

La participación ciudadana un instrumento de política pública ambiental en México*

María de la Luz Valderrábano Almegua⁷⁷

Mara Maricela Trujillo Flores⁷⁸

René Hernández Mendoza⁷⁹

RESUMEN

La política pública en materia ambiental es conceptualizada como el conjunto de actividades y procedimientos con los que diferentes niveles de competencia y organización del Estado o de las empresas y organizaciones no gubernamentales, buscan la protección del ambiente y la conservación de la naturaleza. Las políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos. En México, la política ambiental se establece jurídicamente con base en los principios contenidos en el Artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, pero es claro que una política eficaz en materia de medio ambiente depende tanto del buen funcionamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como de la participación comprometida de todos los sectores implicados, incluyendo la sociedad civil y el sector privado. Para evitar al máximo conflictos de intereses, se necesitan mecanismos y procesos bien definidos que favorezcan la participación de los distintos grupos en la toma conjunta de decisiones y en la búsqueda de soluciones.

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CIIEMAD), ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN SEDE SANTO TOMÁS (ESCA-Sto. Tomás); ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERÍA QUÍMICA E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (ESIQIE) INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL PROYECTO SIP- 20120625 "ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO Y SUS INSTRUMENTOS VIGENTES A 2011" PAÍS MÉXICO.

Uno de los instrumentos de política ambiental en México es la participación ciudadana, el reto es encontrar las formas de participación que más impacto tengan en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas ambientales en un determinado contexto geográfico y cultural. Los creadores de las políticas ambientales estudian cada vez con mayor frecuencia, los modelos complejos que incluyen la interacción de los sistemas: sociales, económicos y ambientales. En este trabajo se hace un análisis crítico del instrumento de política pública ambiental "participación ciudadana" identificando sus fortalezas y debilidades.

Palabras Clave: Participación ciudadana, políticas ambientales, instrumento de política ambiental

* Fecha de recepción: Mayo 20 de 2012 y fecha de aceptación: Julio 19 de 2012

77 mvalderrabano@ipn.mx, tel 57296000-52708

78 martruj7@hotmail.com

79 enerhernan@yahoo.com

ABSTRACT

Citizen participation an instrument environmental public policy in Mexico

In the design of the environmental policy increasingly complex models describing the complex interaction of the social, economic and environment factors are used. The environmental public policy involves the effective participation of the government and non-government organizations. This can lead to conflicts of interest, so mechanisms and well defined processes are needed to facilitate the participation of different groups in joint decision making and in seeking solutions. One of the environmental public policy instruments used in Mexico is the so called "citizen participation". The challenge it faces is to find effective ways to cooperate and develop, among other instruments, environmental policies that can efficiently promote sustainability in a given geographic and cultural context. In this paper we present strengths and weaknesses critical analysis of the instrument named "citizen participation" used by some of the environmental dependencies in México. Key words: Citizen participation, environmental policy, environmental policy instrument

Introducción

La complejidad del proceso político en general y las políticas públicas y los actores sociopolíticos en particular así como la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en asuntos de gobierno más allá de las elecciones de representantes ha provocado la modificación de constituciones y cuerpos legales con objeto de ampliar el ejercicio de la soberanía, por medio de instrumentos de "democracia directa" (Hevia, 2006 y 2010; Lissidini, Welp y Zovatto, 2009), y por variados mecanismos de participación (Bembington, Delamaza y Villar, 2005; Fung, 2003; Isunza y Gurza, 2010; Isunza y Olvera, 2006).

La academia se ha interesado en estos procesos desde diversas aproximaciones. Unas centradas en el concepto de gobernanza y en la ampliación de los actores en el espacio público (Aguilar, 2005; Bresser Pereira y Cunill, 1999; Pnud, 2004); y otras, en las relaciones y tensiones entre democracia participativa y representativa (Avritzer, 2007; Santos, 2004; Teixeira y Tatagiba, 2007). Hay discusiones sobre la ampliación de la democracia, incorporando dimensiones como la rendición de cuentas (Fox, 2007; Isunza y Olvera, 2006; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Schedler, 2004) y la participación como una variable más para medir la calidad de las democracias (Levine y Molina, 2007); Pero la participación ciudadana no solamente es un concepto cuya importancia resalta en la actividad y las acciones involucradas, la participación ciudadana es la actividad de la sociedad tendiente a incidir en las políticas públicas que serán implementadas en su entorno, y por lo cual dicha actividad puede y debe ser medida, a razón de poder valorar su efectividad y corregir sus posibles fallas. Hay muchas definiciones de la participación ciudadana las cuales pueden revestir una variada forma, pero todas giran en torno

