

DIAGNÓSTICO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL NOROESTE DE MÉXICO



GINA CHACÓN FREGOSO

DIAGNÓSTICO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL **NOROESTE DE MÉXICO**

GINA CHACÓN FREGOSO

INVESTIGADORA

FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

*LAS ACTIVIDADES DE ESTE ESTUDIO Y LA PUBLICACIÓN CONTARON CON EL APOYO THE DAVID AND LUCILE
PACKARD FOUNDATION.*

Agradecimientos

A las y los colaboradores de organizaciones de la sociedad civil por las entrevistas concedidas, en especial a:

Alianza para la Sustentabilidad del NOROESTE Costero A.C. (ALCOSTA).

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)

Comunidad y Biodiversidad, A.C. (COBI)

CONSELVA, Costas y Comunidades A.C.

COSTA SALVAJE (WILD COAST).

Defensa Ambiental del Noroeste A.C. (DAN).

Enviromental Defense Fund. La Paz, BCS, México.

Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C. (FMCN)

World Wildlife Fund for Nature (WWF) México.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Noroeste Sustentable, A.C. (NOS).

Pronatura. Noroeste, A.C.

Sociedad de Historia Natural, Niparajá, A.C.

Sustainable Fisheries Partnership.

Gabriela Anaya. Consultora.

Luis Alberto González Rivera. Consejero Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Baja California Sur (ITAI BCS).

Arq. Patricia Jiménez Pérez. Directora General del Instituto Municipal de Planeación, IMPLAN, Municipio La Paz. Baja California Sur.

Hildalisa Jesús, Unidad de enlace de la SEMARNAT, delegación Baja California Sur.

Hector Pérez-Cortes Moreno, Subdelegado de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales. SEMARNAT. Delegación Baja California Sur.

Vanessa Domínguez Segovia. Directora de Gestión, Coordinación General de Desarrollo Sustentable, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, Estado de Baja California Sur.

Marybelle Cruz. Ex funcionaria del Municipio de La Paz, Baja California Sur. Directora de Ecología, Educación y Gestión Ambiental (2008 -2011).

Bertha Montaña. Ex funcionaria del Municipio de La Paz, Baja California Sur. Directora General de Desarrollo Social y Económico (2008- 2011).

María Ana González. Directora de Acceso a Información. SEMARNAT.

Por sus valiosos comentarios durante la realización y edición de este estudio, en especial agradezco a las y los colegas de Fundar: Mariana Pérez A., Aroa de la Fuente, Edmundo del Pozo, Francisco Cravioto, Haydeé Pérez, Mariana González, Miguel Ángel Pulido y Renata Terrazas.

Índice

Resumen Ejecutivo	7
Introducción	9
1. Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en México	13
1.1 Derecho de Acceso a la Información en México (DAI).....	15
1.2 Participación ciudadana: características y alcances en los marcos normativos en México.....	16
1.3 Marco normativo de acceso a la información ambiental y participación ciudadana.....	18
1.3.1 Índice de participación ciudadana en las institucionales del sector ambiental.....	22
1.4 Estado de la transparencia y acceso a la información en las dependencias públicas del sector ambiental.....	24
1.4.1 Obligaciones de transparencia de los organismos públicos del sector ambiental.....	24
1.4.2 Acceso a la información pública ambiental.....	28
1.5 Transparencia presupuestaria en el sector ambiental.....	33
2. Organizaciones de la sociedad civil en el Noroeste de México	37
2.1. Acceso a la información y participación en la toma de decisiones del sector ambiental: obstáculos y necesidades.....	39
2.2. Necesidades de información de las OSC.....	43
2.3. OSC: acciones para demandar transparencia y rendición de cuentas en el sector ambiental.....	45
2.3.1 Alcance de las agendas en materia de transparencia y rendición de cuentas.....	48
Conclusiones	53
Referencias bibliográficas y hemerográficas	57
Anexos	61

RESUMEN EJECUTIVO

En México, en las últimas décadas las políticas públicas en materia ambiental han enfrentado serios retos para generar estrategias para el cuidado y protección efectiva del ambiente y el desarrollo pleno de las poblaciones que las habitan, a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos y bienes naturales.

