

Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana



Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana

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

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

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

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

Coordinadores: Jorge Carbajal Hernández y Alberto Rojas Rueda.

Colaboradores: Carlos Chávez Becker y Laura Beatriz Montes de Oca Barrera.

Aportaciones y apoyo adicional recibidos de: Marilyn Pineda Sánchez, Carlos Ham Ramírez, Elvia Rodríguez Rodríguez y María Luisa Rubio González.

Cita recomendada:

PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana. Proyecto 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” 96 pp. Carbajal, J. y Rojas A.: PNUD

Diseño editorial: Ana Patricia Reyes Fernández

Cuidado de la edición: Jorge Sánchez Casas

Primera edición: octubre 2018.

Editado en Ciudad de México.

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

Agradecemos el apoyo y colaboración de la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Semarnat, así como de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).



DIRECTORIO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Antonio Molpeceres

*Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas
y Representante Residente del PNUD en México*

Katyna Argueta

Directora de País del PNUD en México

Gerardo Arroyo

Oficial Nacional del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Alberto Rojas

Coordinador General del Proyecto 89477

Jorge Carbajal

*Especialista en procesos participativos
y esquemas de gobernanza Proyecto 89477*

Contenido

Directorio.....	3
Siglas y acrónimos.....	7
Presentación DGPAIRS-Semarnat.....	8
Presentación PNUD.....	9
Prólogo.....	11
Introducción.....	15
CAPÍTULO 1	
El ordenamiento ecológico territorial en México.....	16
Antecedentes.....	17
¿En qué consiste el Ordenamiento Ecológico Territorial en México?.....	20
Contexto actual.....	22
Área responsable del Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	23
Presupuesto federal para el ordenamiento ecológico territorial.....	24
CAPÍTULO 2	
Los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	26
CAPÍTULO 3	
Metodología.....	30
CAPÍTULO 4	
El diseño institucional de los Comités de Ordenamiento Ecológico.....	35
Base normativa.....	36
Caracterización del mecanismo.....	38
Principios y estándares en el diseño de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	47
CAPÍTULO 5	
El funcionamiento de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	53
La calidad del proceso participativo en los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	54
Los resultados del proceso participativo en el Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte.....	76
CAPÍTULO 6	
Hallazgos y conclusiones.....	80
CAPÍTULO 7	86
Recomendaciones.....	86

Epílogo	91
Referencias bibliográficas	93
Índice de tablas, gráficas y cuadros	95
Anexos	97
Anexo A. Programas de Ordenamiento Ecológico expedidos (a 2018)	98
Anexo B. Análisis de las características de la consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California sobre el programa de ordenamiento ecológico marino y regional	106
Anexo C. Nota metodológica de la encuesta a los participantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte	108

Siglas y acrónimos

Amexcid	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CCDS	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
COE	Comité de Ordenamiento Ecológico
DGPAIRS	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MPC	Mecanismos de participación ciudadana
OET	Ordenamiento Ecológico Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Presentación DGPAIRS-Semarnat

José Juan Hernández Chávez¹

El presente texto presenta la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para conocer y evaluar cómo la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha cumplido con la tarea señalada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para promover la participación social en las actividades de la Secretaría. Esta iniciativa ha sido positivamente acogida en la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la Semarnat, pues existe un convencimiento compartido de que las acciones gubernamentales cuyo desempeño no está sujeto a evaluación, por parte de instancias imparciales y técnicamente calificadas, no pueden ser mejoradas, lo que impide cumplir con un ciclo virtuoso que promueva el progreso continuo de la política pública.

La revisión que realizó el equipo de especialistas del PNUD al tema de la participación pública en los procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio y que se presenta en esta publicación, representa una gran oportunidad para tener una visión crítica y propositiva para mantener un proceso de mejora continua del fondo y la forma de la aportación social en la planeación ambiental y llega en un momento relevante en el desarrollo de este instrumento de política pública, que es el más ambicioso en la legislación nacional en términos de la participación, pues son los mismos actores sociales los que generan la información para la formulación

de partes cruciales del programa de ordenamiento y se vuelven corresponsables del proceso de planeación.

El trabajo que se presenta a continuación permite identificar las limitaciones inherentes a la manera en que se han llevado a cabo los procesos de participación social, lo cual aporta un valioso recurso para la determinación de áreas de oportunidad para mejorar la participación de los diversos grupos de la sociedad. Por otra parte, la visión comparativa con respecto de los parámetros internacionales para la intervención ciudadana, le aportan al análisis una riqueza adicional a través de una perspectiva no considerada hasta ahora.

El punto más relevante de esta revisión es que evita caer en la simple crítica, y logra proponer medidas específicas de mejora, lo cual plantea retos y obliga a esforzarse más para lograr una participación social informada, plena, corresponsable y apegada a estándares internacionales.

Lectora, lector, te invito a que tú seas el revisor crítico, que este texto lo lleves al debate y visibilices al proceso de ordenamiento ecológico del territorio ¡Este es el mejor regalo que puede recibir este instrumento que cumple 30 años de haber sido incluido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México.

¹ Director de Políticas Ambientales, Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Semarnat.

Presentación PNUD

Alberto Rojas Rueda²

La Agenda 2030, acordada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, representa un hito para la humanidad, tanto por la aceptación multinacional de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como por el reconocimiento de que los Estados nacionales no podrán solos, en esta gran empresa, sino que requieren de la concurrencia de la Sociedad Civil y el Mercado para cumplirla en un marco de reconocimiento y pleno ejercicio de Derechos Humanos. Es aquí donde los espacios de relacionamiento entre el Estado, sociedad civil y mercado, adquieren particular relevancia, pues representan un eslabón fundamental para lograr estos objetivos.

En este contexto, el Derecho Humano a la Participación Ciudadana, al ser un derecho “llave” que permite procesar de forma deliberativa decisiones para acceder a otros derechos, se convierte en un importante catalizador para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Los ODS implicarán muchas acciones sobre el territorio, las cuales deben seguir, de origen, procesos de planeación participativa. En este sentido, el Ordenamiento Ecológico Territorial (OET), es el instrumento de política ambiental por antonomasia para la planeación sustentable del territorio.

México es un país, en el que el OET está reconocido en su marco legal (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), y cuenta además con una estructura institucional, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para implementar este instrumento (a escala nacional y regional).

Sin embargo, en México la participación ciudadana no ha sido reconocida ampliamente como un Derecho Humano, sino que ha sido vista como una concesión del Estado hacia la sociedad, como una herramienta para el control corporativo de grupos, para el fomento de clientelas políticas, como una carga burocrática o como un proceso legitimador de decisiones previamente tomadas. Un ejemplo es el concepto “participación social”, reminiscencia de esta visión subsidiaria de la participación.

Por ello, elevar los estándares de lo que se entiende por participación ciudadana, implica de inicio reconocerla ampliamente como un Derecho Humano (Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Cambiar el paradigma de la participación social, hacia el reconocimiento de la participación ciudadana es, en sí mismo, un reto que implica empezar por identificar cuáles son las prácticas participativas existentes y contrastarlas con el nuevo paradigma de la participación ciudadana.

El presente trabajo analiza cómo se estructuran y operan los espacios participativos del proceso de OET, desde la perspectiva de la participación ciudadana.

Desde el PNUD agradecemos la colaboración y excelente disposición del gobierno mexicano, en particular a la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Semarnat, para la elaboración de este trabajo y dedicamos este esfuerzo a todas aquellas personas que ejercieron su derecho humano a la participación ciudadana en los OET que nos sirvieron de base.

² Coordinador General del Proyecto 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019) del PNUD.



Prólogo

Carlos Chávez Becker³

El severo llamado de atención que lanzó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), organismo que forma parte del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, en octubre de 2018, a través de la publicación del informe denominado “Calentamiento global de 1.5°C” se hizo con un tono que, en alguna medida, representó una novedad para el público atento a esta clase de pronunciamientos.

La novedad radica en que en la publicación plantea un punto de “no retorno” en términos de las irremediables consecuencias y daños irreparables que traería a la sociedad global y la salud humana la prevalencia de las tendencias de desarrollo, consumo y productividad existentes actualmente. Se explica que el planeta, de seguir estos patrones, y sin la implementación de modificaciones sustantivas en prácticamente todos los ámbitos de la vida humana, entre 2035 y 2050 alcanzaría una temperatura planetaria superior en 1.5°C a la que se registraba en la época preindustrial.

Son dos aspectos los que llaman poderosamente la atención en el documento elaborado por los científicos y especialistas convocados por el IPCC (por sus siglas en inglés). Por un lado, la gravedad y peligrosidad de la situación que enfrenta el planeta y la sociedad y, por el otro, la urgente necesidad de cambios sin precedentes a nivel social y global y que nos conducen hasta las maneras en las que hoy en día las personas vivimos nuestras vidas.

Por supuesto, en este sentido, la gran interrogante que emerge es ¿cómo se planearán y ejecutarán los cambios necesarios para alterar la trayectoria planetaria y social que nos ha llevado a la situación reinante? Y es

aquí en donde el documento “Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana”, publicado en el marco del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019), auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, nos ofrece algunas aproximaciones que pueden resultar sumamente valiosas y enriquecedoras.

La primera razón que sostiene lo anterior es que el texto aborda una temática clave del deterioro ambiental en México: la cuestión del Ordenamiento Ecológico Territorial (OET). Al respecto se debe decir que esta figura apareció formalmente en el entramado jurídico-institucional mexicano en el año de 1988, cuando fue promulgada la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y hasta hoy está vigente. Este proceso, observado como una responsabilidad pública y gubernamental, se orienta a garantizar la mejor manera posible para el asentamiento humano, tomando en cuenta que éste es un fenómeno de adaptación profundamente ubicuo, flexible, cambiante y heterogéneo y que está íntimamente relacionado con los procesos de desarrollo local, regional y nacional en el territorio y que, por consiguiente, implica un impacto ambiental.

Desde esta perspectiva el OET aparece como un tema de primera importancia en la agenda de protección ambiental mexicana, sobre todo en la medida en que regula y trata de dar racionalidad de sostenibilidad al proceso de explotación territorial en el país. Hoy, los diversos programas que componen el OET, según se puede constatar en el presente estudio, abarcan una amplísima área en los ámbitos local, regional y marino. En 2018 se destinaron cerca de 37.5 mil millones de

³ Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, c.chavez@correo.ler.uam.mx.

pesos al sector ambiental federal, aunque en contraste con 2014, 2015 y parcialmente con 2016, este monto es significativamente menor, lo que ha impactado la capacidad gubernamental para implementar la política de OET.

Lo que se observa con estos datos es, en primera instancia, un reconocimiento implícito y explícito de la urgente necesidad de atender y dar orden y coherencia a un problema que atenta seriamente la sostenibilidad del territorio nacional y sus recursos. Razón por la que se ha construido una amplia área de política pública que tiene como objeto mitigar la sobreexplotación del territorio y el uso desmedido de los recursos naturales. Pero, en segunda instancia, la pérdida de interés gubernamental en el tema en los últimos años tres años.

Resulta evidente que esta situación implica un flujo a contracorriente del diagnóstico y recomendaciones que se hacen en el informe dado a conocer por el IPCC: las disminuciones presupuestarias a la política de OET en México presumiblemente podrían implicar una lucha menos frontal para evitar el deterioro ambiental en México y, más particularmente, para disminuir algunos factores que contribuyen en el calentamiento global.

La segunda razón por la que el presente escrito nos ofrece una perspectiva valiosa en términos de la pregunta planteada es porque aborda, más específicamente, un tema que es de vital importancia para pensar en los “cómos” de una necesaria transformación social y planetaria en el mediano y largo plazo, desde la perspectiva ambiental y como posible vía de solución a una crisis ecológica en ciernes.

En este tema se reconoce que el sector del OET es punta de lanza en cuanto a la incorporación de la participación ciudadana en la política pública se refiere, debido a que, al menos en el papel, los Comités de Ordenamiento Ecológico han sido figuras presentes jurídica (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) y materialmente en prácticamente lo que va del nuevo milenio.

El objeto central de estos Comités es coadyuvar en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de OET en los diferentes órdenes de gobierno. Tienen un carácter decisorio y se encargan de coordi-

nar las acciones para la elaboración, implementación, así como el seguimiento y la evaluación del proceso de OET. Son cuerpos que, normativamente, deben involucrar la participación de actores no gubernamentales en el proceso de las políticas públicas, además de diversos actores gubernamentales, como pueden ser, asociaciones civiles, académicos y especialistas en diversas materias, actores del sector privado, entre muchos otros, aunque en la realidad se observa que la prevalencia de los servidores públicos es abrumadora, situación que los convierte más bien en instancias de coordinación intergubernamental. Por último, el reporte muestra que hay todavía un espacio importante de mejora, sobre todo en términos de la calidad de la participación ciudadana, dado que hay limitaciones, por ejemplo, en términos de inclusión, autonomía, acceso a la información, entre algunos otros.

Lo que queda claro, en este segundo aspecto, es que el reporte arroja información valiosa que refleja procesos contradictorios en términos de la incorporación de la sociedad civil en los procesos de política pública, en este caso, orientada a la atención del deterioro ambiental en México y la prevención hacia un uso sostenible de los recursos que éste contiene.

En efecto, en el análisis que se ofrece en el presente reporte se corrobora, tal como se observa en otros ámbitos de la vida pública de nuestro país, que hay un interés perenne a nivel social por participar en las decisiones que intervienen en los asuntos públicos y que afectan a la población, pero todavía existe una especie de prevención gubernamental que impide que ésta se desarrolle de manera plena.

En nuestro país, este fenómeno se ha tratado en la literatura especializada desde varios enfoques y con una terminología muy variable. Se ha hablado de la existencia de instancias públicas de deliberación, redes de gobernanza, estructuras de participación ciudadana, espacios de diálogo multinivel, entre otras. Sin embargo, con la publicación de los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” en agosto de 2017, por parte de la Secretaría de Gobernación, se ha establecido un marco jurídico-institucional más estable que contribuye en alguna proporción a la comprensión del tema.

En el documento, la cooperación intersistémica e intersectorial en la que participan actores provenientes de las esferas gubernamental y no gubernamental, en el tratamiento de muy diversos problemas públicos y contradicciones sociales, se habla fundamentalmente de los mecanismos de participación ciudadana que operan de manera institucionalizada (MPC).

La aparición de este documento es un avance significativo, dado que permite observar por primera vez un compromiso gubernamental, al menos a nivel federal, más explícito sobre la participación ciudadana en las políticas públicas. Y esto puede significar un avance en términos de la estabilización, mejor coordinación y mayor reconocimiento de este importante tema en las nuevas agendas y rutas para la atención de los problemas y asuntos públicos.

Sin embargo, se ha observado que en términos generales, la pretensión de que estos espacios materialicen una participación ciudadana activa y robusta, complementando la existente democracia representativa con base territorial, fundamentada en los usos y prácticas de su versión electoral, es mucho más un horizonte deseable que una realidad tangible y presente en nuestra actualidad política.

El problema radica en que ya sea por inconsistencias de diseño, por contradicciones o dificultades de operación o por la falta de resultados que ofrecen los MPC, en muchas ocasiones el proceso de participación colegiada y de gobernanza que pretenden potenciar es de calidad dudosa. Incluso, se han documentado numerosos casos en los que debido a cuestiones relacionadas con dichas problemáticas estos espacios en realidad constituyen desincentivos importantes para la participación ciudadana plena y que contribuya de manera efectiva en el ciclo de la política pública. Dominio burocrático, escasos o nulos resultados, falta de inclusión, opacidad y falta de transparencia, candados de participación, inequidad discursiva, entre muchos, son los problemas que constantemente aquejan a una buena parte de los MPC en México.

Desde esta perspectiva, el escenario que nos dibuja el reporte es hasta cierto punto representativo de la situación más general que prevalece en México en términos de la incorporación de la ciudadanía en las políticas públicas y en la atención de los asuntos públicos: tene-

mos procesos de gobernanza de baja calidad que, en algunos momentos, pareciera que buscan desarticular la participación ciudadana y son utilizados sólo para dotar de legitimidad a los actores gubernamentales en sus decisiones.

Ante este escenario tenemos dos opciones: la reforma o la abolición de este verdadero sistema de participación ciudadana institucionalizada que día a día crece en México en los órdenes municipal, estatal y federal. Muchos académicos, activistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, integrantes de organismos intergubernamentales, pero incluso numerosos servidores públicos, somos partidarios de la primera opción.

La segunda abre la posibilidad de la reaparición de modelos jerárquico-estatales, que planteando crecientes dosis de autoritarismo, busquen superar el escenario de emergencia ambiental que vivimos en el mundo. Aunque el resultado normativamente hablando en esta alternativa es deseable, esta ruta no es aceptable.

En específico la política de OET y, en general, la política de protección ambiental y de desarrollo sostenible se debe materializar con el concurso de la ciudadanía y los diversos actores no gubernamentales, de lo contrario está destinada al fracaso y será una serie de decisiones erráticas tomadas en escritorios de la alta burocracia internacional y nacional, sin ningún efecto en el mejoramiento de las condiciones de vida de conglomerados poblacionales más amplios que ven día con día deteriorada su existencia debido a los serios problemas ambientales que enfrenta nuestro planeta.

Desde esta perspectiva, el reporte sobre los Comités de Ordenamiento Ecológico, abona a un área de literatura especializada que apunta hacia la atención de los problemas ambientales, desde una lógica democrática en la que la participación ciudadana contribuya de manera efectiva a alcanzar los resultados necesarios para superar la aguda emergencia ecológica señalada, entre otros, por el IPCC. Por ello, la principal conclusión del reporte es plausible: es un acierto que existan y operen los Comités de Ordenamiento Ecológico, pero es también importante reconocer que éstos deben mejorar en su diseño y funcionamiento interno, sobre todo para potenciar su contribución en la superación de la problemática que se han planteado atender.



Introducción

En el sector ambiental en México la participación ciudadana ha sido un elemento presente en los programas y acuerdos internacionales. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en 1992, el gobierno mexicano reconoció, a través del Principio 10, de la Declaración de Río, que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Este Principio refiere que, en el plano nacional, toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones sobre asuntos públicos ambientales. En este contexto, en 1996 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) fue reformada para incorporar en su artículo 159 la creación de órganos consultivos en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales; en dicha reforma se determinó que los órganos tendrían funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrían emitir opiniones y observaciones.

La característica de “ley marco” que establece “principios” en la materia, así como las bases de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno (Brañes, 2010; Carrillo *et al.*, 2016), resultó en un referente inmediato y obligatorio para el diseño y la creación de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal (subnacional), así como en diversas leyes generales que siguieron a la LGEEPA. En adición al marco legal en materia ambiental, existe una serie de mecanismos de participación ciudadana establecidos en diversas disposiciones normativas como reglamentos, reglas de operación, decretos, lineamientos y acuerdos secretariales. Como parte de esta ola creciente de institucionalización par-

ticipativa en el sector ambiental, se crearon los Comités de Ordenamiento Ecológico (en adelante, Comités), a través de los cuales diversos actores del ámbito público, privado y de la sociedad civil, “buscan no sólo dialogar, sino llegar a consensos y a determinar políticas públicas específicas para definir los usos de amplios territorios como pueden ser municipios, zonas metropolitanas e incluso, regiones que abarcan dos o más estados federados” (Córdova y Romo, 2016).

La creación y el funcionamiento de espacios participativos, como son los Comités, ha sido parte de una estrategia que busca integrar a distintos actores sociales y privados en la toma de decisiones sobre los recursos naturales y el territorio, en particular, en el proceso de definición de instrumentos de política para la planeación y gestión sustentable del territorio, para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.⁴ En esta publicación, se presentan los resultados del análisis del diseño institucional y la operación de los Comités desde una perspectiva de democracia participativa y de derechos humanos. Se parte de la premisa de que todo mecanismo o proceso participativo tiene que considerar una serie de principios y estándares asociados al derecho humano a la participación ciudadana; además, cada mecanismo o proceso participativo tiene una serie de objetivos que es importante medir hasta qué punto se están alcanzando.

El proceso de ordenamiento ecológico territorial en México tiene un enfoque participativo de avanzada, sin embargo, existen aspectos que pueden mejorarse para profundizar, ampliar y hacer más efectiva la participación ciudadana en todas sus fases con miras a fortalecer la gobernanza democrática de los recursos naturales.

4. El artículo 40. constitucional, párrafo 5, establece: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Como refiere Morales (2013), hoy existe un marco constitucional e internacional, así como nuevos instrumentos jurídicos que nos permiten pensar en el derecho a un medio ambiente como un derecho exigible en México, es decir, como aquel que transita desde el texto constitucional o internacional hacia la realidad mexicana.

CAPÍTULO 1

EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL EN MÉXICO



El Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) es un instrumento de política ambiental que regula o induce, mediante un procedimiento técnico, participativo y de construcción de acuerdos, los usos del suelo y las actividades productivas en un territorio dado con el fin de lograr la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En México se instituyó en 1988 a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. En este apartado se presenta un breve recuento de sus antecedentes en México, una descripción de sus características y las etapas que conforman el proceso de OET, así como una descripción del contexto institucional actual de este instrumento de la política ambiental.

Antecedentes

La población mundial se enfrenta a un deterioro ambiental acelerado (Morales, 2013), y México no ha sido la excepción. A principios de la década de los años setenta en diferentes partes del país la población carecía de políticas que pudieran resolver o plantear soluciones a las distintas problemáticas ambientales, en especial aquellas enfocadas a la organización de asentamientos humanos urbanos y rurales, así como al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Ante la necesidad de responder a la crisis socio-ambiental en México se creó en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos, en la cual, por primera vez, se utilizó el concepto Ordenamiento Territorial, que sirvió como precedente para la creación del OET posteriormente (Salazar *et al.*, 2012). Con esto se intentó crear un instrumento que regulara los asentamientos humanos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que diera respuesta a la demanda nacional e internacional por atender los asuntos ambientales, y que facilitara la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En este sentido, en la década de los ochenta se avanzó en la planeación sobre los usos de suelo en los ámbitos federal, estatal y local. En 1982 y 1983 se efectuaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Semarnat, 2016). En la primera se reformó el artículo 25, en donde se planteó la necesidad de impulsar el desarrollo, sujetándolo al cuidado del medio

ambiente. En la segunda, se propuso la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), que fue la primera en encargarse de los asuntos ambientales del país. Uno de los objetivos primordiales de la Sedue fue el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En 1983 se aprueba la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), que incluyó por primera vez el concepto de OET (Semarnap, 2000), desde entonces se reconoce como “un instrumento básico en el proceso de planeación”.

Gracias al conocimiento y a la experiencia adquirida con la creación de las leyes anteriores, en 1988 se elaboró la tercera ley ambiental de carácter federal, la cual sigue vigente con sus respectivas reformas y adiciones. Así, el 28 de enero de 1988 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual sugirió “una estrecha coordinación del sector público y una participación efectiva de la sociedad”, además buscó la corresponsabilidad social y la atención a las demandas de la sociedad organizada para resolver los problemas ambientales del país. En ese mismo año se creó el primer Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que sirvió para impulsar y regular la participación de la sociedad civil en esta materia (Semarnap, 2000).

De acuerdo con el artículo 3 de la LGEEPA, el OET se define como:

El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Por su parte, el artículo 18 de la LGEEPA establece la obligación del gobierno federal de promover la participación de la sociedad civil y de otros actores en programas que promuevan el equilibrio ecológico lo que fortalece los procesos participativos en la instrumentación de las políticas ambientales. El artículo 20 bis de esta ley establece el proceso de elaboración de los Programas de Ordenamiento Ecológico, así como la obligación de la Semarnat en promover espacios de participación para la sociedad civil.

Artículo 20 bis

La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

En el periodo presidencial 1989-1994 la protección al medio ambiente se posicionó como una de las prioridades en la agenda de gobierno. Así el 25 de mayo de 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que estableció nuevos parámetros ecológicos (Alfie, 2016). Ese mismo año se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (Profepa); el primero estuvo presidido por el Ejecutivo Federal y el segundo fue un órgano desconcentrado de la Sedesol.

En el periodo presidencial 1994-2000 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) quedando bajo su responsabilidad la formulación y vigilancia del cumplimiento de las leyes en materia ambiental a nivel federal. En el Plan de Desarrollo Nacional se formuló la creación del Programa de Medio Ambiente 1995-2000, que concibió al Ordenamiento Ecológico Territorial como “un instrumento que puede generar certidumbre en los sectores productivos y reglas claras para el desarrollo regional” (Semarnap, 2000). En este periodo el Instituto Nacional de Ecología a través de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA) fue la instancia encargada de realizar el Ordenamiento Ecológico General del Territorio, el Ordenamiento Ecológico Marino, así como de impulsar, gestionar y asesorar la elaboración de los Programas de Ordenamiento Ecológico Regionales y Locales (Semarnap, 2000). En 1996 se le hicieron varias reformas y adiciones a la LGEEPA, una de las cuales

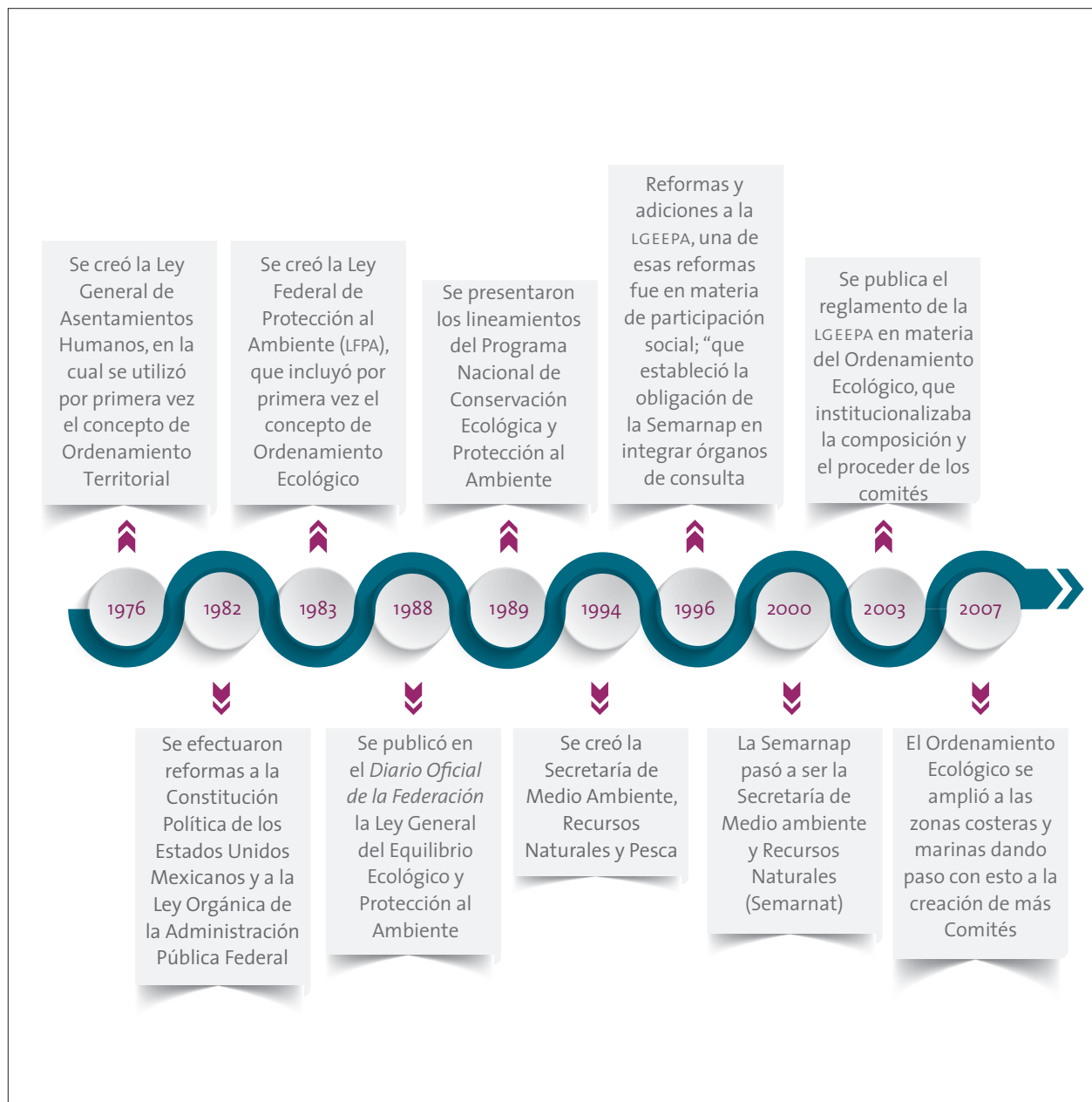
fue en materia de participación social que estableció la obligación de la Semarnap de integrar órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones empresariales, que tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia ambiental.

Durante el periodo presidencial 2000-2006, en el Plan Nacional de Desarrollo se definió a la sustentabilidad como uno de sus 12 principios de mayor relevancia. Una de las primeras acciones relevantes de este Plan fue publicar en 2003 el *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico*, con el cual se establecieron los procedimientos y figuras que permitirían institucionalizar el OET. Así nacen formalmente los Comités de Ordenamiento Ecológico como instancias de coordinación interinstitucional e intergubernamental que incorporan un mecanismo de participación ciudadana, cuyo objeto es realizar las acciones tendientes a la elaboración, implementación y evaluación de los Programas de Ordenamiento Ecológico. Cabe señalar que, por la naturaleza compleja y altamente especializada de los procesos de OET, también se establecieron otros mecanismos de participación complementarios como los talleres sectoriales y de validación, las consultas públicas y los foros regionales, las acciones conjuntas entre autoridades y actores sociales, así como las acciones de inspección y vigilancia.

En este sentido, los Comités son las figuras centrales de los procesos de ordenamiento ecológico ya que habilitan la participación continua de actores pertenecientes a la sociedad civil y al sector privado.

Cabe referir que en 2007 el OET se amplió a las zonas costeras y marinas, por lo que también se crearon los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino a los cuales se enfoca el presente trabajo.

En la figura 1 se muestra una línea de tiempo con los antecedentes del OET en México.

Figura 1. Comités de Ordenamiento Ecológico. Línea del tiempo

Fuente: Elaboración propia.

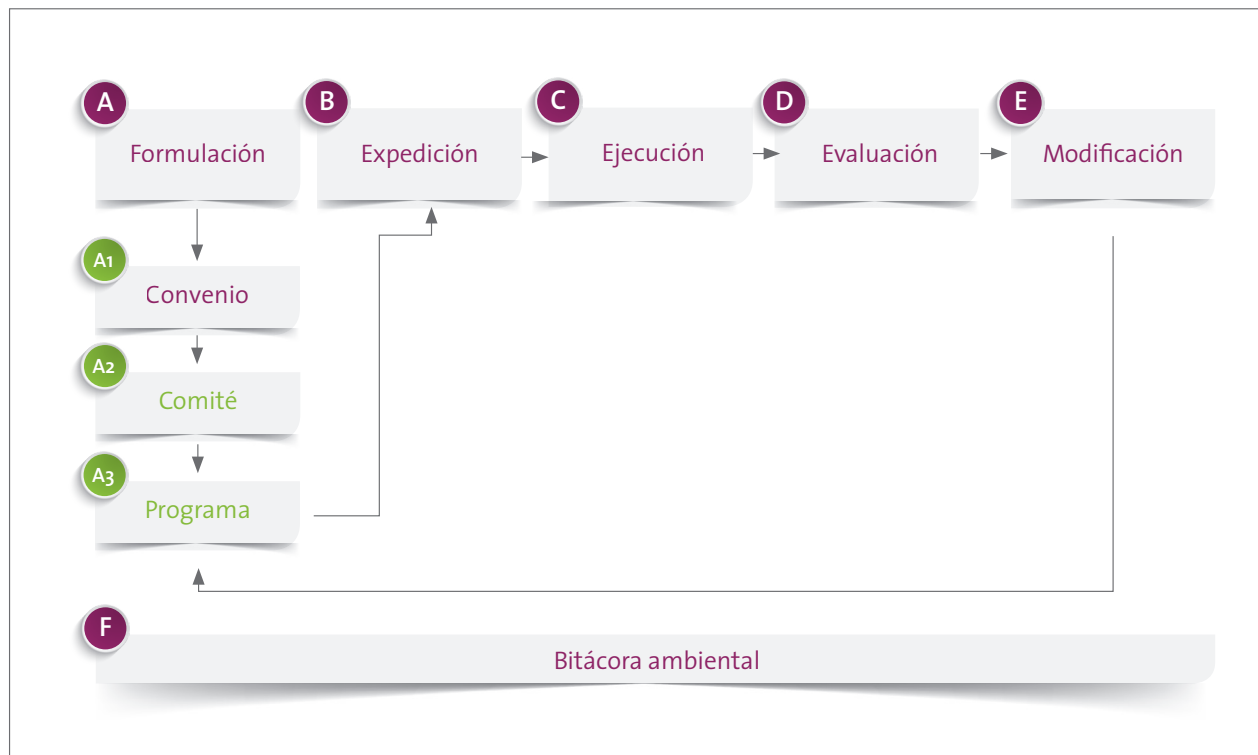
¿En qué consiste el Ordenamiento Ecológico Territorial en México?

El OET se entiende como un instrumento de política pública diseñado para maximizar el consenso y minimizar el conflicto en la sociedad sobre los usos del territorio a fin de dar certidumbre a la inversión, la preservación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. El OET puede ser entendido como un instrumento de segundo piso en el cual se insertan de manera coherente regulaciones territoriales más específicas, tales como planes o programas de desarrollo urbano, otorgamiento de licencias de uso de suelo o evaluaciones de impacto ambiental (Quadri, 2006). De acuerdo con la Semarnat (2016), el objetivo del OET es “regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”.

El OET es un proceso con características adaptativas, que atiende el ciclo de las políticas públicas lo que le confiere rigor en su formulación y, al mismo tiempo, flexibilidad suficiente para adaptarse de mejor manera al ritmo cambiante tanto del desarrollo nacional, regional o local, como de las condiciones ambientales y sociales en el territorio. Además, uno de los rasgos distintivos de este instrumento es la inclusión de la información, la transparencia y la participación pública como ingredientes sustanciales para la construcción de los programas de ordenamiento ecológico, elemento central del proceso de ordenamiento (Arriaga y Córdoba, 2006).

