampoco se considera el criterio de representatividad multisectorial” (Rojas, 2016)⁵³.

⁵¹ Este procedimiento se realiza sin que los integrantes del Consejo Núcleo conozcan el desempeño previo, profesional y los intereses de los demás miembros (Rojas, 2016).

⁵² La “última generación de consejeros (2011-2016), permaneció más tiempo en su encargo, derivado de un Acuerdo del Consejo Nacional que surtió efecto al ser convalidado por la Autoridad responsable (UCPAST-SEMARNAT), por el cual se requirió que la generación culminara sus funciones en abril de 2016. Cabe destacar que el marco normativo puede generar confusión entre los participantes del Consejo ya que podrían considerarse tres posibles interpretaciones respecto de la terminación de la generación: la primera derivada del Acuerdo de Creación que dice que durarán en su encargo tres años; lo que prevé el Reglamento Interno, que dice que seguirán en funciones hasta en tanto ingresen los nuevos consejeros (entendiendo que las funciones se ejercen en los momentos en que el órgano colegiado es convocado, fuera de éste son ciudadanos ordinarios fungiendo como consejeros solo en el marco del Consejo, por lo que mientras no se les convoque a sesión, se entiende que no están en funciones); y la tercera prevista en un Acuerdo del Consejo Nacional que determina como fecha límite el mes de abril de 2016, por lo que al concluir este periodo, no hay razón normativa para dar continuidad a sus funciones. Esto evidencia la falta de claridad con que la autoridad gestiona al CCDS. Un Reglamento que hace las veces de acuerdo entre particulares o un Acuerdo del Consejo Nacional, no pueden estar por encima de un Acuerdo Secretarial publicado en el DOF” (Rojas, 2016).

⁵³ Por lo que todos los presidentes regionales podrían ser de un solo sector.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Integración del Consejo Nacional

Este espacio se conforma por los representantes de los Núcleos electos “por ellos mismos” en sesión de cada Consejo Núcleo, por los seis Presidentes Regionales, por 13 invitados del Secretario, de los cuales, tres proceden de otros Consejos de la administración pública federal⁵⁴ y el Secretario quien preside el Consejo Nacional.

Los otros diez invitados por el Secretario, no tienen un procedimiento normalizado para su selección.

Mecánica de trabajo

Al inicio de cada generación de consejeros, cada uno de los niveles de integración del CCDS elabora un diagnóstico socio-ambiental⁵⁵ que identifica las problemáticas que, según sus integrantes son las más importantes para su Estado o región. Este diagnóstico es la base para la elaboración de su programa de trabajo el cual debe incluir: problemas detectados, temas prioritarios, objetivos, productos esperados, responsables y un calendario anual de actividades.

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

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

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

⁵⁴ Estos, reciben invitación formal del Secretario a través de un oficio dirigido al titular de cada instancia de participación ciudadana, convocándolo a participar como representante ante el CCDS (Rojas, 2016).

⁵⁵ “Para la elaboración de un diagnóstico de estas características se requiere personal calificado, tiempo y recursos. Dada la naturaleza del Consejo y su conformación, es poco probable que estos diagnósticos cumplan con la suficiencia metodológica y, por tanto, calidad suficiente, para que sirvan como referente sobre la situación socio-ambiental de un Estado, una región o del país en general” (Rojas, 2016).

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

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

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

Existen dos vías para ejercer este recurso: una es “directamente a través de la UCPAST (aproximadamente el 5% del total del recurso destinado a la operación del CCDS), que comprende el pago a personal de la Unidad destinado al Consejo⁵⁶; y otra mediante una transferencia a organismos internacionales, que corresponde a más del 95% del presupuesto que se ejerce para el CCDS, el cual se deposita al PNUD, quien recibe una partida anual (determinada por el PRODOC). Los recursos que se requieren para movilizar al personal de la SEMARNAT, que atiende las recomendaciones, corren a cargo del presupuesto asignado a las UR del sector que se ven involucradas, en tanto que la movilización de los consejeros corre a cargo del presupuesto asignado al PNUD, a través del Proyecto 00089477” (Rojas, 2016).

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

⁵⁶ Hasta el mes de diciembre de 2015 se contaba con dos personas: una dirección y una subdirección, que dependían de la Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana de la UCPAST, encargadas de operar el CCDS. Así como algunos gastos de representación y otros menores asociados con sus funciones (papelería, impresiones, edición de documentos). A partir de enero de 2016, ya no se cuenta con personal asignado.

Recomendaciones del Consejo y respuestas institucionales.

Las recomendaciones son el principal instrumento de acción ciudadana ejecutado a través del CCDS. De conformidad con el *Procedimiento de Atención a Recomendaciones de los CCDS* (que norma la actuación de la autoridad con relación a estos instrumentos), una recomendación se define como:

Planteamiento, sugerencia o propuesta que hacen los CCDS a la Secretaría, con el propósito de que sea considerada en la implementación de las políticas, programas, proyectos, estudios y acciones específicas en materia de protección al medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (UCPAST-SEMARNAT, 2012).

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

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

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

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

Las recomendaciones deben ser aprobadas por consenso (o por mayoría) en el Pleno del Consejo⁵⁷.

Como se describió en párrafos anteriores, en el proceso de elaboración de recomendaciones, en los Consejos Regionales y Nacional, se requiere el trabajo de órganos de apoyo: las Comisiones Técnicas, y el Grupo Operativo.

⁵⁷Artículo 44 del Reglamento Interno de los CCDS. Ver en (Secretaría Técnica del CNCCDS, 23/04/2013).

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Las recomendaciones provenientes del Regional o del Nacional, son turnadas por la UCPAST a las UR involucradas, en un plazo no mayor a siete días hábiles; mientras que las provenientes de los Consejos Núcleos, son responsabilidad de la Delegación. En este caso, son los consejeros quienes tienen siete días para entregarlos a la Secretaría Técnica (Delegación) para su atención.

En ambos casos, el incumplimiento de respuesta en el plazo previsto, no implica responsabilidad alguna.

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

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

Coordinación General del Proyecto PNUD	Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia
---	--	--

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

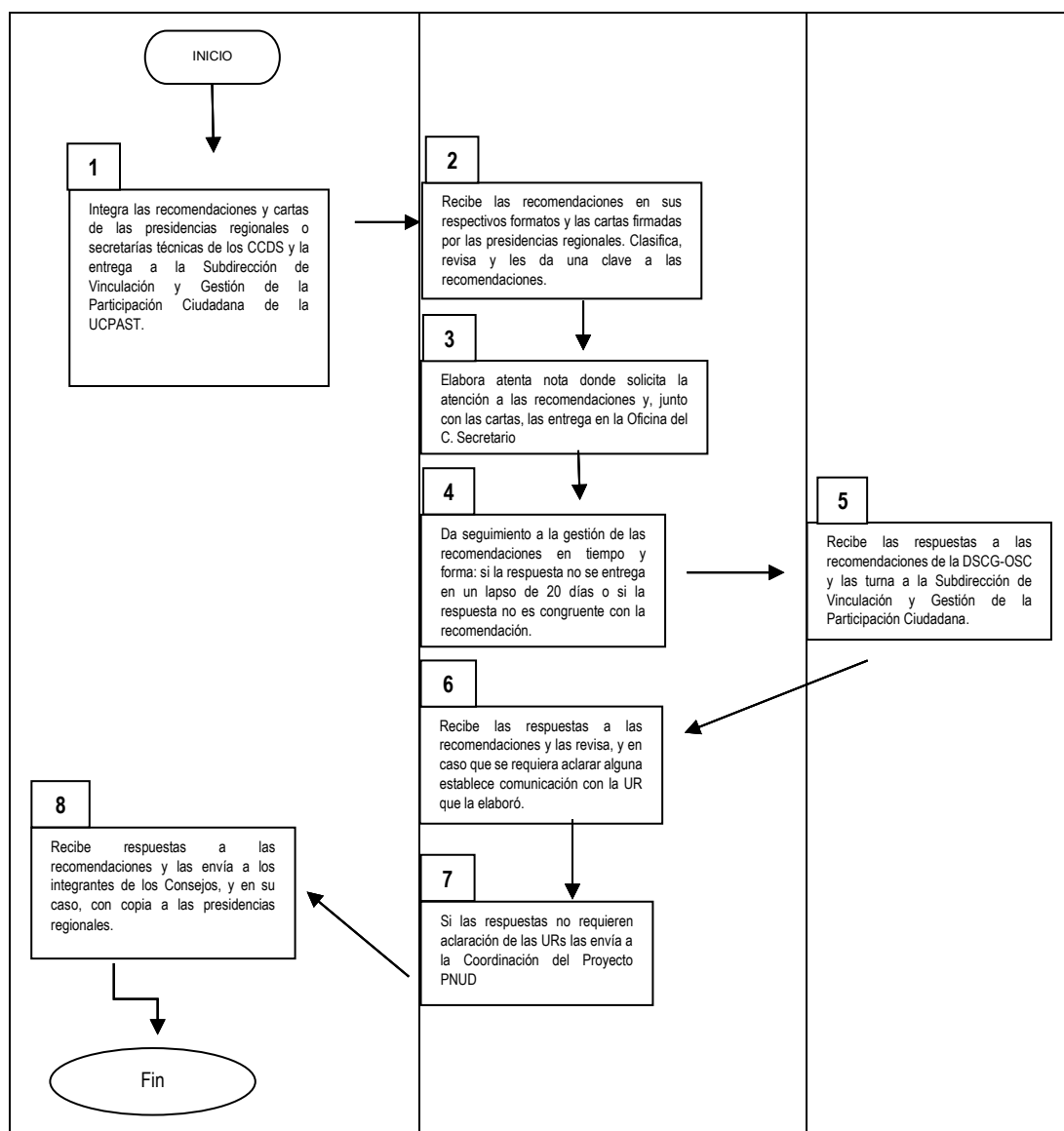


Figura X. Matriz del Sistema de Gestión de las Recomendaciones. Fuente: SEMARNAT (UCPAST-SEMARNAT, 2012).