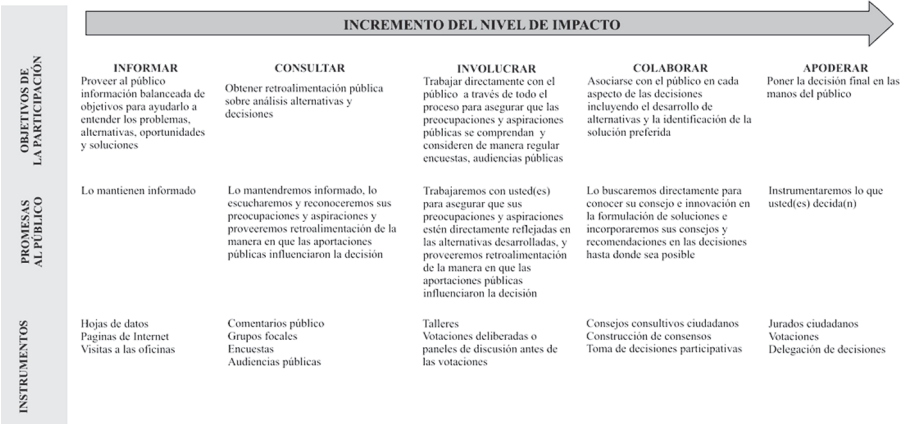
a una misma idea: Participación ciudadana son aquellas actividades dirigidas a influir directa o indirectamente en las políticas públicas de donde se desprende la existencia de tres elementos esenciales para dicho concepto: a) primeramente la participación ciudadana debe estar ligada a cualquier actividad, b) esta actividad es enfocada para influir al Estado o a la misma sociedad, y c) su objetivo es modificar la realidad de manera directa o indirecta . (Guillen, Prado 2010).

La participación activa y responsable de la sociedad en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del sector ambiental es uno de los componentes esenciales de la estrategia para el desarrollo sustentable y un instrumento para lograr la cooperación, la coordinación y el establecimiento de acuerdos entre el gobierno y los ciudadanos. Según Pacheco y Vega (2001), en el campo del derecho y la política ambiental, la acción ciudadana juega un papel preponderante. Algunos aspectos de esta actividad incluyen: a) El involucramiento en la formulación y puesta en marcha de la política ambiental; b) La participación en el proceso de toma de decisiones para la aprobación de permisos de desarrollo y construcción de nuevas identidades manufactureras y productivas, control de niveles de contaminación, y proyectos de inversión y c) El establecimiento estándares (normas) de niveles de contaminación en casos de industrias particulares. El monitoreo de desarrollos productivos tanto privados como públicos para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. Aspectos coercitivos (hacer valer la ley ambiental) así como sanciones ambientales

La participación ciudadana en la gestión ambiental es, además de un derecho, una oportunidad para mejorar la gestión. A través de la participación se favorece la transparencia, la fiscalización de la gestión ambiental y la rendición de cuentas, se mejora la actuación de los responsables de la toma de decisiones, se reducen las posibilidades de conflictos y se fortalece la evaluación y el seguimiento de las políticas y estrategias, todas ellas acciones que contribuyen a la construcción de espacios de confianza y colaboración entre sociedad y gobierno y a la resolución compartida de los problemas ambientales. El primer elemento que se necesita para la participación ciudadana institucionalizada, es precisamente un marco jurídico que defina de forma clara las reglas de la participación de una manera específica así como la obligatoriedad para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, la intervención de la sociedad debe ser una intervención donde exista una negociación real sobre la solución de los problemas.