El proceso de Ordenamiento Ecológico Territorial es el conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de Ordenamiento Ecológico. Cada fase conlleva una serie de pasos establecidos en la metodología elaborada por la Semarnat (Arriaga y Córdoba, 2006).

Figura 2. Fases del Proceso de Ordenamiento Ecológico



Fuente: Semarnat (2006).

En la figura 1 se describen las fases del proceso de OET de acuerdo con el Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico elaborado por la Semarnat (2006).

Fase de Formulación (A)

Durante esta fase se establecen los mecanismos e instrumentos necesarios que darán inicio y seguimiento al proceso de OET. Entre ellos destacan: la celebración de un convenio de coordinación entre los órdenes de gobierno competentes (A1); la instalación de un órgano responsable de la conducción del proceso de OET, denominado Comité (A2); la formulación de bases técnicas (estudio técnico) que sustentará la propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico (A3), y el diseño y construcción de la Bitácora Ambiental (F), entendida como la herramienta para el registro del proceso de OET que inicia en esta fase, y que se ejecuta a lo largo de todo el proceso.

Fase de Expedición (B)

Es el procedimiento legal que deberá seguir la autoridad competente para decretar el Programa de Ordenamiento Ecológico. Tiene dos propósitos: 1) que los sectores que participaron en la formulación validen o manifiesten lo que a su derecho convenga, respecto de la propuesta final del programa que habrá de decretarse para su posterior ejecución y, 2) cumplir con las disposiciones jurídicas que establezcan las leyes en la materia para que el Programa de Ordenamiento Ecológico se decrete y publique en los órganos de difusión oficiales que correspondan (*Diario Oficial de la Federación*, periódicos oficiales de las entidades federativas o gacetas municipales). Es a partir de este momento que el Programa de Ordenamiento Ecológico empieza a tener vigencia legal.

Fase de Ejecución (C)

Una vez que se expide (decreta) el programa, las autoridades responsables del ordenamiento, apoyadas por el Comité, llevan a cabo una serie de acciones (técnicas, administrativas y financieras) para su aplicación y seguimiento. Entre ellas se incluye: apoyar y asesorar a la sociedad en general en la toma de decisiones sobre los usos adecuados del suelo y del manejo de los recursos naturales, así como en la localización de las actividades productivas y los asentamientos humanos, es decir, definir los lineamientos y estrategias generales de planeación para que otros instrumentos que inciden

en el uso y manejo del territorio definan sus políticas y estrategias específicas a la escala que corresponda (planes de desarrollo urbano, evaluación del impacto, riesgo ambiental, los programas de manejo de áreas naturales protegidas, entre otros), así como asesorar y capacitar a cuadros técnicos en los gobiernos locales y difundir el Programa y sus resultados.

Fase de Evaluación (D)

La evaluación es una de las etapas más importantes del proceso de OET, pues como lo establece el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico, está orientada a valorar dos cuestiones: 1) el grado de cumplimiento de los acuerdos asumidos en el Proceso de Ordenamiento Ecológico y 2) el grado de cumplimiento del Programa de Ordenamiento Ecológico, es decir, la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales.

Para la primera cuestión, no es necesario contar con un Programa de Ordenamiento Ecológico decretado, ya que el objetivo es tener una memoria histórica de las decisiones tomadas, los antecedentes técnicos, los argumentos que respaldaron la toma de decisiones, los compromisos, sus responsables y el cumplimiento de éstos. Esta evaluación puede realizarse en cualquiera de las fases del proceso de OET, ya sea en la formulación, la expedición, la ejecución, la evaluación o la modificación. Para la segunda cuestión, es necesario contar con un Programa de Ordenamiento Ecológico ya expedido, pues se requiere de cierta información básica.

Fase de Modificación (E)

Una vez que la autoridad responsable, en coordinación con el Comité, definen ajustar o reorientar el proceso de OET, se lleva a cabo la modificación de los lineamientos y las estrategias del programa, para lo cual es necesario seguir el mismo procedimiento que se siguió para su formulación. La retroalimentación de experiencias y resultados, así como el comportamiento de los indicadores, señala el sentido de la adecuación, ya sea a través de la adaptación o la creación de nuevas estrategias y lineamientos, en función de los cambios que hayan experimentado los ecosistemas y de los intereses de los gobiernos y sectores. Con base en lo anterior, el Comité determinará el periodo de tiempo que transcurrirá entre las revisiones del programa o las condiciones ambientales, económicas y sociales que deben imperar en

el área de ordenamiento que justifiquen la revisión y, en su caso, la modificación del Programa.

Contexto actual

Los programas de OET regulan gran parte del territorio nacional, incluso algunos territorios de municipios y localidades en los que se encuentran distintos grupos étnicos. Los programas de OET tuvieron un crecimiento continuo hasta el año 2012. En 2016 se contabilizaban 131 Ordenamientos Ecológicos (Semarnat, 2016), además del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (decretado el 7 de septiembre de 2012). La tabla 1 muestra la distribución por tipo de programas de ordenamiento ecológico expedidos al 2018.

Actualmente se han expedido 92 Programas de OET Local, 51 regionales y 3 Ordenamientos Ecológicos Marinos. En el mapa 1 se muestra la localización geográfica de las zonas sujetas a ordenamiento ecológico donde se han decretado los programas correspondientes.

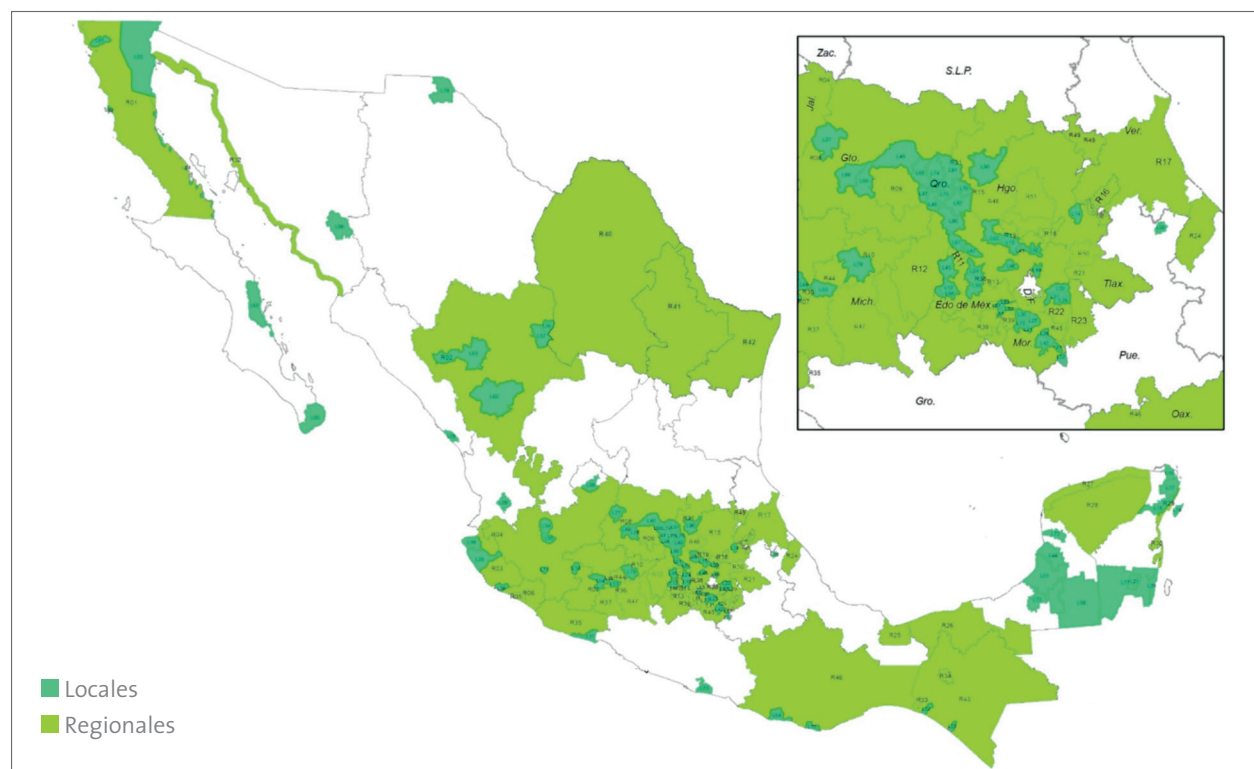
Por último, en el caso de los Programas de OET Marino, el mapa 2 muestra la localización geográfica de las cuatro zonas determinadas para este tipo de OET en México. A la fecha se han decretado tres: Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe y Pacífico Norte. Se encuentra en proceso de formulación el Programa del área del Pacífico Centro-Sur.

Tabla 1. Programas de Ordenamiento Ecológico en México

Tipo	Número	Superficie (hectáreas)
Locales	92	13 604 542
Regionales	51	104 187 578
Marinos	3	202 507 800

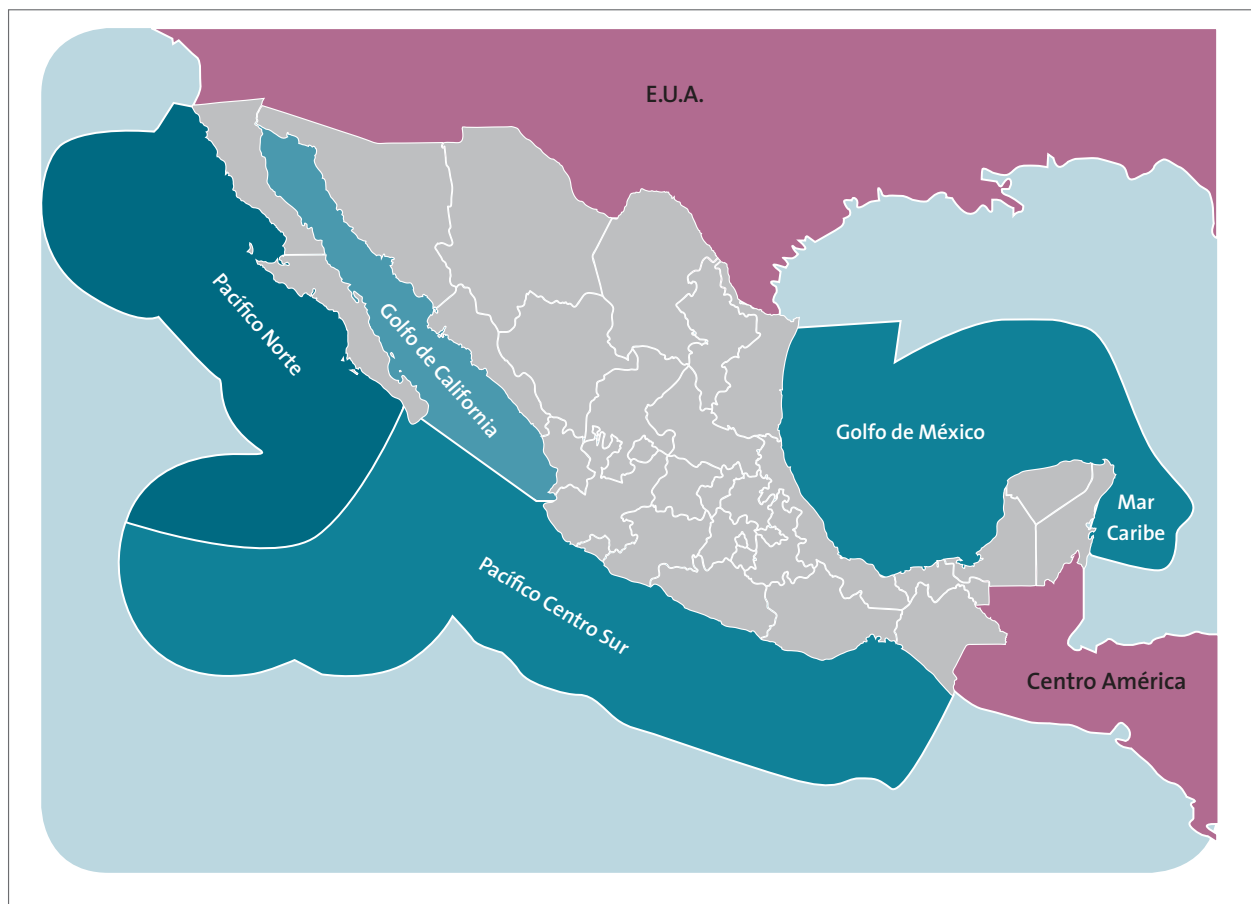
Fuente: DGPAIRS-Semarnat (2018).

Mapa 1. Programas de Ordenamiento Ecológico expedidos al 2018



Fuente: Semarnat (2018).

Mapa 2. Áreas de los Ordenamientos Ecológicos Marinos



Fuente: Semarnat (2016).

El área sujeta a OET marino cubre cerca de 202.5 millones de hectáreas (Semarnat, 2018).

Área responsable del Ordenamiento Ecológico Marino y Regional

La Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial (DGPAIRS) adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la Semarnat, es el área responsable de coordinar los procesos de ordenamiento ecológico territorial de competencia federal (general del territorio y marinos), de participar de manera concurrente en los regionales y locales con presencia de área natural protegida federal, así como de supervisar los procesos de ordenamiento ecológico regionales y locales. Sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 23 del Reglamento Interior de la Semarnat.

Artículo 23. La Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial tendrá las atribuciones siguientes:

V. Formular, con la colaboración técnica del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, en las materias de su competencia, y la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y sus órganos desconcentrados, los programas de Ordenamiento Ecológico General del Territorio y los programas de ordenamiento ecológico marino, ambos competencia de la Federación, y realizar su seguimiento;

VI. Promover, asesorar y participar, con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, en la formulación de los programas de ordenamiento ecológico, regionales y locales, a cargo de las entidades federativas y municipios.

En las fracciones V y VI del presente artículo se observa la competencia de la DGPAIRS de promover, asesorar y participar en la formulación junto con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

Presupuesto federal para el ordenamiento ecológico territorial

En el presente período de gobierno (2013-2018) se ha observado un notable recorte al presupuesto de la Semarnat, lo que ha limitado la formulación e implementación de programas de OET y con ello la creación de Comités. Como lo muestra la gráfica 1, de 2013 a 2018 el presupuesto para la Semarnat tuvo una reducción de aproximadamente 20 mil millones de pesos, lo que impactó negativamente en todas las unidades administrativas de la dependencia.

Como se ha expuesto previamente, el OET es un instrumento de política y de regulación del territorio que

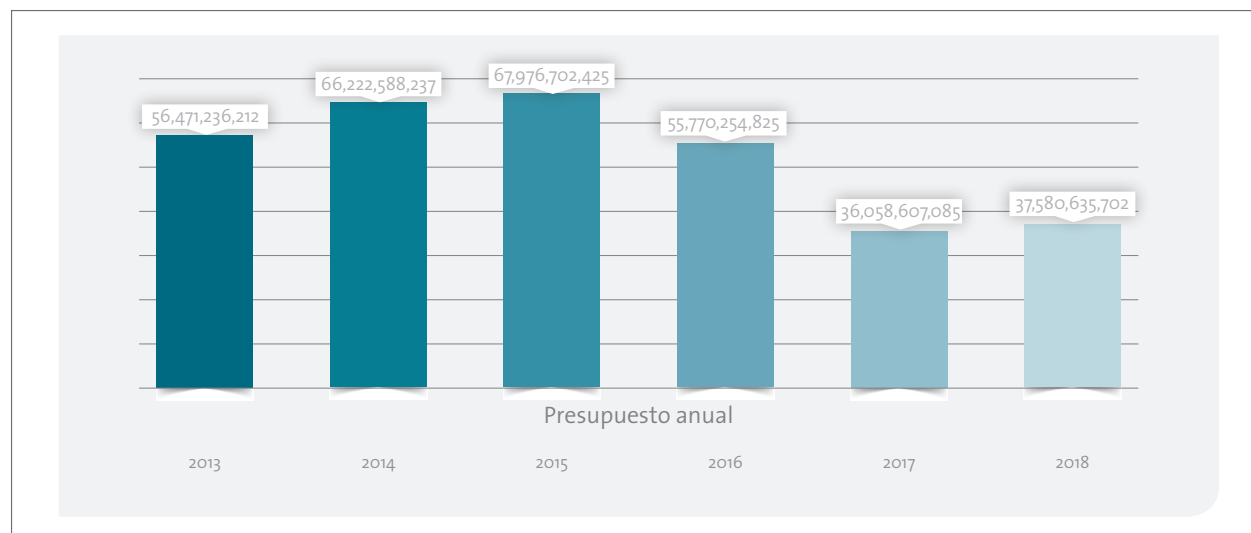
compete a la DGPAIRS, adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. En la gráfica 2 se observa el presupuesto anual asignado a esta Subsecretaría.

En este sentido, los recortes en el presupuesto que la DGPAIRS ha recibido, han limitado también su capacidad de operación. En la tabla 2 se desglosa el presupuesto que recibió esta Dirección General de 2013 a 2018.

De manera general, se observa la disminución del presupuesto (gasto) total asignado a la DGPAIRS en los últimos dos años. Particularmente en el rubro de Servicios personales de 2013 a 2017 hubo una disminución significativa lo que generó una reducción de personal adscrito a esta área responsable de coordinar y asesorar los procesos de OET.

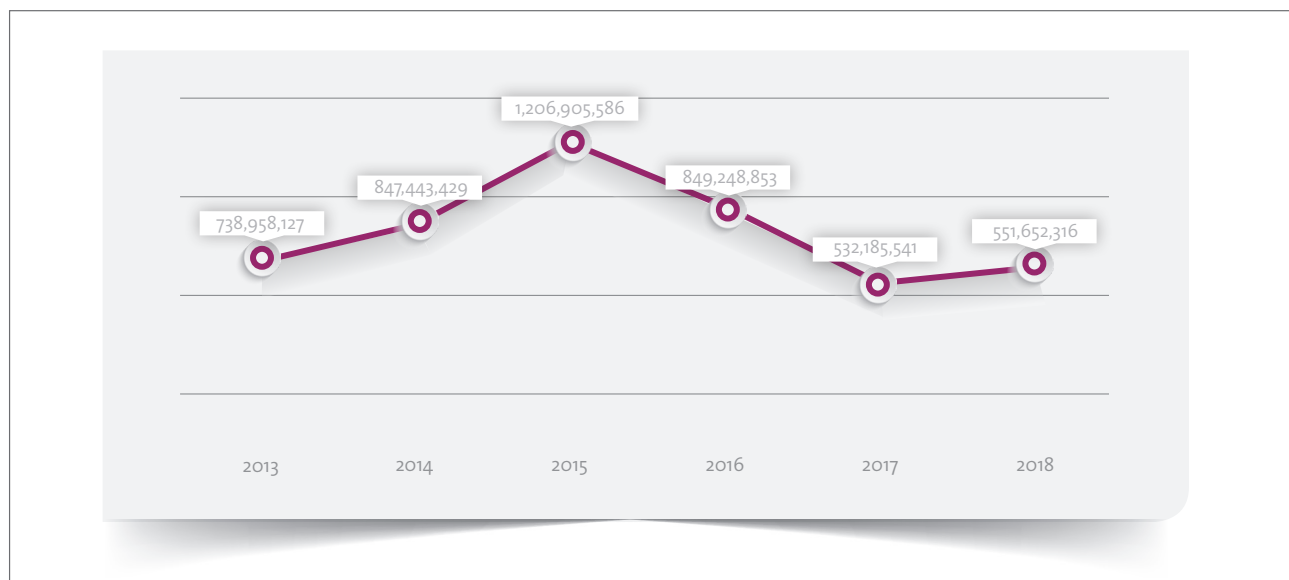
En suma, el contexto actual en el que se encuentra el OET y el funcionamiento de los distintos Comités, está condicionado por los límites operativos que tiene la DGPAIRS, derivados de una restricción presupuestal, lo cual acota las capacidades de esta área para activar, llevar a cabo y promover los procesos de OET correspondientes.

Gráfica 1. Presupuesto asignado a la Semarnat 2013-2018



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018).

Gráfica 2. Presupuesto asignado a la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental 2013-2018



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018).

Tabla 2. Presupuesto asignado a la DGPAIRS 2013-2018

Año	Unidad responsable		Gasto total	Gasto corriente					Pensiones y jubilación	Gasto de inversión			
	Clave	Denominación		Suma	Servicios personales	Gasto de operación	Subsidios	Otros de corriente		Suma	Inversión física	Subsidios	Otros de inversión
2013	413	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial	620,331,008	620,331,008	18,331,008	17,328,943	584,915,000						
2014	413	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial	632,211,358	629,331,358	16,211,250	5,876,108	607,244,000			2,880,00		2,880,00	
2015	413	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial	1,002,955,574	999,977,654	16,211,250	355,876,108	627,890,296			2,977,920		2,977,920	
2016	413	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial	678,514,655	678,514,655	14,753,746	16,533,941	647,226,968						
2017	413	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial	361,608,441	361,514,655	11,752,611	16,533,941	333,321,889						
2018	413	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial	378,414,204	378,414,204	13,588,350	15,541,905	349,283,949						

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018).

LOS COMITÉS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MARINO Y REGIONAL



Como se establece en el artículo 19 bis de la LGEEPA, el ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se lleva a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico, los cuales pueden ser de los siguientes tipos: a) General del Territorio; b) Regionales; c) Locales y d) Marinos.

Cada tipo de OET cuenta con bases y procedimientos para incorporar la participación de actores sociales y del sector privado en la elaboración, ejecución y evaluación del programa respectivo. En el caso de los Comités de Ordenamiento Ecológico, son instancias de coordinación interinstitucional e intergubernamental que incorporan un mecanismo de participación ciudadana. El objeto de estos Comités es realizar las acciones tendientes a la elaboración, implementación y evaluación de los Programas de Ordenamiento Ecológico.

La operación de los Comités está directamente vinculada al proceso de ordenamiento ecológico en cualquiera de sus fases. En el presente trabajo se seleccionaron aquellos procesos de OET de competencia federal cuya coordinación recayó directamente en la Semarnat, y

que por su dimensión y complejidad resultan relevantes para conocer con mayor detalle su diseño y operación. Por ello se seleccionaron los procesos de OET marinos y regionales que abarcan las siguientes zonas:

- Golfo de California
- Golfo de México y Mar Caribe
- Pacífico Norte
- Pacífico Centro Sur

Respecto al avance del proceso de OET marino y regional, actualmente se cuenta con tres programas expedidos (Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe, Pacífico Norte) y uno en proceso de formulación (Pacífico Centro Sur). En el Golfo de California se cumplió con la etapa de expedición cuando se publicó el Programa en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de noviembre de 2006. Por su parte, el Programa del Golfo de México y Mar Caribe se expidió el 24 de noviembre de 2012. Por último, el Programa del Pacífico Norte se expidió el 9 de agosto de 2018.

Cada Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional se instaló en fechas diferentes. La tabla 3 indica la fecha de instalación en cada caso:

Tabla 3. Instalación de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional

Comité	Fecha	Lugar
Golfo de California	9 de julio de 2004	San Carlos, Sonora
Golfo de México y Mar Caribe	20 de octubre de 2006	Campeche, Campeche
Pacífico Norte	5 de noviembre de 2009	La Paz, Baja California Sur
Pacífico Centro Sur	10 de octubre de 2011	Tapachula, Chiapas

Fuente: Actas de instalación de los Comités correspondientes.

El primero de ellos fue el Comité del Golfo de California instalado el 9 de julio de 2004 en Sonora. Después el Comité del Golfo de México y Mar Caribe instalado el 20 de octubre de 2006 en Campeche. Le siguió el Comité del Pacífico Norte instalado el 5 de noviembre de 2009 en Baja California Sur. Y, por último, el Comité del Pacífico Centro Sur instalado el 10 de octubre de 2011 en Chiapas.

Una vez instalados los Comités han realizado distintas actividades tanto internas (sesiones) como aquellas en las que participaron otros actores externos (talleres sectoriales regionales, de validación y de consulta pública). En la tabla 4 se muestran las distintas actividades y la cantidad en cada Comité. Es importante mencionar que, para los fines del presente análisis, los talleres son mecanismos de participación ciudadana complementarios

Tabla 4. Actividades de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional

Tipo de actividad	Pacífico Centro Sur	Pacífico Norte	Golfo de California	Golfo de México y Mar Caribe
Sesiones Órgano Ejecutivo			7	6**
Sesiones Órgano Técnico	2	5		10
Sesiones plenarias (ambos órganos)	1	3	4	
Sesiones Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas			3*	
Total	3	8	14	16

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bitácoras Ambientales.

* En los registros documentales no se encontró evidencia de la III sesión de la Comisión.

** En los registros documentales no se encontró evidencia de la VI sesión del órgano ejecutivo.

Tabla 5. Otras actividades del proceso de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional

Tipo de actividad	Pacífico Centro Sur	Pacífico Norte	Golfo de California	Golfo de México y Mar Caribe
Talleres públicos de información			5	
Foros de consulta pública				5
Talleres regionales		8*		2
Talleres sectoriales	3	13	5	5
Talleres de verificación			5**	
Total	3	14	15	12

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bitácoras Ambientales.

* Estos talleres corresponden al grupo de trabajo interdisciplinario.

** Estos talleres se llevaron a cabo como parte de la etapa de ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico correspondiente.

a los Comités y forman parte del componente participativo del proceso de ordenamiento ecológico en general.

Como se puede apreciar en la tabla 4, el Comité del Golfo de México y Mar Caribe tuvo mayor actividad durante las etapas de formulación y expedición del Programa al realizar 16 actividades: 6 sesiones del órgano ejecutivo y 10 sesiones del órgano técnico. Le siguió el Comité del Golfo de California con 14 actividades: 7 sesiones del órgano ejecutivo, 4 sesiones plenarias y 3 sesiones de la Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas. En el caso del Comité del Pacífico Norte, se realizaron 8 actividades en total: 5 sesiones del órgano técnico y 3 sesiones plenarias. Por último, el Comité del Pacífico Centro Sur sólo registra 3 actividades: 1 sesión plenaria y 2 sesiones del órgano técnico.

En la tabla 5 se muestran otras actividades participativas realizadas como parte de los procesos de ordenamiento ecológico marino regional.

Como parte del proceso de OET marino regional del Golfo de California se realizaron 5 talleres públicos de información, 5 talleres sectoriales y 5 talleres de verificación de las Unidades de Gestión Ambiental determinadas en el Programa. En el caso del Golfo de México y Mar Caribe, se realizaron 5 foros de consulta pública, 2 talleres regionales y 5 talleres sectoriales. Por su parte, en el Pacífico Norte se realizaron 8 talleres regionales y 13 talleres sectoriales. Por último, en el Pacífico Centro Sur se realizaron 3 talleres sectoriales.

Los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional tuvieron una operación heterogénea, que respondió a las características de los actores involucrados y a las particularidades del contexto en el cual se instalaron. En el siguiente apartado, se presenta una descripción de la metodología utilizada para analizar el diseño institucional y el funcionamiento de este mecanismo de participación ciudadana.

METODOLOGÍA



En este apartado se describen las bases teóricas y metodológicas utilizadas en el presente análisis del diseño institucional y de la operación de los Comités de Ordenamiento Ecológico. En primer lugar, se define *participación ciudadana* como la acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos sociales, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.⁵ En este entendido, se refiere que los mecanismos de participación ciudadana (MPC) son las instancias públicas en donde se relacionan e interactúan el Estado y la sociedad civil, interfaces socioestatales (Isunza y Hevia, 2006), en condiciones de autonomía y reconocimiento mutuo, las cuales permiten canalizar la participación de los actores sociales en los asuntos públicos (PNUD, 2017).

La metodología utilizada en el presente trabajo combina elementos de análisis cualitativo y cuantitativo sobre el diseño institucional,⁶ y el funcionamiento,⁷ de los Comités, considerados como un MPC. Esta metodología retoma los elementos utilizados en el Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016 (PNUD, 2017). Así, para la dimensión de diseño institucional se llevó a cabo una caracterización de los Comités a partir de una tipología de mecanismos de participación ciudadana basada en los siguientes aspectos: alcance, naturaleza, base de integración, composición, accesibilidad, temporalidad y modalidad de activación. En segundo lugar, se analizó en qué medida se incorporan en el diseño

de los Comités los principios y estándares asociados a la participación ciudadana: representatividad, inclusión, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad, horizontalidad, autonomía, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas.

En la dimensión de operación, se realizó una valoración descriptiva del funcionamiento de los Comités a partir de dos sub-dimensiones: proceso y resultados. Para la sub-dimensión de proceso se analizan los siguientes aspectos: representatividad, inclusión, corresponsabilidad, autonomía, información, deliberación, transparencia y rendición de cuentas. Para la sub-dimensión de resultados, se analizan los siguientes aspectos: incidencia efectiva, construcción de capacidades, legitimidad, confianza y efectividad percibida.

Para cada aspecto se definieron criterios operativos que permiten realizar el análisis correspondiente. A continuación se describen los aspectos y los criterios de acuerdo con cada dimensión. En lo que respecta a la dimensión de diseño, el análisis responde a dos preguntas:

- ¿Cuáles son las características del diseño institucional del mecanismo?
- ¿En qué medida el diseño del mecanismo incorpora los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana?

Respecto a la dimensión de operación, el análisis responde a dos preguntas:

- ¿Cuál es la calidad del proceso participativo?
- ¿Cuáles son los resultados del proceso participativo?

⁵ Definición retomada del documento ¿Qué entendemos por participación ciudadana? elaborado por el Proyecto 89477 del PNUD.

⁶ Para definir las categorías de la tipología de MPC, se retomaron planteamientos de Arnstein (1969); Davidson (1998); Font (2001); Fung (2006); Canto Chac (2010) e Isunza (2015). Para las categorías de análisis sobre los principios de la participación ciudadana, se retomó lo establecido en los "Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" publicados en el *Diario Oficial de la Federación* por la Secretaría de Gobernación del gobierno mexicano el 11 de agosto de 2017.

⁷ Para el análisis del funcionamiento de los MPC, se retomaron los planteamientos de Rowe y Frewer (2004); Nabatchi (2012); Hevia (2013) y Díaz Aldret (2017).

Dimensión	Sub-dimensión	Aspectos	Criterios
Diseño institucional	Caracterización	Alcance	El mecanismo permite la incidencia directa o indirecta de los participantes (actores sociales) en los asuntos públicos a los cuales está enfocado.
		Naturaleza	El mecanismo tiene una naturaleza consultiva, de diálogo, de deliberación, co-gestión o de vigilancia.
		Base de integración	- El mecanismo se integra con base asociativa (colectivos o grupos), individual (personas a título individual) o mixta. - El mecanismo es acotado (órgano o cuerpo colegiado por nombramiento) o abierto (masivo).
		Accesibilidad	- El mecanismo es abierto a todo el público, por auto-selección, por selección mediante convocatoria pública, o por invitación directa de la institución pública. - El perfil de los participantes es abierto, por especialización temática, por representatividad social o por representatividad territorial.
		Composición	En el mecanismo participan sólo actores sociales, en su mayoría actores sociales, de forma igualitaria actores sociales y gubernamentales, o en su minoría actores sociales.
		Temporalidad	El mecanismo se activa de forma permanente o coyuntural.
		Modalidad de activación	El mecanismo se activa de forma presencial o virtual.
	Principios y estándares	Representatividad	- El mecanismo considera la participación de cada grupo o sector social con interés directo e indirecto (cuotas o espacios de participación) en los asuntos públicos a los cuales se enfoca el mecanismo. - El mecanismo establece un método de selección imparcial y transparente de los representantes de los diversos grupos o sectores sociales considerados.
		Inclusión	- El mecanismo considera la participación de grupos en condición de vulnerabilidad. - El mecanismo considera medidas para contrarrestar brechas y barreras a la participación de grupos en condición de vulnerabilidad.
		Igualdad y no discriminación	El acceso al mecanismo no está determinado por alguna condición o característica social (género, edad, etnia, religión) de las personas, salvo en los casos donde se integra por el criterio de representación social.
		Corresponsabilidad	- Se definen responsabilidades para los participantes del mecanismo. - Se prevén criterios y procedimientos para la remoción o exclusión de participantes del mecanismo.
		Horizontalidad	- Todos los participantes cuentan con los mismos derechos / oportunidades para participar (incluye actores sociales y gubernamentales). - Hay igualdad de oportunidades para todos los participantes para los nombramientos internos (esto incluye actores gubernamentales y sociales). - Se prevé la rotación entre los participantes de las posiciones de coordinación o dirección del mecanismo.
		Autonomía	- El mecanismo está compuesto mayoritariamente por la sociedad civil - El mecanismo se integró mediante convocatoria pública, ya sea abierta o con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable. - El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) la remoción de integrantes. - El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) el reglamento interno, la agenda y el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, y la invitación a otros actores a las actividades del mecanismo.
		Transversalidad	El mecanismo está vinculado con otros mecanismos de participación ciudadana, ya sea a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa.
		Transparencia	El mecanismo cuenta con medidas de transparencia en relación a la información que se genera en su interior así como a los medios utilizados para su difusión.
		Apertura	El mecanismo prevé canales de interacción entre los participantes y actores sociales externos.
		Rendición de cuentas	El mecanismo prevé canales de retroalimentación de actores sociales externos a los participantes.