Este procedimiento involucra a la Coordinación General del Proyecto PNUD, al titular de la UCPAST, a la Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana⁵⁸ de la misma UR, a la Dirección de Seguimiento, Control y Gestión Institucional de la Oficina del Titular del Ramo y a la o las UR a quienes se les envió la recomendación”.

⁵⁸ Que fue disuelta en diciembre de 2015.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Este procedimiento cuenta con un indicador de gestión denominado *Gestión de recomendaciones y solicitudes de información*:

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

Cuadro x. Indicador de gestión de recomendaciones. Fuente: (Rojas, 2016)

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

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

Operación del CCDS 2011-2016

Convocatoria y proceso de elección (Accesibilidad)

En esta sección se analiza el desarrollo de los procedimientos de acceso (convocatoria pública) para la integración del CCDS. Para dar inicio con el proceso de renovación para el ciclo 2011-2016 del CCDS⁵⁹, la SEMARNAT lanzó una convocatoria a través de diversos medios, donde se establecieron las bases, requisitos y procedimientos para formar parte de los Consejos. La siguiente Imagen muestra la carátula de la Convocatoria:

Imagen XX. Portada de la Convocatoria CCDS Generación 2011-2014

SEMARNAT SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Proyecto: 00060813 Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el Desarrollo Sustentable (2008-2013)	ANEXO 2 PNUD México
CONVOCATORIA CONSEJOS CONSULTIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE GENERACIÓN 2011-2014		

Con fundamento en el Título Quinto, Capítulo I, Artículo 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en el Artículo 1 del Acuerdo de Creación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2011, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

CONVOCA

A las personas interesadas en ser miembros de los

CONSEJOS CONSULTIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, GENERACIÓN 2011-2014,

que tengan conocimiento y/o experiencia en áreas relacionadas con el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección al ambiente y la biodiversidad, y que cuenten con la representación de pueblos y comunidades indígenas, instituciones y organizaciones de los sectores académico, empresarial y social, o de organizaciones no gubernamentales, de jóvenes y de mujeres y/o perspectiva de género, a participar en el proceso de renovación, de acuerdo con las siguientes

BASES

- 1. OBJETIVO DE LOS CCDS**
Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) se crearon como órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para facilitar la participación de la ciudadanía en la política ambiental, así como en el análisis de temas nacionales e internacionales en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- 2. SECTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL REPRESENTADOS EN LOS CONSEJOS**
 - **Académico:** Universidades, institutos y centros de investigación, públicos o privados, dedicados a la enseñanza, investigación e innovación tecnológica en las áreas de medio ambiente y recursos naturales.

Página 1 de 7

⁵⁹ Como se refirió anteriormente, con el cambio de administración en el Gobierno Federal en el 2012, el CCDS se instaló hasta el 22 de abril de 2013 por lo que, mediante un proceso de consulta a los consejeros de ese momento, se acordó la ampliación de la vigencia del nombramiento de esta generación hasta el 30 de marzo de 2016.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Imagen XX. Inserción en el Periódico “El Universal” (14 de octubre de 2011)

Con fundamento en el Título Quinto, Capítulo I, Artículo 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en el Artículo 3 del Acuerdo de Creación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2011, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

CONVOCA

A las personas interesadas en ser miembro de los



**CONSEJOS CONSULTIVOS PARA EL
DESARROLLO SUSTENTABLE, GENERACIÓN
2011-2014,**

que tengan conocimiento y/o experiencia en áreas relacionadas con el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección al ambiente y la biodiversidad, y que cuenten con la representación de pueblos y comunidades indígenas, instituciones y organizaciones de los sectores académico, empresarial y social, o de organizaciones no gubernamentales, de jóvenes y de mujeres y/o con perspectiva de género, a participar en el proceso de renovación, de acuerdo con las BASES que podrán consultar en la siguiente liga electrónica:

www.semarnat.gob.mx

Para información acerca de la Sede de la reunión en cada entidad federativa, favor de ponerse en contacto con la Delegación Federal de la SEMARNAT que corresponda.

Prosiguente al resaca ambiente construímos un México más fuerte

 www.semarnat.gob.mx **GOBIERNO FEDERAL** 

Esta página es propiedad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Queda prohibida la reproducción o el uso no autorizado de esta página.

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

siguiente Tabla se muestran las reuniones para la elección correspondiente en cada entidad federativa:

Tabla XX. Reuniones para elección de integrantes Consejos Núcleo 2011-2016

CCDS Núcleo	Fecha	Sede
Aguascalientes	24/11/11	Centro de Capacitación de SEMARNAT
Baja California	02/12/11	Cámara Nacional de Comercio Baja California
Baja California Sur	18/11/11	Universidad Autónoma de Baja California Sur
Campeche	18/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad
Chiapas	01/12/11	Universidad Autónoma de Chiapas
Chihuahua	06/11/12	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad
Coahuila	30/11/11	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Laguna
Colima	06/12/11	Instituto Tecnológico de Colima
Distrito Federal	15/11/12	Centro de Educación en Calidad - SEMARNAT
Durango	09/11/11	Universidad Juárez del Estado de Durango
Estado de México	29/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad
Guanajuato	06/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad
Guerrero	25/11/11	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales Sede Guerrero
Hidalgo	25/11/11	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Pachuca
Jalisco	23/11/11	Comisión Nacional Forestal
Michoacán	06/12/11	Hotel Posada Vista Bella
Morelos	23/11/11	Oficina de Los Belenes de Cuernavaca, A.C.
Nayarit	18/11/11	Instituto Tecnológico de Tepic
Nuevo León	23/11/11	Monterrey, Nuevo León

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

CCDS Núcleo	Fecha	Sede
Oaxaca	25/11/11	Oficina de la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca
Puebla	25/11/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad
Querétaro	29/11/11	Universidad Autónoma de Querétaro
Quintana Roo	02/12/11	Sede estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
San Luis Potosí	29/11/11	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Sinaloa	23/11/11	Auditorio del Jardín Botánico
Sonora	29/11/11	Hotel Santiago
Tabasco	06/12/11	Hotel Luna Azul
Tamaulipas	23/11/11	Universidad Autónoma de Tamaulipas
Tlaxcala	02/12/11	Universidad Autónoma de Tlaxcala
Veracruz	06/12/11	Delegación Federal de la SEMARNAT en la entidad
Yucatán	29/11/11	Centro Cultural Dante
Zacatecas	02/12/11	Hotel La Finca del Minero

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

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Tabla XX. Integración de los Consejos Núcleo en las reuniones de elección (2011-2016)

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

Como se observa en la Tabla XX, sólo 6 (19%) Consejos Núcleo se integraron completamente mediante el proceso de elección abierta (Chiapas, Durango, Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Sonora). Por su parte, 7 (22%) Consejos Núcleo se integraron en un 50% o menos, lo que implicó que la primera sesión de instalación se llevó a cabo sin el *quorum* requerido. En total, derivado de las reuniones de elección se logró el 74% de la integración de los Consejos Núcleo. En el análisis por

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

sector social, se observa que la Academia y ONG registraron el mayor porcentaje de integración con 88% mientras que Género e Indígenas registraron el menor porcentaje de integración con 61% y 67% respectivamente. Por su parte, el sector Empresarial registró 75%, el sector Jóvenes 72% y el sector social 69% de integración.

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

Procesos de elección que se declararon desiertos

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

	<p>CONSEJOS CONSULTIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE NÚCLEO ESTATAL COAHUILA GENERACIÓN 2011 - 2014 PRIMERA SESIÓN ORDINARIA</p>
<hr/>	
<p>Asunto:</p>	
<p>Elección de los consejeros faltantes de los sectores social y género.</p>	
<p>Marcelo Maynes menciona que se haga la propuesta de la persona candidata y de ser elegida, entregue posteriormente los documentos requeridos.</p>	
<p>José Ruiz menciona que por equidad, las personas propuestas presentes se retiren, y en todo caso otro consejero la proponga y hable acerca de esta persona.</p>	
<p>Luz Elena menciona que cuál es el apuro de que esté presente la persona, y en todo caso lo importante es que la persona cubra el perfil.</p>	
<p>Marcelo Maynes menciona que no es que se niegue la presencia, que es solo por igualdad de presencia.</p>	
<p>Deniss Kort propone que ya que está la persona presente ella misma se presente.</p>	
<p>Marcelo Menciona que por protocolo y procedimiento la persona se espere un momento y en seguida se le hace llamar.</p>	

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Se da inicio al presentación para el sector Social, se propone a Porfirio Javier Valdez Villarreal Miranda, Antonieta Oyervidez habla a favor de él mencionando su trayectoria a favor del cuidado del medio ambiente.

Francisco Valdes menciona que no lo conoce personalmente pero que conoce de su trabajo y sería buen elemento.

No habiendo objeción queda designado Porfirio Javier Valdez Villarreal Miranda como consejero del sector social.

En cuanto al sector género, Pilar López presenta y habla a favor de Marie Elena, acerca de su trayectoria en cuanto al sector, su postura, conocimiento y honorabilidad.

Luz Elena menciona que también tiene experiencia tanto en el ámbito local como en el regional.

Jesé Ruiz propone a Yolanda Cantú Moncada, es activista social, promoción en actividades en pro de la mujer en ANP's donde desarrolló artesanías con mezquite. Participa en desarrollo sustentable en Cuatrociénegas en la línea de conservación. Ha participado en varios foros de equidad de género. Es promotora en actividades de aprovechamiento sustentable.

Se hace la votación y por mayoría simple Yolanda Cantú Moncada es elegida como consejera del sector género.

Para ambos consejeros se les solicitará que en el término de una semana a partir de la notificación entreguen los documentos requeridos.