Así como existe una amplia gama de definiciones en torno a la participación ciudadana, también existe una amplia gama amplia de clasificaciones sobre los niveles de participación, entre los que destaca la clasificación (participación/implicación) de la realizada por la International Association for Public Participation (IAP2) , que utiliza "el spectrum de la participación" para ilustrar cinco niveles de participación del público en la toma de decisiones políticas, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1 Niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones



Fuente: Guillen et al (2009)

La participación ciudadana en el ámbito internacional

En 1992 en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Establece que “la mejor manera de tratar los problemas medioambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que les corresponda” (Principio 10). Señala como elementos básicos para tratar los asuntos ambientales y lograr el desarrollo sustentable: el derecho al acceso a la información, la participación y la justicia ambiental. El Programa 21 , conocido también como Agenda 21: Destaca la importancia de involucrar a los Grupos Principales de la sociedad en la adopción de decisiones como uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable (capítulos 23 a 32). Considera como grupos principales a las mujeres, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas y sus comunidades, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los trabajadores y sindicatos, los representantes del comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica, y los agricultores.

Cinco años después, en 1997, se publicó la Carta de la Tierra . Que se trata de una declaración internacional de principios fundamentales para la construcción de una sociedad global en el siglo XXI, que sea justa, sustentable y pacífica. Los principios de la Carta de la Tierra están basados en la ciencia contemporánea, las leyes internacionales, la filosofía y la religión, y reflejan la opinión de personas, grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sociedades profesionales y expertos del mundo entero. Algunos señalamientos de la Carta de la Tierra son pertinentes al tema de participación ciudadana, igualdad y transparencia:

- Principio 3. Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas.
- Principio 11. Afirmar la igualdad y equidad de género como prerequisites para el desarrollo sostenible y asegurar el acceso universal a la educación, el cuidado de la salud y la oportunidad económica.
- Principio 12. Defender el derecho de todos, sin discriminación, a un entorno natural y social que apoye la dignidad humana, la salud física y el bienestar espiritual, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas y las minorías.
- Principio 13. Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, la participación inclusiva en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

Desde 1997, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) impulsó el Programa Regional de Ciudadanía Ambiental Global con el objetivo de fomentar el entendimiento sobre las obligaciones éticas que nos vinculan tanto con la sociedad como con los recursos naturales del planeta de acuerdo con nuestro rol social, es decir los derechos y las responsabilidades de cada actor social frente al ambiente, todo ello ligado a dos nociones claves involucradas en el concepto de ciudadano: igualdad y participación.

A partir de 1999, la Organización de Estados Americanos (OEA) promovió la Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible, elaborada con base en un proceso de consulta en el que participaron representantes de la sociedad civil de todos los países de la región, incluido México. Los participantes reconocieron los beneficios de la inclusión de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, definieron los principios básicos para regir la participación de la sociedad, y establecieron objetivos y recomendaciones de política. Pero el Principio de Acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en materia ambiental tiene su origen en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en el marco de la CNUMAD en 1992. El desarrollo y aplicación del Principio de Acceso se ha dado de manera desigual, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Algunos europeos, impulsados de manera decidida por sus organizaciones de la sociedad civil y, además, sensibilizados acerca de la importancia que podía tener su aplicación, avanzaron muy significativamente en el reconocimiento de estos nuevos derechos y lograron, en tiempo récord, la negociación de un acuerdo internacional vinculante para las partes contratantes. Efectivamente, desde 1995 en que comenzó su proceso de negociación y su firma en 1998, el Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información.

Es indudable que hay avances substanciales en la cultura y conciencia ecológica de amplios sectores de la población mundial. Este progreso se manifiesta por la proliferación de asociaciones nacionales e internacionales que promueven acciones en defensa del medio ambiente. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y los grupos indígenas participan activamente como voceros y representantes de importantes sectores de la población mundial. Participación que incluye discursos y comunicaciones en foros internacionales, uso de los medios de comunicación, manifestaciones públicas, protestas e inclusive demandas judiciales. Con frecuencia las ONGs se constituyen en organizaciones civiles con personalidad jurídica propia y se inter relacionan con otras formando redes con mayor peso específico para dialogar e influenciar a los gobiernos en la toma de decisiones que afectan la salud del medio ambiente.