Dimensión	Sub-dimensión	Aspectos	Criterios
Operación	Proceso	Representatividad	- Los participantes estuvieron involucrados a lo largo del proceso. - Los representantes tuvieron interacción regular con otras personas y organizaciones de su sector a lo largo del proceso.
		Inclusión	- Se tomaron medidas para compensar las diferentes condiciones para la participación de cada grupo o sector social. - Los participantes tuvieron igualdad de oportunidades para expresarse y tomar parte en las decisiones del mecanismo.
		Corresponsabilidad	- Los participantes tuvieron una asistencia regular a las actividades del mecanismo. - Los participantes cumplieron con las reglas establecidas del mecanismo (responsabilidades).
		Autonomía	- El mecanismo se integró mediante convocatoria pública ya sea i) abierta, donde cualquier persona u organización interesada puede participar; o ii) con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable en el último año. - Los participantes aprueban (solos o en conjunto con la institución responsable) el reglamento interno, la agenda y el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, la invitación a otros actores, y la remoción de integrantes.
		Información	Se entregó información a los participantes sobre los asuntos abordados por el mecanismo de manera clara, confiable y oportuna.
		Deliberación	- Los participantes tienen confianza, hay reconocimiento mutuo y disposición a escuchar a los otros. - Se logró consenso y acuerdo sobre los asuntos abordados a lo largo del proceso. - Los participantes están satisfechos con las decisiones o acuerdos.
		Transparencia	Se generó y difundió información sobre los participantes, actividades y productos generados en el proceso.
		Rendición de cuentas	- Los participantes informaron sobre el desempeño del mecanismo. - Los participantes recibieron retroalimentación sobre los resultados del mecanismo por parte de actores sociales externos.
	Resultados	Incidencia efectiva	Los productos generados por el mecanismo tienen un efecto en la política o gestión pública, ya sea en la incorporación, la modificación o la eliminación de un curso de acción por parte de los actores gubernamentales competentes.
		Construcción de capacidades	- Los participantes aumentaron su capacidad para tomar parte en procesos participativos. - Los participantes ganaron conocimiento y entendimiento de los asuntos en cuestión.
		Legitimidad	Las decisiones públicas incorporan los intereses y necesidades de los grupos o sectores afectados.
		Confianza	Los participantes volverían a involucrarse en otros procesos participativos convocados por la misma institución responsable.
		Efectividad	- Los participantes están satisfechos con el desempeño del mecanismo en función de su objetivo. - Los participantes perciben que los beneficios de la participación exceden los costos de ésta.

Para realizar el análisis del diseño institucional de los Comités se recopiló información mediante la técnica de revisión documental.

En el caso de los Comités la base normativa está compuesta por los siguientes instrumentos: LGEEPA; Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (Reglamento); Convenios de Coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales

(según corresponda); y los Reglamentos internos de los Comités.

Para realizar el análisis de la operación de los Comités se recopiló información mediante la técnica de revisión documental. En este sentido, el registro documental de las sesiones de los Comités se llevó a cabo a través del orden del día con los asuntos a tratar, la lista de los asistentes y el acta. Asimismo, existen otros documentos en

las Bitácoras Ambientales de los respectivos procesos de OET tales como los estudios técnicos e informes con los resultados de los talleres sectoriales regionales, los cuales permiten obtener información sobre la operación de estas instancias colegiadas. Además, se complementó el análisis con una encuesta a los participantes de los sectores público, privado y sociedad civil de ambos órganos internos (ejecutivo y técnico) del Comité

del Pacífico Norte con el propósito de obtener información y profundizar en diversos aspectos (representatividad, deliberación, incidencia, legitimidad) a partir de su experiencia.⁸

A continuación se presentan los resultados del análisis del diseño institucional y de la operación de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.

⁸ Cabe señalar que sólo se aplicó la encuesta a este Comité debido a que es el único mecanismo que estuvo activo recientemente (última sesión registrada el 5 de octubre de 2015). Los otros Comités (Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe, Pacífico Centro Sur) no han tenido actividades recientemente (seis años a la fecha), por lo que se decidió no aplicar la encuesta en estos casos, por la lejanía de la experiencia y por la dificultad para localizar a los participantes.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS COMITÉS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO



En este apartado se presentan los resultados del análisis del diseño institucional de los Comités vistos como un MPC a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las características del diseño institucional de los Comités de Ordenamiento Ecológico?
- ¿En qué medida el diseño institucional del mecanismo incorpora los principios y estándares de participación ciudadana?

Asimismo, en este apartado se describen otros MPC que operan de manera complementaria a los Comités, los cuales forman parte del componente participativo del Proceso de Ordenamiento Ecológico tales como los talleres sectoriales y de validación, así como las consultas públicas y los foros regionales.

Base normativa

Los Comités son instancias de coordinación intergubernamental e interinstitucional. De manera genérica, el componente participativo en los Comités cuenta con una base normativa compuesta por los siguientes instrumentos:

- LGEEPA.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (Reglamento).
- Convenios de Coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales (según corresponda).
- Reglamentos internos de los Comités.

Esta base normativa determina que el MPC de los Comités es institucionalizado, ya que la principal característica de dicho mecanismo es estar constituido en normas jurídicas, así como una serie de obligaciones y atribuciones derivadas de éstas para las autoridades responsables de implementar los procesos participativos asociados al OET.

Cabe señalar que, por la naturaleza compleja y altamente especializada de los procesos de OET, la propia base normativa establece, además de los Comités, otros mecanismos de participación como son los talleres sectoriales y de validación (etapa de formulación), las consultas públicas y los foros regionales (etapa de expedición), acciones conjuntas entre autoridades y actores sociales,

así como acciones de inspección y vigilancia (etapa de ejecución).

A continuación se incluyen las bases y procedimientos de los mecanismos participativos que establecen los instrumentos legales y normativos como parte del Proceso de Ordenamiento Ecológico. En primer lugar, se anotan las bases generales que aplican a todos los procesos de OET. Posteriormente, se describen las bases específicas para cada tipo de ordenamiento (ya sea, general, regional, marino o local).

Bases generales

El Reglamento establece que el OET deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva la participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados (artículo 6). Esta es la base normativa que abre el espacio para que los actores sociales interesados o afectados participen en el proceso de OET.

También se identifica otro instrumento normativo, los Convenios de coordinación, los cuales tienen por objeto determinar las acciones, plazos y compromisos que integran la agenda del proceso de OET. Estos instrumentos generan obligaciones para las partes, y su incumplimiento conlleva consecuencias y sanciones para los responsables (artículo 10, Reglamento). Además, en sus anexos se establecen los procedimientos de participación social corresponsable que deberán instrumentarse en cada etapa del proceso de OET (artículo 9, Reglamento).

Particularmente, el Reglamento (artículos 68, 69 y 70) establece las bases generales sobre las principales funciones, la integración y la estructura de los Comités. Sin embargo, deja abierta la posibilidad para que, en cada proceso de OET, se definan las características del Comité correspondiente a través de los Convenios de Coordinación. Asimismo, se establece que cada Comité debe elaborar su reglamento interior, en el cual se establecerán los mecanismos y procedimientos para su funcionamiento (artículo 72).

El Reglamento señala que la Semarnat deberá incorporar a los programas de OET respectivos, los resultados de los procesos participativos. Asimismo, para la etapa de ejecución de los programas podrá establecer convenios de concertación con actores sociales y privados para la realización de acciones conjuntas.

En relación con el uso de recursos públicos para la realización de los distintos procesos de OET, el Reglamento (artículo 18) establece que la Semarnat tendrá la facultad de diseñar, aplicar y gestionar los instrumentos económicos establecidos en la LGEEPA (estímulos fiscales, fideicomisos, fondos, fianzas, así como autorizaciones, concesiones, licencias o permisos).

Por otra parte, el Reglamento reconoce la posibilidad de que los actores sociales participen en la vigilancia de los procesos de OET, aunque no define el mecanismo para hacerlo (artículo 13). Asimismo, establece la obligación de la Secretaría de fomentar la participación de actores sociales en las acciones de inspección y vigilancia del OET (artículo 78).

Bases específicas

Ordenamiento ecológico general del territorio

En el caso del ordenamiento ecológico general del territorio, el proceso se debe realizar conforme a lo establecido en la Ley de Planeación, y se debe promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas (artículo 20 bis, LGEEPA), a través de mecanismos de consulta con representantes de los grupos y sectores público, privado y social (artículo 25, Reglamento).

Cabe señalar que, en el caso del ordenamiento ecológico general del territorio, la normatividad no establece la creación de un Comité, sino un Grupo de Trabajo Intersecretarial donde participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con atribuciones vinculadas al ordenamiento (artículo 20, Reglamento). El Reglamento establece que se deberá realizar una consulta pública considerando los siguientes aspectos (artículo 27):

1. Publicar un aviso en el *Diario Oficial de la Federación*, en los diarios de mayor circulación nacional y en medios remotos o locales de comunicación electrónica, que señale el periodo y los lugares donde se pondrá a disposición del público la propuesta de programa de ordenamiento ecológico general del territorio.
2. Poner a disposición del público durante 60 días hábiles, en medios remotos o locales de comunica-

ción electrónica, en las oficinas centrales, estatales y regionales de la Secretaría y en las oficinas de sus órganos desconcentrados.

3. Establecer los espacios y los medios donde el público podrá manifestar sus observaciones.
4. Emitir los lineamientos conforme a los cuales se desarrollará el proceso de consulta pública, así como para la presentación, análisis y registro de las observaciones y propuestas que se reciban en la bitácora ambiental.
5. Analizar las observaciones que se presenten durante el proceso de consulta pública, a efecto de que se consideren en el programa, y en caso de ser desechadas, argumentar las razones técnicas o jurídicas.

Además, como parte del procedimiento para la realización de la consulta pública, se prevé la organización de foros regionales a través de los órganos de consulta creados a partir del artículo 159 de la LGEEPA.

Ordenamiento ecológico regional

En el caso de los procesos de OET regional, el Reglamento (artículo 38) señala que los convenios de coordinación deberán establecer las personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado y social que formarán parte del comité regional de ordenamiento ecológico respectivo.

Asimismo, indica que los Comités regionales son las instancias responsables de determinar los lineamientos y mecanismos para implementar las etapas de caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta, las cuales forman parte del conjunto de *estudios técnicos* para la formulación de los programas de OET. Para la etapa de *caracterización*, se establece (artículo 42) que es necesario identificar los intereses sectoriales y atributos ambientales a través de “mecanismos de participación social corresponsable”. Además, el producto final de la etapa de caracterización se debe someter a un proceso de consulta pública a través de talleres de planeación (artículo 47, fracción I).

En el caso de la propuesta de programa de OET regional, también deberá someterse a un proceso de consulta pública similar al que se realiza en el ordenamiento ecológico general del territorio, agregando la realización de una reunión pública de información con la participación de los gobiernos municipales que correspondan,

así como de los representantes de los grupos y sectores sociales y/o privados que incidan en el patrón de ocupación del territorio (artículo 47, fracción III).

Ordenamiento ecológico marino

En el caso del OET marino, los mecanismos participativos son similares que en los procesos de OET regional de competencia federal, es decir, aquellos en donde una región ecológica se ubica en el territorio de dos o más entidades federativas o donde se incluya un área natural protegida de competencia de la federación (artículo 20 bis 2, LGEEPA).

Por lo tanto, en el proceso de OET marino se firman convenios de coordinación en donde se establece las personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado y social que formarán parte del Comité correspondiente. Asimismo, se considera un proceso de consulta pública que involucra la realización de talleres de planeación para la etapa de caracterización, así como una reunión pública para la propuesta del programa de OET marino (artículo 53, Reglamento).

Ordenamiento ecológico local

En el caso del OET local, se establece que las leyes de las entidades federativas en la materia determinarán los procedimientos para la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de los programas respectivos considerando los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados, en todas las etapas del proceso. Esto incluye procedimientos de difusión y consulta pública, así como procedimientos de participación en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de OET (artículo 20 bis 5, LGEEPA).

Caracterización del mecanismo

La caracterización del mecanismo se lleva a cabo a partir de los siguientes aspectos: alcance, naturaleza, integración, composición, accesibilidad, temporalidad y modalidad de activación. Esto nos permite determinar qué tipo de MPC son los Comités. Para ello, lo primero que se analiza es la base normativa que consiste en los instrumentos jurídicos, legales y normativos, que establecen la creación de los mecanismos de par-

ticipación ciudadana así como sus características de diseño.

Alcance y naturaleza

En este apartado se analiza si el MPC de los Comités permite la incidencia directa o indirecta de los participantes (actores sociales) en los asuntos públicos a los cuales está enfocado, en este caso, en la elaboración, ejecución y evaluación del programa de OET respectivo. Asimismo, se analiza el tipo de naturaleza de la participación a través de este mecanismo, es decir, la lógica de relación entre actores sociales y gubernamentales.

De acuerdo con la base normativa, los Comités son un órgano colegiado de decisión y coordinación encargado de la realización de las acciones y los procedimientos para la elaboración, implementación, así como el seguimiento y la evaluación del proceso de OET, a través de sus órganos Ejecutivo y Técnico (Convenio de Coordinación).

Para identificar el *alcance* del mecanismo de participación de los Comités, se analiza el objeto, así como las funciones sustantivas (facultades) que se le atribuyen en la base normativa. En relación con el objeto del mecanismo, el Reglamento establece (artículo 69) que los Comités deberán tener las siguientes atribuciones:

- *Fomentar la articulación* del programa de OET respectivo con el programa de ordenamiento ecológico general del territorio.
- Verificar que en los procesos de OET, se observen las *disposiciones establecidas* en la normatividad aplicable.
- Verificar que los resultados del proceso de OET se inscriban en la *bitácora ambiental*, cuando cumplan con los requerimientos que se establezcan en el Subsistema Nacional de Información.
- *Sugerir la modificación* de los planes, los programas y las acciones sectoriales en el área de estudio y la suscripción de los convenios necesarios.

Estas atribuciones le otorgan un carácter a los Comités de instancias de coordinación y seguimiento de las acciones relativas al proceso de OET. Sin embargo, en los Convenios de Coordinación respectivos se establecen las facultades de los Comités:

- Establecer los *límites geográficos* que abarca el ordenamiento ecológico.

- Formular y ejecutar un *Programa de Trabajo* que incluya: i) objetivos y metas, acciones para su cumplimiento y los responsables de realización; ii) cronograma de actividades que deberá considerar los requisitos que se establece en la legislación.
- Formular una propuesta de *Modelo* de OET, así como las estrategias y los lineamientos ecológicos aplicables al mismo.
- Crear e instrumentar la *bitácora ambiental*.
- Identificar geográficamente: i) áreas donde ocurren actividades incompatibles; ii) áreas de atención prioritaria en la Región; iii) áreas de aptitud para la realización de las actividades propias de los sectores que inciden territorialmente en la Región y su zona costera.
- Determinar los *lineamientos ecológicos y las estrategias ecológicas* aplicables a las áreas identificadas.
- Coordinar, supervisar y dar seguimiento a los *estudios técnicos* señalados en la normatividad aplicable, y en su caso, validar la representatividad de los estudios existentes para formar parte de las bases técnicas del Programa.
- Fomentar la *congruencia* de los planes, programas y acciones sectoriales federales y estatales que inciden en el área que abarca el Programa.

Algunas de estas facultades le otorgan a los Comités un carácter de instancia de decisión sobre el proceso de OET, tales como *establecer* los límites geográficos, *formular* una propuesta de Modelo de OET, *determinar* los lineamientos ecológicos y las estrategias ecológicas aplicables a las áreas identificadas, así como *coordinar, supervisar y dar seguimiento* a los estudios técnicos señalados en la normatividad aplicable, y en su caso, *validar* la representatividad de los estudios existentes para formar parte de las bases técnicas del Programa.

Por lo anterior, se observa que los Comités tienen un alcance de incidencia directa y una naturaleza de tipo deliberativa, ya que son las instancias responsables de la toma de decisiones para la instrumentación de las acciones, procedimientos, estrategias y programas del proceso de OET.

Estructura

Para cada órgano se determina una serie de funciones sustantivas. En el caso del órgano ejecutivo, sus funciones son:

- *Verificar* que a lo largo del proceso de OET se cumpla con lo establecido en la normatividad.
- *Instituir los mecanismos* que promuevan la participación social corresponsable en el proceso de OET.
- *Conformar la agenda ambiental* a partir de la identificación de los conflictos ambientales regionales que deban ser considerados en el proceso de OET.
- Solicitar al Órgano Técnico la *coordinación, supervisión y seguimiento de los estudios, análisis o la información* necesaria para la toma de decisiones en el proceso de OET correspondiente.
- Analizar las propuestas que se generen por el Órgano Técnico, para *determinar su integración* al Programa de OET correspondiente.
- *Analizar, discutir y aprobar los lineamientos ambientales* que proponga el Modelo de OET para promover la sustentabilidad del desarrollo de la zona correspondiente.
- Promover mediante acciones concretas la *congruencia de los planes, programas y acciones sectoriales* con los lineamientos y estrategias ecológicas del Programa de OET correspondiente.
- Analizar y promover la *congruencia y compatibilidad de los proyectos de obra pública*, así como de las actividades con incidencia territorial con los lineamientos ecológicos y las estrategias ecológicas del Programa de OET.

En el caso del órgano técnico, las funciones específicas son las siguientes:

- Establecer las *bases para la delimitación* de la extensión territorial que deberá considerarse como área de estudio para el OET.
- Identificar y analizar los *estudios existentes* para considerar la viabilidad de integrarlos como parte de las bases técnicas del Programa.
- Sugerir al Órgano Ejecutivo la realización de los *estudios específicos* que se requieran dentro del OET.

- Presentar la *información técnica* que aporte los elementos necesarios para la toma de decisiones del Órgano Ejecutivo, consultando a los especialistas (académicos y expertos empíricos) que puedan generar o aportar dicha información y experiencia.
- Evaluar la calidad de los *estudios técnicos* a través de un mecanismo de revisión por pares.
- Identificar a los *especialistas* encargados de la revisión por pares de los estudios técnicos, quienes deberán evaluar la calidad y vigencia de la información y análisis presentados.
- Verificar que la formulación del Programa cumpla con lo establecido en la normatividad.
- Proponer *lineamientos y estrategias ecológicas* que maximicen el consenso y minimicen los conflictos ambientales en la región.
- Evaluar los posibles escenarios que permitan alcanzar un *patrón de ocupación sustentable* del territorio en la región.
- Proponer el *Modelo de OET*, así como las estrategias ecológicas aplicables al mismo.
- Sugerir la *actualización* del Programa de OET en los términos que se establecen en la normatividad correspondiente.
- Asegurar que los estudios técnicos y el Programa de OET se apeguen a los *lineamientos y estándares* establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para ser incorporados al Sub-sistema de Información sobre OET.
- Vigilar que toda la *información referente* al Proceso de Ordenamiento Ecológico se inscriba en la *bitácora ambiental*.

Para realizar todas estas funciones, se prevé que el órgano técnico puede formar *comisiones técnicas temporales* para atender temas específicos. En el caso del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe, la estructura del órgano técnico también incluye dos grupos de trabajo para atender los requerimientos técnicos de los dos tipos de OET abordado (Reglamento interno del COE, artículo 20):

- Grupo de Trabajo para el Ordenamiento Marino.

- Grupo de trabajo para el Ordenamiento Regional de la Zona Costera.

Es preciso señalar que la participación ciudadana a través del órgano técnico de los Comités tiene un alcance de incidencia indirecta y una naturaleza de tipo consultiva, ya que es la instancia responsable de generar los insumos técnicos del proceso de ordenamiento ecológico que serán sometidos a la aprobación del órgano ejecutivo.

Integración

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento (artículo 68), los Comités tienen una base de integración *mixta* ya que se debe incluir la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social.

No obstante, en los Convenios de Coordinación sólo se contempla una integración de tipo asociativa, esto es, de representantes de instituciones de los distintos órdenes de gobierno (según sea el tipo de ordenamiento), así como de los sectores privado y de la sociedad civil, dejando la posibilidad de que personas participen a título individual sólo en calidad de invitados. Por otra parte, se observa que los Comités son un mecanismo *acotado* en términos de la cantidad de personas que pueden participar, ya que es un mecanismo de tipo órgano o cuerpo colegiado por nombramiento.

En el caso de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional a continuación se presenta la integración de cada órgano interno; cabe señalar que no se consideran los *invitados permanentes* ya que no cuentan con derecho a voto y no forman parte de las decisiones de los Comités.

Como se observa, cada Comité cuenta con una integración específica con representantes de dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno, representantes del sector privado (productivo) y de la sociedad civil.

Cuadro 1. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte

Órgano Ejecutivo		Número de representantes	Órgano Técnico	Número de representantes
Gobierno federal	Representante de la Secretaría de Gobernación	1	Representante de la Secretaría de Gobernación	1
	Representante de la Secretaría de Marina	1	Representante de la Secretaría de Marina	1
	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1
	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
	Representante de la Secretaría de Economía	1	Representante de la Secretaría de Economía	1
	Representante de la Secretaría de Energía	1	Representante de la Secretaría de Energía	1
	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1
	Representante de la Secretaría de Turismo	1	Representante de la Secretaría de Turismo	1
	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1
	Representante de Petróleos Mexicanos	1	Representante de Petróleos Mexicanos	1
	Representante de la Comisión Federal de Electricidad	1	Representante de la Comisión Federal de Electricidad	1
Gobiernos estatales	Representante del estado de Baja California	1	Representante del estado de Baja California	1
	Representante del estado de Baja California Sur	1	Representante del estado de Baja California Sur	1
Gobiernos municipales	Representante de los gobiernos municipales de la costa occidental del estado de Baja California	1	-	-
	Representante de los gobiernos municipales de la costa occidental del estado de Baja California Sur	1	-	-
Sociedad civil	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Noroeste	1	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del estado de Baja California (Academia)	1
	Representante del sector social	1	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del estado de Baja California Sur (Academia)	1
	Representante del sector académico	1	Representante del Sector Conservación	1
Sector privado	Representante del sector productivo	1	Representante del Sector Pesca Industrial	1
	-	-	Representante del Sector Pesca Ribereña	1
	-	-	Representante del Sector Acuicultura	1
	-	-	Representante del Sector Minería	1
	-	-	Representante del Sector Turismo	1
	-	-	Representante del Sector Transportación Marítima	1
	-	-	Representante del Sector Agropecuario	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte (2009).

Cuadro 2. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Centro Sur

	Órgano Ejecutivo	Número de representantes	Órgano Técnico	Número de representantes
Gobierno federal	Representante de la Secretaría de Gobernación	1	Representante de la Secretaría de Gobernación	1
	Representante de la Secretaría de Marina	1	Representante de la Secretaría de Marina	1
	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1
	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
	Representante de la Secretaría de Economía	1	Representante de la Secretaría de Economía	1
	Representante de la Secretaría de Energía	1	Representante de la Secretaría de Energía	1
	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1
	Representante de la Secretaría de Turismo	1	Representante de la Secretaría de Turismo	1
	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1
	Representante de Petróleos Mexicanos	1	Representante de Petróleos Mexicanos	1
	Representante de la Comisión Federal de Electricidad	1	Representante de la Comisión Federal de Electricidad	1
Gobiernos estatales	Representante del estado de Jalisco	1	Representante del estado de Jalisco	1
	Representante del estado de Colima	1	Representante del estado de Colima	1
	Representante del estado de Michoacán	1	Representante del estado de Michoacán	1
	Representante del estado de Guerrero	1	Representante del estado de Guerrero	1
	Representante del estado de Oaxaca	1	Representante del estado de Oaxaca	1
Sociedad civil	Representante del estado de Chiapas	1	Representante del estado de Chiapas	1
	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Sur-sureste	1	Representantes del sector académico de cada estado (Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas)	6
	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Occidente	1	Representante de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Región Occidente	1
	-	-	Representante de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Región Sur	1
	-	-	Representante del Sector Conservación	1
Sector privado	-	-	Representante del Sector Grupos Indígenas	1
	-	-	Representante del Sector Pesca Industrial	1
	-	-	Representante del Sector Pesca Deportiva	1
	-	-	Representante del Sector Pesca Ribereña	1
	-	-	Representante del Sector Acuacultura	1
	-	-	Representante del Sector Minería	1
	-	-	Representante del Sector Turismo	1
	-	-	Representante del Sector Transportación Marítima	1
	-	-	Representante del Sector Maricultura	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interno del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Centro Sur (2011).

Cuadro 3. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de California

	Órgano Ejecutivo	Número de representantes	Órgano Técnico	Número de representantes
Gobierno federal	Representante de la Secretaría de Gobernación	1	Representante de la Secretaría de Gobernación	1
	Representante de la Secretaría de Marina	1	Representante de la Secretaría de Marina	1
	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1
	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1
	Representante de la Secretaría de Turismo	1	Representante de la Secretaría de Turismo	1
	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1
	Representante de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	1	Representante de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	1
	-	-	Representante del Poder Legislativo Federal	1
Gobiernos estatales	Representante del estado de Baja California	1	Representante del estado de Baja California	1
	Representante del estado de Baja California Sur	1	Representante del estado de Baja California Sur	1
	Representante del estado de Nayarit	1	Representante del estado de Nayarit	1
	Representante del estado de Sinaloa	1	Representante del estado de Sinaloa	1
	Representante del estado de Sonora	1	Representante del estado de Sonora	1
Gobiernos municipales	Representante de los gobiernos municipales costeros en el área de estudio	1	-	-
	Representante por estado de los gobiernos municipales costeros en el área de estudio	5	-	-
Sociedad civil	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Noroeste	1	Representantes del sector académico de cada estado de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora)	5
	-	-	Representante del Sector Grupos Indígenas	1
	-	-	Representante del Sector Conservación	1
Sector privado	-	-	Representante del Sector Pesca Industrial	1
	-	-	Representante del Sector Pesca Ribereña	1
	-	-	Representante del Sector Turismo	1
	-	-	Representante del Sector Acuicultura	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interno del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California (2004).

Cuadro 4. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe

Órgano Ejecutivo		Número de representantes	Órgano Técnico	Número de representantes
Gobierno federal	Representante de la Secretaría de Gobernación	1	Representante de la Secretaría de Gobernación	1
	Representante de la Secretaría de Marina	1	Representante de la Secretaría de Marina	1
	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1	Representante de la Secretaría de Desarrollo Social	1
	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
	Representante de la Secretaría de la Reforma Agraria	1	Representante de la Secretaría de la Reforma Agraria	1
	Representante de la Secretaría de Energía	1	Representante de la Secretaría de Energía	1
	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1	Representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1
	Representante de la Secretaría de Turismo	1	Representante de la Secretaría de Turismo	1
	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1
	Representante de Petróleos Mexicanos	1	Representante de Petróleos Mexicanos	1
	Representante de la Comisión Federal de Electricidad	1	Representante de la Comisión Federal de Electricidad	1
	-	-	Representante del Poder Legislativo Federal	1
Gobiernos estatales	Representante del gobierno del estado de Veracruz	1	Representante del gobierno del estado de Veracruz	1
	Representante del gobierno del estado de Tabasco	1	Representante del gobierno del estado de Tabasco	1
	Representante del gobierno del estado de Campeche	1	Representante del gobierno del estado de Campeche	1
	Representante del gobierno del estado de Yucatán	1	Representante del gobierno del estado de Yucatán	1
	Representante del gobierno del estado de Quintana Roo	1	Representante del gobierno del estado de Quintana Roo	1
	Representante del gobierno del estado de Tamaulipas	1	Representante del gobierno del estado de Tamaulipas	1
Sociedad civil	Representante del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable	1	Representante del sector académico de cada estado de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas)	6
	-	-	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Región Sureste	1
	-	-	Representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Tamaulipas	1
	-	-	Representante del Sector Conservación	1
Sector privado	-	-	Representante del Sector Pesca Industrial	1
	-	-	Representante del Sector Acuacultura	1
	-	-	Representante del Sector Pesca Ribereña	1
	-	-	Representante del Sector Turismo	1
	-	-	Representante del Sector Comunicaciones y Transportes	1
	-	-	Representante del Sector Actividades Extractivas	1
	-	-	Representante del Sector Agropecuario	1
	-	-	Representante del Sector Asentamientos Humanos	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interno del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe.

Composición

Los Comités están compuestos mayoritariamente por representantes de dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno (actores gubernamentales). En el caso de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional, hubo algunas variantes en la composición, sin embargo, predominaron los actores gubernamentales sobre los actores privados y de la sociedad civil. Asimismo, la composición se definió en función de la estructura del mecanismo, es decir, hubo algunos participantes no gubernamentales que sólo estuvieron en el órgano técnico. En la gráfica 3 se presentan los porcentajes que reflejan la composición de los Comités por cada órgano interno, considerando el sector general ya sea público, privado o sociedad civil.

Estas cifras confirman la característica sobre el diseño de los Comités de ser principalmente instancias

de coordinación entre los órdenes de gobierno involucrados en el proceso de ordenamiento ecológico, ya que el sector público predomina en la composición de ambos órganos internos. Llama la atención que, en todos los casos, el *órgano ejecutivo* estuvo compuesto por una mayoría abrumadora del sector público respecto a la sociedad civil y al sector privado: 95% en Golfo de California; 94.4% en Golfo de México y Mar Caribe; 89.5% en Pacífico Centro Sur; y 78.9% en Pacífico Norte, respectivamente. Por su parte, la sociedad civil tuvo la siguiente participación en el órgano ejecutivo: 5% en Golfo de California; 5.9% en Golfo de México y Mar Caribe; 10.5% en Pacífico Centro Sur; y 15.8% en Pacífico Norte, respectivamente. Por último, el sector privado tuvo la siguiente participación en el órgano ejecutivo: 5.3% en Pacífico Norte, mientras que, en Golfo de California, Golfo de México y Pacífico Centro Sur el sector privado no conformó el órgano ejecutivo.

Gráfica 3. Composición del Órgano Ejecutivo y Técnico de los Comités por sector general



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el *órgano técnico*, el sector público tuvo la siguiente participación: 56% en Golfo de California; 51.4% en Golfo de México y Mar Caribe; 48.6% en Pacífico Centro Sur; y 56.5% en Pacífico Norte. Por su parte, la sociedad civil tuvo la siguiente participación en el *órgano técnico*: 28% en Golfo de California; 25.7% en Golfo de México y Mar Caribe; 28.6% en Pacífico Centro Sur; y 13% en Pacífico Norte, respectivamente. Finalmente, el sector privado tuvo la siguiente participación en el *órgano técnico*: 16% en Golfo de California; 22.9% en Golfo de México y Mar Caribe; 22.9% en Pacífico Centro Sur; y 30.4% en Pacífico Norte.

Accesibilidad

En relación con la accesibilidad para participar en los Comités, se observa que es un mecanismo en el cual se definen los participantes no gubernamentales por invitación directa de las instituciones de gobierno involucradas en los Convenios de Coordinación. Primero se hace la invitación a los representantes de los sectores privado y de la sociedad civil (según corresponda) para integrar el *órgano ejecutivo* de los Comités. Una vez instalado el *órgano ejecutivo*, se definen los sectores productivos y de la sociedad civil que formarán parte del *órgano técnico*, se identifican a los representantes de dichos sectores y se realizan las invitaciones correspondientes. En este sentido, en el Reglamento interno de los Comités se señala que cada uno de los sectores productivos y de la sociedad civil que forman parte del *órgano técnico* deberá definir los mecanismos para elegir a su representante, el cual podrá ser rotado anualmente.

Por otra parte, el perfil de los participantes no gubernamentales está definido por las siguientes características: 1) representatividad sectorial, 2) representatividad territorial y, 3) especialización temática. En el caso de la representatividad territorial (cuadro 5, tablas de integración), las personas participantes tienen que ser integrantes de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (en tanto que es un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado del sector ambiental federal integrado con un enfoque sectorial y territorial). Por su parte, para la representatividad sectorial en cada Comité, a continuación se identifican las diversas categorías utilizadas en los distintos casos:

De manera general, en los *órganos técnicos* se incluyeron los sectores productivos de pesca, acuacultura y

turismo, así como al sector académico y el de conservación. Cabe resaltar la denominación utilizada para el sector de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), ya que “conservación” sólo alude a un tipo de organización relacionada con el medio ambiente, pero no es abarcativa de la diversidad de OSC que trabajan con enfoques más complejos que la conservación vinculados al OET (por ejemplo, aprovechamiento sustentable, derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas).

Asimismo, llama la atención los diferentes perfiles sectoriales de las personas que forman parte del *órgano técnico* de los Comités, ya que cada región tiene sus particularidades. Por ejemplo, en Pacífico Norte y en Golfo de México y Mar Caribe se incorpora el sector agropecuario; el sector minería no se incluye en Golfo de California; y, en el caso de Golfo de México y Mar Caribe se incluye el sector de asentamientos humanos.

Por último, otra característica del perfil de los participantes no gubernamentales es la especialización temática. Para participar en el *órgano técnico* de los Comités, el Reglamento Interno establece que tanto los representantes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS), que fungirán como enlaces, como el representante regional de cada uno de los sectores especificados deberán preferentemente: a) contar con experiencia y/o con publicaciones en el tema de manejo de recursos naturales (marinos y terrestres) o de planeación territorial, y b) conocer el área de estudio.

Temporalidad

En relación con la temporalidad del mecanismo, se observa que los Comités tienen una operación permanente ya que una vez que se inicia el proceso de ordenamiento ecológico con la formulación y expedición del Programa correspondiente, la actividad continúa en las etapas de ejecución, evaluación y modificación, de forma cíclica.

Modalidad de activación

En el caso de la modalidad de activación, se observa que el mecanismo se activa de forma presencial, ya que todas las actividades realizadas por los Comités se llevan a cabo con la presencia de las personas participantes. En este sentido, no se identificaron procedimientos y actividades que contemplaran herramientas digitales.

Cuadro 5. Perfil por representatividad sectorial de los participantes no gubernamentales de los Comités

Sector	Golfo de California	Pacífico Norte	Pacífico Centro Sur	Golfo de México y Mar Caribe
Privado	Pesca industrial Pesca ribereña Acuacultura Turismo	Pesca industrial Pesca ribereña Acuacultura Turismo Minería Transportación marítima Agropecuaria Productivo*	Pesca industrial Pesca deportiva Pesca ribereña Acuacultura Maricultura Turismo Minería Transportación marítima	Pesca industrial Pesca ribereña Acuacultura Turismo Comunicaciones y transportes Actividades extractivas Agropecuaria Asentamientos humanos
Sociedad civil	Grupos Indígenas Conservación Académico (a través de los CCDS)	Social* Académico* Conservación*	Grupos Indígenas Conservación Académico (a través de los CCDS)	Académico Conservación

* Estos sectores forman parte del órgano ejecutivo del Comité correspondiente. Todos los demás forman parte del órgano técnico de los Comités correspondientes.

Principios y estándares en el diseño de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional

En esta sección se analiza el diseño de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional en función de una serie de principios y estándares asociados al derecho humano a la participación ciudadana. Para ello, se busca responder a la pregunta: ¿en qué medida el diseño institucional del mecanismo incorpora los principios y estándares de participación ciudadana?