Fuente: Acta de la Primera Sesión Ordinaria CCDS Núcleo Coahuila Generación 2011-2016

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

Tabla XX. Comparativo de integración por fase

CCDS Núcleo	Integración		
	Reunión de elección	Sesión de Instalación	Diferencia
Aguascalientes	43%	100%	57%
Baja California	86%	100%	14%
Baja California Sur	43%	71%	29%
Campeche	50%	93%	43%
Chiapas	100%	100%	-
Chihuahua	50%	71%	21%
Coahuila	71%	71%	-
Colima	57%	100%	43%
Distrito Federal	79%	93%	14%
Durango	100%	100%	-
Estado de México	57%	86%	29%
Guanajuato	79%	79%	-
Guerrero	86%	100%	14%
Hidalgo	100%	100%	-
Jalisco	71%	100%	29%
Michoacán	100%	100%	-

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

CCDS Núcleo	Integración		
	Reunión de elección	Sesión de Instalación	Diferencia
Morelos	86%	86%	-
Nayarit	50%	86%	36%
Nuevo León	50%	79%	29%
Oaxaca	86%	100%	14%
Puebla	86%	100%	14%
Querétaro	100%	100%	-
Quintana Roo	79%	93%	14%
San Luis Potosí	71%	71%	-
Sinaloa	79%	93%	14%
Sonora	100%	100%	-
Tabasco	64%	93%	29%
Tamaulipas	43%	79%	36%
Tlaxcala	86%	93%	7%
Veracruz	71%	100%	29%
Yucatán	71%	93%	21%
Zacatecas	79%	93%	14%
GLOBAL	74%	91%	17%

Como se muestra en la Tabla XX, en las sesiones de instalación de los Consejos Núcleo hubo un avance global de 17% en su integración. Esto significa que en 116 espacios de los 448 disponibles en total en los Consejos Núcleo, no hubo elección por sector ya que fueron elegidos por el Pleno, ya sea en la primera sesión de instalación o posteriormente.

Participación de los actores involucrados (Inclusión)

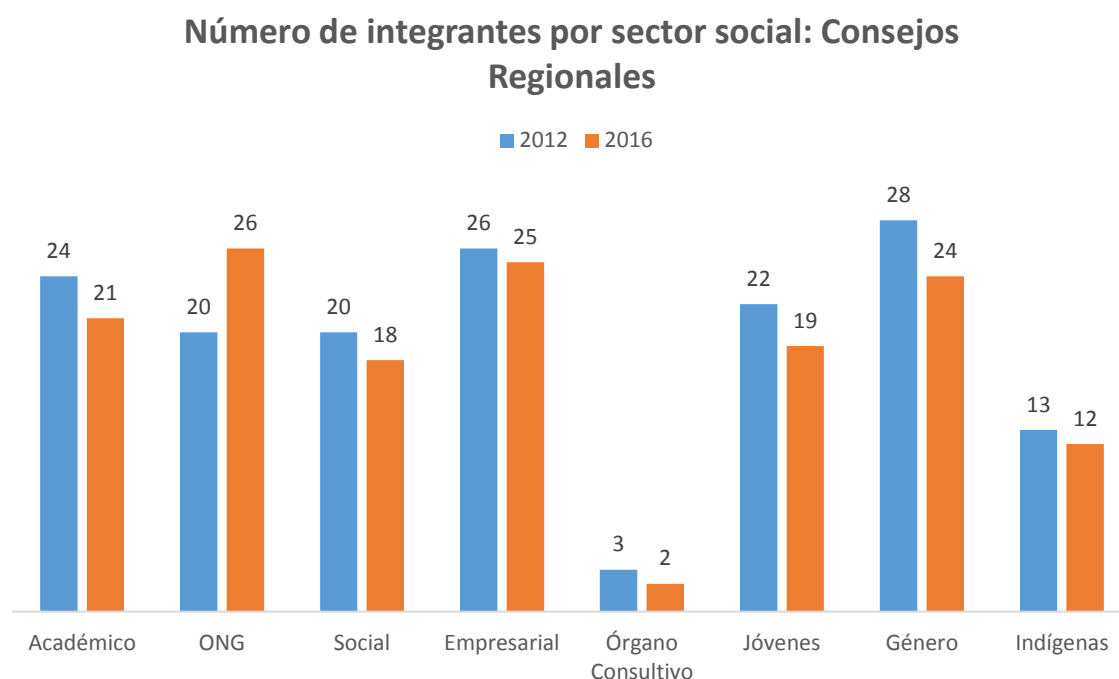
En esta sección se analiza si el mecanismo considera la participación de todos los grupos sociales involucrados (*stakeholders*), particularmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad y de qué manera lo hace.

Por diseño institucional, el CCDS busca incluir a los principales sectores sociales involucrados en la política ambiental, como son académicos, empresarios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales (principalmente de productores), así como a grupos sociales en condición de vulnerabilidad como son los jóvenes, las mujeres y los indígenas. Si bien en el CCDS formalmente se reconocen y definen espacios de participación para todos estos sectores y grupos sociales, en la práctica puede haber sesgos u obstáculos que limiten la participación equitativa. A continuación, se

analizan diversos aspectos relacionados con la inclusión efectiva de la participación de los sectores y grupos sociales establecidos en el diseño normativo.

Representatividad sectorial por instancia del CCDS

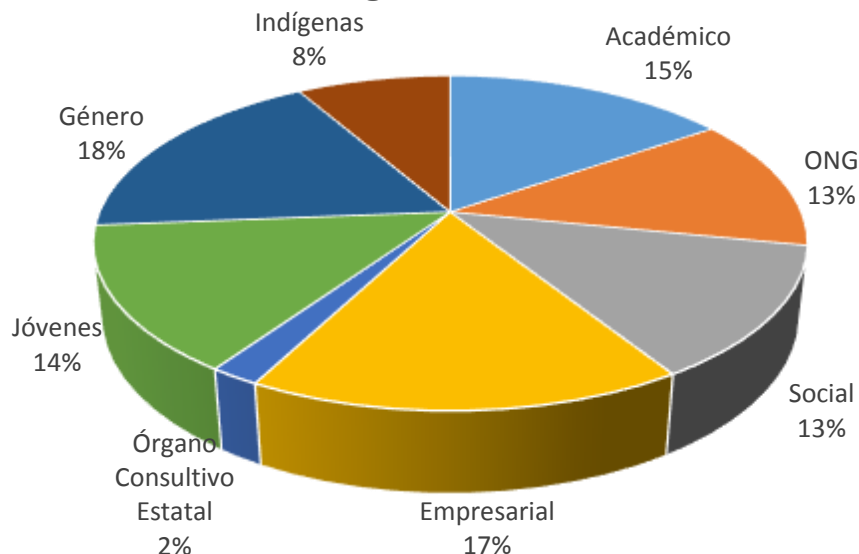
Formalmente, los Consejos Núcleo distribuyen los espacios de participación entre los sectores sociales de manera equitativa, en consonancia con el enfoque sectorial para su conformación. No obstante, dado el método abierto de selección de representantes de los Consejos Núcleo ante el Consejo Regional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



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

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

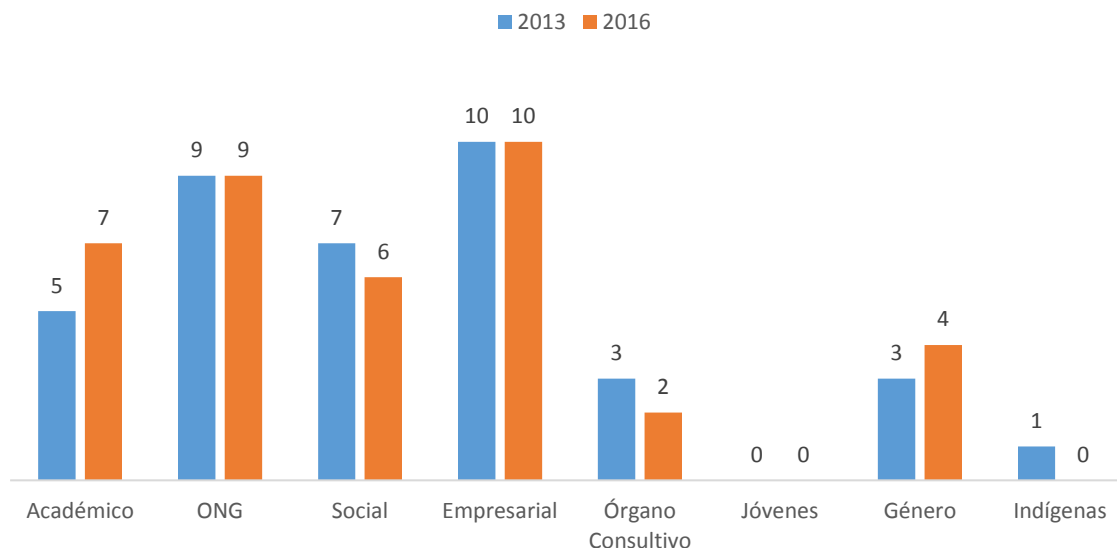
Conformación por sectores sociales: Consejos Regionales 2012



En el Gráfico se observa una distribución equitativa en la conformación de los Consejos Regionales salvo por el sector de población Indígena que registró una ocupación de 8% de los espacios disponibles al inicio del periodo. Los otros sectores se distribuyeron de la siguiente forma: 18% para Género, 17% para Empresarial, 15% para Académico, 14% para Jóvenes, 13% para el sector Social y ONG respectivamente, y 2% para los representantes de los Órganos Consultivos Estatales.

En el caso del Consejo Nacional, el siguiente Gráfico muestra el número de espacios que ocupó cada uno de los sectores sociales (incluido el Órgano Consultivo Estatal) tanto al inicio como al cierre del periodo.