En la región del Noroeste del país, los estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora afrontan graves problemas ambientales relacionados con el desarrollo y expansión de infraestructura urbana e inmobiliaria de alto impacto que amenaza la destrucción de manglares, humedales y playas; la sobreexplotación de los recursos marinos y de los mantos hídricos y acuíferos; efectos adversos del cambio climático en los ecosistemas de la región e, impactos socio ambientales de la actividad minera, entre otros. Frente a este contexto, organizaciones de la sociedad civil de la región han participado de forma activa en diversas actividades que contribuyen al fortalecimiento de la política ambiental, como en la promoción y asistencia en la implementación de instrumentos de política y en la mejora del marco legal para atender algunos de las necesidades más apremiantes del sector ambiental, Además, las OSC han emprendido acciones para impulsar procesos de transparencia y rendición de cuentas en los distintos órdenes de gobierno, municipal, estatal y federal.

El presente diagnóstico aborda las acciones emprendidas por las OSC para incidir en materia de transparencia y rendición de cuentas en temas relacionados con el manejo y protección de la costa marina en el Noroeste de México. Para ello se tomaron en cuenta las condiciones estructurales (funcionamiento de instituciones del estado y las opiniones de colaboradores de asociaciones ambientales.

El estudio de las actividades que emprenden las OSC arrojó información relevante acerca de la importancia de su quehacer, del grado de influencia que tienen en el proceso de las políticas pública así como de las tareas que realizan, como por ejemplo para fortalecer de capacidades de autoridades municipales, organizaciones civiles, cooperativas de pescadores, organizaciones de base y pobladores de comunidades costeras, a través de talleres, asesorías o acompañamiento en temas tales como manejo sustentable de recursos pesqueros y creación de instrumentos de políticas públicas, planes de ordenamiento ecológico y programas de manejo para ANP.

Por otro lado, el estudio identificó que el contexto político y el desempeño institucional, tanto de autoridades del sector ambiental como de los órganos garantes del derecho de acceso a la información afectan el avance de las actividades de las OSC para fortalecer la transparencia y acceso a la información ambiental.

Los hallazgos del trabajo de campo arrojaron información que evidencia que las acciones que las OSC ponen en marcha para impulsar la transparencia y rendición de cuentas en el sector ambiental también son inhibidas o limitadas por factores internos de las organizaciones.