Los aspectos que se analizan son: representatividad, inclusión, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad, horizontalidad, autonomía, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas.

Representatividad

La representatividad en el diseño tiene que ver, por un lado, con la diversidad de grupos y sectores sociales afectados directa o indirectamente por el asunto público o la materia sobre la que incide el mecanismo, que están reconocidos en su integración o a quienes se les convoca a participar. Por otro lado, tiene que ver con el método de selección que se considera en el diseño del

mecanismo, esto es, de qué manera se definen a las personas que fungen como representantes de los sectores o grupos sociales reconocidos en su integración ya que debe existir un reconocimiento amplio por parte de cada sector o grupo social.

En el caso de los OET marino y regional, la diversidad de grupos y sectores sociales integrados en los Comités está definida en función de las características socio-económicas de cada región, esto es, por los conflictos ambientales y el tipo de actividades a fomentar como alternativas de aprovechamiento sustentable. En relación con el sector privado, como se observó en el cuadro 4 (tablas de integración), en el Comité del Golfo de México y Mar Caribe así como en el Comité del Pacífico Centro Sur fue donde más sectores productivos se integraron (8 sectores), le siguió el Comité del Pacífico Norte (7 sectores), y el Comité del Golfo California (4 sectores). En el caso del sector sociedad civil, se incluyeron a los sectores académico y de conservación; los grupos indígenas se incluyeron en los Comités del Golfo de California y del Pacífico Centro Sur.

Dado que el OET es un proceso complejo que incorpora un enfoque multicriterio y multiobjetivo (Arriaga y Córdova, 2006), se requiere un mapeo de actores específico para determinar la diversidad de grupos y sectores sociales afectados o interesados en el proceso, no sólo desde la perspectiva de aquellos que inciden en la distri-

bución de las actividades y uso del suelo, sino también desde la perspectiva de aquellos actores que tienen un interés directo o indirecto en el proceso de ordenamiento (organizaciones de derechos humanos, organizaciones de base territorial, comunidades locales).

Respecto al método de selección de los representantes de los sectores y grupos sociales en los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional, el Reglamento interior señala que cada sector productivo y de la sociedad civil definirá los mecanismos para elegir a sus representantes. Sin embargo, no se identificó evidencia documental donde se registre el mecanismo de representación para cada caso. El no tener claro cuáles son tales mecanismos afecta la representatividad de las personas que participan por los sectores productivos y de la sociedad civil. En todo caso, estas personas son representativas de determinados sectores sociales, pero para fines de garantizar el principio de representatividad, no se les puede denominar representantes.

Inclusión

La inclusión en el diseño de los MPC institucionalizados tiene que ver con las medidas consideradas para la participación de grupos en condición de vulnerabilidad como pueden ser jóvenes, mujeres o población perteneciente a pueblos indígenas.⁹ En este sentido, se observa que los Comités del Golfo de California y del Pacífico Centro Sur consideraron en la integración de sus respectivos órganos técnicos a grupos indígenas. Cabe resaltar que, en el caso del Comité del Golfo de California, se instaló una Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas con el objeto de crear un mecanismo de participación legítimo de los pueblos indígenas en el órgano técnico correspondiente. La Comisión estuvo integrada de la siguiente manera:

- Presidencia del órgano ejecutivo
- Presidencia del órgano técnico
- Representantes designados por cada uno de los siguientes pueblos:
 - Jiakim-Yaqui
 - Cuapaá-Cucapá

- Comca'ac-Seri
- Yoreme-Mayo
- Wixarika-Huichol

De acuerdo con el Reglamento Interno de dicha Comisión, se señala que en la elección de los representantes de cada pueblo se respetarán los usos y costumbres de cada uno. Asimismo, el representante de los Pueblos Indígenas ante el órgano técnico del Comité será rotado cada dos años entre los pueblos de esta Comisión.

Con relación a otros grupos en condición de vulnerabilidad tales como mujeres y jóvenes (normalmente vinculados a los asuntos ambientales), no se identificaron esquemas, dispositivos o medidas específicas para incluirlos en las actividades y decisiones de los Comités.

Tampoco se identificaron esquemas de inclusión de grupos de adultos mayores o personas con discapacidad. Esta situación reduce el grado de inclusión de este mecanismo de participación ciudadana.

Igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación refiere a si el acceso al mecanismo está determinado por alguna condición o característica social (género, edad, etnia, religión) de las personas que pueda ser discriminatoria, considerando excepcionalmente los casos donde el mecanismo se integra por el criterio de representación de sectores o grupos sociales específicos.

En el caso de los Comités, el perfil de los integrantes especifica ciertas características de los participantes no gubernamentales, tales como especialización y representatividad, que no se consideran discriminatorias dada la naturaleza compleja y técnica del proceso de ordenamiento ecológico. Además, como parte de la etapa de expedición del programa de ordenamiento ecológico, se considera la realización de una consulta pública donde cualquier persona interesada, aunque no tenga las características señaladas, puede participar.¹⁰

⁹ En el Proyecto 89477 se utiliza el término pueblos originarios, sin embargo, en la base normativa y la literatura sobre los Comités de Ordenamiento Ecológico se utiliza el término "pueblos indígenas", por lo que se retoma este último para los fines de este documento.

¹⁰ En este sentido, hay que considerar que la publicación de la convocatoria de la consulta pública en medios impresos puede implicar una discriminación indirecta sobre las personas que no saben leer o no tienen acceso a periódicos, o que no tienen recursos para trasladarse a las oficinas gubernamentales.

Autonomía

Para analizar el principio de autonomía en el diseño de los Comités se consideran los siguientes criterios:

1. El mecanismo está compuesto mayoritariamente por la sociedad civil.
2. El mecanismo se integró mediante convocatoria pública, ya sea abierta o con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable.
3. El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) la remoción de integrantes.
4. El mecanismo prevé que los participantes aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) el reglamento interno, la agenda y el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, y la invitación a otros actores a las actividades del mecanismo.

Respecto al primer criterio, como se establece en los Convenios de Colaboración y los Reglamentos internos respectivos, los Comités están compuestos mayoritariamente por representantes de dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno. Esta situación pone en desventaja a los actores sociales y privados ya que el peso de las decisiones sobre la operación del mecanismo recae en los actores gubernamentales.

Respecto al segundo criterio, en el caso de los participantes no gubernamentales, los Comités se integran por un mecanismo de selección independiente de la institución responsable (en este caso, la Semarnat). Lo anterior contribuye a la autonomía del mecanismo, siempre y cuando dicho mecanismo de selección independiente sea transparente y adecuado para cada sector o grupo social.

En relación con el tercer criterio, en los Comités se prevé la remoción de los integrantes (titulares y suplentes) del órgano técnico por ausencias en las sesiones. No obstante, no se identificó en el diseño del mecanismo un procedimiento de remoción en caso de incumplimiento de otras responsabilidades o reglas de participación. En cualquier caso, en los Comités no está prevista la remoción de integrantes por decisión del propio órgano colegiado, por lo tanto, no es posible valorar este criterio de autonomía.

Con relación al cuarto criterio, por diseño los Comités tienen la facultad para aprobar su reglamento interno, la agenda de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, y la invitación a otros actores a las sesiones. No obstante, hay que considerar que los Comités tienen una composición mixta en donde participa la sociedad civil de forma minoritaria en el órgano ejecutivo que es la instancia donde se toman las decisiones de organización interna del Comité.

Con estos elementos es posible determinar que los Comités cumplen parcialmente con el principio de autonomía ya que su composición es mayoritariamente de actores gubernamentales, lo que afecta la probabilidad de que los actores sociales activen el mecanismo y tomen decisiones sobre su operación.

Corresponsabilidad

En relación con las responsabilidades de los participantes de los Comités, particularmente los no gubernamentales, el Reglamento interno señala que los integrantes deberán realizar las siguientes acciones:

- Participar en las sesiones.
- Proporcionar la información de su competencia para llevar a cabo el OET.
- Emitir de manera clara y concisa sus sugerencias, comentarios, propuestas o dudas sobre los temas del orden del día.
- Establecer las bases, criterios y mecanismos a que se sujetará el proceso de consulta pública del Programa de Ordenamiento Ecológico.
- Proponer al Secretario los temas a incluir en el orden del día.
- Proponer al Presidente, en caso de ser necesario, la realización de las sesiones extraordinarias que se requieran para atender de manera eficiente los asuntos de la competencia del Comité.
- Revisar y aprobar las actas resultantes de cada sesión.
- Revisar y aprobar el informe anual.

Asimismo, se establecen las siguientes responsabilidades:

- Asistir a todas las sesiones.
- Preparar sus intervenciones con material de sustento, que deberán proporcionar a los demás miembros del órgano (Órgano Técnico).

- Nombrar a un representante titular y un suplente que deberán acreditarse ante el Presidente del Órgano Ejecutivo (para dependencias y entidades del gobierno).
- Mantenerse al corriente de las discusiones y la información presentada en las sesiones o enviada electrónicamente.

Respecto a la continuidad de la participación, el Reglamento interno señala que por la naturaleza técnica del trabajo y la complejidad de la zona de estudio, en el caso del Órgano Técnico la continuidad en la asistencia de los integrantes es muy importante. Si bien hay suplentes, es preferible que asista la misma persona a todas las sesiones y es preferible también que no rote con frecuencia el titular.

En este sentido, se observa que en los Comités existen responsabilidades y reglas de participación claramente definidas lo que abona al cumplimiento del principio de corresponsabilidad de los participantes, particularmente aquellos no gubernamentales.

Horizontalidad

Para analizar la incorporación del principio de horizontalidad en los Comités, se toman en cuenta los siguientes criterios:

- Todos los participantes cuentan con los mismos derechos / oportunidades para participar (incluye actores sociales y gubernamentales).
- Hay igualdad de oportunidades para todos los participantes para los nombramientos internos (esto incluye actores gubernamentales y sociales).
- Se prevé la rotación entre los participantes de las posiciones de coordinación o dirección del mecanismo.

Los Comités cuentan con una estructura definida por dos órganos: ejecutivo y técnico. Cada órgano cuenta con funciones específicas siendo el ejecutivo la instancia responsable de la toma de decisiones, mientras que el técnico se encarga de generar los insumos para la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico.

A su vez, cada órgano cuenta con un presidente y un secretario. El presidente de cada órgano tiene funciones específicas que le otorgan derechos especiales respecto al resto de los participantes:

- Presidir las reuniones del Órgano respectivo.
- Representar al Comité en asuntos relacionados con las funciones del mismo, ante autoridades o particulares que lo soliciten.
- Programar el calendario de las sesiones en coordinación con el Secretario.
- Establecer los asuntos que se incluirán en el orden del día de cada sesión.
- Diseñar, con la participación del Secretario, los mecanismos mediante los cuales se desahogarán los puntos del orden del día.
- Someter a la consideración de las autoridades competentes los acuerdos alcanzados.
- Dirigir y moderar los debates durante las sesiones.
- Convocar por su propio derecho, o a solicitud de los miembros del Comité, a sesiones extraordinarias.
- Invitar por su propio derecho, o a solicitud de los miembros del Comité, a representantes de las instituciones, dependencias y otros organismos relacionados con el tema a tratar.
- Resolver en general los asuntos relativos al funcionamiento del Órgano respectivo y dictar las disposiciones necesarias para su operación eficiente.

Cabe señalar que en los Comités del Pacífico Norte y del Pacífico Centro Sur, los Convenios de Coordinación respectivos establecen que la presidencia del órgano ejecutivo recae en el representante de la Semarnat, mientras que la presidencia del órgano técnico recae en el representante del INECC.

Respecto a los derechos de los participantes en el Reglamento interno se señala que en las sesiones del Comité se buscará que las decisiones sean tomadas de manera consensuada y de no alcanzarse un acuerdo, las decisiones serán tomadas a través de votación. En las sesiones de los órganos ejecutivo y técnico los integrantes tienen voz y voto. Los invitados permanentes sólo tienen derecho a voz. En caso de empate la Semarnat tiene voto de calidad en ambos órganos internos.

Con estos elementos se puede determinar que en los Comités no todos los participantes cuentan con los mismos derechos/oportunidades para participar (diferencias significativas en términos de alcance de la participación entre el órgano ejecutivo y técnico). Tampoco existe igualdad de oportunidades para acceder a los nombramientos internos, como es el caso de la presidencia de los órganos internos ya que esta posición se

asigna a un representante del gobierno. Y, por último, tampoco se prevé un mecanismo de rotación entre los participantes (particularmente los no gubernamentales) para ocupar esta posición. Por lo tanto, se determina que los Comités no cumplen con el principio de horizontalidad.

Cabe señalar que en el caso de la posición de secretario, resulta de gran utilidad que sea ocupada por un representante de la institución responsable del mecanismo, sin que esto afecte el principio de horizontalidad.

Transversalidad

Para identificar la incorporación del principio de transversalidad en el diseño de los Comités, se observa si está vinculado con otros mecanismos de participación ciudadana, ya sea a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa.

Por diseño los Comités se articularon con los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS).¹¹ Asimismo, como parte del Proceso de Ordenamiento Ecológico en la etapa de formulación y expedición del programa correspondiente, se consideran otros mecanismos de participación ciudadana tales como los talleres sectoriales regionales, las consultas públicas y foros regionales.

En este sentido, existen otros mecanismos de participación ciudadana con los que se pueden articular los Comités con miras a optimizar la participación de los actores sociales y de los propios procesos participativos, evitando duplicar procesos de organización interna y aquellos propios del ordenamiento ecológico, como la generación de insumos para determinar los lineamientos y las estrategias ecológicas. Como ejemplos de mecanismos del sector ambiental federal se señalan los Consejos Forestales, los Consejos de Cuenca y los Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas.

Por lo anterior, se determina que los Comités cumplen parcialmente con el principio de transversalidad ya

que se articulan con algunos mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, dada la naturaleza compleja y el enfoque territorial del ordenamiento ecológico se podrían articular con otros mecanismos para optimizar la participación ciudadana.

Transparencia

Respecto al principio de transparencia, se analiza si en el diseño de los Comités se establecen medidas para generar y difundir información sobre su integración, operación y los asuntos que abordan. En el caso de los Comités, el Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico (artículo 6, fracción III) reconoce el principio de transparencia en todo el proceso de OET, incluidos los Comités, mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos.

Para ello, establece la integración de la bitácora ambiental con la información y documentación resultante del proceso de OET (artículo 7, fracción III). Estas disposiciones abonan considerablemente a la transparencia de los Comités al ser éstos, parte fundamental del Proceso de Ordenamiento Ecológico.

Asimismo, se estipula en el Reglamento interior que al término de cada sesión de los Órganos del Comité, el Secretario deberá levantar un acta donde consten los asuntos tratados, los acuerdos alcanzados y los compromisos adquiridos, con la firma de los integrantes. Además, se señala que el archivo documental del Comité, que formará parte de la bitácora ambiental, estará bajo la responsabilidad del Secretario del órgano interno correspondiente y deberá incluir las listas de asistencia, órdenes del día, minutas, documentos aprobados por el órgano respectivo y, en general, toda la información vinculada con el funcionamiento y los resultados de las tareas del Comité.

Considerando estos elementos, se determina que el diseño de los Comités cumple con el principio de transparencia al considerar medidas que garanticen la generación y difusión de la información sobre la operación del Comité.

¹¹ Siendo este un mecanismo de participación ciudadana de tipo consultivo del sector ambiental federal vigente al 4 de junio de 2018 cuando fue derogado el Acuerdo de Creación correspondiente.

Apertura

Respecto al principio de apertura de los Comités, se analiza si consideran en su diseño canales de interacción entre los participantes y actores sociales externos al MPC.

Salvo en el caso del Comité del Pacífico Norte, los demás Comités establecen en su Reglamento interno que podrán participar activamente en el proceso aquellas personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado y social interesadas, quienes podrán integrarse al órgano ejecutivo como invitados permanentes con derecho a voz. Asimismo, la articulación con otros mecanismos de participación ciudadana como las consultas públicas y los foros regionales, le permiten a los Comités abrirse a la participación de actores sociales externos al mecanismo.

Por lo tanto, se determina que el diseño de los Comités cumple con el principio de apertura estableciendo canales de interacción con otros actores sociales interesados que no forman parte del mecanismo.

Rendición de cuentas

Para analizar el principio de rendición de cuentas en el diseño de los Comités, se considera la incorporación de dispositivos o acciones para que los participantes (ya sean actores gubernamentales, sociales y privados) in-

formen sobre sus actividades y reciban retroalimentación de actores sociales externos al mecanismo.

En este sentido, el Reglamento de los Comités señala que una de las funciones específicas del presidente de cada órgano interno es presentar un informe anual de las acciones del Comité. Hay que considerar que la integración de informes anuales es un insumo para realizar un proceso de rendición de cuentas, sin embargo, dado que los Comités son instancias que funcionan como órganos colegiados con un número acotado de participantes, se requiere un espacio, mecanismo o instancia en donde los participantes se sometan al escrutinio de otros actores sociales o público en general, en donde éstos formulen preguntas, cuestionamientos u observaciones sobre las acciones realizadas, independientemente que estén contenidas o no en los informes anuales. Esta retroalimentación puede realizarse en cualquier momento del funcionamiento de los Comités.

Por lo anterior, se determina que en el diseño de los Comités se cumple parcialmente con el principio de rendición de cuentas debido a que sólo se considera la elaboración de informes anuales de cada órgano interno, pero no se establece un mecanismo formal para la retroalimentación por parte de actores sociales externos o público en general interesado en el funcionamiento de los Comités.

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MARINO Y REGIONAL



Los Comités¹² operan a través de sesiones de trabajo del órgano ejecutivo, del órgano técnico o de sesiones plenarias. En este apartado se presentan los resultados del análisis de la operación de los Comités, el cual busca responder a las siguientes preguntas considerando dos subdimensiones:

- ¿Cuál es la calidad del proceso participativo a través de este mecanismo? (subdimensión de proceso).
- ¿Cuáles son los resultados del proceso participativo? (subdimensión de resultados).

Cabe señalar que en todos los Comités el periodo de análisis de operación corresponde a las actividades realizadas durante la etapa de formulación y expedición del Programa de OET respectivo (salvo el Comité del Pacífico Centro Sur en donde el proceso se encuentra en la etapa de formulación). A continuación, se presentan los resultados del análisis de la operación para cada subdimensión.

La calidad del proceso participativo en los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional

La calidad del proceso participativo está en función de una serie de aspectos, los cuales se enuncian a continuación: representatividad, inclusión, corresponsabilidad,

autonomía, información, deliberación, transparencia y rendición de cuentas. Cabe señalar que, si bien algunos de estos aspectos se incluyen en el análisis del diseño institucional, en la dimensión operativa se analiza su puesta en práctica como parte del proceso participativo.

Representatividad

En la dimensión de operación, la representatividad del proceso participativo se observa a partir de la participación efectiva de las personas representantes o representativas de los distintos sectores y grupos sociales en las diversas actividades que se realizan en los Comités.¹³

Si bien en el diseño institucional se define una integración para cada Comité que incluye diversos sectores y grupos sociales, en la práctica puede ser que no se haya nombrado a ningún representante por algunos de estos sectores o que la asistencia sea nula. Esto impacta directamente en la representatividad de los Comités. En la tabla 6 se presentan los resultados del análisis de participación (a nivel de asistencia) de los representantes de los distintos sectores y grupos sociales en cada Comité.

Con relación al órgano ejecutivo, cabe recordar que todos los Comités cuentan en su integración con representantes de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de las regiones correspondientes. La gráfica 4 muestra el porcentaje de asistencia de dichos representantes.

¹² Cabe precisar que para el proceso de ordenamiento ecológico general del territorio no se instaló un Comité en donde participaron representantes de los diversos sectores y grupos sociales, sino un grupo de trabajo interinstitucional, por ello, no se consideró este tipo de ordenamiento ecológico en este análisis.

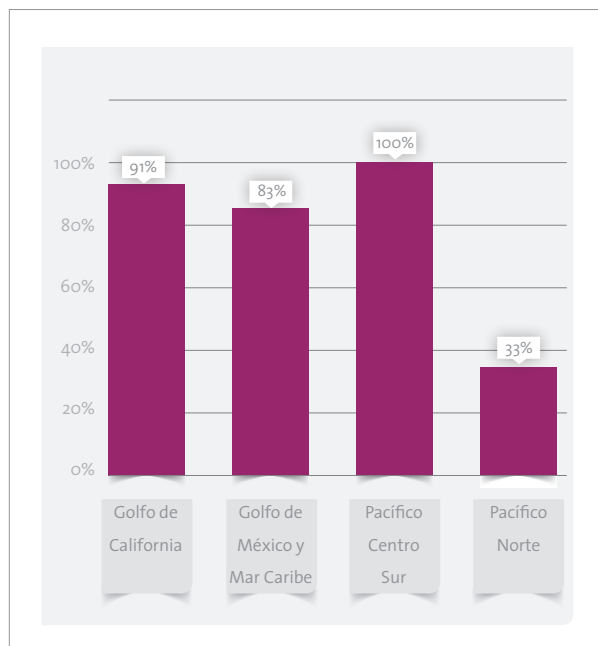
¹³ Dada la integración de los Comités, la representatividad tiene que ser vista desde las distintas instancias que conforman la estructura de los Comités, esto es, tanto órgano ejecutivo como técnico, y sólo se toma en cuenta a los miembros con derecho a voz y voto, no así a los invitados permanentes ya que si bien tienen derecho a voz, formalmente su estatus no es el de miembros con los derechos y responsabilidades señalados en la base normativa. El caso de los talleres sectoriales, de validación y de consulta pública, son mecanismos complementarios de participación ciudadana a los Comités, pero no son parte de ellos. Por ello, en el análisis de la representatividad de los Comités, estos mecanismos complementarios no se toman en cuenta directamente como elementos que fortalecen la representatividad del Comité, aunque sí abonan a la representatividad del proceso de ordenamiento ecológico en general.

Tabla 6. Porcentaje de asistencia de los representantes de los sectores o grupos sociales integrados en los Comités

Tipo de actividad	Pacífico Centro Sur	Pacífico Norte	Golfo de California	Golfo de México y Mar Caribe
Órgano ejecutivo				
Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS)	100%	33%	91%	83%
Órgano técnico				
Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS) Sector académico	0%	75%	75%	60%
Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS) Regiones	75%	N/A	N/A	35%
Conservación	0%	100%	100%	100%
Grupos indígenas	50%	N/A	75%	N/A
Acuacultura	0%	100%	100%	10%
Agropecuario	N/A	25%	N/A	0%
Asentamientos humanos	N/A	N/A	N/A	0%
Comunicaciones y transportes / Transporte marítimo	N/A	25%	N/A	100%
Maricultura	0%	N/A	N/A	N/A
Minería / Actividades extractivas	50%	100%	N/A	0%
Pesca deportiva	0%	N/A	N/A	N/A
Pesca industrial	50%	88%	50%	0%
Pesca ribereña	50%	38%	100%	50%
Turismo	50%	25%	50%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas y listas de asistencia de las sesiones de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.
N/A = No aplica ya que no se contempló este sector o grupo social en la integración original del órgano interno del Comité correspondiente.

Gráfica 4. Porcentaje de asistencia de los representantes de los CCDS ante el órgano ejecutivo de los Comités

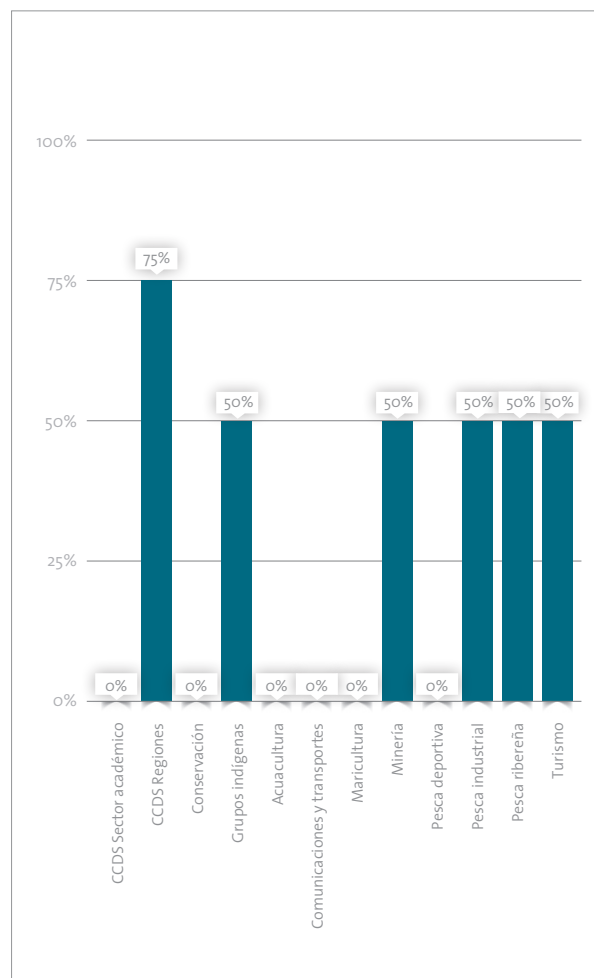


Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica 4, en los casos de los Comités del Golfo de California (91%), Golfo de México y Mar Caribe (83%) y Pacífico Centro Sur (100%), hubo una asistencia constante a las actividades del órgano ejecutivo. En el caso del Comité del Pacífico Centro Sur, únicamente se registró un porcentaje de asistencia del 33% por parte de los representantes de los CCDS ante el órgano ejecutivo.

En el caso del órgano técnico del Comité del Pacífico Centro Sur (gráfica 5) se registró la siguiente asistencia de los representantes de cada uno de los sectores y grupos sociales: 75% CCDS Regiones; 50% grupos indígenas; 50% minería o actividades extractivas; 50% pesca industrial; 50% pesca ribereña y 50% turismo. A estas actividades no asistieron representantes de los siguientes sectores o grupos: CCDS sector académico, conservación, acuacultura, maricultura y pesca deportiva.

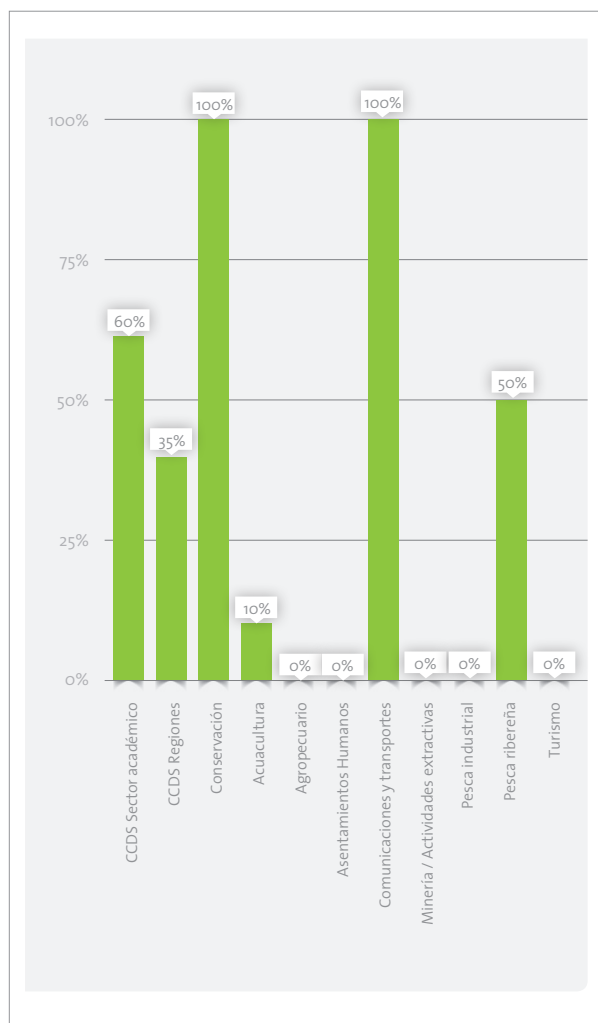
Gráfica 5. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del órgano técnico del Comité del Pacífico Centro Sur



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del Comité del Golfo de México y Mar Caribe (gráfica 6) se registró la siguiente asistencia por parte de los representantes de los sectores y grupos sociales: 60% CCDS sector académico; 35% CCDS regiones; 100% conservación; 10% acuacultura; 100% comunicaciones y transportes; y 50% pesca ribereña. No hubo presencia de representantes de los sectores agropecuario, asentamientos humanos, minería, pesca industrial y turismo.

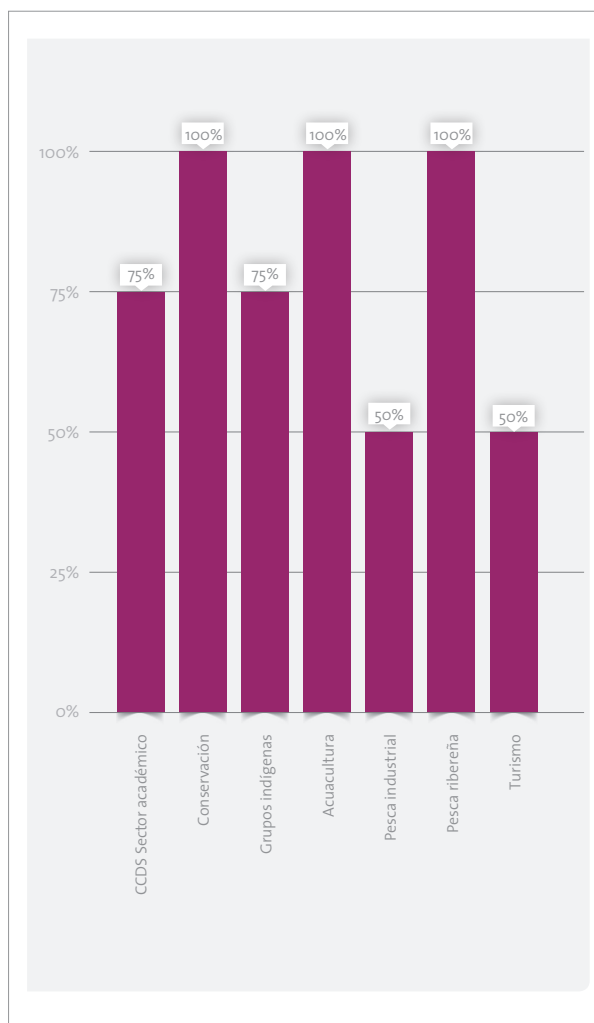
Gráfica 6. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del Comité del Golfo de México y Mar Caribe



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del órgano técnico del Comité del Golfo de California (gráfica 7), la asistencia de los representantes de los sectores y grupos sociales fue la siguiente: 75% CCDS sector académico; 100% conservación; 75% grupos indígenas; 100% acuicultura; 50% pesca industrial; 100% pesca ribereña; y 50% turismo.

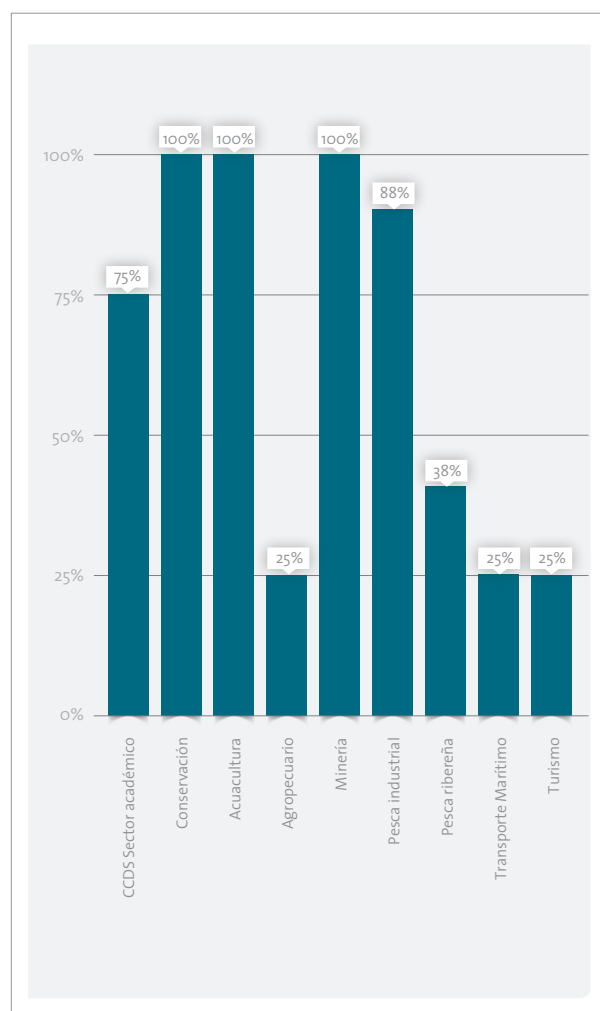
Gráfica 7. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del Comité del Golfo de California



Fuente: Elaboración propia.

Por último, en el órgano técnico del Comité del Pacífico Norte (gráfica 8) la asistencia de los representantes fue la siguiente: 75% de los CCDS sector académico; 100% conservación; 100% acuicultura; 25% agropecuario; 25% comunicaciones y transportes o transporte marítimo; 100% minería; 88% pesca industrial; 38% pesca ribereña, y 25% turismo.

Gráfica 8. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del órgano técnico del Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, los resultados de la encuesta a los participantes del Comité del Pacífico Norte muestran que en términos de representatividad hubo sectores o grupos sociales afectados por el OET que no estuvieron debidamente representados en el Comité (67% de los participantes no gubernamentales lo señalaron). Acorde con el análisis de la asistencia de los representantes, en la

encuesta se señalaron como sectores productivos ausentes al turismo, transporte marítimo y los pescadores (pesca ribereña); en el caso de los grupos de la sociedad civil, se señalaron como ausentes a los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes, las comunidades costeras y los académicos.¹⁴

En general se observa que el Comité del Pacífico Centro Sur y el Comité del Golfo de México y Mar Caribe tuvieron una baja representatividad (en términos de asistencia) ya que alrededor de la mitad de los sectores y grupos sociales previstos en su integración (específicamente en el órgano técnico) no tuvieron presencia en las actividades. El Comité del Pacífico Norte tuvo una representatividad media, ya que si bien hubo presencia de representantes de todos los sectores y grupos sociales previstos en su integración, en cuatro de ellos (agropecuario, pesca ribereña, transportación marítima y turismo) asistieron a menos de la mitad de las actividades correspondientes (en este caso, las del órgano técnico).