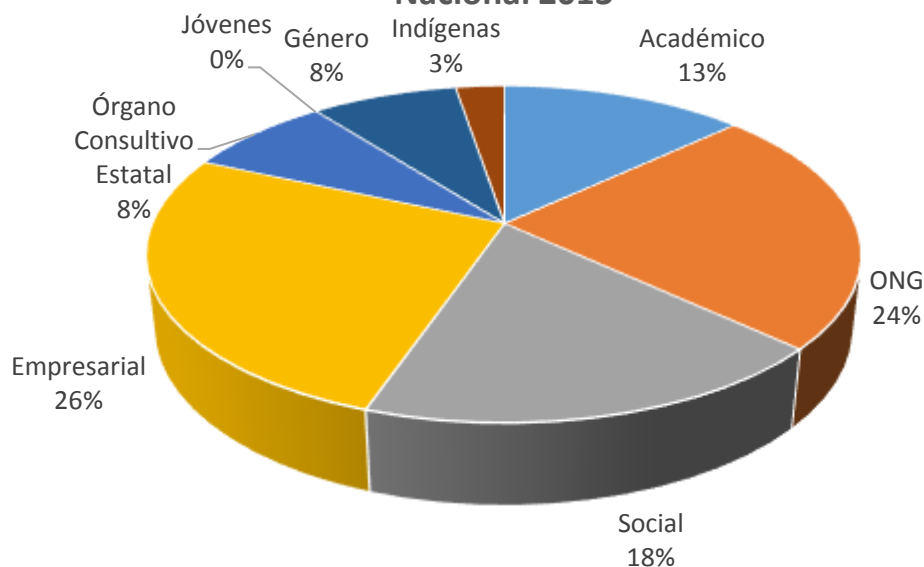
Número de integrantes por sector social: Consejo Nacional



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

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

Conformación por sectores sociales: Consejo Nacional 2013



Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

En el Gráfico se observa una distribución inequitativa en la conformación del Consejo Nacional en relación a los espacios disponibles para los representantes de los Consejos Núcleo y Regionales, predominando el sector Empresarial y ONG, mientras que el sector de Jóvenes no ocupó ningún espacio en este órgano. La distribución por sectores sociales fue la siguiente: 26% para Empresarial, 24% para ONG, 18% para Social, 13% para Académico, 8% para Género y los representantes de los Órganos Consultivos Estatales respectivamente, 3% para Pueblos Indígenas y ningún espacio para Jóvenes.

Conformación del CCDS por género

En relación a la conformación del CCDS por género, la siguiente Tabla muestra la distribución de consejeros y consejeras para cada tipo de Consejo, ya sea, Núcleo, Regional o Nacional.

Tabla --. Conformación del CCDS por género

Consejo*	Hombres		Mujeres		Vacantes		Total
CCDS Núcleo**	220	58%	157	42%	71	16%	448
CCDS Regionales	82	53%	72	47%	6	4%	160
CCDS Nacional***	32	71%	13	29%	6	12%	51

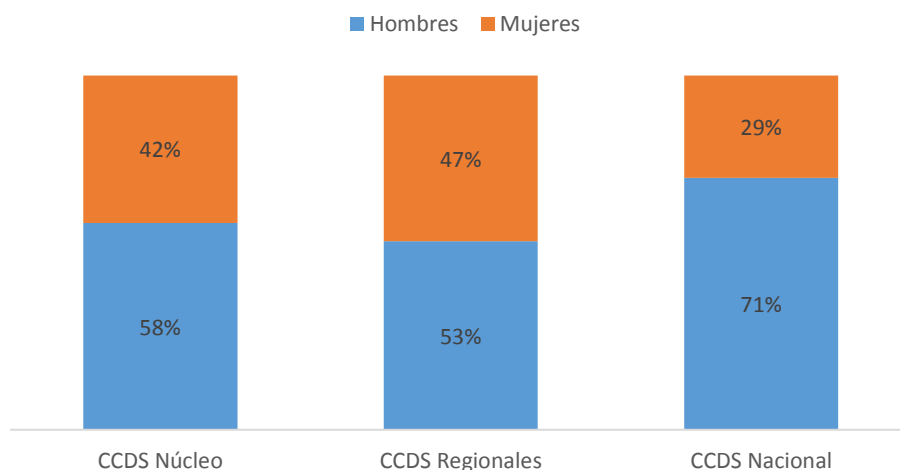
* Datos al cierre del periodo (abril 2016). No hay variaciones significativas en la distribución por género respecto al inicio de la generación.

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

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

El siguiente Gráfico permite observar las diferencias en la conformación de los Consejos Núcleo, Regionales y Nacional.

Conformación de los CCDS por género



Los Consejos Regionales tuvieron una conformación en promedio más equitativa respecto al género con 53% de hombres y 47% de mujeres. Le siguieron los Consejos Núcleo que en promedio tuvieron una conformación de 58% de hombres y 42% de mujeres. Por último, el Consejo Nacional tuvo una conformación inequitativa con 71% de hombres y 29% de mujeres durante el periodo de operación.

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

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

Tabla --. Participación de grupos en condición de vulnerabilidad

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

* Según lo establecido en el Acuerdo de Creación aplicable.

** En promedio para los seis Consejos Regionales.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

En el caso de los Consejos Núcleo, el porcentaje de espacios disponibles para los sectores de Jóvenes, Género e Indígenas fue de 13%, ya que por diseño institucional se determinaron 2 espacios por Consejo Núcleo para cada sector social. Esto significa que para cada actividad de los Consejos Núcleo estos sectores sociales tuvieron el mismo espacio que los otros sectores sociales (Académico, Empresarial, ONG y Social).

En el caso de los Consejos Regionales, el porcentaje de espacios para los sectores de Jóvenes y Género se incrementó, es decir, ocuparon más espacios en cada una de las actividades de estos Consejos. No obstante, el porcentaje de espacios para el sector Indígenas disminuyó a 8% respecto a los Consejos Núcleo.

En el Consejo Nacional, el porcentaje de espacios ocupados por estos sectores disminuyó considerablemente. El sector de Jóvenes no tuvo participación en este Consejo, es decir, no hubo ningún representante de los Consejos Núcleo ni Regionales que perteneciera al sector de Jóvenes. El sector Género tuvo 8% de los espacios disponibles en las actividades del Consejo Nacional. Por su parte, el sector Indígena sólo tuvo 3% de los espacios disponibles para participar en las actividades del Consejo, es decir, que sólo hubo un representante de Pueblos Indígenas que participó en una sesión ordinaria.

Para precisar el nivel de participación de estos sectores en el CCDS a lo largo de la Generación 2011-2016, la siguiente Tabla muestra el porcentaje de asistencia que registraron los participantes de los sectores Jóvenes, Género e Indígenas para cada tipo de Consejo.

Tabla --. Porcentaje de asistencia por sector

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

* Datos para el periodo Noviembre 2011 - Diciembre de 2015.

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Por su parte, el sector Género tuvo una asistencia de 59% a las actividades de los Consejos Núcleo, 73% de asistencia a las actividades de los Consejos Regionales y 81% de asistencia a las actividades del Consejo Nacional.

Por último, el sector de Pueblos y Comunidades Indígenas asistió al 36% de las actividades de los Consejos Núcleo, al 60% de las actividades de los Consejos Regionales a las cuales fueron convocados, y al 33% de las actividades del Consejo Nacional a las cuales fueron convocados.

Ahora bien, estos datos sobre asistencia combinados con los espacios ocupados por estos sectores sociales en cada Consejo nos dan una idea más cercana de la participación real de estos grupos de la población en el CCDS. La siguiente Tabla muestra el porcentaje de participación de cada sector por tipo de Consejo, el cual se integra por el número de participantes de estos sectores que asistieron a las actividades de los Consejos, entre el número total de participantes que fueron convocados a las actividades de los Consejos (de los sectores sociales únicamente).

Tabla --. Porcentaje de participación de cada sector

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

* Datos correspondientes al periodo noviembre 2011 – diciembre 2015.

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

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

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

En el caso de los Consejos Núcleo, el porcentaje de participación del sector Jóvenes fue de 7%, mientras que el sector Género tuvo una participación de 8%, y el sector Indígena tuvo una participación de 5%. En los Consejos Regionales, el porcentaje de participación del sector Jóvenes fue de 7%, mientras que el sector Género tuvo una participación de 11%, y el sector Indígena tuvo una participación de 4%. En el Consejo Nacional, el sector Jóvenes no tuvo participación; el sector Género tuvo 8% de participación, y el sector Indígena tuvo una participación de 0.4%.

Lo anterior permite identificar la participación real que tuvieron los consejeros de los sectores de Jóvenes, Género e Indígenas. Considerando que la oportunidad (es decir, el espacio dentro del órgano) para participar en las actividades de los Consejos Núcleo para cada sector es de 13%, se observa que el sector de Jóvenes, Género y los Indígenas tuvieron una participación

significativamente menor en cada tipo de Consejo, siendo dramático el caso de los Indígenas en todos los niveles de Consejos, y el caso de los Jóvenes en el Consejo Nacional.

Distribución de roles y funciones al interior del CCDS (Horizontalidad)

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

En el CCDS existe una serie de figuras de coordinación como parte de la organización interna que son definidos por los propios participantes. Así tenemos lo siguiente:

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

Como se señaló en el capítulo anterior, estas figuras asumen una serie de funciones que inciden en la dirección y funcionamiento de los Consejos respectivos. De aquí la importancia de analizar cómo se distribuyen estos nombramientos internos. En el caso del CCDS, es posible que el mismo participante sea nombrado para varias posiciones. Además, estas posiciones conllevan la posibilidad de participar en otros órganos de trabajo, como se muestra a continuación:

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

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

Posiciones por sectores sociales

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

En el caso de los Coordinadores de Núcleo, la siguiente Tabla muestra la distribución de las Coordinaciones por sector social considerando el inicio y final de la generación.

Tabla XX. Nombramientos de Coordinador por sector social

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

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la Tabla XX, el sector Académico fue el que ocupó más Coordinaciones de Núcleo durante toda la Generación con 11/8 Coordinaciones al inicio y final respectivamente; le siguió el sector ONG con 4/8 Coordinaciones, después el sector Género con 5/6 Coordinaciones, el sector Empresarial con 5/4 Coordinaciones, el sector Social con 4/2, el órgano consultivo estatal con 2/1, el sector de Jóvenes con 1/2, y por último el sector de Pueblos Indígenas que ocupó 1 Coordinación de Núcleo al final de la Generación (caso de Quintana Roo).