La participación ciudadana en las políticas públicas ambientales en México

En los inicios de los años ochenta se da la primera manifestación en contra del deterioro ambiental de la ciudad de México, en este mismo periodo se fundan los primeros grupos ecologistas que más tarde jugaran un papel central en la negociación por descentralizar la industria de la capital del país, a raíz de diversos accidentes industriales y eventos naturales como el explosión en San Juan Ixhuatepec y el terremoto de 1985 (Lezama, 1997; Natal, 2002; CEPAL, 2000). El impacto producido por el terremoto de 1985 en la Ciudad de México y en algunos estados del centro del país, generaron un amplio movimiento social que se tradujo en un incremento de presión hacia la democratización de las instituciones del Estado. En especial las organizaciones no gubernamentales (ONGs) hicieron hincapié en resolver los problemas urbanos emergentes como el de vivienda, transporte público y reducción de la contaminación del aire. En esta década se consolidan organizaciones ambientales y grupos ecologistas como el Grupo de los 100, El Movimiento Ecologista Mexicano, PRONATURA y la Unión de Ecologistas de Coyoacán. Para mediados de la década de los años noventa existían ya la unión de grupos ambientalistas, Greenpeace México y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, así como una gran cantidad de organizaciones sociales que se ubicaron el centro del país, bajo un contexto de gran variedad de expresiones de preocupación ambiental en un cambiante contexto a través del tiempo (Hajer, 1995). Así, el tema de la participación en políticas ambientales ha estado presente desde 1992, año en que se crea la Comisión Metropolitana para la Prevención y control de la Contaminación Atmosférica en el Valle de México (ahora Comisión Ambiental Metropolitana) y con las reformas de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como la creación en 1997 de la Ley General de Agru-

paciones y Organizaciones de la Sociedad Civil (ahora Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil) se abren mayores posibilidades de acción, más y mejores canales para conducir las propuestas de estas organizaciones hacia la política ambiental. Pero aún queda por determinar si efectivamente las Organizaciones no Gubernamentales Ambientales ONGAs pueden recurrir al marco institucional para hacer valer sus demandas, o si por el contrario, permanecen en la informalidad o semi-corporativizadas por el Estado. Lo que sí queda claro, es que a lo largo de las últimas tres décadas la participación pública se ha consolidado y definido, ahora existe un gran número de ONGAs que opera en el centro del país, y se podría esperar que estas busquen profesionalizarse por la complejidad misma de los problemas ambientales a los que buscan atender, sin embargo su contribución al tema sobre la calidad del aire, aún permanece difuso. Los procesos multiparticipativos se han convertido en la marca registrada del movimiento del desarrollo sustentable. Estos procesos reúnen a diversos grupos de interés para ayudar a establecer agendas, resolver conflictos e incrementar el intercambio de información. Hay varias razones por las que esta herramienta se ha vuelto cada vez más popular, entre ellas se puede citar el surgimiento de procesos de toma de decisión más participativos, asociados con la transferencia de poder hacia la gente que se encuentra en la base de los conflictos ambientales. Como ejemplos se puede citar el papel de las ONGs en la Cumbre de Río, Cumbre de Río + 5 y en la Cumbre de la Tierra 2002.

México es uno de los países de la Región que también ha desarrollado un marco normativo para la aplicación del Principio de Acceso. En materia de acceso a la información, además de la Constitución Nacional, que garantiza el acceso a la información en poder del Estado Mexicano, dos marcos normativos se refieren a la materia en particular. En primer lugar, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) de 1994 y sus sucesivas reformas cuenta con un capítulo denominado "Derecho a la Información Ambiental", la que estaría garantizada por dos vías: a través de la difusión de la información ambiental, como obligación de la Administración y también por el derecho subjetivo de cualquier particular de acceder a la información ambiental en manos del Estado. La obligación que la ley marca es para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para los estados miembros de la federación mexicana, los municipios y las autoridades del Distrito Federal.

Otros importantes marcos normativos en materia ambiental (tabla 1 y la figura 2) entre los que se encuentran la Ley de Planeación, la Ley, la Ley Forestal, la Ley de Vida Silvestre y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, entre otras. Este derecho también está garantizado en el diseño de planes y políticas específicas, tales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Medio Ambiente, que incluyen numerosos espacios activos para la participación. La Ley General del

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ha avanzado gradualmente, desde 1988, en la regulación de los mecanismos de consulta y participación pública de los diferentes instrumentos ambientales, tanto de planeación como de gestión, tales como los Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial, las Normas Oficiales Mexicanas y la Evaluación de Impacto Ambiental; también ha evolucionado en cuanto a instrumentos correctivos, como la Denuncia Popular y el Recurso de Revisión logrando, hasta el momento, una verdadera columna vertebral de participación pública en los diferentes procesos de toma de decisiones y en creación de leyes, normas y programas.