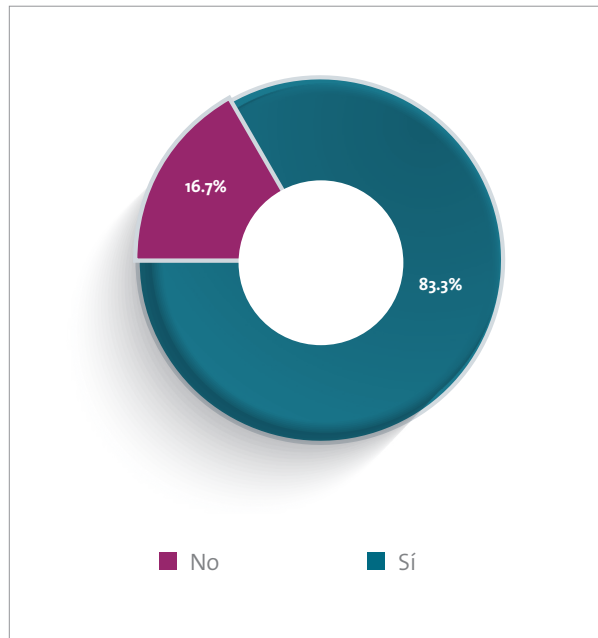
En este sentido, destaca la representatividad del Comité del Golfo de California, ya que los representantes de todos los sectores y grupos sociales previstos en su integración tuvieron una asistencia de más de la mitad de las actividades realizadas.

Representatividad intrasectorial

Dado que no se identificó información en los registros documentales que permitiera conocer si los representantes de los sectores y grupos sociales tuvieron interacción regular con otras personas y organizaciones de su sector a lo largo del proceso, se utilizó la encuesta para abordar este aspecto. De manera específica, los representantes de los sectores y grupos sociales fueron cuestionados si durante su participación y de manera externa al Comité, tuvieron comunicación o intercambio con otras organizaciones de su sector. Al respecto, 83.3% afirma haber tenido interacción con otros miembros de su sector, mientras que 16.7% reconoce que no tuvo interacción con otros participantes (gráfica 9).

¹⁴ En casi todos los casos la mención fue realizada sólo por un participante encuestado, salvo los pescadores que fueron mencionados por dos participantes.

Gráfica 9. Comunicación e intercambio entre organizaciones del mismo sector y grupo social. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Los participantes que mencionaron haber tenido interacción con otros miembros de su sector, señalaron que en la mayoría de las veces tuvieron reuniones presenciales (43%), también emplearon el correo electrónico para mantenerse en contacto (29%) y de manera complementaria utilizaron el teléfono y las redes sociales (14%).

En suma, estos datos permiten ver que los participantes pudieron generar nuevas interacciones y que, además, emplearon diversas estrategias para poder comunicarse de manera constante. Ahora bien, sobre la continuidad de las interacciones la mayoría de los participantes afirma que su comunicación o interacción fue esporádica (60%), mientras que algunos de ellos

afirman haber tenido una comunicación permanente (20%) o frecuente (20 por ciento).

Si bien es importante documentar con evidencia estas acciones, las respuestas de los participantes encuestados nos dan una idea del nivel de interacción que hubo entre los representantes y representados de cada sector y grupo social lo cual abona a la representatividad del proceso participativo.

Inclusión

La inclusión en la dimensión operativa tiene que ver con la adopción de medidas razonables para garantizar la participación de grupos sociales en condición de vulnerabilidad, lo que trae como consecuencia que todos los participantes tengan las mismas oportunidades de expresar su voz y tomar parte en las decisiones dentro del ámbito de actuación del mecanismo. A continuación, se presenta el resultado del análisis desde la perspectiva de la participación de los pueblos indígenas y la equidad de género en los Comités.

Pueblos indígenas

Si bien sabemos que por diseño sólo los Comités del Golfo de California y del Pacífico Centro Sur integraron a los grupos indígenas en el órgano técnico, sólo en el caso del Golfo de California se identificó un mecanismo (en tanto medidas razonables) para incluir la participación de los pueblos indígenas a través de una Comisión especializada y una consulta focalizada. En el cuadro 6 se describe el proceso consultivo llevado a cabo con los pueblos indígenas que conformaron la Comisión especializada dentro del órgano técnico. Es importante señalar que en el diseño y planeación de la consulta focalizada participaron la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Semarnat.

Cuadro 6. Proceso de consulta a través de la Comisión para la Participación de los Pueblos indígenas en el Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California

El objetivo de la consulta indígena fue conocer, promover, enriquecer, registrar, sistematizar y reintegrar las opiniones, sugerencias, recomendaciones y decisiones emitidas por los pueblos y comunidades indígenas yaquis, mayos, seris, cucapás y wixaritari de la zona costera del Golfo de California, referentes a la formulación, aplicación y seguimiento del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de California propuesto por la Semarnat, preferentemente en lo que corresponde a la Unidad de Gestión Ambiental (UGA) que afecta a cada pueblo.

Los actores identificados para participar en la consulta fueron: a) las autoridades indígenas: políticas, agrarias y tradicionales; b) los usuarios de los recursos marinos del Golfo de California y lugares en donde se ubiquen sitios sagrados, las cooperativas de los pescadores, los que hacen aprovechamiento del recurso marino, pero que no están asociados, y representantes del pueblo wixarika; y c) Comités y representantes de instancias para la vigilancia y conservación de los recursos naturales.

Los criterios para seleccionar la sede de las consultas fueron los siguientes: 1) comunidades con alta presencia indígena, en las que se localicen cooperativas pesqueras o asentamientos pesqueros permanentes, o bien en las que se realicen actos ceremoniales; 2) comunidades indígenas en las que haya una organización o movimiento relacionado con la defensa de los recursos naturales, y 3) comunidades indígenas en las que haya demandas relacionadas con el cumplimiento de la normatividad ambiental y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Las etapas de la consulta indígena fueron las siguientes: 1) Integración de información y definición de acuerdos básicos; 2) Diseño y programación de la consulta; 3) Aplicación de la consulta; 4) Sistematización y reintegración de resultados; y, 5) Seguimiento y evaluación de resultados.

Con base en la planeación de la consulta, se realizaron ocho reuniones / talleres de consulta, de los cuales dos corresponden al pueblo mayo de Sonora, con la participación de 72 pescadores; una al pueblo mayo de Sinaloa, con 15 pescadores; dos al pueblo yaqui, en la primera con el registro de 60 indígenas, aunque se estima una presencia real de 200, y en la segunda con 100 personas; una al pueblo comca'ac o seri, con la presencia de 22 pescadores; una al pueblo cucapá, a la que asistieron 15 pescadores y otra al pueblo wixarika, en la cual se hicieron presentes 36 indígenas. El total de participantes a todas las reuniones de consulta fue de 460 indígenas. Cada una duró dos días continuos, excepto las realizadas con los mayos de Sinaloa, que duró un día, y con los yaquis, que tuvo la particularidad de llevarse a cabo los días 6 y 28 de junio.

El calendario de consulta fue el siguiente:

Pueblo indígena	Sede	Días de consulta en 2006
Mayo, Sonora	Navojoa, Sonora	Abril: 27 y 28
Mayo, Sonora	Huatabampo, Sonora	Abril: 29 y 30
Seri o comca'ac	Bahía Kino, Sonora	Mayo: 4 y 5
Mayo, Sinaloa	Los Mochis, Sinaloa	Mayo: 8
Cucapá, B.C.	Mexicali, Baja California	Mayo: 18 y 19
Wixarika, Nayarit	San Blas, Nayarit	Mayo: 25 y 26
Yaqui, Sonora	Vícam y Pótam, Sonora	Junio: 6 y 28

Fuente: Elaboración propia con base en CDI (2009).

En el caso de la consulta indígena sobre el programa de ordenamiento ecológico marino regional del Golfo de California, se observa que, de las ocho reuniones con los pueblos indígenas, sólo la consulta al pueblo yaqui se realizó con apego a su sistema tradicional. Las otras reuniones se hicieron de acuerdo con la estructura definida por la CDI y la Semarnat.¹⁵

Además, respecto a las actividades del Comité, particularmente las correspondientes al órgano técnico, se registró una asistencia del 75% por parte del representante de los grupos indígenas ante este espacio.

Por su parte, en el caso del Comité del Pacífico Centro Sur no se identificó en los registros documentales algún mecanismo de consulta focalizada a los pueblos indígenas como en el caso del Golfo de California. No obstante, se registró una asistencia del 50% por parte del representante de los grupos indígenas en las actividades del órgano técnico de dicho Comité.

Considerando que el proceso de ordenamiento ecológico marino y regional del Pacífico Centro Sur se encuentra en la etapa de caracterización y sólo se han realizado tres actividades, existe la posibilidad de incorporar un mecanismo de consulta focalizada a los pueblos indígenas con el propósito de contribuir en la inclusión de este grupo de la población. En los casos del Comité del Pacífico Norte y del Comité del Golfo de México y Mar Caribe, no se obtuvo evidencia de que se hayan realizado acciones para incluir a este grupo de la población en las actividades correspondientes.

El caso del ordenamiento ecológico marino y regional del Golfo de California resalta en este sentido ya que no sólo se creó una instancia *ex profeso* en el órgano técnico para incluir la participación de los pueblos indígenas, sino que además se llevó a cabo un proceso de consulta, que por lo menos para el pueblo yaqui cumplió con los estándares de haber sido un procedimiento culturalmente adecuado y con pertinencia cultural.

Equidad de género

Con relación a la equidad de género, se identificó que a lo largo de las sesiones de los Comités hubo variaciones significativas en las personas que asistieron en representación de los distintos sectores y grupos sociales. No obstante, considerando el criterio de que por lo menos las personas hayan asistido a una sesión ya sea del órgano ejecutivo o técnico, en calidad de integrantes y representantes de un sector o grupo social (según se definió en la integración de cada Comité en su base normativa), en la tabla 7 se pueden observar los resultados de la participación de los representantes no gubernamentales por género.

Como se observa en la tabla 7, a nivel global en las actividades de los Comités, tres cuartas partes (76%) de los representantes no gubernamentales fueron hombres, mientras que una cuarta parte (24%) fueron mujeres. En el caso del Comité del Pacífico Centro Sur, aun cuando se han realizado sólo tres actividades hasta el momento, existió menor inequidad de género con una distribución de 62% hombres y 38% mujeres. En el Comité del Golfo de México y Mar Caribe la participación de representantes no gubernamentales fue de 70% hombres y 30% mujeres. Respectivamente, en el Comité del Pacífico Norte, la participación fue de 79% hombres y 21% mujeres. Por último, en el Comité del Golfo de California se presentó la mayor inequidad de género en la participación de los representantes no gubernamentales ya que 82% fueron hombres y 18% fueron mujeres.

Por otra parte, no se identificó en los registros documentales que se hayan implementado medidas razonables para garantizar la participación de mujeres en las distintas actividades de los Comités o que se haya incorporado la perspectiva de género como parte del proceso de ordenamiento ecológico marino regional. Por lo anterior, se observa que en general no se incluyó de manera equitativa a las mujeres a lo largo de las actividades realizadas en los Comités.

15 Las consultas a los pueblos yaquis se realizaron los días 6 y 28 de junio. En la primera sesión (6 de junio) se contó con la asistencia de cinco de los ocho pueblos yaquis (Pótam, Vicam, Tórim, Huirivis y Ráhum) y todas sus autoridades tradicionales (gobernadores, capitanes, comandantes, tropa). En la segunda sesión (28 de junio) participaron las ocho autoridades tradicionales de los pueblos yaquis (Pótam, Vicam, Tórim, Huirivis), asistieron cuatro gobernadores y sus gabinetes. Desde un primer momento la tribu yaqui definió los tiempos de la consulta. El protocolo de la reunión se llevó a cabo en la lengua yaqui y de acuerdo con su sistema tradicional, en el cual los gobernadores presidieron la reunión con la ayuda de sus representantes, el pueblo mayor, el capitán, el comandante y el secretario de cada pueblo. En comparación con las otras consultas, ésta fue la única que contó con pertinencia cultural y procedimientos culturalmente adecuados.

Previo a la reunión los representantes de la Semarnat y la CDI negociaron con los pueblos las fechas de la consulta, para que no interfiriera con los días de pesca. Las consultas realizadas a los pueblos siguieron el procedimiento de la Semarnat, a excepción de las consultas realizadas a los pueblos yaquis que fueron los únicos que exigieron que se llevara de acuerdo con su sistema tradicional. La consulta generó en una serie de recomendaciones por parte de los pueblos originarios para que se incluyeran en el programa de OET correspondiente. Un análisis detallado de las características del proceso de consulta con base en los estándares internacionales, se puede ver en el Anexo B.

Tabla 7. Representantes no gubernamentales por género en los Comités

Comité	Hombres	Mujeres	Total
Golfo de California	18 (82%)	4 (18%)	22
Golfo de México y Mar Caribe	16 (70%)	7 (30%)	23
Pacífico Norte	23 (79%)	6 (21%)	29
Pacífico Centro Sur	5 (62%)	3 (38%)	8
Global	62 (76%)	20 (24%)	82

Fuente: Listas de asistencia y actas de las sesiones de los Comités.

* Sólo se registran a las personas que participaron por lo menos en una sesión como integrante y representantes de los sectores o grupos sociales en cualquiera de los órganos del Comité correspondiente.

Otros grupos en condición de vulnerabilidad

Con relación a los temas ambientales, un grupo prioritario que se ha identificado para ser incluido en los procesos participativos son los jóvenes. No obstante, en el caso de los Comités de ordenamiento ecológico marino y regional, no se identificó evidencia sobre la activación de mecanismos o la implementación de medidas razonables para incluir a los jóvenes en la integración y en las actividades de los Comités. Esta situación afecta las posibilidades de participación de este grupo de la población en los OET.

De igual manera, en ningún caso se tomaron medidas razonables para incluir a otros grupos de la población que pudieran tener una afectación o un interés directo o indirecto en el proceso de ordenamiento ecológico, como son los adultos mayores o las personas con discapacidad.

Al abordar el aspecto de la inclusión del proceso participativo a través del Comité del Pacífico Norte (gráfica 10),

dos de cada tres (67%) representantes sociales (sector privado y sociedad civil) consideran que los grupos al interior del Comité no tuvieron las mismas oportunidades y condiciones de participar.

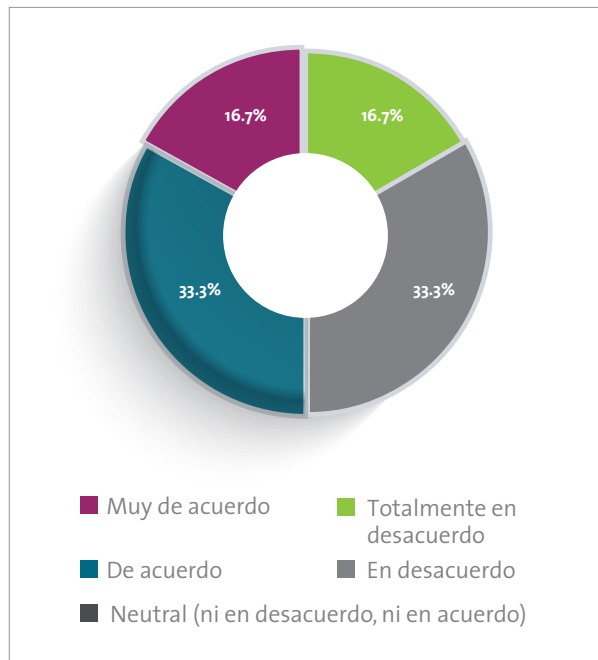
Los sectores o grupos que consideraron que tuvieron restricciones o barreras para participar por parte de la sociedad civil fueron: los grupos indígenas, los académicos y las organizaciones no gubernamentales (*sic*).

Por parte del sector privado se mencionaron los propietarios de la tierra, las pequeñas cooperativas, los agricultores, los pescadores e incluso los empresarios del sector turístico.¹⁶

Se les preguntó también si consideraban que todos los participantes tuvieron las mismas oportunidades para expresarse, sobre todo los representantes sociales (gráfica 10). La mitad de los representantes sociales encuestados dijo estar en desacuerdo con que hubo igualdad de oportunidades, la otra mitad estuvo de acuerdo.

¹⁶ En casi todos los casos los grupos y sectores fueron mencionados por un participante encuestado, salvo los pescadores que fueron mencionados por 3 participantes.

Gráfica 10. Igualdad de oportunidades para expresarse por parte de los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte



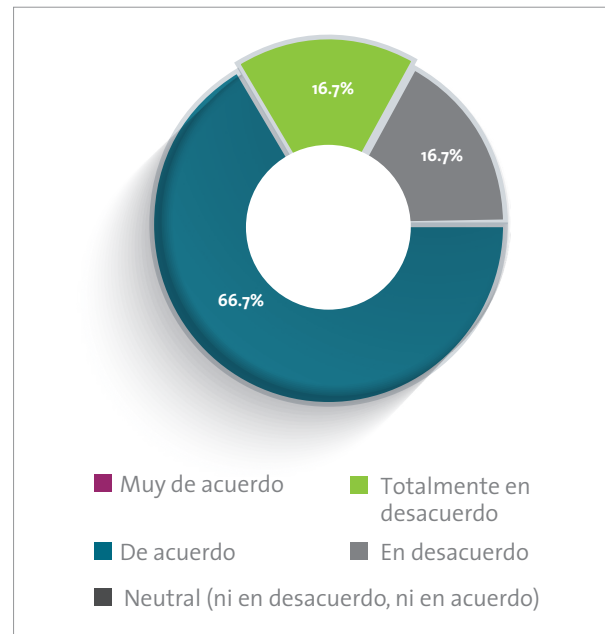
Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, al preguntar sólo a los representantes sociales si consideran que todos los participantes tuvieron las mismas oportunidades para tomar parte en las decisiones del Comité (gráfica 11), 66.7% de los encuestados están de acuerdo en esta afirmación. Sin embargo, aunque en menor porcentaje, 16.7% está en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, es decir, 1 de cada 3 encuestados tiene una perspectiva negativa sobre la oportunidad que se le dio a los distintos representantes sociales para tomar parte en las decisiones del Comité.

En relación con la inclusión, podemos observar que sólo se tomaron medidas razonables para impulsar la participación de los pueblos indígenas en el Comité del Golfo de California. Hubo varios grupos sociales que no fueron incluidos como los jóvenes y las mujeres en los respectivos procesos participativos. No obstante, en el caso del Comité del Pacífico Norte los datos de la encuesta muestran un nivel medio de inclusión en términos de igualdad de oportunidades para expresarse (50% de acuerdo) y para tomar parte en las decisiones (66.7% de acuerdo). Tomando como referencia este caso del Pacífico Norte, podemos observar que, salvo los pueblos indígenas, si bien no se incluyeron a otros grupos en condición de vulnerabilidad afectados por el proce-

so de ordenamiento ecológico, las condiciones para participar al interior del Comité fueron relativamente favorables para todos los grupos y sectores sociales involucrados.

Gráfica 11. Igualdad de oportunidades para participar en las decisiones por parte de los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Autonomía

La autonomía operativa tiene que ver con la posición y la relación de los participantes no gubernamentales respecto a las instituciones de gobierno. En términos prácticos, esto significa, por un lado, que el método por el cual se integra el mecanismo sea una convocatoria pública ampliamente difundida y que la selección de los participantes no dependa única o directamente de las autoridades responsables del mecanismo. Por otro lado, la autonomía se observa en la posibilidad de que los participantes no gubernamentales aprueben solos o en conjunto con la institución responsable una serie de instrumentos de organización y planeación del mecanismo tales como el reglamento interno, la agenda, el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, la invitación a otros actores, e incluso, la remoción y sustitución de integrantes.

En la dimensión operativa, el análisis de la autonomía consiste en revisar si se cumplieron dichos criterios durante el proceso participativo. Al respecto, no se identificó evidencia documental de que se hayan realizado convocatorias públicas como parte del proceso de integración de los Comités. En este sentido, en el Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico (Arriaga y Córdova, 2006) se detalla sobre el proceso de identificación de actores gubernamentales para la coordinación y concertación del Comité, sin embargo, no se hacen explícitos los criterios y el procedimiento para integrar a los participantes no gubernamentales.

Por otra parte, a través de los registros de las actas de instalación de los Comités se pudo observar que los reglamentos internos se aprueban por unanimidad por los integrantes del órgano ejecutivo correspondiente (que incluye a los participantes no gubernamentales), sin embargo, las demás actas no proveen información detallada para determinar si los participantes (incluidos los no gubernamentales) aprueban solos o en conjunto con la institución responsable los otros instrumentos de organización y funcionamiento además del reglamento interno, esto es, la agenda, el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones

extraordinarias, la invitación a otros actores, y la remoción de integrantes.

Corresponsabilidad

La corresponsabilidad se refiere a la responsabilidad que comparten los participantes no gubernamentales del mecanismo para alcanzar los objetivos del proceso participativo. En el caso de los Comités se revisó la corresponsabilidad de los participantes no gubernamentales de los órganos ejecutivo y técnico a través de la observación de las asistencias y la rotación por parte de los representantes de cada sector y grupo social previsto en su respectiva integración.¹⁷

De manera global, la tabla 8 muestra el porcentaje de asistencia de los participantes no gubernamentales en las actividades de los Comités.

El Comité donde hubo mayor porcentaje de asistencia de los representantes de los sectores y grupos sociales fue el del Golfo de California (80%), le siguió el del Pacífico Norte (64%), después el del Golfo de México y Mar Caribe (64%) y, por último, el del Pacífico Centro Sur (24%).

Tabla 8. Porcentaje global de asistencia de los representantes de los sectores y grupos sociales de los Comités

Comité	Número de actividades	Porcentaje de asistencia**
Pacífico Centro Sur	3	24%
Pacífico Norte	8	64%
Golfo de California	11*	80%
Golfo de México y Mar Caribe	16	59%

Fuente: Elaboración propia.

* No se contabilizan las sesiones de la Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas.

** Se incluyen a los representantes de los sectores y grupos sociales del órgano ejecutivo y técnico correspondientes.

¹⁷ Se definieron las asistencias y la rotación como dos elementos indicativos de corresponsabilidad ya que en el Reglamento Interno de los Comités se especifican estas responsabilidades de los participantes no gubernamentales. Además, el registro de las asistencias en los documentos correspondientes permite obtener los datos duros sobre este aspecto a lo largo del proceso participativo.

En relación con la rotación de los representantes de los sectores y grupos sociales, la tabla 9 muestra la relación entre el número de espacios en el órgano técnico y el número de personas que fungieron como representantes de cada sector y grupo social que ocuparon dichos espacios en las distintas actividades de los Comités. El valor de 0 (cero) indica que no hubo representantes de

ese sector o grupo. El valor de 1 (uno) indica que sólo hubo una persona que fungió como representante de ese sector o grupo en todas las actividades del órgano técnico. Los valores intermedios indican que hubo más de un representante por sector o grupo. Entre más cercano a 1 (uno) hubo menor rotación, entre más cercano a 0 (cero) hubo mayor rotación.

Tabla 9. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Pacífico Centro Sur

Sector	Número de espacios en el órgano	Número de personas que fungieron como representantes	Relación espacios / personas representantes
CCDS Sector académico	6	0	0.0
CCDS Regiones	2	3	0.7
Conservación	1	0	0.0
Grupos indígenas	1	1	1.0
Acuicultura	1	0	0.0
Comunicaciones y transportes	1	0	0.0
Maricultura	1	0	0.0
Minería	1	1	1.0
Pesca deportiva	1	0	0.0
Pesca industrial	1	1	1.0
Pesca ribereña	1	1	1.0
Turismo	1	1	1.0

Fuente: Elaboración propia con base en las listas de asistencia y actas de las sesiones del Comité del Pacífico Centro Sur.

En el caso del órgano técnico del Pacífico Centro Sur, no hubo participación de representantes de los CCDS sector académico, conservación, acuacultura, comunicación y transportes, maricultura y pesca deportiva. En el caso de los grupos indígenas, minería, pesca industrial, pesca ribereña y turismo, no hubo rotación. Sólo en el caso de los CCDS Regiones hubo rotación ya que tres personas ocuparon los dos espacios disponibles en la integración del órgano técnico.

Por su parte, en el órgano técnico del Pacífico Norte, hubo una rotación considerable ya que en cinco de los ocho sectores (CCDS sector académico, conservación, acuacultura, minería y turismo) más de dos personas ocuparon el mismo espacio durante todas las actividades; y en dos de los ocho sectores (agropecuario y transporte marítimo) dos personas ocuparon el mismo espacio de representación. Únicamente en los casos de pesca industrial y ribereña no hubo rotación (tabla 10).

Tabla 10. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Pacífico Norte

Sector	Número de espacios en el órgano	Número de personas que fungieron como representantes	Relación espacios / personas representantes
CCDS sector académico	2	6	0.3
Conservación	1	3	0.3
Acuacultura	1	3	0.3
Agropecuario	1	2	0.5
Minería	1	3	0.3
Pesca industrial	1	1	1.0
Pesca ribereña	1	1	1.0
Transporte marítimo	1	2	0.5
Turismo	1	4	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en las listas de asistencia y actas de las sesiones del Comité del Pacífico Norte.

Respecto al órgano técnico del Comité del Golfo de California, también hubo una rotación considerable ya que en cinco de siete sectores hubo más de un representante por sector o grupo social (CCDS sector académico,

conservación, acuacultura, pesca industrial y pesca ribereña). En el caso de los grupos indígenas y el sector turismo, se mantuvo la misma persona como representante a lo largo del proceso (tabla 11).

Tabla 11. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Golfo de California

Sector	Número de espacios en el órgano	Número de personas que fungieron como representantes	Relación espacios / personas representantes
CCDS sector académico	5	9	0.6
Conservación	1	3	0.3
Grupos indígenas	1	1	1.0
Acuicultura	1	2	0.5
Pesca industrial	1	2	0.5
Pesca ribereña	1	2	0.5
Turismo	1	1	1.0

Fuente: Elaboración propia con base en las listas de asistencia y actas de las sesiones del Golfo de California.

Por último, en el caso del órgano técnico del Comité del Golfo de México y Mar Caribe no hubo representación de los sectores agropecuario, asentamientos humanos, minería, pesca industrial y turismo. Hubo rotación en los CCDS sector académico y CCDS regiones, así como en conservación y comunicaciones y transportes. Donde no hubo rotación de representantes fue en los sectores acuicultura y pesca ribereña (tabla 12).

En síntesis, la asistencia es una de las principales responsabilidades de los participantes en un mecanismo como los Comités.

Como se observó, en el Comité del Golfo de California se presentó el mayor porcentaje global de asistencia; en

el Comité del Pacífico Norte y en el Comité del Golfo de México y Mar Caribe la asistencia fue media, mientras que en el Comité del Pacífico Centro Sur la asistencia fue baja.

Respecto a la rotación de representantes de los distintos sectores y grupos sociales que integraron los órganos técnicos correspondientes, hubo una alta rotación en los Comités del Pacífico Norte, Golfo de México y Mar Caribe y Golfo de California, mientras que hubo una baja rotación en el Comité del Pacífico Centro Sur, debido probablemente a las pocas actividades que ha tenido esta instancia.

Tabla 12. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Golfo de México y Mar Caribe

Sector	Número de espacios en el órgano	Número de personas que fungieron como representantes	Relación espacios / personas representantes
CCDS Sector académico	5	8	0.6
CCDS Regiones	2	6	0.3
Conservación	1	3	0.3
Acuicultura	1	1	1.0
Agropecuario	1	0	0.0
Asentamientos humanos	1	0	0.0
Comunicaciones y transportes	1	3	0.3
Minería / Actividades extractivas	1	0	0.0
Pesca industrial	1	0	0.0
Pesca ribereña	1	1	1.0
Turismo	1	0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en las listas de asistencia y actas de las sesiones del Comité del Golfo de México y Mar Caribe.

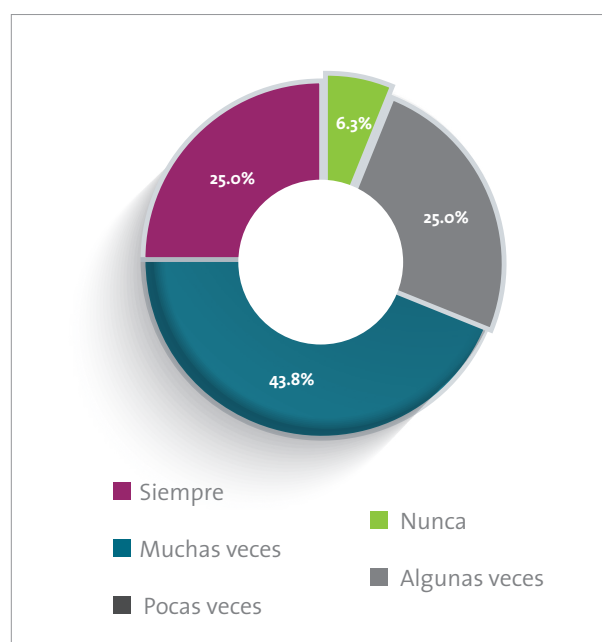
Información

Uno de los aspectos centrales que permite analizar la calidad del proceso participativo en los Comités es el referente a la información. En general, se observa que para que avance el proceso de formulación del programa de ordenamiento ecológico, es necesario contar con la información técnica especializada generada a través de los estudios técnicos y los talleres sectoriales. No obstante, con relación al flujo de información necesario para alimentar los procesos participativos es importante revisar algunos aspectos específicos que refieren a la oportunidad, calidad, confianza y utilidad de la información provista a los participantes.

Si bien no se identificaron datos en los registros documentales que nos permitieran analizar este aspecto, la

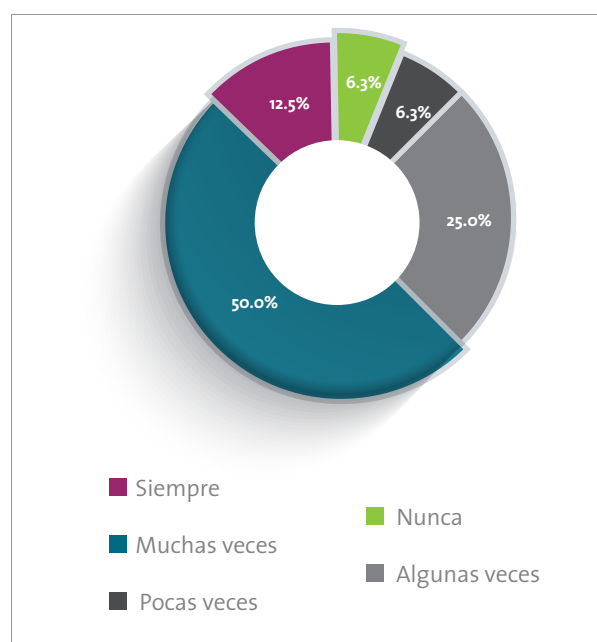
encuesta aplicada a los participantes del Comité del Pacífico Norte nos da un poco de luz para analizar el flujo de información. En ese sentido, se les preguntó a los participantes (tanto gubernamentales como sociales) si a lo largo del proceso se les proporcionó la información necesaria de manera previa y oportuna sobre los asuntos que se abordarían en el Comité: 43.8% de los encuestados respondieron que fueron muchas veces las que la información se les entregó de manera previa y oportuna; 25% de los encuestados reconoce que siempre se le proporcionó la información con antelación; 25% de los encuestados afirma que fueron algunas las veces en las que la información se entregó de manera previa y oportuna; y 6.3% afirma que nunca recibió la información con estas condiciones (gráfica 12).

Gráfica 12. Información previa y oportuna. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 13. Información adecuada y suficiente. Comité del Pacífico Norte



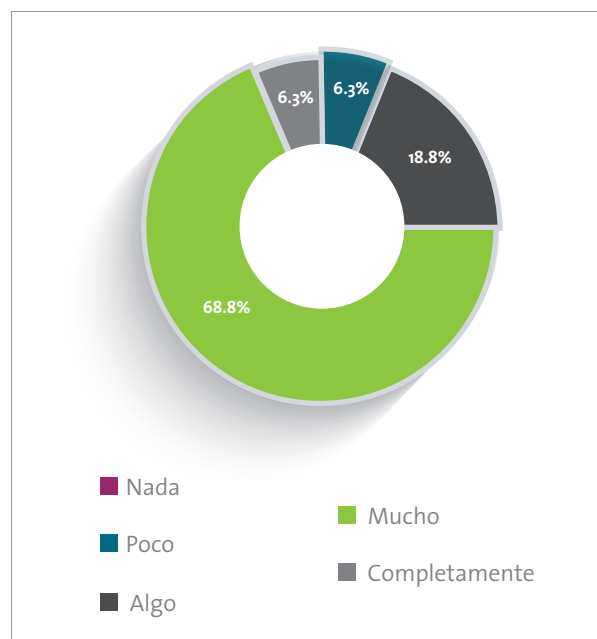
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, con respecto a si la información fue adecuada y suficiente para poder deliberar, la mitad de los encuestados afirma que muchas veces la información tuvo estas características, 25% afirma que sólo algunas veces, 12.5% reconoce que la información siempre fue adecuada y 6.3% respectivamente consideran que pocas veces o nunca la información fue adecuada y suficiente (gráfica 13).

Otro aspecto relevante sobre la información es que sea clara y comprensible para los participantes. En conjunto ambos aspectos son centrales para analizar cómo es que los participantes percibieron y pudieron emplear la información. En este sentido, 68.8% de los encuestados afirma que la información provista fue muy clara, 18.8% dice que fue algo clara, mientras que 6.3% dice que fue poco clara, mismo porcentaje que afirma que fue completamente clara (gráfica 14).