En los Consejos Regionales existen las figuras de Presidentes y Secretarios Técnicos Regionales, así como los Coordinadores de Comisión Técnica. La siguiente tabla muestra para cada posición, el sector de donde provino el participante nombrado.

Posición*	Sector						
	Académico	Empresarial	ONG	Social	Jóvenes	Género	Indígenas
Presidencia**	0	3	1	2	0	2***	0
Secretaría Técnica	1	1	2	1	0	2	1
Coordinación de Comisión Técnica: Gestión Integral del Agua (Agenda Azul)	2	1	1	3	0	1	1
Coordinación de Comisión Técnica: Conservación y Aprovechamiento del Patrimonio Natural (Agenda Verde)	2	0	2	1	2	1	0

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Coordinación de Comisión Técnica: Crecimiento Verde (Agenda de Transversalidad)	0	0	0	1	3	2	0
Coordinación de Comisión Técnica: Prevención y Control de la Contaminación (Agenda Gris)	1	4	0	2	0	1	0
TOTAL	6	9	6	10	5	8	2

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

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

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

Durante la Generación 2011-2016, los sectores que tuvieron mayor participación en las posiciones de dirección/coordinación de los Consejos Regionales fueron el sector Social con 10 posiciones y el sector Empresarial con 9 posiciones; le sigue el sector Género con 8 posiciones, el sector Académico y ONG con 6 posiciones respectivamente, el sector Jóvenes con 5 posiciones y el sector Indígena con 2 posiciones.

Cabe señalar que durante el periodo de operación de los Consejos Regionales se registraron 16 cambios en las posiciones de dirección/coordinación. Particularmente en las Presidencias Regionales, sólo 2 participantes permanecieron en la posición durante todo el periodo de operación (Consejos Regionales Noroeste y Sur).

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

En el Consejo Nacional existe la figura de Coordinador de Comisión Técnica. La siguiente tabla muestra para cada comisión técnica, el sector de dónde provino el Coordinador respectivo tanto al inicio como al cierre del periodo de operación.

Comisión técnica	Sector	
	Inicio	Final

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

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

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

Por último, es importante revisar la participación de los grupos en condición de vulnerabilidad en las posiciones clave de dirección/coordinación del CCDS. En general, el sector Género tuvo una participación considerable en las posiciones clave de dirección/coordinación al interior del CCDS. No obstante, los sectores de Jóvenes e Indígenas tuvieron muy poca participación en este tipo de posiciones. Cabe señalar que ningún sector en condición de vulnerabilidad ocupó posiciones de coordinación de Comisión Técnica en el Consejo Nacional durante el periodo de operación.

Concentración de posiciones

Otro aspecto relevante para analizar desde la perspectiva de horizontalidad y participación equitativa, es el grado de concentración de posiciones (y, por lo tanto, funciones) de dirección/coordinación al interior del CCDS. Si bien, por un lado pareciera que las posiciones y sus prerrogativas favorecen la vinculación entre Consejos Núcleo, Regionales y Nacional, en la práctica también pueden generar "élites" participativas, concentrando el acceso a recursos y redes que generan oportunidades para incidir en las decisiones del CCDS y un mayor acercamiento con los interlocutores institucionales.

En este sentido, el caso de los Presidentes Regionales ejemplifica la concentración de posiciones y prerrogativas, representando la "élite participativa" al interior del CCDS. La siguiente Tabla muestra las posiciones que concentraron los Presidentes Regionales durante la Generación 2011-2016.

Tabla ---. Posiciones ocupadas por los Presidentes Regionales al interior del CCDS

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Este protagonismo se evidencia en el hecho de que hubo una serie de eventos oficiales y actividades a los que asistieron los Consejeros Presidentes en calidad de representantes del CCDS durante el periodo 2011-2016, por ejemplo:

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

Continuidad de los participantes (Corresponsabilidad)

Como lo establece la normatividad del CCDS, los participantes tienen una serie de responsabilidades para que se logren los objetivos del mecanismo. Un aspecto relevante que tiene relación con el

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

compromiso y la responsabilidad de los participantes es la permanencia durante todo el ciclo, es decir, desde la instalación del Consejo hasta el cierre de la generación⁶⁰. La siguiente Tabla muestra el número de cambios en la conformación de los Consejos Núcleo de los sectores sociales, así como el porcentaje de continuidad, esto es, el número de participantes que estuvieron activos durante todo el periodo en relación al número total de integrantes por Consejo.

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

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

⁶⁰ Cabe señalar que la Generación 2011-2016 fue atípica ya que originalmente debía concluir en 2014.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

CCDS Núcleo	Número de integrantes*	Cambios en la conformación**	% de continuidad
Zacatecas	14	6	57%
Global	448	218	51%

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

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

Destacan los Consejos Núcleo Colima y Veracruz que registraron sólo 3 cambios en su conformación durante el periodo 2011-2016, esto es, 79% de continuidad. Por el contrario, el Consejo Núcleo Sinaloa registró 11 cambios en su conformación inicial, lo que generó que sólo tuviera 11% de continuidad respecto a los integrantes que iniciaron el periodo⁶¹. De forma global, se registraron 218 cambios en la conformación de los Consejos Núcleo, lo que representa 51% de continuidad. Esto significa que, en promedio, la mitad de los integrantes de cada Consejo Núcleo cambió durante el periodo 2011-2016.

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

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

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

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

En la Tabla se observa que el Consejo Regional Sur fue el que tuvo mayor continuidad en su conformación con 65%, le sigue el Consejo Occidente con 63%, el Consejo Noroeste con 60%, el

⁶¹ Durante la Generación 2011-2016, sólo 15 Coordinadores de Núcleo permanecieron en su cargo a lo largo de todo el periodo, esto es, 47% de las Coordinaciones de Núcleo. Es decir, aun cuando no estaba prevista la rotación, por lo menos 53% de las Coordinaciones de Núcleo cambiaron de responsable, asumiendo el cargo el suplente u otro consejero.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Consejo Centro con 54%, el Consejo Noreste con 50%, y por último el Consejo Sureste con 30%, el cual tuvo la mayor cantidad de cambios respecto al número de integrantes establecido en el Acuerdo de Creación.

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

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

* Según lo establecido en el Acuerdo de Creación del CCDS aplicable. No se incluyen los servidores públicos participantes en el Consejo, es decir, al Titular de la SEMARNAT ni a los representantes de la UCPAST y UCAI.

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

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

Construcción de capacidades

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

Inducción sobre el CCDS

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

La exposición incluyó los siguientes temas:

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



Si bien en la mayoría de las sesiones de instalación de los Consejos Núcleo estuvo presente un representante de la UCPAST para realizar la inducción, en el caso de Durango y Tamaulipas la impartió el titular de la Delegación Federal SEMARNAT correspondiente. Solo en Coahuila no se tiene registrado en el acta correspondiente de la primera sesión ordinaria del Consejo Núcleo que se haya impartido la inducción. Es probable que esta falta de seguimiento haya propiciado que en la primera sesión ordinaria también se hayan nombrado a los representantes del Núcleo ante el Consejo Regional y Nacional respectivamente, a diferencia de todos los demás Consejos Núcleo que realizaron los nombramientos en la segunda sesión ordinaria como se tenía previsto por la UCPAST.

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

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Acciones de capacitación a integrantes de los CCDS

En el periodo 2011-2012 del CCDS, se tienen identificadas las siguientes actividades de capacitación dirigidas a integrantes del mecanismo:

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

Mecánica de operación

De acuerdo a la metodología definida para la operación del CCDS, se identifican las siguientes etapas:

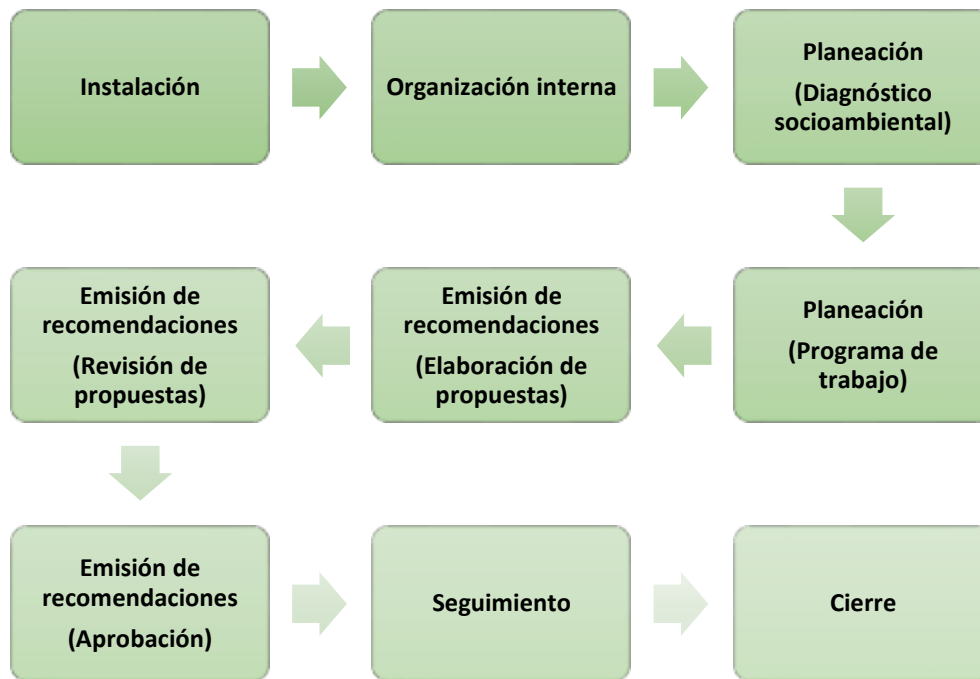


Figura XX. Proceso operativo del CCDS 2011-2016

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

Instalación del CCDS

Instalación de los Consejos Núcleo

De acuerdo a la estructura del CCDS, los Consejos Núcleo son la base a partir de la cual se integran los Consejos Regionales y el Consejo Nacional. Por ello, los Consejos Núcleo son los primeros que se instalan.