Cada uno de estos procesos presupone el acceso eficaz a la información ambiental, derecho reconocido y regulado por la misma LGEEPA, si bien es a partir de la modificación realizada a la LGEEPA en 1996, mediante un apartado especial se disponen dos tipos del derecho a la información ambiental. El primero tiene relación con obligaciones de transparencia por parte de la autoridad ambiental, la cual requiere contar con un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, con el objeto de difundir los registros y las bases de datos existentes; el segundo es el que se refiere al derecho concreto de las personas a tener acceso a la información ambiental existente. A través de la LGEEPA, los ciudadanos solicitábamos información a las dependencias ambientales. Hasta llegar en 2008 La Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCi) cuyos antecedentes se muestran en la figura 3

Respecto al acceso a la información de manera más general estaría garantizado por la Ley Federal de Transparencia Pública y Acceso a la Información Gubernamental, ley que garantiza el acceso de toda persona la información de la gestión pública en posesión de los poderes de la Unión y cualquier otra entidad federal. La obligación emanada de la Ley es mandato para toda la "administración federal". La aplicación de esta ley ha obligado a que toda la administración pública federal mexicana genere unidades de Transparencia y Acceso a la Información y que la información disponible esté sistematizada e informatizada, lo que ha implicado una importante inversión de recursos para tal fin.

El acceso a justicia en materia ambiental, en México tiene importantes desafíos y retos para una mejor aplicación de este derecho. En primer lugar, el conocimiento limitado que tiene la magistratura de la legislación ambiental, problema común también a otros países de la Región. En segundo lugar, el papel que juega la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente, que sin ser un Ministerio Público, promueve la aplicación de la ley desde la jurisdicción administrativa dentro del poder ejecutivo. También es necesario demostrar el interés jurídico legalmente reconocido afectación directa, lo que limita las posibilidades de defensa ambiental. Un serio problema vinculado a la justicia ambiental lo representan altos costos procesales y de carga de

la prueba, lo que dificulta la posibilidad de que los ciudadanos busquen el reconocimiento de la justicia frente a materias ambientales.

La participación ciudadana como se ha dicho, es un derecho y una necesidad pero hoy sigue siendo objeto de análisis por parte de los diferentes actores involucrados en la política y gestión ambiental es importante reflexionar sobre sus alcances y limitaciones las que se muestran en la tabla 1.

Tabla 1 Marco legal e institucional de la participación ciudadana ambiental

NORMA JURÍDICA	ARTÍCULOS	CONTENIDO
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pacto fundamental del orden jurídico nacional, contiene algunos lineamientos esenciales para la participación ciudadana	1 3 4	Se prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Se considera la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Se garantiza la igualdad jurídica entre hombres y mujeres y establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
	6	El derecho a la información será garantizado por el Estado, y toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
	8	Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa [...] A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario
	9	No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.
	26	La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. A su vez, estos mandamientos constitucionales son fundamento de otros instrumentos legales que determinan las modalidades de la participación ciudadana.
Ley de Planeación	Artículo 1, fracción IV	Sienta las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan [Nacional de Desarrollo] y los programas [de gobierno] (artículo 1, fracción IV).
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Artículo 1	Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (artículo 1).
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	Artículos 1 y 5	Tiene por objeto fomentar algunas actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, entre otras: las cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; el apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales. Asimismo, establece los requisitos que deben cumplir las organizaciones de la sociedad civil para ser objeto de fomento de sus actividades.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres		Tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (L.GEEPA)		Como los demás ordenamientos generales o reglamentarios relacionados con la política ambiental y la regulación y la gestión de los recursos naturales (figura 2) disponen la existencia de diversos mecanismos para la participación ciudadana. En términos de su forma, los mecanismos para la participación ciudadana son principalmente de dos clases: órganos e instrumentos. Los órganos son grupos de personas en los que participan entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tienen funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, pueden emitir opiniones u observaciones, y su funcionamiento se sujeta a acuerdos expedidos al efecto por la Secretaría (artículo 159 de la L.GEEPA).