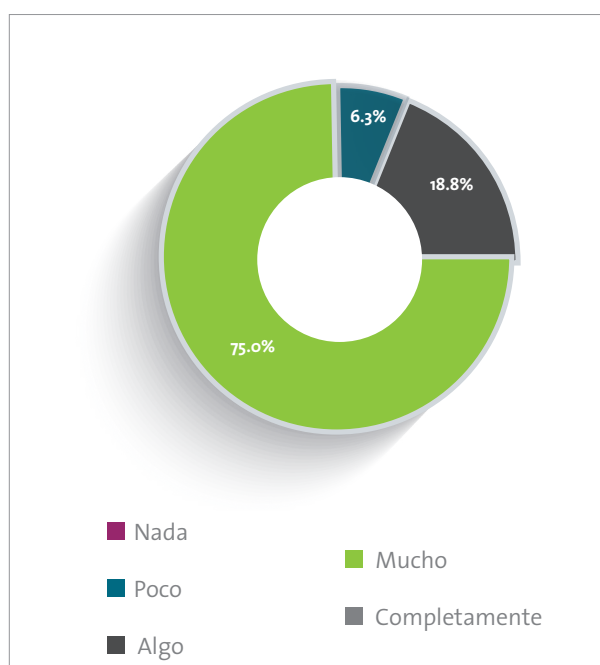
Con respecto a la calidad y confiabilidad de la información, 75% de los actores encuestados reconoce que ésta fue muy confiable, 18.8% dice que fue algo confiable y 6.3% dice que fue poco confiable (gráfica 15).

Gráfica 14. Información clara y comprensible. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 15. Información de calidad y confiable. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

En suma, a partir de los elementos antes considerados, la gran mayoría de los encuestados afirma que la información fue de calidad y pudo ser empleada para el desarrollo de las sesiones, así como para deliberar y tomar decisiones. Este ejemplo del Comité del Pacífico Norte ilustra que para el funcionamiento adecuado de este cuerpo colegiado, la información es un elemento clave lo que le permite avanzar en la formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico correspondiente.

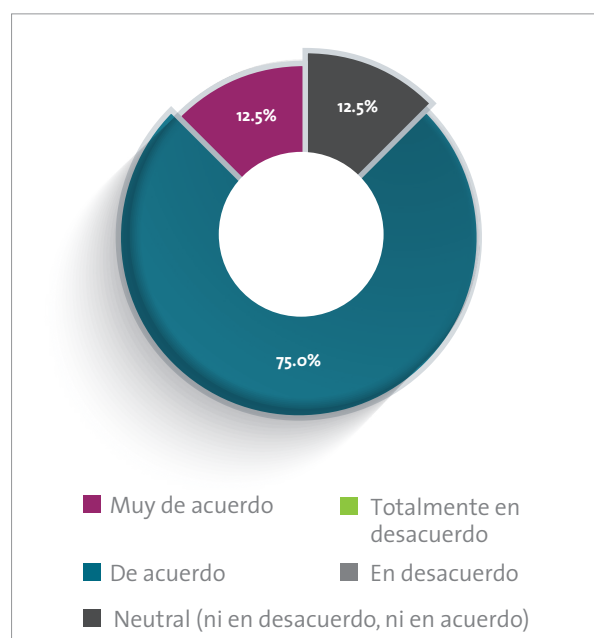
Deliberación

Al ser los Comités un cuerpo colegiado de toma de decisiones públicas donde participan representantes de los gobiernos, del sector privado y de la sociedad civil, la deliberación efectiva resulta clave para alcanzar los mejores acuerdos posibles entre todas las partes que maximicen el consenso y minimicen los conflictos. Para analizar la deliberación como parte del proceso participativo se consideran las siguientes condiciones: que los participantes tengan confianza entre ellos, que haya reconocimiento mutuo y disposición a escuchar a los otros. Además, se analizan los resultados de la deliberación en dos sentidos: a) si los participantes consideran que se logró consenso y acuerdo sobre los asuntos

abordados a lo largo del proceso, y b) si los participantes están satisfechos con los acuerdos tomados.

Si bien no se identificaron datos en los registros documentales que nos permitieran analizar este aspecto, la encuesta aplicada a los participantes del Comité del Pacífico Norte nuevamente nos da luz para analizar cómo se dio la deliberación en este cuerpo colegiado. Con relación a si existió un ambiente de confianza y respeto para poder expresarse que permitiera la interacción entre los participantes, 75% afirma estar de acuerdo con esta condición; 12.5% de los encuestados dice estar muy de acuerdo con la presencia de esta condición; también 12.5% de los encuestados asumen una posición neutral (gráfica 16).

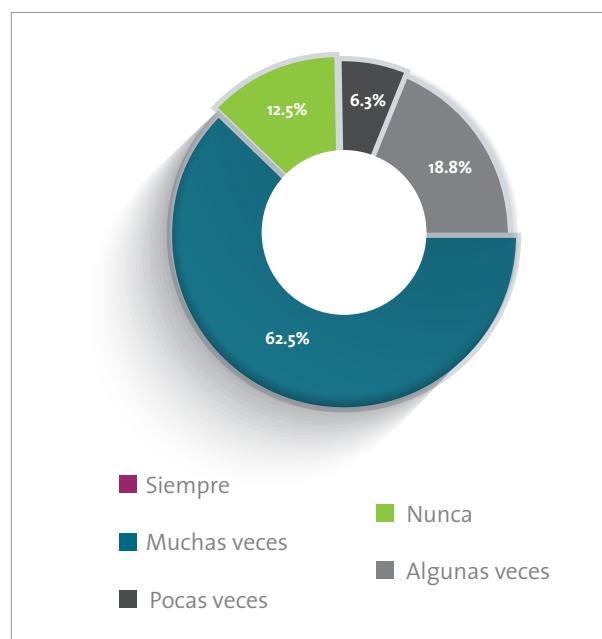
Gráfica 16. Ambiente de confianza y respeto entre los participantes. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Aunado al ambiente de confianza y respeto, es necesario considerar si hubo disposición para escuchar a los otros. En este sentido, 62.5% de los participantes dice que muchas veces sí hubo la disposición para escucharse, 18.8% afirma que esta condición se presentó algunas veces, 12.5% afirma que siempre hubo disposición, y finalmente, 6.3% dijo que esto se presentó pocas veces (gráfica 17).

Gráfica 17. Disposición para escuchar a otros. Comité del Pacífico Norte

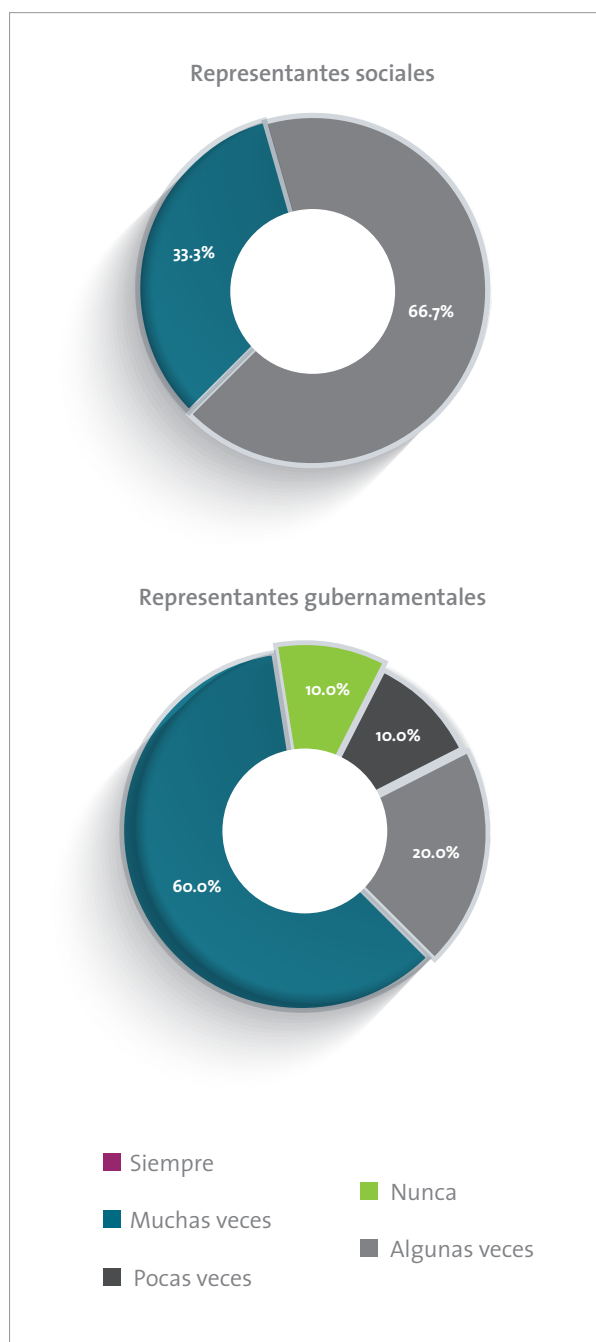


Fuente: Elaboración propia.

Uno de los elementos clave de la deliberación es la posibilidad de lograr consenso en las discusiones. Por ello se les preguntó a los participantes si consideraban que se había logrado consenso en los asuntos abordados en el Comité. Destaca que 70% de los representantes gubernamentales afirma que muchas veces o siempre se llegó al consenso, en tanto que 33.3% de los representantes sociales afirma que el consenso se logró muchas veces. En su mayoría (66.7%) los representantes sociales consideran que sólo algunas veces se logró consenso (gráfica 18).

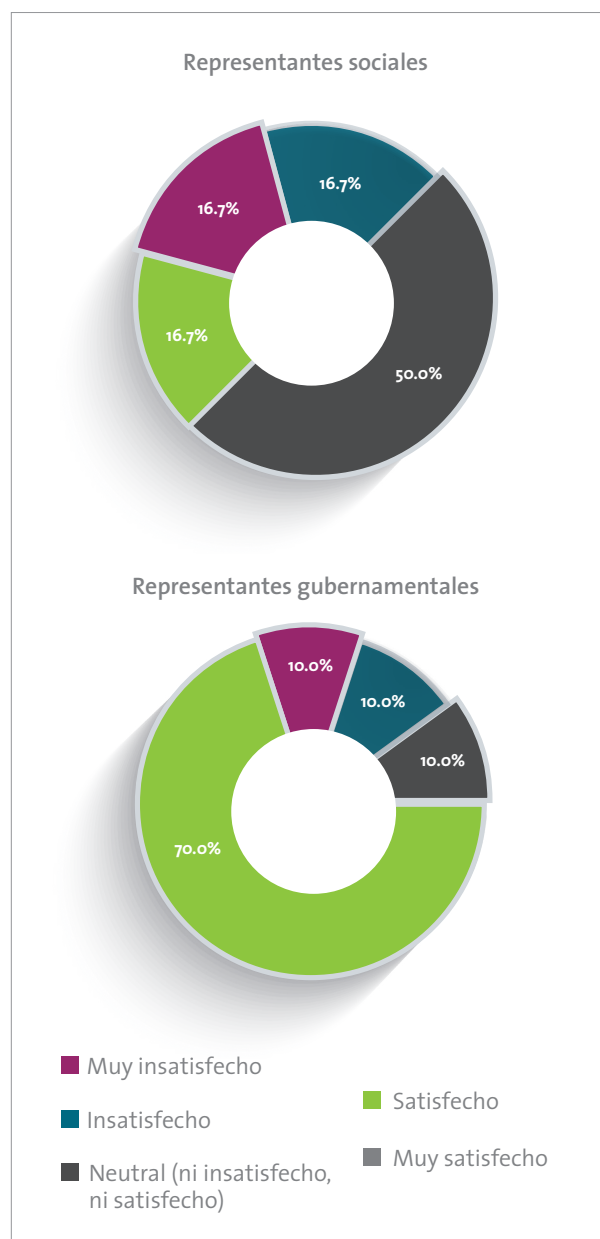
Finalmente, para analizar la deliberación se consideró la satisfacción de los participantes con las decisiones y los acuerdos tomados por el Comité. En este sentido, 80% de los representantes gubernamentales afirma sentirse satisfecho o muy satisfecho con las decisiones que se tomaron en el Comité; por su parte, sólo 34% de los representantes sociales afirma estar satisfecho o muy satisfecho con las decisiones tomadas en el Comité (gráfica 19).

Gráfica 18. Comparación entre representantes gubernamentales y sociales en la valoración del logro de consenso sobre los asuntos abordados. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 19. Comparación entre representantes gubernamentales y sociales de la satisfacción con las decisiones y acuerdos tomados. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, en el caso del Comité del Pacífico Norte para la deliberación se observa que existió un ambiente de confianza y respeto donde hubo disposición entre los participantes para escucharse. Además, se identificó una diferencia significativa en las opiniones entre los

representantes gubernamentales y los representantes sociales sobre el grado de consenso y la satisfacción con los acuerdos a lo largo del proceso participativo, la cual puede estar asociada a la presencia mayoritaria del sector público en la integración del Comité del Pacífico Norte, particularmente en el órgano ejecutivo.

Transparencia

Para el análisis de la transparencia se considera si la información relacionada con la conformación, organización, funcionamiento y resultados de las actividades desarrolladas por los Comités se publica y actualiza en la página de Internet de la institución responsable del mecanismo de conformidad con las disposiciones aplicables. Para ello se cuenta con la evidencia documental de la bitácora ambiental de los procesos de OET.

De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico (artículo 13), la bitácora ambiental es la herramienta de registro de los avances del proceso de OET y cuyo objeto es proporcionar e integrar información actualizada sobre el proceso de ordenamiento ecológico, así como ser el instrumento para la evaluación del cumplimiento de los acuerdos asumidos y el cumplimiento y la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas. Pretende fomentar el acceso de cualquier persona a la información relativa al proceso de OET y promover la participación social correspondiente. En el artículo 14 del mismo reglamento se establecen los elementos que la bitácora ambiental debe contener:

- I. El convenio de coordinación, sus anexos y, en su caso, las modificaciones que se realicen a los mismos.
- II. El Programa de Ordenamiento Ecológico.
- III. Los indicadores ambientales para la evaluación de:
 - a. El cumplimiento de los lineamientos y estrategias ecológicas.
 - b. La efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales.
- IV. Los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso ecológico.

En la tabla 13 se enlistan los elementos que la bitácora ambiental debe contener de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico.

Tabla 13. Elementos que la bitácora ambiental debe contener como mínimo establecidos en el artículo 14 del reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico

Elemento	Golfo de México y Mar Caribe	Pacífico Centro Sur	Pacífico Norte	Golfo de California
Convenio de coordinación	En bitácora ambiental	En bitácora ambiental	En bitácora ambiental	En bitácora ambiental
Programa de Ordenamiento Ecológico	En bitácora ambiental	Este proceso está en etapa de formulación, por lo tanto, no cuenta con el documento del Programa de Ordenamiento Ecológico	Existe la propuesta de Programa porque ya fue puesto a consulta pública (DOF, 08/12/2014) sin embargo, no se encuentra en la bitácora ambiental	En bitácora ambiental
Indicadores ambientales	Contenidos en el documento de Programa de Ordenamiento Ecológico	Indicadores ecológicos de evaluación en el reporte de estudio técnico de las etapas de caracterización y diagnóstico	Contenidos en el reporte de estudio técnico de la etapa de propuesta	Contenidos en el reporte del estudio técnico de la etapa de propuesta
Resultados de la evaluación del cumplimiento y efectividad del proceso de ordenamiento ecológico	Sin registro	Sin registro	Sin registro	Sin registro

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en las bitácoras ambientales de la página de Internet de la Semarnat. <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/bitacoras-ambientales>. Consultada entre el 15 de julio y el 15 de agosto de 2018.

En la tabla 13 se puede observar que todos los Comités cuentan en su bitácora ambiental con el convenio de coordinación.

Con respecto al Programa de Ordenamiento Ecológico, solamente el Comité del Golfo de México y Mar Caribe y el Comité del Golfo de California cuentan con el documento en sus respectivas bitácoras ambientales.

En el caso del Comité del Pacífico Centro Sur, este documento no existe debido a que el programa se encuentra en la fase inicial de la etapa de formulación y la producción del documento del Programa corresponde a la fase final de la etapa de formulación. Por otro lado, en el caso del Comité del Pacífico Norte, se asume que el documento de Programa existe porque fue puesto a

consulta pública en 2014, no obstante, no se encuentra en la bitácora.

En relación con los indicadores ambientales para la evaluación del cumplimiento de los lineamientos y estrategias ecológicas, así como de la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales, encontramos que, para el caso del Comité del Golfo de México y Mar Caribe, éstos se encuentran contenidos en el documento del Programa de Ordenamiento Ecológico. Para el caso del Comité del Pacífico Centro Sur, los indicadores ecológicos para la evaluación se encuentran en el reporte del estudio técnico de las etapas de caracterización y diagnóstico. En el caso de los Comités del Pacífico Norte y del Golfo de California, los indicadores ambientales se encuentran en los reportes de la etapa de propues-

ta. Finalmente, en ninguno de los casos se encontró de manera explícita el registro de los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso ecológico.

Asimismo, en el documento “Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológicos” (en su versión 2005), se sugiere que, además de los puntos que el reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico establece,

también debe incluirse la información que da sustento al modelo de ordenamiento, particularmente la información de las etapas de caracterización y diagnóstico ambientales, además de toda aquella información auxiliar que proporcione elementos adicionales. En el documento de lineamientos se clasifica esta información contenida en la bitácora en tres tipos: mapas, tablas (idealmente integradas como una base de datos) y documentos (figura 3).

Figura 3. Principales componentes de la bitácora y las relaciones generales que guardan entre sí



Fuente: Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológico, Semarnat (2005).

El mecanismo de consulta de la bitácora ambiental para la evaluación de este aspecto fue a través de la página de Internet.¹⁸ En la figura 3 se enlistan los componentes previamente enunciados en los lineamientos, mapas, tablas y documentos, que contienen las bitácoras ambientales por cada Comité. Se observa que las bitácoras

ambientales de todos los Comités presentaron el análisis espacial en al menos una de las etapas del proceso de OET, sin embargo, sólo se pudo acceder al modelo de ordenamiento ecológico contenido en el documento de la propuesta del programa del OET del Golfo de México y el Mar Caribe y del OET del Golfo de California.

¹⁸ Visitar <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/bitacoras-ambientales>.

Tabla 14. Componentes que la bitácora ambiental debe incluir, establecidos en los Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológicos (2005)

Elemento	Golfo de México y Mar Caribe	Pacífico Centro Sur	Pacífico Norte	Golfo de California
Análisis espacial con Sistemas de Información Geográfica (SIG)	Mapas contenidos en los informes de los estudios técnicos de las etapas de caracterización, diagnóstico y pronóstico; Tabla de atributos ambientales en el informe de estudio técnico de la etapa de diagnóstico; Modelo de ordenamiento en el documento de propuesta del Programa	Mapas contenidos en los informes de los estudios técnicos de las etapas de caracterización y diagnóstico; Tabla de atributos ambientales en informe de caracterización	Mapas contenidos en los informes de los estudios técnicos de las etapas de caracterización y diagnóstico; Modelo de ordenamiento contenido en el informe de la etapa de propuesta	Mapas contenidos en los informes de las etapas de caracterización; Modelo de ordenamiento contenido en el documento de propuesta del Programa
Base de datos	Tabla de resultados de talleres sectoriales en el informe de estudio de la etapa de diagnóstico; Tabla de estrategias, acciones y criterios ecológicos en el documento de propuesta del Programa	Tablas de conflictos en el informe de estudio técnico de la etapa de caracterización	Tabla de resultados del taller de consulta pública; Tabla de indicadores ambientales en el reporte de estudio técnico de la etapa de propuesta	Tabla de resultados de la consulta pública de la etapa de caracterización; Tabla de resultados de los talleres sectoriales; Tabla de conflictos en los informes de estudio de la etapa de caracterización y diagnóstico
Documentos	Convenio de coordinación, Decreto, Reglamento Interior, Criterios ambientales contenidos en informes de los estudios técnicos, Actas del Comité y Listas de asistencia	Convenio de coordinación, Reglamento Interior, Criterios ambientales contenidos en informes de los estudios técnicos, Actas del Comité y Listas de asistencia	Convenio de coordinación, Reglamento Interior, Criterios ambientales contenidos en informes de los estudios técnicos, Actas del Comité y Listas de asistencia	Convenio de coordinación, Decreto, Reglamento Interior, Criterios ambientales contenidos en informes de los estudios técnicos, Actas del Comité y Listas de asistencia

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológicos (2005).

Con respecto a la base de datos que debe contener la bitácora ambiental (tabla 14), se observa que todos los Comités presentaron su información en diversas tablas de datos con los resultados de los talleres sectoriales y de consulta pública; sin embargo, se desconoce si existen bases de datos conformadas para los fines de evaluación de resultados y avances de compromisos como se señala en los lineamientos antes mencionados. Por último, se encontró que las bitácoras am-

bientales cuentan con la mayoría de los documentos enlistados en los lineamientos a través de formatos electrónicos. Todos los Comités cuentan con los documentos de Convenio de coordinación, incluyendo los acuerdos de concertación, Reglamentos interiores, Referencias científicas, técnicas y publicaciones contenidas en los estudios de informes técnicos, así como las actas de las sesiones y las listas de asistencia a las mismas. Adicionalmente, las bitácoras cuentan con sus

respectivos Decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, a excepción de los Comités del Pacífico Centro Sur y del Pacífico Norte. En términos globales, se observa que los Comités cumplen con una cantidad importante de los componentes de información establecidos en el reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico, sin embargo, ninguno ha publicado los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso ecológico ya que ninguno de ellos ha avanzado hasta esta fase.

Por otro lado, con respecto a los elementos que debe incluir la bitácora ambiental establecidos en los Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológicos, se observa que todos los Comités cuentan con los tres tipos de información: mapas, tablas y documentos. Todas las bitácoras ambientales de los Comités proveen acceso a los componentes del análisis espacial; de igual forma, todos cuentan con tablas diversas de datos con los resultados de los talleres sectoriales y de consulta pública principalmente.

Sin embargo, no se tuvo acceso en las bitácoras a bases de datos conformadas. Por último, se encontró que todos los Comités cuentan con una amplia biblioteca de documentos de registro: actas, reglamentos, decretos, informes.

En resumen, las bitácoras ambientales cumplen su propósito establecido en la LGEEPA de fungir como herramienta de registro de los avances del proceso de OET y de proporcionar una plataforma para integrar información actualizada sobre las actividades y productos generados por los Comités.

Rendición de cuentas

Para analizar la rendición de cuentas del proceso participativo a través de los Comités, entendidos como cuerpos colegiados de composición multisectorial (público, privado y sociedad civil) se consideran dos criterios: a) si los participantes informaron sobre el desempeño del mecanismo; y, b) si los participantes recibieron retroalimentación de actores sociales externos al mecanismo sobre los resultados del proceso (decisiones, acuerdos). En el diseño de los Comités se establece que los presidentes de cada órgano interno deben presentar un informe anual de las actividades. No obstante, en los registros documentales no se encontraron los informes

correspondientes. Asimismo, no se identificó evidencia documental que constataste que se realizaron ejercicios para la retroalimentación a los participantes de los Comités, por parte de actores sociales externos al mecanismo (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación o público en general).

Los resultados del proceso participativo en el Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte

Los resultados del proceso participativo se analizan a partir de los siguientes aspectos: incidencia efectiva, construcción de capacidades, legitimidad de las decisiones públicas, confianza en las instituciones responsables y efectividad percibida.

Dado que los registros documentales no cuentan con información que permita analizar los resultados del proceso participativo en los Comités, se recurrió a la encuesta a los participantes, la cual sólo se aplicó al caso del Comité del Pacífico Norte.

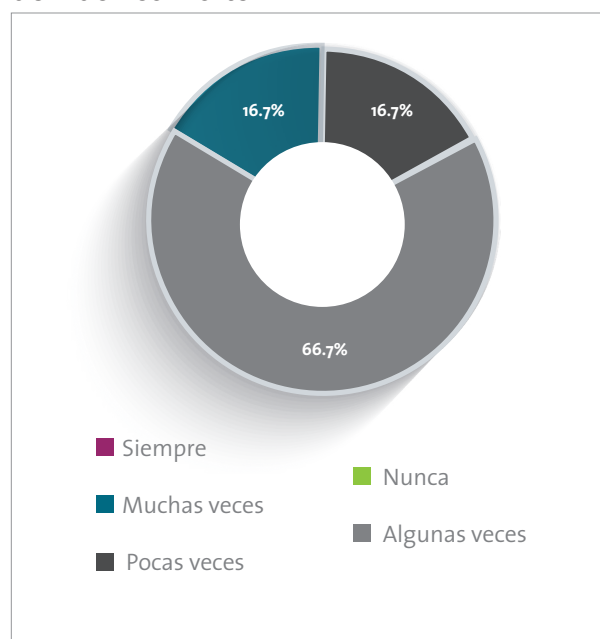
Además, algunos aspectos como legitimidad, confianza y efectividad son valoraciones que realiza cada participante sobre su experiencia y condición respecto al asunto en cuestión, por lo que una encuesta resulta un instrumento eficaz para recopilar esta información a partir de fuentes primarias. A continuación, se presentan los resultados del análisis de los aspectos a partir de la información recopilada a través de la encuesta.

Incidencia efectiva

Para analizar la incidencia de la participación ciudadana a través de mecanismos institucionalizados se considera si los productos generados por los participantes tienen un efecto en la política o gestión pública (decisiones públicas), ya sea en la incorporación, la modificación o la eliminación de un curso de acción por parte de los actores gubernamentales competentes. Dado que existe escasa evidencia documental para analizar este aspecto, se determinó utilizar la encuesta de percepción como instrumento para conocer, indirectamente, la incidencia en el OET.

Para recuperar la perspectiva sobre la incidencia en las decisiones públicas relacionadas con el OET, se les preguntó a los participantes (representantes sociales) del Comité del Pacífico Norte si consideraban que habían sido tomados en cuenta al momento de construir las decisiones y llegar a acuerdos. En este sentido, 66.7% de los representantes sociales reconoce que sus opiniones, propuestas o planteamientos fueron tomados en cuenta algunas veces, 16.7% expresa que fueron tomados en cuenta muchas veces, y 16.7% afirma haber sido tomado en cuenta pocas veces (gráfica 20).

Gráfica 20. Opiniones, propuestas o planteamientos de los representantes sociales tomados en cuenta. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

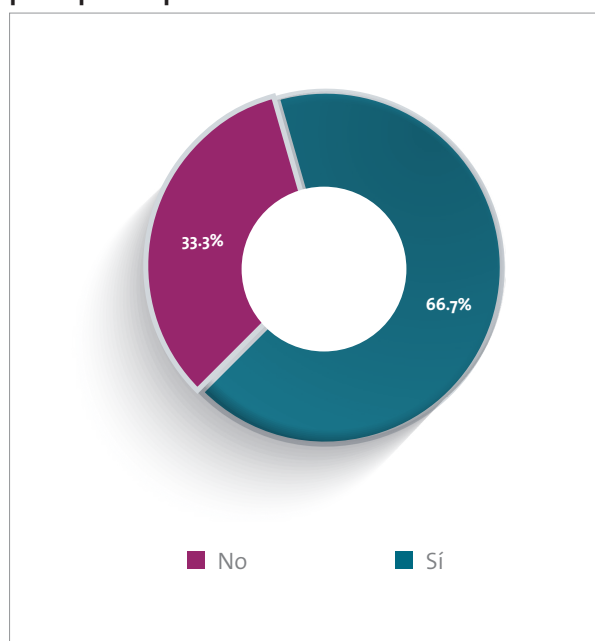
Estos resultados dan cuenta de que, en el caso del Comité del Pacífico Norte, los representantes del sector privado y de la sociedad civil tuvieron un nivel considerable de incidencia en las decisiones sobre el proceso de ordenamiento ecológico. Al respecto, el proceso de ordenamiento ecológico implica un enfoque participativo por lo que, dada la naturaleza del proceso, es de esperarse que se presente un nivel alto de incidencia por parte de los sectores y grupos sociales participantes.

Construcción de capacidades

Un resultado deseable de los procesos participativos es que los participantes cuenten con una mayor capacidad para involucrarse en los asuntos públicos de manera efectiva. En el caso de los Comités, la construcción de capacidades se observa a partir de la experiencia de los participantes en dos sentidos: a) si aumentaron su capacidad para tomar parte en procesos participativos, y b) si ganaron conocimiento y entendimiento de los asuntos en cuestión.

En este sentido, 66.7% de los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte afirma tener más habilidades y herramientas para participar, mientras que 33.3% refirió que no fue el caso (gráfica 21).¹⁹

Gráfica 21. Habilidades y herramientas para participar. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

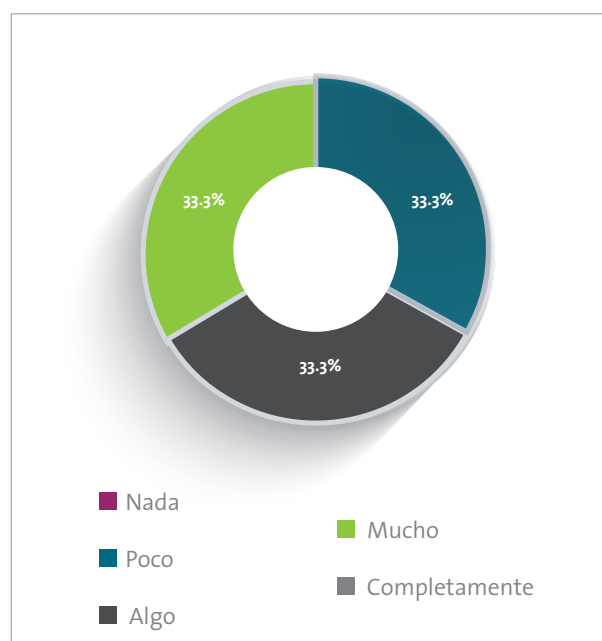
Otra cuestión que se planteó sobre la construcción de capacidades fue la referente al conocimiento y entendimiento que los participantes tuvieron sobre el OET. En este sentido, todos los encuestados afirman tener más conocimiento, incluso comprender mejor este proceso y sus implicaciones.

¹⁹ Al respecto, un participante encuestado mencionó: "No siempre sabemos participar en este tipo de comités y tal vez lo que más nos ayuda es entender cuáles son los alcances y las limitaciones que un Ordenamiento puede tener. En ocasiones tenemos demasiadas expectativas o en su defecto, llegamos con desconfianza, y el ver los procesos y participar, nos permite entender cómo se llevan estos procesos (sic)".

Legitimidad

La legitimidad tiene que ver con que las decisiones públicas incorporen los intereses y necesidades de los distintos sectores y grupos afectados. En el caso de los Comités, el programa de ordenamiento ecológico es una de las principales decisiones públicas que se toman como parte del proceso correspondiente. Al respecto, existe una valoración similar entre los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte que consideran que la propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico incorpora poco, algo o mucho los intereses y necesidades de los distintos sectores y grupos sociales (gráfica 22).

Gráfica 22. Incorporación de intereses y necesidades en la propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Confianza

En relación con la confianza en las instituciones responsables del mecanismo, se espera como un resultado positivo que los participantes estén dispuestos a involucrarse en otros procesos convocados por las mismas instituciones. En el caso de los Comités se supone que tienen una operación permanente a lo largo del proceso de OET. Considerando que los Comités analizados se

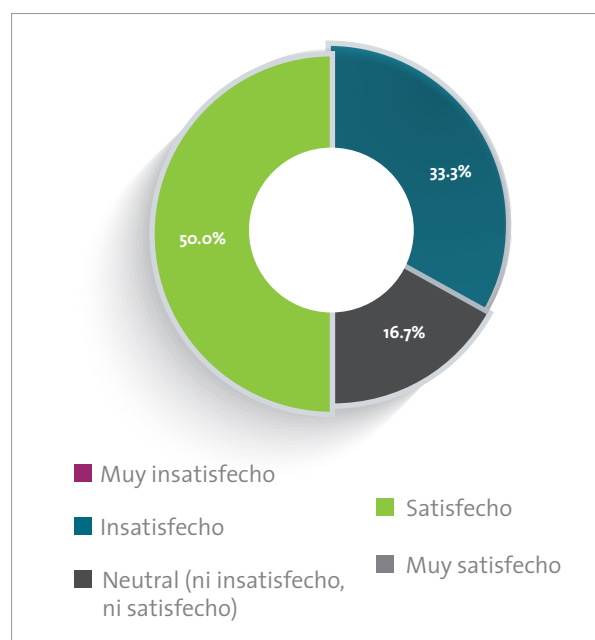
encuentran en la fase de formulación y expedición, se esperaría que los participantes estuvieran dispuestos a continuar en las siguientes fases. Al respecto, de manera categórica todos los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte afirmaron que sí volverían a formar parte de un proceso similar.

Efectividad percibida

Otro resultado deseable de los procesos participativos es que los participantes consideren que los mecanismos cumplen con su propósito, es decir, que son efectivos para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos y para mejorar las decisiones y acciones públicas. Para analizar la efectividad del mecanismo se toman en cuenta dos criterios: a) si los participantes están satisfechos con el desempeño del mecanismo en función de su objetivo; y b) si los participantes perciben que los beneficios de la participación exceden los costos de ésta.

En el caso del Comité del Pacífico Norte 50% de los representantes está satisfecho con el desempeño del Comité, 16.7% asume una posición neutral, mientras que 33.3% está insatisfecho (gráfica 23).

Gráfica 23. Satisfacción de los representantes sociales con el desempeño del Comité. Comité del Pacífico Norte



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto se les preguntó si consideraban que los beneficios de haber participado fueron mayores que los costos. Los encuestados consideran de manera unánime que participar genera más beneficios que costos.²⁰

En resumen, de acuerdo con la experiencia de los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte, su participación tuvo cierta incidencia sobre las decisiones y las acciones realizadas como parte del proceso de ordenamiento ecológico. Además, en general esta experiencia les permitió adquirir nuevas habilidades, herramientas y conocimiento sobre los procesos participativos multisectoriales y sobre el OET en particular.