La Agenda de las sesiones de instalación de los Consejos Núcleo consideró de manera general lo siguiente:

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

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

Instalación de los Consejos Regionales

Una vez electos los representantes de los Consejos Núcleo, se programaron las sesiones de instalación de los Consejos Regionales. La siguiente Tabla muestra las fechas y sedes de las sesiones de instalación de cada Consejo Regional:

Tabla --. Instalación de los Consejos Regionales

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

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

- Presentación y estructura de operación de los Consejos Regionales.
- Presentación de la integración y funciones de las Comisiones Técnicas.
- Presentación del formato para la elaboración de recomendaciones.
- Presentación del Libro Blanco del Consejo Regional de la generación anterior y temas pendientes.
- Presentación de las funciones de la Presidencia y Secretaría Técnica.
- Elección de la Presidencia y Secretaría Técnica Regional.
- Organización de comisiones técnicas.
- Elaboración del Plan de trabajo.

Instalación del Consejo Nacional

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

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Organización interna

Una vez instalados los Consejos Núcleo, el siguiente paso fue definir la organización interna y estar en condiciones de iniciar sus actividades. El primer aspecto fueron los nombramientos del Coordinador del Núcleo, de las cuatro personas que participarían en el Consejo Regional y de una persona para el Consejo Nacional, con sus respectivos suplentes. Lo anterior en concordancia con el Acuerdo de Creación del CCDS aplicable. Asimismo, se programaron las sesiones ordinarias del primer año (2012); cabe señalar que la normatividad del CCDS establece como mínimo cuatro sesiones al año.

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

En el caso de los Consejos Regionales y Nacional se organizaron cuatro comisiones de trabajo respectivamente:

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

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

- Legislación y gobernanza ambiental

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Planeación de actividades

Diagnóstico socio ambiental

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

Para elaborar los diagnósticos socio ambientales se utilizaron los siguientes insumos:

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

Los temas que se identificaron como parte del diagnóstico socio ambiental de la Agenda Azul del CCDS 2011-2016 fueron los siguientes:

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

Los temas que se identificaron como parte del diagnóstico socio ambiental de la Agenda Gris del CCDS 2011-2016 fueron los siguientes:

- Actividad minera

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Los temas que se identificaron como parte del diagnóstico socio ambiental de la Agenda Verde del CCDS 2011-2016 fueron los siguientes:

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

- Sitios RAMSAR
- Suelos degradación y desertificación
- Tráfico de especies
- Zonas forestales

Los temas que se identificaron como parte del diagnóstico socioambiental de la Agenda de Transversalidad del CCDS 2011-2016 fueron los siguientes:

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

Los temas que se identificaron como parte del diagnóstico socio ambiental de la Agenda de Legislación y Gobernanza Ambiental del CCDS 2011-2016 fueron los siguientes:

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Posicionamientos

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

Programas de trabajo

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

En el caso de los Consejos Regionales y Nacional, durante el proceso de elaboración de los programas de trabajo hubo un acompañamiento directo por parte de la UCPAST y el Proyecto PNUD. Cabe señalar que no todos los temas detectados en los diagnósticos ambientales fueron incluidos en los programas de trabajo. En cada Consejo Regional y en el Nacional, se elaboró un programa de trabajo por cada comisión técnica. Por lo tanto, los programas de trabajo de las distintas regiones y comisiones técnicas variaron considerablemente en su integración; hubo algunos programas que sobredimensionaron el alcance del mecanismo de participación al incorporar acciones de intervención directa sobre otros actores sociales y privados fuera del Consejo, o acciones que competen a otras instituciones de gobierno. Asimismo, en algunos programas de trabajo se incorporaron análisis, estudios y diagnósticos que rebasaban la capacidad organizativa de los propios CCDS al requerir recursos humanos, materiales y financieros con los que no se contaba.

Emisión de recomendaciones (Productividad)

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

recomendaciones que eran aprobadas por el grupo operativo, se sometían a la aprobación del pleno del Consejo respectivo en las sesiones ordinarias.

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

Reuniones (sesiones plenarias y reuniones operativas).

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

Tabla --. Número de reuniones por Consejo Núcleo

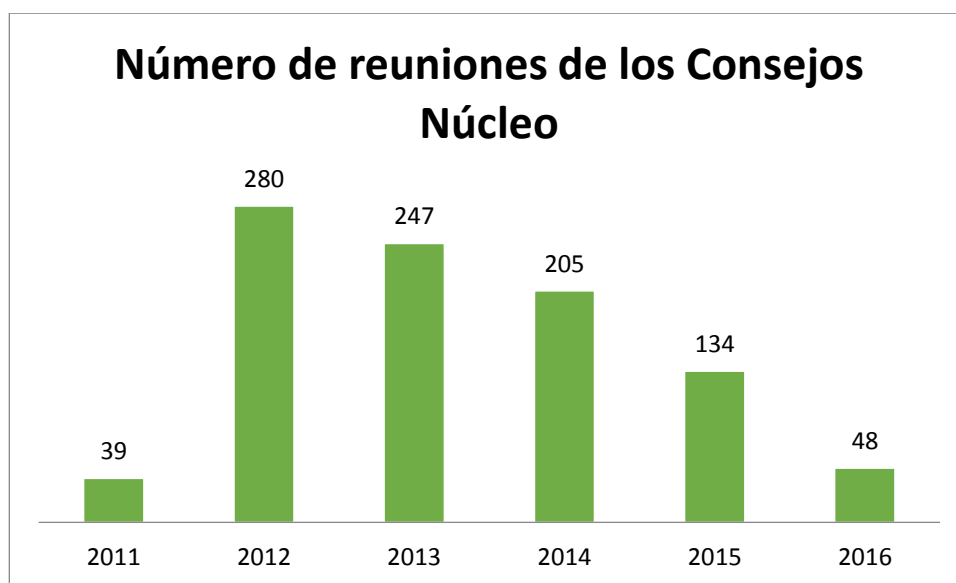
Consejo Núcleo	Sesiones Ordinarias	Sesiones extraordinarias	Total
Aguascalientes	34	7	41
Baja California	22	3	25
Baja California Sur	17	8	25
Campeche	31	11	42
Chiapas	28	10	38
Chihuahua	26	0	26
Coahuila	20	0	20
Colima	26	6	32
Distrito Federal	25	17	42
Durango	43	0	43
Estado de México	17	8	25
Guanajuato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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Consejo Núcleo	Sesiones Ordinarias	Sesiones extraordinarias	Total
Sinaloa	26	0	26
Sonora	18	0	18
Tabasco	21	12	33
Tamaulipas	20	11	31
Tlaxcala	17	2	19
Veracruz	25	2	27
Yucatán	27	8	35
Zacatecas	31	3	34
Total	724	229	953

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

En el siguiente Gráfico, se muestra el número total de sesiones de los Consejos Núcleo por año durante el periodo 2011-2016:



En el Gráfico se observa que hubo un decremento considerable en el número de sesiones de los Consejos Núcleo conforme avanzó el periodo. En 2011 se registraron 39 sesiones, debido a que en noviembre de ese año se instalaron los Consejos Núcleo. Por su parte, en 2016 se registraron 48 sesiones debido a que en abril de ese año fue el cierre de la generación. Fuera de esos años, la diferencia más dramática se observa de 2014 a 2015 con un decremento de 71 sesiones; esto puede

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

explicarse por la ampliación del periodo que inicialmente iba a concluir en 2014, lo que generó que algunos participantes se dieran de baja del Consejo.

Por su parte, los Consejos Regionales realizaron sesiones ordinarias y extraordinarias, reuniones de Comisiones Técnicas y reuniones de Grupo Operativo como parte de sus actividades principales. La siguiente Tabla muestra el número de reuniones que realizó cada Consejo Regional durante la Generación 2011-2016.

Tabla --. Número de reuniones por Consejo Regional

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

En el caso de los Consejos Regionales, las actividades requirieron el apoyo logístico y presupuestal de la UCPAST y el Proyecto PNUD, ya que cada sesión implicó la movilización de los consejeros a otras entidades federativas distintas a sus lugares de origen, así como la renta de espacios adecuados para llevar a cabo las reuniones. Por ello, sólo se programaron 2 sesiones ordinarias por año con sus respectivas reuniones de Comisiones Técnicas y Grupo Operativo, en el periodo 2012-2015. En el caso del Consejo Regional Noreste, se celebró una sesión extraordinaria para la elección de una nueva presidenta del Consejo. En el caso del Consejo Regional Centro, se celebraron dos sesiones extraordinarias debido a que no se logró el *quorum* requerido para sesionar de formar ordinaria.

Por su parte, el Consejo Nacional realizó sesiones ordinarias y extraordinarias, reuniones de Comisiones Técnicas y reuniones de Grupo Operativo como parte de sus actividades principales. La siguiente Tabla muestra el número de reuniones que realizó el Consejo Nacional durante la Generación 2011-2016:

Tabla --. Número de reuniones del Consejo Nacional

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

Cabe señalar que la sesión extraordinaria del Consejo Nacional se celebró para tomar la decisión sobre la ampliación del periodo de operación de la generación del CCDS iniciada en 2011. Asimismo,

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

para la VI Sesión Ordinaria del Consejo Nacional no se llevó a cabo la reunión del Grupo Operativo de manera previa.

La siguiente Tabla muestra el número total de reuniones que llevó a cabo el CCDS durante el periodo 2011-2016:

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

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

Recomendaciones

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

En el caso de los Consejo Núcleo, la siguiente Tabla muestra los casos donde se emitieron recomendaciones durante el periodo 2011-2016:

Consejo Núcleo	No.	%
Baja California Sur	2	5%
Chiapas	1	2%
Chihuahua	1	2%
Colima	7	17%
Distrito Federal	4	10%
Guerrero	3	7%
Jalisco	3	7%
Michoacán	3	7%
Morelos	4	10%
Nayarit	2	5%

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Consejo Núcleo	No.	%
Oaxaca	1	2%
Sinaloa	1	2%
Tamaulipas	3	7%
Veracruz	5	12%
Yucatán	1	2%
Total	41	100%

Como se muestra en la Tabla, sobresale el caso del Consejo Núcleo Colima que emitió 7 recomendaciones. Le sigue Veracruz con 5 recomendaciones; después Distrito Federal y Morelos con 4 recomendaciones cada uno; Jalisco, Guerrero, Michoacán y Tamaulipas con 3 recomendaciones; Baja California Sur y Nayarit con 2 recomendaciones; y Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Yucatán con 1 recomendación. En total, los Consejos Núcleo emitieron 41 recomendaciones a la Semarnat sobre temas o asuntos ambientales durante el periodo 2011-2016.