Fuente: Elaborada con base en la normatividad mexicana

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
del 5 de febrero de 1917
Última reforma publicada DOF 13-04-2011
Artículos vinculados a la política ambiental
1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 8º, 25, 26, 27, 73 fracción XVI, 4a., 73 fracción XXIX-G, 115 fracción V inciso g, 116, fracción VII, segundo párrafo, 122, fracción IV, inciso g, 122 fracción IX, 124, 133

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO de 1984 a la fecha

1984 PROGRAMA NACIONAL DE ECOLOGÍA

1990 PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

1995 PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE

2001 PROGRAMA NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

2007-2012 PROGRAMA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

1841 CONSEJO SUPERIOR DE SALUBRIDAD

1917 SECRETARÍA DE SALUBRIDAD PÚBLICA

1943 SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA (SSA)

1972 SUBSECRETARÍA DE MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE

1971

1983 SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (SEDEU), CONADE CNA

1992 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) INE PROFEPA

1994

1995 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (SEMARNAT)

2000 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT) CONANP, CONAFOR, IMTA, INE, CNA, PROFEPA

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024

2025

2026

2027

2028

2029

2030

2031

2032

2033

2034

2035

2036

2037

2038

2039

2040

2041

2042

2043

2044

2045

2046

2047

2048

2049

2050

2051

2052

2053

2054

2055

2056

2057

2058

2059

2060

2061

2062

2063

2064

2065

2066

2067

2068

2069

2070

2071

2072

2073

2074

2075

2076

2077

2078

2079

2080

2081

2082

2083

2084

2085

2086

2087

2088

2089

2090

2091

2092

2093

2094

2095

2096

2097

2098

2099

2100

2101

2102

2103

2104

2105

2106

2107

2108

2109

2110

2111

2112

2113

2114

2115

2116

2117

2118

2119

2120

2121

2122

2123

2124

2125

2126

2127

2128

2129

2130

2131

2132

2133

2134

2135

2136

2137

2138

2139

2140

2141

2142

2143

2144

2145

2146

2147

2148

2149

2150

2151

2152

2153

2154

2155

2156

2157

2158

2159

2160

2161

2162

2163

2164

2165

2166

2167

2168

2169

2170

2171

2172

2173

2174

2175

2176

2177

2178

2179

2180

2181

2182

2183

2184

2185

2186

2187

2188

2189

2190

2191

2192

2193

2194

2195

2196

2197

2198

2199

2200

2201

2202

2203

2204

2205

2206

2207

2208

2209

2210

2211

2212

2213

2214

2215

2216

2217

2218

2219

2220

2221

2222

2223

2224

2225

2226

2227

2228

2229

2230

2231

2232

2233

2234

2235

2236

2237

2238

2239

2240

2241

2242

2243

2244

2245

2246

2247

2248

2249

2250

2251

2252

2253

2254

2255

2256

2257

2258

2259

2260

2261

2262

2263

2264

2265

2266

2267

2268

2269

2270

2271

2272

2273

2274

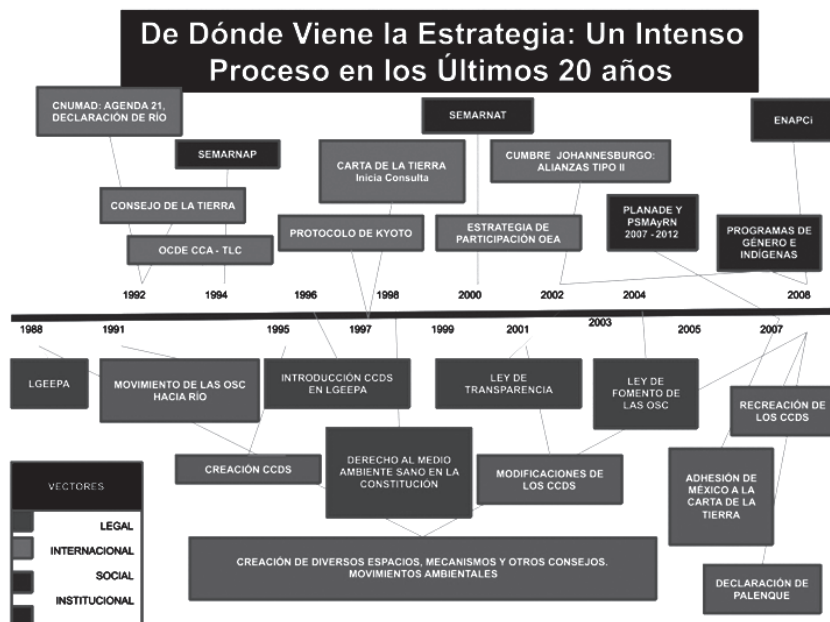
2275

2276

2277

2278

Fuente: elaborada con base en la normatividad ambiental

Figura 3 De donde viene la estrategia de participación ciudadana en las políticas ambientales


Fuente: Semarnat 2008 La Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental ENAPCi

Tabla 2 La participación, alcances y restricciones.