En términos de la legitimidad del proceso, los participantes consideran que el Programa de ordenamiento ecológico marino y regional del Pacífico Norte incorpora parcialmente los intereses y necesidades de los distintos sectores y grupos sociales afectados por el ordenamiento. Por último, respecto a la confianza en las instituciones responsables del Comité, todos los participantes están dispuestos a seguir en estos procesos, aun cuando la mitad no está satisfecha con el desempeño del Comité. En este sentido, el balance de la experiencia de los participantes es positivo ya que todos consideran que los beneficios son mayores que los costos de participar.

²⁰ Un participante respondió que el beneficio fue el aprendizaje sobre los procesos; otro mencionó que se lograron incorporar propuestas que benefician a su sector; y otro mencionó que el beneficio fue el aprendizaje sobre los problemas.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES



De acuerdo con la LGEEPA el OET implica una planeación participativa que involucra a los diversos sectores y grupos sociales que inciden en la distribución de las actividades y uso del suelo de las áreas determinadas. Un componente fundamental para los procesos de OET son los Comités, los cuales son instancias con un carácter preponderante de coordinación intergubernamental e interinstitucional en los que se abren espacios para la participación de representantes de sectores y grupos sociales.

Cabe referir que el OET conlleva una alta complejidad técnica y social para conciliar los diferentes intereses sectoriales y las aptitudes de las zonas determinadas, no sólo en la definición de unidades de gestión ambiental y asociados a ellas los correspondientes usos de suelo compatibles e incompatibles, los lineamientos, criterios de regulación y las estrategias ecológicas que integran los programas correspondientes, sino en la ejecución de dichos programas tanto en lo que respecta a la armonización y alineamiento de otros planes y programas públicos de los distintos órdenes de gobierno, como de los compromisos asumidos por los distintos sectores y grupos sociales para modificar en algunos casos sus prácticas productivas.

A partir del análisis del diseño institucional y de la operación de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional, se pudo obtener información para dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las características del diseño institucional de los Comités de Ordenamiento Ecológico?
- ¿En qué medida el diseño institucional de los Comités incorpora los principios y estándares de participación ciudadana?
- ¿Cuál es la calidad del proceso participativo a través de los Comités?
- ¿Cuáles fueron los resultados del proceso participativo a través de los Comités?

A continuación, se presentan las conclusiones del análisis tanto en la dimensión de diseño institucional como en la dimensión operativa.

Base normativa

En relación con la base normativa de los Comités, es importante señalar que no se establecen en la LGEEPA sino

en su reglamento en materia de ordenamiento ecológico. Asimismo, se observa que el texto normativo no es claro respecto al alcance, naturaleza e integración de los Comités. Considerando cierta flexibilidad de acuerdo con cada OET, la definición de estas características básicas de diseño se ubica en los Convenios de coordinación que se firman entre los distintos órdenes de gobierno involucrados.

De acuerdo con la base normativa, los Comités son un órgano colegiado de decisión y coordinación encargado de la realización de las acciones y los procedimientos para la elaboración, implementación, así como el seguimiento y la evaluación del proceso de OET, a través de sus órganos ejecutivo y técnico.

Características de diseño de los Comités

A partir de analizar el objeto y las funciones de los Comités, estos cuerpos colegiados en tanto que abren espacios para la participación ciudadana tienen un *alcance* de incidencia directa y una *naturaleza* de tipo deliberativa, ya que son las instancias responsables de la toma de decisiones para la instrumentación de las acciones, procedimientos, estrategias y programas del proceso de ordenamiento ecológico.

No obstante, por diseño los Comités cuentan con una *estructura diferenciada* en dos órganos internos: ejecutivo y técnico. Cada órgano cuenta con funciones específicas y, por lo tanto, tienen un alcance y una naturaleza diferente. Por ello, es preciso señalar que, desde el punto de vista de la toma de decisiones públicas, la participación ciudadana a través del órgano técnico de los Comités tiene un alcance de incidencia indirecta y una naturaleza de tipo consultiva, ya que es la instancia responsable de generar los insumos técnicos del proceso de OET que son sometidos a la aprobación del órgano ejecutivo.

Las implicaciones de esta estructura es que si bien todos los integrantes del órgano ejecutivo forman parte del órgano técnico (aunque los representantes de las dependencias y entidades ante cada órgano tienen un nivel y perfil diferente), los integrantes del órgano técnico tienen facultades acotadas respecto al alcance y naturaleza de los Comités. Visto así pareciera que el órgano técnico es más bien un espacio de consulta de los Comités.

Los Comités tienen una *base de integración* de tipo asociativa, esto es, de representantes de instituciones de los distintos órdenes de gobierno (según sea el tipo de OET), así como de los sectores social y privado, dejando la posibilidad de que personas participen a título individual en calidad de invitados. Por otra parte, los Comités son un mecanismo *acotado* en términos de la cantidad de personas que pueden participar, ya que es un mecanismo de tipo órgano o cuerpo colegiado por nombramiento.

La integración de los Comités varía de acuerdo con cada OET. En el caso de los Comités de ordenamiento ecológico marino y regional la *integración del órgano ejecutivo* comprende una diversidad de dependencias y entidades de distintos órdenes de gobierno, así como un representante de los CCDS. Sólo en el caso del Pacífico Norte se contempla la participación de un representante de los sectores social, productivo y académico respectivamente.

La *integración del órgano técnico* varía en los distintos Comités de ordenamiento ecológico marino y regional. Además de los integrantes del órgano ejecutivo, se incorporan a representantes de los CCDS de las regiones correspondientes y del sector académico de las entidades federativas donde se lleva a cabo el OET, así como los sectores de conservación, acuacultura, pesca (industrial y ribereña) y turismo. En algunos casos se incorpora a los grupos indígenas, así como a otros sectores productivos como el agropecuario, asentamientos humanos, comunicaciones y transportes, maricultura y minería.

Los Comités están *compuestos mayoritariamente por actores gubernamentales*, es decir, por representantes de dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno. En el caso de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional, hubo algunas variantes en la composición, sin embargo, predominaron los actores gubernamentales sobre los actores privados y éstos sobre los actores sociales.

Los Comités son un mecanismo en el cual se definen los participantes no gubernamentales por *invitación directa* de las instituciones de gobierno involucradas en los Convenios de Coordinación, por lo tanto, no se realiza una convocatoria pública dirigida a los distintos actores sociales y privados interesados en participar. Asimismo, el *perfil de los participantes* no gubernamentales está definido por las siguientes características: representa-

tividad sectorial, representatividad territorial y especialización temática.

Con relación a la *temporalidad* del mecanismo, los Comités tienen una operación permanente ya que una vez que se inicia el proceso de OET con la formulación y expedición del Programa correspondiente, la actividad continúa en las etapas de ejecución, evaluación y modificación, de forma cíclica. En el caso de la *modalidad de activación*, el mecanismo se activa de forma presencial, ya que todas las actividades realizadas por los Comités se llevan a cabo con la presencia de las personas participantes.

Principios y estándares de participación ciudadana en los Comités

En términos de *representatividad*, el diseño de los Comités cumple parcialmente con este principio ya que presentan dos deficiencias.

Por un lado, dado que el OET es un proceso complejo que incorpora un enfoque multicriterio y multiobjetivo (Arriaga y Córdova, 2006), se requiere un mapeo de actores específico para determinar la diversidad de grupos y sectores sociales afectados o interesados en el proceso, no sólo desde la perspectiva de aquellos que inciden en la distribución de las actividades y uso del suelo, sino también desde la perspectiva de aquellos actores sociales que tienen un interés directo o indirecto en el OET (organizaciones de derechos humanos, organizaciones de base territorial, comunidades locales).

Al respecto, para el diseño de los Comités de ordenamiento ecológico marino y regional este proceso no se llevó a cabo con la sistematicidad y rigurosidad suficiente, que permitiera conocer los criterios y el procedimiento para determinar los sectores y grupos sociales que formarían parte de estos cuerpos colegiados.

Además, el no tener definidas ciertas bases para la selección de los representantes de los sectores y grupos sociales afecta la representatividad de las personas que participan por los sectores productivos y de la sociedad civil, ya que se desconoce qué método se utilizó en cada caso. Considerando lo anterior, estas personas

son representativas de determinados sectores y grupos sociales, pero para fines de garantizar el principio de representatividad, no se les puede denominar estrictamente representantes.

En relación con el principio de *inclusión*, los Comités del Golfo de California y del Pacífico Centro Sur consideraron en la integración de sus respectivos órganos técnicos a grupos indígenas. Cabe resaltar que, en el caso del Comité del Golfo de California, se instaló una Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas con el objeto de crear un mecanismo de participación legítimo de los pueblos indígenas en el órgano técnico correspondiente.

Con relación a otros grupos en condición de vulnerabilidad tales como mujeres y jóvenes, en el diseño de los Comités no se consideran esquemas, dispositivos o medidas específicas para incluirlos en las actividades y decisiones de estos cuerpos colegiados.²¹ Por lo tanto, el diseño de los Comités cumple parcialmente con el principio de inclusión.

Respecto al principio de *igualdad y no discriminación*, para formar parte de los Comités, el perfil de los integrantes especifica ciertas características de los participantes no gubernamentales, tales como especialización y representatividad, que no se consideran discriminatorias dada la naturaleza compleja y técnica del OET. Por lo tanto, el diseño de los Comités cumple con este principio de igualdad y no discriminación.

En términos de *autonomía*, el diseño de los Comités cumple parcialmente con este principio ya que su composición es mayoritariamente de actores gubernamentales. El elemento que definitivamente abona a la autonomía de los Comités es que no se implementa un procedimiento de selección de representantes que depende únicamente de la institución responsable del mecanismo, sin embargo, no se realiza una convocatoria pública para seleccionar a los representantes de los sectores y grupos sociales.

Respecto a la *corresponsabilidad*, en el diseño de los Comités existen responsabilidades y reglas de participación claramente definidas lo que abona al cumpli-

miento de este principio por parte de los participantes, particularmente aquellos no gubernamentales. En relación con la *horizontalidad* (o participación equitativa), el diseño de los Comités no cumple con este principio, ya que, dada la estructura diferenciada, no todos los participantes cuentan con los mismos derechos/oportunidades para participar (diferencias significativas en términos de alcance de la participación entre el órgano ejecutivo y técnico).

Tampoco existe igualdad de oportunidades para acceder a los nombramientos internos, como es el caso de la presidencia de los órganos internos ya que esta posición se asigna a un representante del gobierno. Y, por último, tampoco se prevé un mecanismo de rotación entre los participantes (particularmente los no gubernamentales) para ocupar esta posición.

Por otra parte, el diseño de los Comités cumple parcialmente con el principio de *transversalidad* ya que se articulan con algunos mecanismos de participación ciudadana, como los CCDS, sin embargo, dada la naturaleza compleja y el enfoque territorial del ordenamiento ecológico se podría articular, por lo menos, con otros mecanismos del sector ambiental para optimizar la participación ciudadana.

Considerando el principio de *transparencia*, el diseño de los Comités cumple con este principio al considerar medidas que garantizan la generación y difusión de la información sobre la operación de dichos cuerpos colegiados. En este sentido, la bitácora ambiental juega un papel muy importante en el diseño de este MPC.

Respecto al principio de *apertura*, el diseño de los Comités cumple con este principio al establecer canales de interacción con actores sociales interesados que no forman parte del mecanismo, como las sesiones abiertas a cualquier interesado, los talleres sectoriales y las consultas públicas.

Por último, para el caso del principio de *rendición de cuentas*, el diseño de los Comités lo cumple parcialmente debido a que sólo considera la elaboración de informes anuales de cada órgano interno, pero no se establece un mecanismo formal para la retroalimenta-

²¹ En este sentido, cabe señalar que de acuerdo a la DGPAIRS, con la nueva versión de los Convenios de coordinación se incluyó un apartado que aborda el tema de promover la participación de las mujeres en los Comités.

ción por parte de actores sociales externos o público en general interesado en el funcionamiento de estos cuerpos colegiados.

Calidad del proceso participativo de los Comités

La operación de los Comités está directamente vinculada al proceso de OET en cualquiera de sus fases. Actualmente se cuenta con tres programas de ordenamiento ecológico marino y regional expedidos (Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe, Pacífico Norte) y uno en proceso de formulación (Pacífico Centro Sur). En el Golfo de California se cumplió con la etapa de expedición cuando se publicó el Programa en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de noviembre de 2006. Por su parte, el Programa del Golfo de México y Mar Caribe se expidió el 24 de noviembre de 2012. Por último, el Programa del Pacífico Norte se expidió el 9 de agosto de 2018. Considerando la información disponible, la calidad del proceso participativo de los Comités se analizó a partir de los aspectos de representatividad, inclusión, autonomía, información, deliberación, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

En términos de *representatividad*, los Comités funcionaron de manera variable ya que algunos tuvieron una participación regular de los sectores y grupos sociales previstos en su integración, mientras que en otros casos, no hubo presencia de representantes de algunos sectores y grupos sociales. Al respecto, el Comité del Golfo de California tuvo una representatividad considerable ya que todos los representantes de los sectores y grupos sociales estuvieron presentes en la mayoría de las actividades llevadas a cabo. En el caso del Comité del Pacífico Norte, la perspectiva de la mayoría de los representantes sociales es que no fueron debidamente representados otros sectores y grupos sociales que son afectados por el ordenamiento ecológico como los grupos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Por otro lado, sobre su actuación como representantes sociales, de acuerdo con los participantes la gran mayoría tuvo comunicación o intercambio con otras organizaciones de su sector a través de reuniones presenciales, medios electrónicos e incluso por teléfono.

Respecto a la *inclusión*, salvo el Comité del Golfo de California, en los demás casos no se tomaron medidas

razonables para incluir a los pueblos indígenas. En el Comité del Golfo de California se realizó un esfuerzo considerable para incluir a los grupos indígenas de la costa de Sonora. Esto se logró a través de la instalación de la Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas y de la realización de talleres de consulta pública del Programa en los que la Comisión tomó parte y expresó sus sugerencias. Durante el proceso de consulta se ofrecieron servicios de traducción y los representantes de la Semarnat y CDI se trasladaron a los lugares de origen para llevar a cabo las reuniones. No obstante, sólo en el caso de la consulta con el pueblo yaqui se implementó un procedimiento culturalmente adecuado y con pertinencia cultural.

Con relación a la *autonomía*, los Comités no fueron integrados mediante una convocatoria pública, sino mediante la invitación directa por parte de los representantes de la institución responsable del proceso. Esta situación puede generar un sesgo en la selección de los representantes de los sectores y grupos sociales. En este sentido, si bien se establece en la reglamentación de los Comités que cada sector definirá el mecanismo para elegir a sus representantes, en la práctica se desconoce cuál fue dicho mecanismo y si cumplió con estándares mínimos para garantizar la representatividad. Por otra parte, no se identificó en los registros documentales si los participantes aprueban solos o en conjunto con la institución responsable los instrumentos de organización y planeación del Comité, lo que contribuiría a la autonomía de operación de este cuerpo colegiado.

En relación con la *información* para participar, en el caso del Comité del Pacífico Norte se observa que en general hubo un flujo constante de información oportuna, de calidad y confiable. En este mismo caso, respecto a la *deliberación* se observa que existió un ambiente de confianza, respeto y hubo disposición para escucharse entre las partes; no obstante, desde la perspectiva de los representantes sociales se logró un nivel medio de consenso entre los participantes a lo largo del proceso.

En cuanto a la *corresponsabilidad* por parte de los participantes no gubernamentales en las actividades del Comité, analizada a través de la asistencia, resultó que hubo una variación significativa en los distintos casos. En el Comité del Golfo de California se presentó el mayor porcentaje global de asistencia; en el Comité del Pacífico Norte y en el Comité del Golfo de México y Mar

Caribe la asistencia fue media, mientras que en el Comité del Pacífico Centro Sur la asistencia fue baja. Respecto a la rotación de representantes de los distintos sectores y grupos sociales que integraron los órganos técnicos correspondientes, hubo una alta rotación en los Comités del Pacífico Norte, Golfo de México y Mar Caribe y Golfo de California, siendo los procesos más avanzados en cuanto a la expedición del programa correspondiente, mientras que hubo una baja rotación en el Comité del Pacífico Centro Sur, en donde sólo se han llevado a cabo tres actividades.

En términos de *transparencia*, las bitácoras ambientales cumplen su propósito establecido en la LGEEPA de fungir como herramienta de registro de los avances del proceso de OET y de proporcionar una plataforma para integrar información actualizada sobre los Comités.

Con relación al aspecto de *rendición de cuentas*, se cuenta con que los reglamentos interiores señalan que los presidentes de cada órgano deben presentar un informe anual de las acciones del Comité, remitir el informe a cada miembro del Comité, revisar y aprobar el mismo. Sin embargo, como parte de la operación de los Comités no se integraron dichos informes, por lo que no se llevó a cabo ningún proceso público de retroalimentación por parte de otros actores externos al Comité.

Resultados del proceso participativo en el Comité del Pacífico Norte

En relación con los resultados de la participación en el Comité del Pacífico Norte, los representantes sociales consideran que tuvieron incidencia sobre las decisiones y las acciones realizadas como parte del proceso de OET.

Además, a la mayoría esta experiencia les permitió adquirir nuevas habilidades, herramientas y conocimiento sobre los procesos participativos multisectoriales y sobre el OET en particular.

En términos de la legitimidad de la propuesta de programa de ordenamiento ecológico marino y regional del Pacífico Norte, se considera que incorpora parcialmente los intereses y necesidades de los distintos sectores y grupos sociales afectados por el OET. Esto tiene que ver, por un lado, con el grado de representatividad e inclusión de los distintos sectores y grupos sociales afectados por el ordenamiento ecológico y, por el otro, con el alcance de la participación de los representantes de dichos sectores y grupos sociales ya que la mayoría de los participantes no gubernamentales se ubican en el órgano técnico de los Comités.

Respecto a la confianza en las instituciones responsables del Comité, todos los participantes están dispuestos a seguir involucrados en estos procesos, aun cuando poco menos de la mitad no está del todo satisfecho con el desempeño del Comité. En este sentido, el balance de la experiencia de los participantes es positivo ya que todos consideran que los beneficios son mayores que los costos de participar.

En conclusión, podemos aseverar que el balance de los resultados del proceso participativo en el Comité del Pacífico Norte es positivo, ya que los propios participantes no gubernamentales consideraron que tuvieron un grado de incidencia considerable en el programa de ordenamiento ecológico correspondiente, hubo construcción de capacidades, legitimidad de las decisiones públicas, confianza en las instituciones convocantes y efectividad percibida del mecanismo.

RECOMENDACIONES



Desde la perspectiva de la democracia participativa han surgido nuevos planteamientos acerca de las posibilidades para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan. Así, encontramos hoy en día en los sistemas democráticos dispositivos que buscan incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de decisión política (Smith, 2009). En este sentido, Isunza y Gurza (2010) refieren que las innovaciones democráticas corresponden al proceso de creación institucional en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político. No obstante, aun con los avances en la apertura de espacios y oportunidades para la participación ciudadana, hoy en día existen retos importantes para evaluar el funcionamiento de estas innovaciones democráticas que nos permita conocer e incluso medir su aporte en términos de legitimidad, justicia y efectividad de las decisiones públicas (Fung, 2006) así como en relación al control democrático de lo público (Isunza, 2015).

El OET en México incorpora un enfoque participativo, pues incluye mecanismos de transparencia y participación ciudadana en todas sus fases. Algunos elementos se pueden considerar como innovadores por la forma en que se articulan al Comité y al proceso de OET en general. Nos referimos a la bitácora ambiental, los talleres participativos²² y las consultas públicas. No obstante, a partir del análisis del diseño institucional y de la operación de los Comités de ordenamiento ecológico marino y regional, se identificó una serie de deficiencias y oportunidades de mejora a este mecanismo de participación ciudadana en materia de ordenamiento ecológico. A continuación, se presentan las recomenda-

ciones derivadas de los hallazgos del análisis realizado a dichos Comités.

Sobre el diseño institucional de los Comités

- En relación con la base normativa, se recomienda reformar la LGEEPA para establecer, desde este instrumento normativo rector del sector ambiental, la *creación de los Comités de Ordenamiento Ecológico* en donde se especifique el objeto, las funciones y la integración de estos cuerpos colegiados, que dé cuenta con claridad sobre el alcance y la naturaleza del mecanismo de participación ciudadana.
- En este sentido, se recomienda *reestructurar los Comités* de tal manera que todos los participantes, incluidos aquellos pertenecientes al sector privado y la sociedad civil, tengan los mismos derechos y responsabilidades. Esto implica incrementar significativamente el número de integrantes y abrir el órgano ejecutivo para que los representantes de los distintos sectores y grupos sociales que sean definidos en la integración participen directamente en esta instancia. Con esto también se busca equilibrar la integración entre representantes del sector público, privado y la sociedad civil, ya que actualmente, en los órganos ejecutivos la composición es en su gran mayoría de representantes de los gobiernos involucrados.
- Por su parte, dada la naturaleza del órgano técnico, este es un espacio que puede ser rediseñado como un órgano de consulta y asesoría permanente del Comité que se articule con los talleres participativos y las consultas públicas (figura 4).

22 Estos talleres participativos tienen los siguientes propósitos: 1) definir y ratificar el modelo conceptual del sistema socio-ambiental; 2) definir los atributos ambientales y sus estados favorables. Lo anterior conforma la base para la elaboración de los mapas de aptitud sectorial y la validación de los productos de la formulación del programa de ordenamiento ecológico así como la aprobación para su eventual modificación.

Figura 4. Propuesta de reestructuración de los Comités de Ordenamiento Ecológico



Fuente: Elaboración propia.

- En relación con la base de integración, se recomienda que los Comités sean integrados sólo por representantes sectoriales y territoriales, es decir, mantener sólo una *base asociativa*. Las personas a título individual pueden participar como invitados del Comité o en el órgano de consulta propuesto.
- Para abonar a la representatividad de los Comités, considerando la propuesta de reestructuración, se recomienda establecer *criterios* y un *procedimiento* para determinar los sectores y grupos sociales que son afectados o que tienen un interés directo en el proceso de ordenamiento ecológico, no sólo desde la perspectiva de aquellos que inciden en la distribución de las actividades y uso del suelo, sino también desde la perspectiva de aquellos actores sociales que tienen un interés directo o indirecto en el proceso de ordenamiento: organizaciones de derechos humanos, organizaciones de base territorial, comunidades locales. Si bien actualmente es en los Convenios de coordinación donde se define
- quiénes van a integrar los órganos internos respectivos, se recomienda que la determinación de los sectores y grupos sociales sea previa a la firma de este instrumento normativo. En este sentido, los resultados de dicho procedimiento deberán ser publicados como parte del archivo del proceso de OET correspondiente.
- Otro aspecto importante asociado a la representatividad es el método de selección de las personas que fungirán como representantes de los distintos sectores y grupos sociales que participarán en el Comité. Para ello, se recomienda realizar *convocatorias públicas* para la selección de dichos representantes. Aunado a esto, se recomienda que el *mecanismo de selección* de (los) representante(s) de cada sector no sea abierto a que cada sector lo decida, sino que sea definido previo a emitir la convocatoria pública en conjunto con cada sector, para contribuir a la imparcialidad y transparencia del proceso. Asimismo, se recomienda incorporar la obligación a los representantes sociales de activar canales de

interacción con otras personas y organizaciones pertenecientes a sus respectivos sectores.

- En términos de *inclusión*, se recomienda tomar medidas razonables para la participación de grupos sociales en condición de vulnerabilidad que son afectados por el OET. En el caso de los *pueblos indígenas*, tal como se realizó en el Comité del Golfo de California, se recomienda replicar este mecanismo para la participación de este grupo social desde la propia integración de los Comités; al respecto, tanto la Comisión especializada como el proceso de consulta indígena que cumpla con todos los estándares internacionales son medidas que se recomienda retomar en otros Comités. En relación con la *equidad de género*, se recomienda incorporar criterios de preferencia a las mujeres en el procedimiento de selección de los representantes de los sectores y grupos sociales que integren el Comité, para promover que más mujeres participen. En el caso de los *jóvenes*, se recomienda abrir un espacio en la integración de los Comités para que participe un representante de este grupo social.
- Con relación a la *horizontalidad*, se recomienda quitar la figura de presidente del órgano ejecutivo del Comité e instalar una secretaría técnica tripartita integrada por un representante de cada sector (público, privado y social) que facilite la operación del MPC. Asimismo, esta representación en la secretaría técnica se recomienda que sea rotativa para los sectores privado y sociedad civil.
- En términos de *transversalidad*, se recomienda hacer un mapeo previo a la definición de la integración del Comité (es decir, previo a la firma del Convenio de coordinación), de los MPC institucionalizados existentes tanto en el sector ambiental como en otros ramos administrativos que tengan competencia en el OET (como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Turismo y otras instancias de gobierno que tienen como mandato la planeación del territorio) tanto del orden federal, estatal o municipal (en el caso de los ordenamientos ecológicos locales), y de esta manera articular dentro del proceso de OET a aquellos MPC con los que se puedan vincular los Comités. En el caso del sector ambiental,

se cuenta con los Consejos de Cuenca, los Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas y los Consejos Forestales.

- En relación con la *transparencia, apertura y rendición de cuentas*, se recomienda implementar un mecanismo de retroalimentación del público en general sobre el funcionamiento del Comité, a partir de los informes anuales previstos actualmente en los reglamentos internos. En congruencia con la recomendación sobre horizontalidad, estos informes anuales tendrían que ser elaborados por las secretarías técnicas.

Sobre la operación de los Comités

- Para facilitar la participación de los representantes de los sectores y grupos sociales, se recomienda habilitar *herramientas digitales* de tal manera que en algunos casos puedan participar de forma remota en las sesiones y en general, en las actividades del Comité.
- En casos especiales como los grupos en condición de vulnerabilidad, se recomienda implementar *medidas razonables* que reduzcan los costos y las barreras para la participación. Al respecto, se podrían subsidiar los viáticos o apoyar con el traslado de algunas personas a los lugares donde se realizan las actividades del Comité.
- Por otra parte, si bien actualmente se lleva a cabo un proceso de inducción sobre el OET a través de un curso en línea,²³ se recomienda incorporar contenidos relacionados con la participación ciudadana y la gobernanza, que permitan a los participantes contar con conocimiento, habilidades y herramientas para involucrarse en procesos deliberativos multisectoriales.
- Asimismo, para fines de *monitoreo y evaluación* del funcionamiento de los Comités, se recomienda construir una batería de indicadores y llevar un registro específico de información sobre la participación de cada persona representante de los sectores y grupos sociales, lo cual será un insumo para la realización de acciones de rendición de cuentas sobre el desempeño del Comité en conjunto y de sus integrantes en particular.

²³ Semarnat. Curso virtual de Ordenamiento Ecológico. Disponible en: http://kinet.cuaed.unam.mx/educacion_continua/ordenamiento_ecologico/Nivel02/index.html.



Epílogo

Dos discusiones vienen al caso con los resultados del análisis del diseño institucional y de la operación de los Comités de Ordenamiento Ecológico: las innovaciones democráticas y la gobernanza regulatoria. Ambas discusiones revelan la importancia de la participación inclusiva de agentes no gubernamentales en los procesos de regulación y decisión pública, sobre todo en aquellos asuntos que pueden afectar los intereses diversos y, muchas veces en conflicto, de sectores sociales, políticos y económicos.

Como se muestra en este análisis, el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) es un instrumento de la política ambiental mexicana para regular el uso del suelo (en la superficie terrestre y marina) y las actividades productivas asociadas, a fin de proteger el medio ambiente y lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Formalmente, el OET es un “proceso de planeación adaptativo, participativo y transparente” que contempla una secuencia de fases, las cuales “incluyen la formulación, expedición, ejecución, evaluación y, en su caso, modificación del programa” (<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico>). Como parte de este proceso se conforman Comités en los que, desde diversos sectores, se discute el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales.

Con este instrumento se busca, formalmente, maximizar el consenso y minimizar el conflicto entre los diferentes sectores. Es por ello que la participación de todos los grupos afectados aparece como indispensable para incluir las necesidades, intereses y demandas de cada parte, así como para darle legitimidad a las decisiones. No obstante, según se constata en el análisis

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera²⁴

realizado por el Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019), existen importantes retos en torno al diseño y la operación de los Comités de ordenamiento ecológico para que logren su cometido. Estos retos están relacionados con las discusiones de las innovaciones democráticas y la gobernanza regulatoria. A continuación expongo algunos argumentos extraídos de esas discusiones, desde los cuales se pueden pensar las transformaciones que se vislumbran como recomendaciones del análisis presentado en este documento.

El primero tiene que ver con la modificación en la estructura institucional para abrir los procesos gubernamentales y regulatorios. Se piensa como una innovación democrática aquella modificación que, ya sea desde una vía institucional o no institucional, está orientada a democratizar los espacios donde se discuten y toman las decisiones públicas. En el caso de los Comités de ordenamiento ecológico se tiene previsto legalmente la inclusión de los distintos grupos de relación (o *stakeholders*) en las decisiones que se toman para el manejo y uso del suelo en las regiones: Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe, y Pacífico Norte. No obstante, tal como se presenta en el diagnóstico realizado por el PNUD, aún falta establecer, dentro de estos mecanismos, acciones eficientes que garanticen la participación incluyente y democrática de todos los interesados y afectados por las decisiones. Éste, sin duda, se presenta como un reto mayor en un país marcado por la desigualdad socioeconómica y la exclusión política. No es posible tomar decisiones legítimas y sustentables si sólo se consideran las necesidades, intereses y demandas de una parte. Con ello, contrario a lo que establece la democratización institucional, se refuerzan los escenarios de injusticia social y se fomentan

²⁴ Profesora e Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, lbmontesdeoca@sociales.unam.mx.

espacios de participación ornamental con la que sólo se busca legitimar, de manera superficial, decisiones que favorecen a una minoría.

Esto se relaciona con el segundo argumento que quisiera resaltar. Los principios básicos de la gobernanza regulatoria refieren a la necesidad de empoderamiento de aquellos actores que están en posición de desventaja para participar, de manera equitativa, en las discusiones públicas. En una era donde no hay más opciones que integrar a los agentes públicos y privados—del Estado, el mercado y la sociedad— en los procesos gubernamentales y regulatorios, las premisas básicas de la colaboración, deliberación y construcción de acuerdos para el beneficio compartido se presentan como ampliamente necesarias. Desde la teoría de la gobernanza regulatoria se prevé que la regulación de las actividades económicas y productivas ha de efectuarse considerando las necesidades de desarrollo local o regional y no sólo los intereses de algunos sectores. Para que los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja puedan participar en la deliberación pública, el Estado debe redoblar esfuerzos para construir capacidades aprovechando los saberes y conocimientos propios.

En suma, para hacer que innovaciones institucionales como los Comités de ordenamiento ecológico sean mecanismos óptimos (sustentables y democráticos), con los que se garantice una regulación económica y social basada en las premisas de la gobernanza —y para que no se queden sólo en el papel o en las buenas intenciones

de funcionarios en turno— es preciso establecer lineamientos claros y estandarizados sobre su operación. Estos lineamientos deben garantizar la inclusión, transparencia, autonomía y eficiencia de los mecanismos. Tales principios, a su vez, se relacionan con premisas de buen funcionamiento como la construcción de capacidades de agentes en situación de vulnerabilidad o desventaja, y la sensibilización colectiva para generar procesos a favor del bien público.

El análisis cualitativo presentado en este diagnóstico revela que los participantes del Comité Pacífico Norte tienen un balance positivo de su participación; y aunque en ese Comité debió garantizarse una participación más inclusiva, es alentador advertir que este tipo de mecanismos institucionales pueden beneficiar a la población local y regional por lo que han de fortalecerse a fin de ampliar los beneficios colectivos.

Según lo advertido por este diagnóstico, parece un buen momento para consolidar su diseño y funcionamiento: aprovechar sus logros y remontar los retos. Con ello se estaría avanzando en democratizar la toma de decisión sobre el aprovechamiento de recursos naturales en México garantizando la participación incluyente y de calidad de los agentes públicos, sociales y privados. Sólo así, considerando las necesidades, intereses y demandas de la diversidad de actores (políticos, sociales y económicos) que integran las realidades regionales y locales es que podremos, como país, construir un mejor presente con miras al futuro.

Referencias bibliográficas

- Arnstein, A. (1969). A ladder of citizenship participation. *Journal of the American Institute of Planners* 26, 216–233.
- Alfie, M. (2016). Política ambiental mexicana. Montañas de papel, ríos de tinta y pocos cambios en cuarenta años. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Arriaga, M. V. y Córdoba, V. A. (Coord.) (2006). Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Primera Edición. México, p. 360.
- Brañes, R. (2010). Manual de derecho ambiental mexicano. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica
- Canto Chac, M. (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas, Introducción. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, No. 4.
- Carrillo, M.; Hernández H., y Molina E. (2016). “La regulación de la participación social en las políticas públicas medioambientales”. *Opción*, 32(13), pp. 900-920. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/310/31048483043.pdf>.
- Córdova G. y Romo M. (2015). Participación ciudadana y ordenamiento ecológico local: el caso del municipio de Nogales, Sonora. En *Revista Sociedad y Ambiente*, año 5, núm. 14, julio-octubre de 2017, pp. 31-52. Recuperado de <http://revistas.ecosur.mx/sociedadambiente/index.php/sya/article/download/1766/1685/>.
- _____ (2016). Participación ciudadana en el ordenamiento ecológico local: Juárez, Chihuahua. *Estudios Sociales*, 25 (47), pp. 247- 271. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/417/41744004010.pdf>.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2009). Consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California referente al ordenamiento ecológico marino. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México, Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/consulta_zona_costera_golfo_california.pdf.
- Davidson, S., (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning* (3), 14–15. *Deliberation*, 3(1), art. 12.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. En *Gestión y política pública*, XXVI (2), pp. 341-379. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Diario Oficial de la Federación* (2003). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. México. Publicado el 8 de agosto de 2003.
- _____ (2006). Decreto por el que se aprueba el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California. *Diario Oficial de la Federación*. México. Publicado el 29 de noviembre de 2006.
- _____ (2012). Acuerdo por el que se expide la parte marina del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe y se da a conocer la parte regional del propio Programa. *Diario Oficial de la Federación*. México. Publicado el 24 de noviembre de 2012.
- _____ (2017). Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. México. Publicado el 11 de agosto de 2017.
- _____ (2018). Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte. *Diario Oficial de la Federación*. México. Publicado el 9 de agosto de 2018.