En relación a los Consejos Regionales, la siguiente Tabla muestra el número de recomendaciones que emitió cada Consejo durante el periodo 2011-2016:

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

Se observa que el Consejo Regional Centro emitió 54 recomendaciones siendo el mayor número comparado con los otros Consejos Regionales; el Consejo Noreste emitió 49 recomendaciones; el Consejo Noroeste emitió 45 recomendaciones; el Consejo Occidente 39; el Consejo Sureste 38, y el Consejo Sur emitió 35 recomendaciones.

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

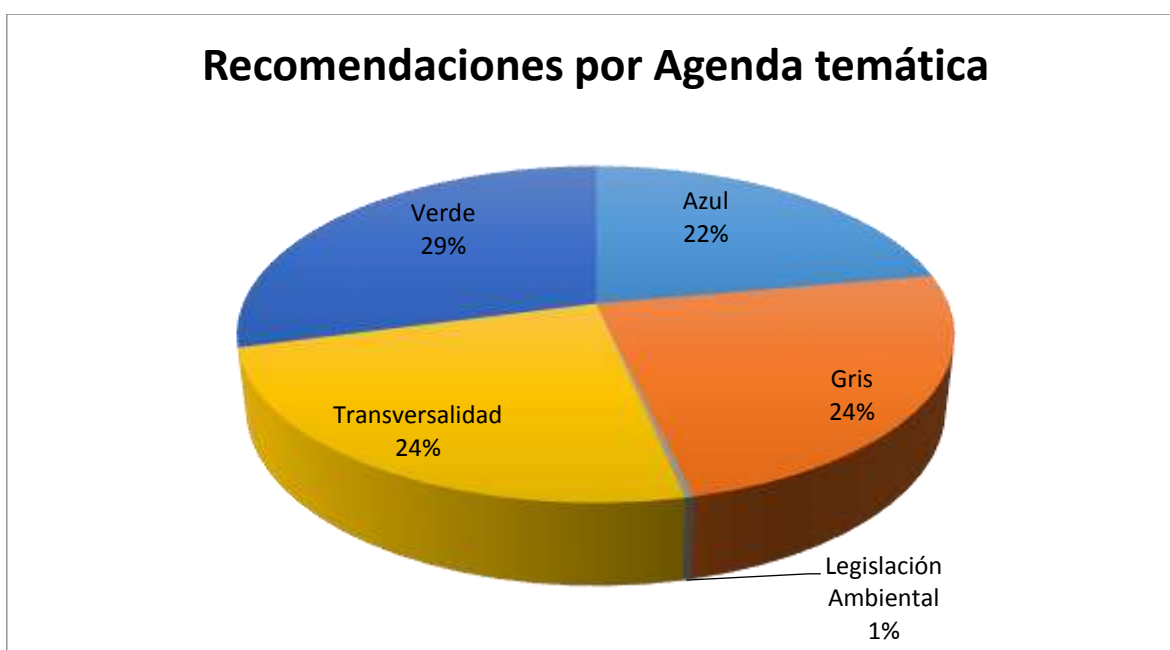
Consejos	No.	%
Núcleo	41	12%
Regionales	260	76%

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Nacional	42	12%
Total	343	100%

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

En relación a los temas y asuntos de las recomendaciones, la siguiente Gráfica muestra la distribución porcentual por agenda temática:



De acuerdo al Gráfico anterior, se observa una distribución equitativa de las recomendaciones emitidas por el CCDS en cada agenda temática. En el caso de la Agenda Verde se emitieron 88 recomendaciones, en la Agenda Gris y Transversalidad se emitieron 73 recomendaciones respectivamente, en la Agenda Azul 67 recomendaciones, y en la Agenda de Legislación y gobernanza ambiental se emitió 1 recomendación. Cabe señalar que las 41 recomendaciones emitidas por los Consejos Núcleo no se incorporaron al esquema de comisiones técnicas, por lo que no se tiene identificada la Agenda temática correspondiente.

A continuación, se presenta la relación de temas que fueron abordados en las recomendaciones de cada agenda temática del CCDS, así como el número de recomendaciones por cada tema.

Agenda Azul	No.
Agua	14
Aguas residuales	1

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

En el caso de la Agenda Azul, los temas principales que se trabajaron en las recomendaciones fueron Agua (14), Legislación ambiental en materia hídrica (10), Manejo de cuencas (9) así como Planes y programas asociados a la gestión hídrica (8).

Agenda Gris	No.
Aguas residuales	1
Calidad del aire	5
Desarrollo urbano sustentable	1
Impacto y Riesgo Ambiental	14
Industria	1
Información ambiental	3
Legislación Ambiental	12
Participación ciudadana	3
Planes y Programas	5
Política fiscal (no compete a la Semarnat)	1
Presupuesto	2
Residuos de manejo especial	1
Residuos peligrosos	15

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Agenda Gris	No.
Residuos Sólidos	6
Sitios contaminados	1
Vinculación interinstitucional	1
Zonas costeras	1
Total	73

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

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

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

Agenda Transversalidad	No.
Áreas naturales protegidas	1
Biodiversidad	4
Calidad del aire	1
Cambio climático	4
Desarrollo urbano sustentable	4
Desastres naturales	1
Educación ambiental	11

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Agenda Transversalidad	No.
Energías renovables	1
Género, igualdad y derechos humanos	7
Impacto y riesgo ambiental	6
Información ambiental	1
Legislación ambiental	8
Manifestación de impacto ambiental	1
Ordenamiento ecológico territorial	4
Participación ciudadana	3
Planes y programas	9
Presupuesto	2
Suelos	2
Turismo ambientalmente sustentable	2
Zonas costeras	1
Total	73

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

Incidencia en la política o gestión pública ambiental (Efectividad)

La incidencia en política o gestión pública se entiende como el proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones públicas que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos específicos⁶². En los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, el tipo y nivel de incidencia está determinado por la naturaleza y alcance establecido en su base normativa.

En el caso del CCDS, al ser un mecanismo de participación ciudadana de tipo consultivo no vinculante, se entiende que es un mecanismo de incidencia indirecta ya que basa su potencial para influir en los cursos de acción en la argumentación, discusión y persuasión de los participantes sobre los tomadores de decisión y los administradores públicos, quienes son sus interlocutores.

En este apartado se analizan las respuestas de la institución interlocutora (es decir, la Semarnat) a las recomendaciones generadas por el CCDS durante el periodo 2011-2016. Como se describió en el capítulo anterior, la mayor parte de las respuestas institucionales se elaboraron mediante oficio y

⁶² Adaptado de CESCAM (2002).

formato de respuesta, lo que permite identificar con claridad el sentido de la respuesta a la recomendación y determinar su potencial de incidencia⁶³.

Para el análisis de las respuestas se utilizaron siete categorías:

- a. Se suscribe la recomendación: Se considera pertinente la recomendación.
- b. Se suscribe la recomendación parcialmente: Se considera pertinente algún aspecto de la recomendación.
- c. No se suscribe la recomendación, pero se presenta alternativa: No se considera pertinente la recomendación, sin embargo, se plantea una acción alternativa para atender la problemática abordada por la recomendación.
- d. Recomendación que ya se cumple o ya se está en proceso de cumplir: La acción recomendada ya se lleva a cabo o se había considerado anteriormente por lo que se están tomando medidas al respecto.
- e. Recomendación canalizada a otra institución: el tema o asunto abordado por la recomendación es competencia de otra dependencia o entidad.
- f. No se suscribe la recomendación por razones técnicas: la recomendación no es pertinente ya que no es viable técnicamente o se considera que no contribuye a resolver al problema.
- g. Recomendación no procedente por razones legales: la recomendación no es pertinente ya que es contraria a lo establecido en la legislación ambiental.

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

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

De las 286 recomendaciones que tuvieron respuesta por parte de la SEMARNAT, se obtuvieron los siguientes resultados en relación a las categorías de respuesta:

Categorías de respuesta	No.	%
a. Se suscribe la recomendación	33	12%
b. Se suscribe la recomendación parcialmente	43	15%
c. No se suscribe la recomendación, pero se presenta alternativa	10	3%
d. Recomendación que ya se cumple o ya se está en proceso de cumplir	104	36%

⁶³ Se refiere al potencial de incidencia ya que se requiere evidencia documental adicional (en tanto medios de verificación) de que las acciones señaladas en la respuesta institucional efectivamente fueron realizadas.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

e. Recomendación canalizada a otra institución	8	3%
f. No se suscribe la recomendación por razones técnicas	57	20%
g. Recomendación no procedente por razones legales	31	11%
Total	286	100%

Como se observa en la Tabla anterior, 12% de las respuestas señalan que se suscribe la recomendación, 15% señala que se suscribe la recomendación parcialmente, 3% señala que no se suscribe la recomendación pero se presenta alternativa, 36% de las respuestas refieren que la recomendación ya se cumple o ya se están realizando acciones para cumplirla, 3% de las respuestas señalan que la recomendación será canalizada a otra institución porque no es total o parcialmente de competencia de la SEMARNAT, 20% de las respuestas refieren que no se suscribe la recomendación correspondiente por razones técnicas, y 11% de las respuestas señalan que la recomendación no es procedente por razones legales.

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

En la siguiente Tabla se muestran los resultados cuando se aplica el criterio de potencial de incidencia a las respuestas con categorías a, b y c:

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

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Diálogo e interlocución con tomadores de decisión y administradores públicos de la Semarnat

Como parte de las actividades del CCDS se identificaron algunos espacios de diálogo e interlocución directa entre los participantes y los representantes de la SEMARNAT.