A favor de la participación.	Los argumentos en contra de la participación
• Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo. • Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios. • Genera aprendizajes sociales e innovación. • Fortalece a las instituciones locales. • Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones. • Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales. • Genera formación de capital social. • Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad. • Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional.	• Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación. • Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas. • Se vuelve ocasión de "captura" de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales. • Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes. • Propicia la "informalización" de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada. • Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas. • Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.³³

Conclusión

La participación ciudadana en relación a las políticas públicas todavía es más un formalismo discursivo que una realidad rica en prácticas y experiencias participativas.

La institucionalización de los procesos participativos contribuye a que la población tenga mayor injerencia en los procesos diseñados para resolver los complejos problemas medio ambientales, en particular en el seguimiento y exigencia en el cumplimiento de metas y objetivos, sin embargo no es la panacea; si bien genera oportunidades, también engendra retos que tanto la ciudadanía como el Estado deben enfrentar.

Bibliografía

Aguilar, Luis F., 2005, *Gobernanza y gestión pública*, México, fce.

Avritzer, Leonardo, 2007, "Reforma política e participação no Brasil", en Avritzer y Anastásia (coord.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora ufmg / pnu.

Bebbington, Anthony, Gonzalo Delamaza y Rodrigo Villar, 2005, *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*, Santiago, Corporación Innovación y Ciudadanía.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill, 1999, *O público não-estatal na reforma do Estado*, Río de Janeiro, fgv/clad.

CEPAL (2000), *Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica: estado de situación* (México), [en línea: www.cepal.org]

Fox, Jonathan, 2007, *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, Oxford, Oxford University Press.

Fung, Archon, 2003, "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences", *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 3.

Guillen, A., M.H. Badii y J.L. Prado (2010) *La Participación Ciudadana en las Ciudades Capitales del Noreste de México: un modo de Intervención Social hacia la Gobernabilidad*, Daena: International Journal of GoodConscience. 5(1) 320-335. Marzo 2010.

Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and Policy Process*, Oxford University Press

Hevia, Felipe, 2006, "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", en Dagnino, Olvera y Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, ciesas/uv/ fce.

Hevia, Felipe, 2010, "La iniciativa legislativa popular en América Latina", *Convergencia*, núm. 52, México. Perfiles Latinoamericanos 38 Artículos 86

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza, 2010, *La innovación democrática en América Latina. Tránsitos y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, ciesas.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera, 2006, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México, ciesas/uv/M.A. Porrúa/H. Cámara de Diputados.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera, 2006, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México, ciesas/uv/M.A. Porrúa/H. Cámara de Diputados.

Levine, Daniel y José Enrique Molina, 2007, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 47, España.

Lezama, José Luis (1997), "La construcción gubernamental de la contaminación ambiental: la política del aire para la Ciudad de México, 1979-1996", en Eco-

nomía Sociedad y Territorio, Vol. I, Núm. 2. México, El Colegio Mexiquense A.C.

Lissidini, Alicia, Y. Welp y Daniel Zovatto, 2009, Democracia directa en Latinoamérica, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Natal, Alejandro (2001), "How state funds impact NGO's capacity to foster people's participation", en Documentos de investigación, núm. 12, México, El Colegio Mexiquense A.C.

Pacheco Vega Raúl (2006) Ciudadanía Ambiental Global. Un Recorte Analítico para el Estudio de la Sociedad Civil Transnacional, Espiral enero abril vol. XII, Numero 035. Universidad de Guadalajara México, disponible en línea a través de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/138/13803506.pdf>

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, 2002, Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Temas.

Pnud (Programa de Naciones Unidas para la Democracia), 2004, La democracia en América Latina, Buenos Aires, Pnud.

Santos, Boaventura de Santos, 2004, Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa, México, Fondo de Cultura Económica.

Schedler, Andreas, 2004, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Teixeira, Ana y Luciana Tatagiba, 2007, "Democracia representativa y participativa ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en Contraloría y participación social en la gestión pública, Caracas, clad.