Font, J. *et al.* (2001). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en Canto Chac, Manuel (compilador) (2011). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., No. 4.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. En *Public Administration Review* (66). Recuperado de <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>.

Hevia, F. (2013). ¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano, en Gisela Zaremborg (ed.), *Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, Volumen I. México: FLACSO-México.

Isunza, E. (2015). Participación ciudadana. Un marco de referencia para la reformulación de las relaciones sociedad-Estado en México. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Isunza, E. y Gurza Lavalle A. (eds.) (2010), *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.

Isunza, E. y Hevia F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*. México. CIESAS/Universidad Veracruzana.

Martínez, V., Romo M. y Córdova G. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. En revista *Espiral*. 2015, vol. 22, n. 64, pp. 189-220. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v22n64/v22n64a6.pdf>.

Morales, J. (2013). El derecho a un ambiente sano en México a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos 2011. *Perseo*, Número 9. Recuperado de: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/el-derecho-a-un-medio-ambiente-sano-en-mexico-a-la-luz-de-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-2011/>.

Nabatchi, T. (2012). *A manager's guide to evaluating citizen participation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

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

Proyecto 89477 (2018). ¿Qué entendemos por participación ciudadana? Documento de trabajo. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Quadri, G. (2006). Políticas públicas, sustentabilidad y medio ambiente. México: Porrúa.

Rowe, G., y Frewer, L. J. (2004). Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Science, technology & human values*, 29(4), 512-556.

Salazar, M. T., Izquierdo, J. M. y Verdinelli, G. B. (2012). La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. México.

Semarnap (2000). El ordenamiento ecológico del Territorio. México: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Semarnat (2005). Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológicos competencia de la Semarnat. Recuperado de http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/lineamientos_bitacora.pdf.

Índice de tablas, gráficas y cuadros

Figuras y mapas

Figura 1. Comités de Ordenamiento Ecológico. Línea del tiempo	19
Figura 2. Fases del Proceso de Ordenamiento Ecológico.....	20
Figura 3. Principales componentes de la bitácora y las relaciones generales que guardan entre sí	74
Figura 4. Propuesta de reestructuración de los Comités de Ordenamiento Ecológico	88
Mapa 1. Programas de Ordenamiento Ecológico expedidos al 2018	22
Mapa 2. Áreas de los Ordenamientos Ecológicos Marinos.....	23

Tablas

Tabla 1. Programas de Ordenamiento Ecológico en México	22
Tabla 2. Presupuesto asignado a la DGPAIRS 2013-2018.....	25
Tabla 3. Instalación de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	27
Tabla 4. Actividades de los Comités de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional	28
Tabla 5. Otras actividades del proceso de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional.....	28
Tabla 6. Porcentaje de asistencia de los representantes de los sectores o grupos sociales integrados en los Comités	55
Tabla 7. Representantes no gubernamentales por género en los Comités	62
Tabla 8. Porcentaje global de asistencia de los representantes de los sectores y grupos sociales de los Comités.....	64
Tabla 9. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Pacífico Centro Sur	65
Tabla 10. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Pacífico Norte	66
Tabla 11. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Golfo de California	67
Tabla 12. Rotación en la representación de los sectores y grupos sociales del órgano técnico del Comité del Golfo de México y Mar Caribe	68
Tabla 13. Elementos que la bitácora ambiental debe contener como mínimo establecidos en el artículo 14 del reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico.....	73
Tabla 14. Componentes que la bitácora ambiental debe incluir, establecidos en los Lineamientos y criterios generales para elaborar bitácoras ambientales de ordenamientos ecológicos (2005)	75

Gráficas

Gráfica 1. Presupuesto asignado a la Semarnat 2013-2018.....	24
Gráfica 2. Presupuesto asignado a la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental 2013-2018	25
Gráfica 3. Composición del Órgano Ejecutivo y Técnico de los Comités por sector general	45
Gráfica 4. Porcentaje de asistencia de los representantes de los CCDs ante el órgano ejecutivo de los Comités	56

Gráfica 5. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del órgano técnico del Comité del Pacífico Centro Sur	56
Gráfica 6. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del Comité del Golfo de México y Mar Caribe	57
Gráfica 7. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del Comité del Golfo de California	57
Gráfica 8. Porcentaje de asistencia por sector y grupo social del órgano técnico del Comité del Pacífico Norte	58
Gráfica 9. Comunicación e intercambio entre organizaciones del mismo sector y grupo social. Comité del Pacífico Norte	59
Gráfica 10. Igualdad de oportunidades para expresarse por parte de los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte	63
Gráfica 11. Igualdad de oportunidades para participar en las decisiones por parte de los representantes sociales del Comité del Pacífico Norte	63
Gráfica 12. Información previa y oportuna. Comité del Pacífico Norte	69
Gráfica 13. Información adecuada y suficiente. Comité del Pacífico Norte	69
Gráfica 14. Información clara y comprensible. Comité del Pacífico Norte	69
Gráfica 15. Información de calidad y confiable. Comité del Pacífico Norte	70
Gráfica 16. Ambiente de confianza y respeto entre los participantes. Comité del Pacífico Norte	70
Gráfica 17. Disposición para escuchar a otros. Comité del Pacífico Norte	71
Gráfica 18. Comparación entre representantes gubernamentales y sociales en la valoración del logro de consenso sobre los asuntos abordados. Comité del Pacífico Norte	71
Gráfica 19. Comparación entre representantes gubernamentales y sociales de la satisfacción con las decisiones y acuerdos tomados. Comité del Pacífico Norte	72
Gráfica 20. Opiniones, propuestas o planteamientos de los representantes sociales tomados en cuenta. Comité del Pacífico Norte	77
Gráfica 21. Habilidades y herramientas para participar. Comité del Pacífico Norte	77
Gráfica 22. Incorporación de intereses y necesidades en la propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico. Comité del Pacífico Norte	78
Gráfica 23. Satisfacción de los representantes sociales con el desempeño del Comité. Comité del Pacífico Norte	78

Cuadros

Cuadro 1. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte ...	41
Cuadro 2. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Centro Sur	42
Cuadro 3. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de California	43
Cuadro 4. Integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe	44
Cuadro 5. Perfil por representatividad sectorial de los participantes no gubernamentales de los Comités	47
Cuadro 6. Proceso de consulta a través de la Comisión para la Participación de los Pueblos indígenas en el Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California	60

ANEXOS



Anexo A.

Programas de Ordenamiento Ecológico expedidos (a 2018)

Este listado contiene los programas de ordenamiento ecológico expedidos en sus distintas modalidades desde 1993 a la fecha según datos de la Semarnat. Para consultar la fuente, ingresa al siguiente vínculo electrónico: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inventario-de-ordenamiento-ecologicos-expedidos>.

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
1	Nacional	Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio	General del Territorio	D.O.F. 07/Sep/2012	196,437,500
2	Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe y se da a conocer la parte regional del propio Programa	Marino	D.O.F. 24/Nov/2012	82,702,380
3	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California	Marino	D.O.F. 29/Nov/2006; D.O.F. 15/Dic/2006	24,700,000
4	Aguascalientes	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Aguascalientes	Local	P.O. 24/Oct/2016	120,424
5	Baja California	Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado de Baja California.	Regional	P.O. 08/Sep/1995; P.O. 21/Oct/2005 (Actualización); P.O. 07/Oct/2013 (Actualización); P.O. 03/Jul/2014 (Actualización)	7,177,759
6	Baja California	Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Mexicali, B.C.	Local	P.O. 24/Nov/2000	1,437,486
7	Baja California	Programa de Ordenamiento Ecológico Costero Terrestre Puertecitos-Paralelo 28°	Local	P.O. 19/Oct/2007	115,500
8	Baja California	Programa Regional de Ordenamiento Ecológico del Corredor San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe	Local	P.O. 08/Sep/2006	96,055
9	Baja California	Programa de Ordenamiento Ecológico de la región de San Quintín	Local	P.O. 15/Jun/2007	72,346
10	Baja California Sur	Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Los Cabos	Local	P.O. 31/Ago/1995	476,757
11	Baja California Sur	Plan de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Loreto	Local	P.O. 12/Mar/2014	431,100

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
12	Campeche	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Calakmul	Local	P.O. 28/Nov/2012; P.O. 01/Dic/2015 (Actualización)	1,383,911
13	Campeche	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Campeche	Local	P.O. 15/Feb/2011	324,696
14	Campeche	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Champotón	Local	P.O. 08/Jun/2012; P.O. 19/Ago/2014 (Modificación)	682,055
15	Campeche	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Escárcega	Local	P.O. 30/Ene/2015	475,318
16	Campeche	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Hecelchakán	Local	P.O. 21/Nov/2014	130,695
17	Coahuila	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio del Estado de Coahuila	Regional	P.O. 28/Nov/2017	15,156,256
18	Coahuila	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Torreón	Local	P.O. 16/Feb/2018	128,271
19	Colima	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Estado de Colima	Regional	P.O. 28/Ago/1993; P.O. 11/Ago/2012 (Actualización); P.O. 21/Sep/2013 (Modificación)	563,430
20	Colima	Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán	Regional	P.O. 05/Jul/2003; P.O. 03/May/2007 (Reformado); P.O. 05/Abr/2014 (Modificación)	53,610
21	Chiapas	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Estado de Chiapas	Regional	P.O. 07/Dic/2012	7,367,000
22	Chiapas	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del río Coapa	Local	P.O. 07/Ene/2004; P.O. 29/Ago/2012 (Actualización)	40,522
23	Chiapas	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca del río Zanatenco	Local	P.O. 31/Mar/2004	41,494
24	Chiapas	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del río Lagartero	Regional	P.O. 24/Mar/2010	23,060
25	Chiapas	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del río Sabinal	Regional	P.O. 24/Mar/2010	40,744
26	Chihuahua	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Juárez	Local	P.O. 22/Ago/2015	242,080
27	Distrito Federal	Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal	Regional	P.O. 01/Ago/2000	88,442
28	Durango	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Durango	Regional	P.O. 21/Dic/2008; P.O. 15/Ene/2009; P.O. 18/Nov/2010; P.O. 21/Jul/2011; P.O. 08/Sep/2016	12,333,400
29	Durango	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Durango	Local	P.O. 19/Sep/2013	925,971
30	Durango	Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Gómez Palacio	Local	P.O. 18/Jul/2013	84,236
31	Durango	Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Lerdo	Local	P.O. 04/Jul/2013	210,546
32	Durango	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Santiago Papasquiaro	Local	P.O. 15/Sep/2013	639,877

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
33	Guanajuato	Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Guanajuato. Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial	Regional	P.O. 09/Abr/1999; P.O. 28/Nov/2014; P.O. 05/Dic/2014 (Fe de erratas)	3,058,361
34	Guanajuato	Ordenamiento Ecológico del Territorio de la Región VI Centro-Este Laja-Bajío	Regional	P.O. 22/Ago/2000	305,430
35	Guanajuato	Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de Irapuato	Local	P.O. 28/Ago/2015	85,164
36	Guanajuato	Plan de Ordenamiento Territorial y Ecológico para el Municipio de León	Local	P.O. 19/Jun/2009	128,023
37	Guanajuato	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Salamanca	Local	P.O. 30/Nov/2012	74,600
38	Guanajuato	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Municipio de San Miguel de Allende	Local	P.O. 01/Jun/2012	155,698
39	Guerrero	Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial de San Marcos	Local	P.O. 27/Ene/2009	116,130
40	Hidalgo	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Hidalgo	Regional	P.O. 02/Abr/2001; P.O. 16/Feb/2009 (Modificación)	2,090,512
41	Hidalgo	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Valle Pachuca-Tizayuca	Regional	P.O. 21/Jun/2004; P.O. 10/Feb/2014 (Actualización)	210,599
42	Hidalgo	Decreto del Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Tula-Tepeji del Estado de Hidalgo	Regional	P.O. 10/Jun/2002; P.O. 27/Ene/2014 (Actualización)	164,925
43	Hidalgo	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio de la Cuenca del río Tuxpan en el Estado de Hidalgo	Regional	P.O. 10/Feb/2014	125,843
44	Hidalgo	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Huasteca	Regional	P.O. 08/Dic/2014	153,380
45	Hidalgo	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Cuenca del río San Juan	Regional	P.O. 04/Abr/2016	227,109
46	Hidalgo	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región de Apan	Regional	P.O. 04/Abr/2016	104,264
47	Hidalgo	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región de Ixmiquilpan	Regional	P.O. 04/Abr/2016	273,711
48	Hidalgo	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Huasca de Ocampo	Local	P.O. 30/Oct/2000	30,580
49	Hidalgo	Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Local del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo	Local	P.O. 28/Jun/2004	36,450
50	Jalisco	Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Jalisco.	Regional	P.O. 28/Jul/2001; P.O. 27/Jul/2006 (Reformado)	6,562,235
51	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región denominada "Costa Alegre" del Estado de Jalisco y modificación de la unidad de Gestión Ambiental Ff322 del modelo de Ordenamiento Ecológico de la región "Costa Alegre" ventana Puerto Vallarta-El Tuito	Regional	P.O. 27/Feb/1999; P.O. 29/Abril/1999 (Fe de erratas); P.O. 06/Nov/1999 (Modificación Ventana municipio Puerto Vallarta); P.O. 20/Jul/2010 (Acuerdo de adición); P.O. 01/Oct/2011 (Acuerdo de modificación)	1,451,466

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
52	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cabo Corrientes	Local	G.M. 22/Nov/2011	62,110
53	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Cihuatlán	Local	G.M. 09/Mzo/2011	55,086
54	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga	Local	G.M. 20/Nov/2010	76,952
55	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Tomatlán	Local	G.M. 30/Dic/2009	318,454
56	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Zapopan	Local	G.M. 23/May/2011	122,752
57	Jalisco	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Zapotlán El Grande correspondiente a la Subcuenca de la Laguna de Zapotlán	Local	G. M. 17/Feb/2015	34,975
58	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México	Regional	P.O. 04/Jun/1999; P.O. 19/Dic/2006 (Actualización); P.O. 27/May/2009 (Modificación)	2,249,995
59	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Mariposa Monarca en el Territorio del Estado de México	Regional	P.O. 26/Dic/2007	951,943
60	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio de la Subcuenca Nevado Sur	Regional	P.O. 28/Oct/2011	199,819
61	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Subcuenca Valle de Bravo-Amanalco	Regional	P.O. 30/Oct./2003	77,560
62	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico y por Riesgo Eruptivo del Territorio del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia	Regional	P.O. 08/Feb/2007	149,474
63	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca	Regional	P.O. 06/Dic/2011	123,105
64	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Almoloya de Juárez	Local	P.O. 17/Ago/2009	48,189
65	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Almoloya del Río	Local	G.M. 04/Dic/2015	946
66	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Atizapán	Local	G.M. 19/Nov/2015	845
67	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Atlacomulco	Local	G.M. 22/Ago/2013	25,753
68	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Capulhuac	Local	G.M. 04/Dic/2015	2,150
69	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Chalco	Local	G.M. 10/Abr/2010	22,972
70	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Donato Guerra	Local	P.O. 15/Ene/2014	23,800
71	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Ecatepec	Local	G.M. 29/May/2011	18,690

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
72	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Huehuetoca	Local	G.M. 24/Feb/2012	16,171
73	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Ixtapaluca	Local	G.M. 05/Ago/2009	31,898
74	Estado de México	Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Ixtlahuaca	Local	B.M. 15/Dic/2008	33,465
75	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Jilotepec	Local	G.M. 22/Ago/2013	58,873
76	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Joquilingo	Local	G.M. 04/Dic/2015	4,504
77	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Nicolás Romero	Local	G.M. 28/May/2012	23,217
78	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de San Antonio La Isla	Local	G.M. 07/Dic/2015; P.O. 18/Dic/2015	2,332
79	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de San José del Rincón	Local	G.M. 03/Feb/2012	49,414
80	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Temascalcingo	Local	G.M. 2/Sep/2013	35,533
81	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Texcalyacac	Local	G.M. 18/Nov/2015	2,543
82	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Tianguistenco	Local	G.M. 23/Nov/2015; P.O. 18/Dic/2015	13,181
83	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Tlalmanalco	Local	G.M. Mar/2010	15,798
84	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Villa de Allende	Local	B.M. 14/Ago/2006	47,641
85	Estado de México	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Zumpango	Local	G.M. 12/Oct/2012	24,496
86	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal de Michoacán	Regional	P.O. 11/Feb/2011	5,899,400
87	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Mariposa Monarca. Michoacán de Ocampo	Regional	P.O. 04/Dic/2008	663,258
88	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo	Regional	P.O. 13/Jun/2006; P.O. 01/07/2011 (Actualización); P.O. 21/Jul/2011 (Anexos)	338,200
89	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del río Tepalcatepec	Regional	P.O. 5/jun/2007; P.O. 6/Jul/2007 (Anexos)	989,918
90	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional Sierra Costa, Michoacán de Ocampo	Regional	P.O. 09/Nov/2010; P.O. 01/Dic/2010 (Anexos A y B)	1,457,600
91	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la zona denominada Infernillo, Michoacán	Regional	P.O. 24/Jun/2011	483,480

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
92	Michoacán	Decreto por el que se establece el Ordenamiento Ecológico Regional de la Zona Industrial y Portuaria de Lázaro Cárdenas, Michoacán de Ocampo	Local	P.O. 07/Ago/2003; P.O. 19/Dic/2003 (Reformado); P.O. 15/Feb/2008 (Reformado)	30,793
93	Michoacán	Decreto por el que se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional Pátzcuaro-Zirahuén	Regional	P.O. 20/May/2014	1,171,200
94	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional Tierra Caliente	Regional	P.O. 26/May/2015	740,800
95	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Cotija	Local	P.O. 21/Mar/2007	50,800
96	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Morelia	Local	P.O. 06/Jul/2012	119,300
97	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Salvador Escalante	Local	P.O. 13/Mar/2013	49,399
98	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Uruapan	Local	P.O. 30/Abr/2013	94,805
99	Michoacán	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Ziracuaretiro	Local	P.O. 07/Ago/2013	15,960
100	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Morelos	Regional	P.O. 29/Sep/2014	487,905
101	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Axochiapan	Local	P.O. 26/Dic/2012	14,986
102	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Municipio de Ayala	Local	P.O. 28/Mar/2012	36,717
103	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuautla	Local	P.O. 14/May/2008	9,689
104	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca	Local	P.O. 01/May/2009	20,889
105	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Huitzilac	Local	P.O. 16/Jun/2010	17,974
106	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Jiutepec	Local	P.O. 25/Ene/2012	7,045
107	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Jonacatepec	Local	P.O. 26/Oct/2011	10,263
108	Morelos	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Tepoztlán	Local	P.O. 21/Oct/2009	23,072
109	Nayarit	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca de Santa María del Oro	Local	P.O. 12/Dic/2003	1,305
110	Nuevo León	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Cuenca de Burgos en Nuevo León	Regional	P.O. 27/Abr/2012	5,624,677

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
111	Oaxaca	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Oaxaca	Regional	P.O. 27Feb/2016; P.O. 28/Ene/2017 (Abrogación); P.O. 18/Mar/2017 (Reforma al Transitorio Décimo Segundo)	9,375,700
112	Oaxaca	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Villa de Tututepec de Melchor Ocampo	Local	P.O. 15/Feb/2014	124,900
113	Oaxaca	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Santa María Tonameca	Local	P.O. 02/May/2015	45,420
114	Puebla	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia en el Estado de Puebla	Regional	P.O. 28/Ene/2005	227,822
115	Puebla	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Cuetzalan del Progreso	Local	P.O. 03/Dic/2010	18,166
116	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Querétaro	Regional	P.O. 17/Abr/2009	1,176,905
117	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Amealco de Bonfil	Local	G.M. 25/Abr/2016; P.O. 24/Jun/2016	71,743
118	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cadereyta	Local	P.O. 09/May/2018	113,100
119	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Colón	Local	P.O. 23/Feb/2018	80,715
120	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Corregidora	Local	G.M. 14/Sep/2012; P.O. 02/Nov/2012; P.O. 10/Feb/2017 (Actualización)	23,443
121	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local de El Marqués	Local	G.M. 20/Feb/2015; P.O. 20/Mzo/2015; P.O. 28/Sep/2015; P.O. 01/Jun/2018 (Actualización)	75,564
122	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Huimilpan	Local	P.O. 25/Ene/2013; G.M. 12/Jun/2013; P.O. 20/Abr/2018 (Actualización)	38,835
123	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Querétaro	Local	P.O. 16/May/2014; G.M. 13/May/2014	69,000
124	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Pedro Escobedo	Local	P.O. 07/Oct/2015; P.O. 17/Feb/2017 (Actualización)	32,340
125	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de San Juan del Río	Local	P.O. 12/Ene/2018	79,632
126	Querétaro	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Tequisquiapan	Local	G.M. 30/Sep/2015; P.O. 30/Oct/2015	37,063
127	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Corredor Cancún Tulum	Regional	P.O. 16/Nov/2001; P.O. 19/Dic/2006 (Reglas de aplicación)	182,150
128	Quintana Roo	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Zona Costera de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an	Regional	P.O. 14/May/2002	159,663
129	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez	Local	B.M. 30/Mar/2005; P.O. 20 y 21/Jul/2005; P.O. 27/Feb/2014 (Actualización)	197,882
130	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Costa Maya	Local	P.O. 06/Oct/2000; P.O. 31/Oct/2006 (Actualización)	96,500

Núm.	Estado	Programa	Modalidad	Fecha de expedición	Superficie (ha)
131	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cozumel	Local	P.O. 21/Oct/2008; P.O. 03/Nov/2008 (Fe de erratas); P.O. 21/Dic/2011 (Modificación)	49,017
132	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Isla Mujeres	Local	P.O. 09/Abr/2008	86,596
133	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región de Laguna de Bacalar	Local	P.O. 15/Mar/2005	216,386
134	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Solidaridad	Local	P.O. 25/May/2009	212,823
135	Quintana Roo	Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Othón P. Blanco	Local	P.O. 07/Oct/2015	1,180,465
136	Sinaloa	Ordenamiento Ecológico Territorial de la Zona Costera del Municipio de El Rosario	Local	P.O. 02/Jun/2006	63,040
137	Sonora	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa de Sonora	Regional	P.O. 20/Ago/2009	1,591,358
138	Sonora	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Municipio de Rosario	Local	P.O. 30/Jul/2007	330,190
139	Tabasco	Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado de Tabasco	Regional	P.O. 20/Dic/2006; P.O. 27/Sep/2008 (Modificación); P.O. 22/Dic/2012 (Actualización)	2,473,671
140	Tamaulipas	Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Cuenca de Burgos en Tamaulipas	Regional	P.O. 08/May/2012	3,651,824
141	Tlaxcala	Programa de Ordenamiento Ecológico General del Estado de Tlaxcala	Regional	P.O. 15/Ago/2002; P.O. 06/Jun/2012 (Modificación); P.O. 22/Oct/2014 (Modificación)	406,092
142	Veracruz	Programa de Ordenamiento Ecológico Cuencas de los ríos Bobos y Solteros	Regional	P.O. 12/Mar/2008	340,448
143	Veracruz	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional que regula y reglamenta el desarrollo de la región denominada Cuenca Baja del río Coatzacoalcos	Regional	P.O. 25/Jul/2008	468,163
145	Veracruz	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional que regula y reglamenta el desarrollo de la región denominada Cuenca del río Tuxpan	Regional	P.O. 24/Mzo/2009; P.O. 20/Jul/2012 (Actualización)	423,910
146	Yucatán	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Yucatán	Regional	P.O. 26/Jul/2007	3,927,138
147	Yucatán	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán	Regional	P.O. 31/Jul/2007; P.O. 24/Dic/2007 (Actualización); P.O. 28/Abr/2010 (Reforma-do); P.O. 20/Mar/2014 (Actualización)	642,864

Anexo B.

Análisis de las características de la consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California sobre el programa de ordenamiento ecológico marino y regional

A continuación, se presenta un análisis de las características de la consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California sobre el programa de ordenamiento ecológico marino y regional con base en los estándares internacionales,²⁵ a partir de la información recopilada del informe correspondiente elaborado por la CDI (2009). Se distingue el caso del Pueblo Yaqui porque se siguió un procedimiento distinto al establecido por la Semarnat y la CDI.

Características	Pueblo Yaqui	Pueblo Mayo de Sonora, Pueblo Mayo de Sinaloa, Pueblo Comca'ac, Pueblo Cucapá, Pueblo Wixarika
Previa (Obligación del Estado a efectuar un acercamiento desde las etapas tempranas del proyecto)	En el informe de la consulta no se menciona explícitamente si tuvieron acercamiento previo a la consulta con las autoridades y los pueblos, pero se deduce que sí porque se llevó a cabo el proceso de caracterización y negociaron las fechas de la programación de las consultas	En el informe de la consulta no se menciona explícitamente si tuvieron acercamiento previo a la consulta con las autoridades y los pueblos, pero se deduce que sí porque se llevó a cabo el proceso de caracterización y negociaron las fechas de la programación de las consultas
Libre (Libre de interferencias externas, y exento de “coerción, intimidación y manipulación”)	Sin información suficiente para determinar esta característica	Sin información suficiente para determinar esta característica
Informada (Proveer a las comunidades que serán afectadas, de información completa, comprensible, veraz y suficiente, que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades)	En el diseño y programación de la consulta establece que se les brindará información previa a los pueblos, pero fue hasta la consulta cuando se registró que se les brindó información Entre las recomendaciones del pueblo yaqui, se menciona que las presentaciones de la Semarnat fueron poco amables, además la información no estaba adaptada al público que iba dirigido, complicando la comprensión de los temas	En el diseño y programación de la consulta establece que se les brindará información previa a los pueblos, pero fue hasta la consulta cuando se registró que se les brindó información

25 Con base en la Recomendación General núm. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Características	Pueblo Yaqui	Pueblo Mayo de Sonora, Pueblo Mayo de Sinaloa, Pueblo Comca'ac, Pueblo Cucapá, Pueblo Wixarika
De buena fe (La consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia)	Sin información suficiente para determinar esta característica	Sin información suficiente para determinar esta característica
Procedimientos culturalmente adecuados (Son los que usan los pueblos para debatir sus asuntos, algunos de éstos serían a través de asambleas o consejos de principales, en particular a través de sus instituciones representativas)	El pueblo yaqui, desde un principio negoció para que el proceso de consulta se realizará conforme a su sistema tradicional	El procedimiento de consulta de los cinco pueblos fue el que determinó la Semarnat
Pertinencia cultural (Implica la observancia del principio de igualdad y no discriminación, reconocer las especificidades de los sujetos de consulta y evitar reproducir patrones de desigualdad durante el proceso. También implica el respeto de su cultura, lengua, identidad y tradición oral, respetar sus condiciones, exigencias, formas de decidir y plantear sus argumentos)	El protocolo de consulta se realizó en la lengua yaqui y conforme a su sistema tradicional Los gobernadores deliberaron con sus pueblos y posteriormente le comunicaron sus decisiones a la Semarnat y la CDI Contó con poca participación de mujeres	El protocolo de consulta se llevó a cabo en español, y la participación de mujeres fue mínima

Fuente: Elaboración propia.

Anexo C.

Nota metodológica de la encuesta a los participantes del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte

El objetivo de este instrumento es recuperar la experiencia de los participantes y de manera general identificar algunos aspectos relacionados con el proceso y los resultados del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte.

Para definir el universo de la encuesta se tomó como base la integración del Comité (27 integrantes), de tal manera que se seleccionó a un representante de cada una de las instituciones de gobierno, así como de cada uno de los sectores y grupos sociales definidos en dicha integración, tanto en el órgano ejecutivo como en el órgano técnico, con base en dos criterios: 1) que los posibles encuestados hubiesen tenido una participación continua en las sesiones, lo cual se identificó con base en la información disponible en las listas de asistencia del Comité, y 2) el acceso a la información de contacto (e-mail, teléfono, redes sociales). Una vez que se cumplieron estos criterios se llevó a cabo el acercamiento con las personas seleccionadas. La estrategia que se empleó para establecer contacto fue la siguiente:

- El martes 4 de septiembre de 2018 se envió el cuestionario a las 27 personas seleccionadas.
- El jueves 6 de septiembre de 2018 se envió un correo recordatorio a las 27 personas seleccionadas.
- El lunes 10 de septiembre de 2018 se realizaron llamadas telefónicas a las personas que no habían contestado la encuesta.

El periodo de aplicación fue del 4 al 12 de septiembre de 2018. Se obtuvieron 16 cuestionarios contestados, los cuales se repartieron de la siguiente manera: 10 cuestionarios fueron contestados por actores gubernamentales, 4 por actores de la sociedad civil y 2 por actores privados.

El cuestionario utilizado en la encuesta se presenta a continuación:

Sobre el proceso participativo

1. Representatividad

1.1. ¿Considera que todos los grupos o sectores sociales afectados por el proceso de ordenamiento ecológico estuvieron debidamente representados en el Comité?

- Sí
- No

1.1.1 En caso de respuesta negativa, ¿qué grupos o sectores sociales considera que no estuvieron representados en el Comité?

(Respuesta abierta)

1.2. *(Sólo para actores sociales)* A lo largo de su participación en el Comité, ¿tuvo comunicación e intercambio con otras organizaciones de su sector o grupo social?

- Sí
- No

1.2.1. En caso afirmativo, ¿de qué manera lo realizó?

- Reuniones presenciales
- Reuniones en línea (Internet)
- Teléfono
- Correo electrónico
- Redes sociales

1.2.2. Diría que esa comunicación / intercambio fue:

- En una sola ocasión
- Esporádica
- Frecuente
- Permanente

2. Inclusión

2.1 ¿Considera que a lo largo del proceso de formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico todos los grupos y sectores sociales afectados tuvieron oportunidad de participar en el Comité?

- Sí
- No

2.1.1 En caso negativo, ¿qué grupos o sectores sociales tuvieron restricciones o barreras para participar?
(Respuesta abierta)

2.2. ¿Piensa que, a lo largo del proceso, todos los integrantes del Comité tuvieron las mismas oportunidades para expresarse (particularmente los representantes de sectores o grupos sociales)?

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral (ni en desacuerdo, ni en acuerdo)
- De acuerdo
- Muy de acuerdo

2.2.1. En caso de responder “Totalmente en desacuerdo” o “En desacuerdo”, proporcione un breve ejemplo:
(Respuesta abierta)

2.3. *(Sólo para actores sociales)* ¿Piensa que, a lo largo del proceso, todos los integrantes del Comité tuvieron las mismas oportunidades para tomar parte en las decisiones?

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral (ni en desacuerdo, ni en acuerdo)
- De acuerdo
- Muy de acuerdo

3. Información

3.1. A lo largo del proceso, ¿se le proporcionó información de manera previa y oportuna sobre los asuntos que se abordaron en las sesiones del Comité?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

3.2. ¿Considera que la información que se le proporcionó fue adecuada y suficiente para analizar los asuntos que se abordaron en las sesiones del Comité?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

3.3. ¿Qué tan clara y comprensible le resultó la información provista?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

3.4. ¿Qué tanto considera que la información proporcionada fue de calidad y confiable?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

4. Deliberación

4.1. ¿Existió un ambiente de confianza y respeto para expresarse, dialogar y tomar decisiones durante las sesiones del Comité?

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral (ni en desacuerdo, ni en acuerdo)
- De acuerdo
- Muy de acuerdo

4.1.1. En caso de responder “Totalmente en desacuerdo” o “En desacuerdo”, explique brevemente por qué: (Respuesta abierta)

4.2. ¿Considera que hubo disposición de las partes para escuchar a los otros participantes durante las sesiones del Comité?

- Nunca
- Pocas veces

- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

4.3. ¿Se logró consenso y acuerdo sobre los asuntos abordados en el Comité?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

4.4. ¿Qué tan satisfecho está con las decisiones y los acuerdos tomados en el Comité a lo largo del proceso?

- Muy insatisfecho
- Insatisfecho
- Neutral (ni insatisfecho, ni satisfecho)
- Satisfecho
- Muy satisfecho

Sobre los resultados del proceso

5. Incidencia

5.1 ¿Considera que usted fue tomado en cuenta en las decisiones del Comité (de acuerdo con el(los) órgano(s) donde participó)?

- Nunca
- Pocas veces
- Algunas veces
- Muchas veces
- Siempre

6. Construcción de capacidades

6.1 Con su participación en el Comité, ¿podría decir que cuenta con más habilidades y herramientas para participar en procesos de deliberación pública?

- No
- Sí

6.1.1. En caso afirmativo, proporcione un ejemplo:
(Respuesta abierta)

6.2. Después de haber participado en el Comité, ¿podría decir que cuenta con más conocimiento y entendimiento sobre el proceso de ordenamiento ecológico?

- No
- Sí

7. Legitimidad

7.1. ¿En qué medida el Programa incorpora los intereses y necesidades de todos los grupos y sectores sociales afectados por el proceso de ordenamiento ecológico?

- Nada
- Poco
- Algo
- Mucho
- Completamente

7.2. ¿Cuáles grupos en condición de vulnerabilidad considera que NO fueron incluidos en el Programa de ordenamiento ecológico? (Marque todas las casillas que correspondan)

- Mujeres
- Jóvenes
- Indígenas
- Otro _____

8. Confianza institucional

8.1. ¿Volvería a participar en otros procesos de deliberación pública multiactor (gobierno, sociedad civil, sector privado, comunidades indígenas) convocados por el gobierno?

- No
- Sí

8.1.1. En caso negativo, explique brevemente por qué:
(Respuesta abierta)

9. Efectividad del mecanismo

9.1. Considerando que el objetivo principal del Comité es *realizar las acciones tendientes a la elaboración, implementación y evaluación del Programa de Ordenamiento Ecológico*, ¿qué tan satisfecho está con el desempeño del Comité?

- Muy insatisfecho
- Insatisfecho
- Neutral (ni insatisfecho, ni satisfecho)
- Satisfecho
- Muy satisfecho

9.2. ¿Los beneficios de haber formado parte del Comité son mayores a los costos que le generó participar?

- No
- Sí

9.2.1. Explique brevemente por qué:
(Respuesta abierta)