En el caso de los Consejo Núcleo, se observa que hubo Consejos donde se implementó la práctica de invitar a las sesiones a autoridades del sector ambiental federal para dialogar sobre asuntos de interés del Consejo. Tal fue el caso de Chihuahua y Nuevo León.

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

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

Vinculación con otros espacios y mecanismos de participación ciudadana (Transversalidad)

En esta sección se analiza la vinculación con otros mecanismos de participación, pudiendo ser a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa. En el caso del CCDS, en el periodo 2011-2016 se identificaron los siguientes mecanismos en los que hubo vinculación:

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

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

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

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

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

Consulta para la elaboración del Programa Nacional Hídrico 2013-2018

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

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

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

Comité Nacional de Humedales

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

Consejo Nacional de Educación Ambiental Sustentable

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

Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación

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

Consultas públicas sobre Manifestaciones de Impacto Ambiental

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

Consejo Núcleo Baja California Sur

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

Consejo Núcleo Jalisco

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

- Suspensión del proyecto denominado Libramiento Guadalajara (Macrolibramiento) y se reponga el procedimiento de EIA

Consejo Núcleo Oaxaca

- Proyecto Interregional Veracruz - Oaxaca

Consejo Núcleo Veracruz

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

Encuentros Regionales de las y los jóvenes frente al Cambio Climático

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

Conferencia del Cambio Climático de las Naciones Unidas COP19/CMP9

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

Reunión de expertos sobre Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)

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

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

- Reunión de puntos focales Carta de la Tierra (4 al 6 de noviembre de 2013)
- Estrategia Mexicana para la Conservación Vegetal en México (13 de septiembre de 2013)
- Consulta pública sobre Estrategia Nacional Cambio Climático (17 de abril de 2013)
- Revisión del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental
- Octava sesión plenaria del Comité de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Río Tuxpan, (30 de julio de 2012)
- Reunión de Carta de la Tierra (25 de julio de 2012)
- Grupo de protocolo de Consulta Comité Técnico Consultivo de REDD+(11 de julio de 2012)
- Foro Propuestas para una Gestión colectiva, responsable y sustentable del Bosque de la Primavera (28 de junio de 2012)
- Cumbre de líderes del G-20 (18 y 19 de junio de 2012)

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

- Reunión Rio+20 (15 al 23 de junio de 2012)
- Segunda Reunión del Órgano Técnico del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y regional del Pacífico Centro Sur (14 y 15 de junio de 2012)
- Diálogo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinoza y con la sherpa mexicana para el G-20 Embajadora Lourdes Aranda (15 de mayo de 2012)
- Sesión informativa Proaire Zona Metropolitana del Valle de México del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Núcleo Distrito Federal (8 de mayo de 2012)
- Reunión con las autoridades del Xpujil - Campeche
- Reunión con los responsables de la Zona arqueológica de Chichén-Itza (26 al 28 de marzo de 2012)

Capacidad institucional

En esta sección se analizan las características del área responsable de la gestión del mecanismo de participación, su posición dentro de la estructura orgánica de la institución, el perfil del personal responsable de la gestión del mecanismo, así como los recursos presupuestales destinados a la operación del mecanismo.

Características del área responsable de la gestión

La Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) de la SEMARNAT es el área general responsable de la gestión del CCDS⁶⁴. Al interior de la UCPAST, la Dirección General Adjunta de Participación y Atención Ciudadana (DGAPAC) es el área específica responsable de la gestión del CCDS. Esta área se mantuvo hasta 2015 con los mismos integrantes del equipo de trabajo que iniciaron el ciclo del CCDS en 2011, lo que permitió en términos operativos, mantener una regularidad en la dinámica de trabajo al interior del mecanismo. Fue hasta inicios de 2015 cuando se presentó un cambio en la titularidad de la DGAPAC, y a finales de ese mismo año se presentó una reducción significativa del personal operativo responsable de la gestión del CCDS al interior de dicha área.

A continuación se presentan los puestos activos involucrados en la operación del CCDS por parte de la UCPAST al inicio y término del periodo:

2011	2016
- Dirección General Adjunta de Participación y Atención Ciudadana - Dirección de Asuntos Especiales	- Dirección General Adjunto de Participación y Atención Ciudadana

⁶⁴ En el inicio del periodo del CCDS en 2011, esta unidad estaba encabezada por una persona que cambió con la nueva administración en el gobierno federal que llegó en diciembre de 2012. En este sentido, respecto al contexto político-institucional del CCDS en la generación 2011-2016, se pueden observar dos momentos ya que la nueva administración proviene de un partido político distinto a la administración existente al inicio del periodo de referencia del CCDS.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

- Subdirección de Consejos Consultivos - Subdirección de Vinculación y Gestión de la Participación Ciudadana	
---	--

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

Cabe señalar que en el caso del CCDS, la operación estuvo apoyada por el PNUD México a través de dos Proyectos: 00060813 "Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable" (2008-2013)" y 00089477 "Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad" (2014-2019)".

Por parte del PNUD México, la operación del CCDS durante el periodo 2011-2016 estuvo apoyada por los siguientes puestos⁶⁵:

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

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

Presupuesto del CCDS 2011-2016

⁶⁵ Cabe señalar que en el periodo 2011-2016 hubo variaciones en la composición del equipo de trabajo del PNUD México que apoyó la operación del CCDS. La lista presentada en este documento es la que se mantuvo principalmente activa durante el periodo de referencia.

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

En relación al presupuesto de la SEMARNAT destinado a la operación del CCDS, en la siguiente Tabla se muestran los montos anuales del costo operativo para cada tipo de Consejo (no incluye sueldos y prestaciones del personal operativo tanto de SEMARNAT como del Proyecto PNUD):

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

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

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

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

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

En la siguiente Tabla se muestran los montos totales ejercidos para cada tipo de Consejo durante el periodo 2011-2016; asimismo, se incluye el monto total ejercido para otras actividades del CCDS distintas a las sesiones reglamentarias y reuniones de trabajo (Comisiones Técnicas y Grupo Operativo).

Concepto	Periodo 2011-2016	%	Promedio por Consejo
Consejos Núcleo (32)	\$398,374.84	2%	0.1%

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el
Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Consejos Regionales (6)	\$10,259,478.56	57%	9%
Consejo Nacional (1)	\$2,718,316.38	15%	15%
Otras actividades del CCDS*	\$4,769,017.02	26%	-
Total	\$18,145,186.80	100%	-

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

De acuerdo a la Tabla anterior, durante el periodo 2011-2016 del CCDS se ejerció un total de \$18,145,186.80 (pesos mexicanos), distribuido de la siguiente manera: 2% para la operación de los Consejos Núcleo; 57% para la operación de los Consejos Regionales; 15% para la operación del Consejo Nacional; y 26% para la realización de otras actividades del CCDS. Como se observa en la Tabla, los Consejos Regionales concentraron la mayor cantidad de recursos presupuestales durante el periodo 2011-2016, mientras que los Consejos Núcleo tuvieron un apoyo mínimo en comparación con las otras instancias al interior del CCDS. Esto se observa aún más dramático si consideramos el porcentaje del presupuesto ejercido en promedio por cada Consejo de acuerdo a cada instancia Núcleo, Regional y Nacional. Así tenemos que en cada Consejo Núcleo se ejerció el .1% en promedio, en cada Consejo Regional 9% en promedio, y el 15% para el Consejo Nacional⁶⁶.

Transparencia y Rendición de cuentas

En esta sección se analizan las medidas de transparencia que se implementaron en el mecanismo de participación ciudadana, en relación a la información que se genera a su interior, así como a los medios utilizados para su difusión. En este aspecto, se identificó una página de Internet específica del CCDS⁶⁷ donde se difundió la información básica de los integrantes (nombre, y en algunos casos fotografía y semblanza curricular) así como la documentación generada por los Consejos tal como diagnósticos socio ambientales, planes de trabajo, posicionamientos, actas de las sesiones, órdenes del día, listas de asistencia, así como fotografías.

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

⁶⁶ Desde la perspectiva de política pública, es importante plantear el aporte que tendría un análisis costo-efectividad de los mecanismos institucionalizados para la discusión sobre la optimización de la participación ciudadana. Si bien no es el enfoque metodológico del presente análisis, como una primera aproximación se tendría que estimar el valor “público” de la participación ciudadana en dos momentos: 1) en la decisión pública en sí mismo, considerando elementos como la apertura gubernamental (información pública suficiente e incidencia ciudadana efectiva), la oportunidad de la decisión respecto al problema a atender y la satisfacción con la decisión de los diversos actores involucrados; y 2) en el impacto de la decisión pública, considerando elementos como la contribución a la efectividad de las políticas públicas y la satisfacción de necesidades y expectativas de los diversos actores involucrados.

⁶⁷ <http://consejos.semarnat.gob.mx/>

Documento de trabajo: Análisis de la estructura y operación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016

Por otro lado, no se tienen identificadas acciones de rendición de cuentas por parte de los integrantes del CCDS hacia sus respectivos sectores sociales representados.

En relación a la gestión del mecanismo de participación ciudadana, se tiene identificada una serie de ejercicios de rendición de cuentas durante el ciclo de las séptimas sesiones ordinarias de los Consejos Regionales donde se dieron a conocer los montos programados y ejercidos del presupuesto disponible para el CCDS, y en donde hubo oportunidad de recibir retroalimentación de los Consejeros Presidentes Regionales respecto a la gestión del CCDS por parte de la UCPAST y el Proyecto PNUD.

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

Herramientas digitales (TICs)

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

Trabajo en Comisiones Técnicas: Consejo Nacional

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

Videoconferencias: Consejos Regionales y Nacional

Durante el 2015 se celebraron diversas reuniones de las Comisiones Técnicas y reuniones de los grupos operativos de los Consejos Regionales y Nacional a través de la plataforma de videoconferencia de la Semarnat.

Mecanismo de votación de recomendaciones - Consejo Nacional

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