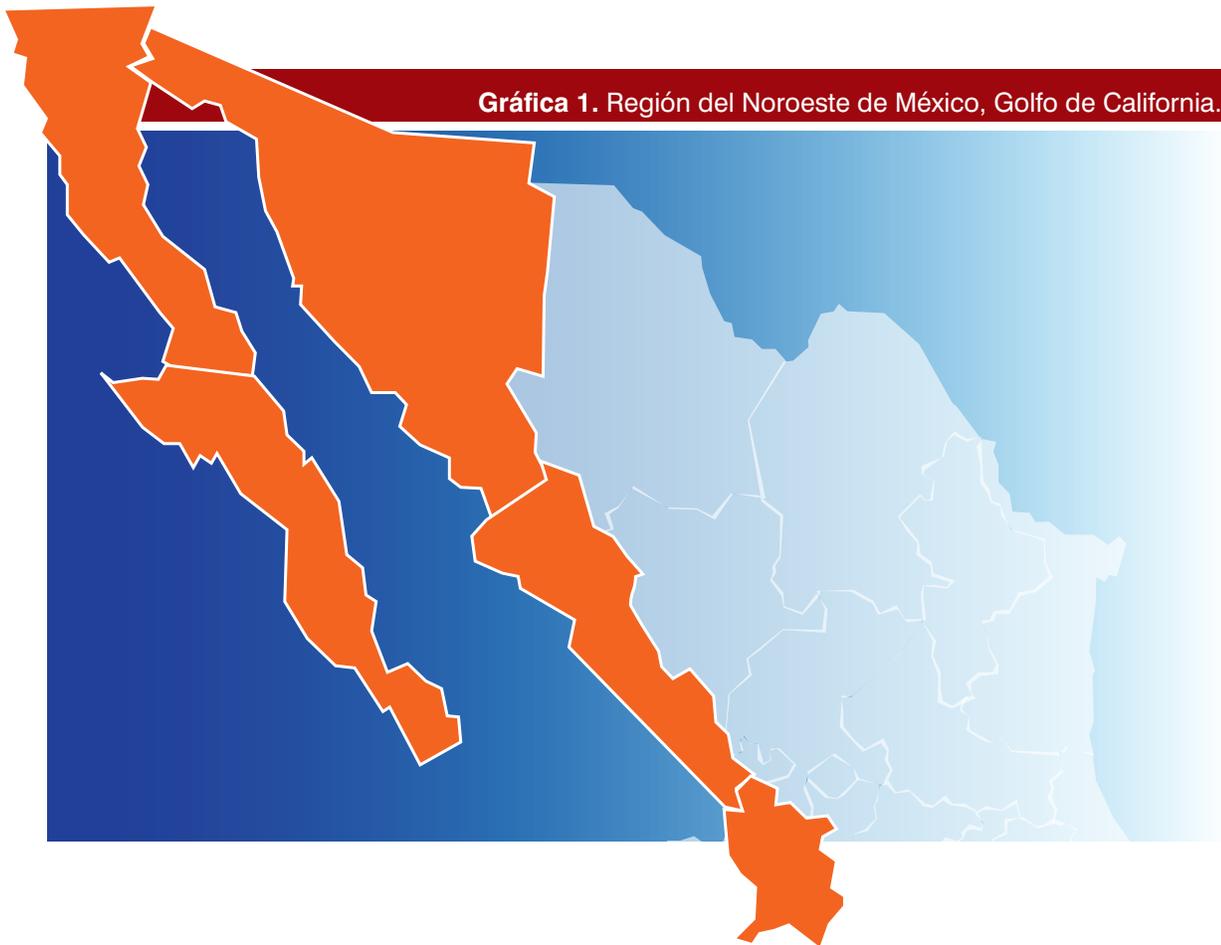
Las actividades que realiza la sociedad civil, sin lugar a dudas, impactan los avances en materia de transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de la política ambiental. El papel que ésta desempeña es clave para avanzar en la construcción social de una política pública que promueva el cuidado y protección del medio ambiente y, al mismo tiempo, garantice el pleno ejercicio de los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

En México, la implementación de políticas públicas para dar solución a problemas socio ambientales ha generado respuestas importantes en las últimas cuatro décadas. Si bien, los objetivos netamente ambientales aparecieron en el plan de gobierno del sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), aunque la consolidación de la política ambiental mexicana ocurriría a partir de la década de 1980 (Lane, 1998; Lutz y Salazar, 2010).

También en la década de los años ochenta incrementó el auge de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para el medio ambiente, las cuales marcaron una nueva pauta para la gestión pública ambiental en México.¹

En la región del Noroeste del país, que comprende los estados colindantes con el Golfo de California: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit, las OSC ambientales comenzaron a emerger para atender diversos problemas relacionados con la protección de áreas naturales y ecosistemas únicos en México y Norteamérica (Lutz y Salazar, 2010).



¹ Para Lutz y Salazar (2010:2) la creciente conciencia colectiva sobre los efectos de las acciones humanas en el ambiente y la pérdida de legitimidad estatal debido a su incapacidad para atender estos problemas favorecieron –en parte– la aparición de organizaciones de la sociedad civil. Aunado a ello, la Cumbre de Río de Janeiro para el medio ambiente (1992) consolidó en el plano internacional una agenda ambiental que también propició la aparición de organizaciones de la sociedad civil.

La gran biodiversidad de la región del Noroeste se caracteriza por los sistemas de manglares, humedales, matorrales, bosques, selvas y vegetación de tipo mediterráneo. Además, cuenta con 29 áreas naturales protegidas (10 de éstas declaradas reservas de la biósfera) parques nacionales y ecosistemas marinos que albergan especies endémicas como la vaquita marina y la totoaba, actualmente en peligro de extinción (World Wildlife Fund for Nature, México, 2014).

Golfo de California

Con un total de 258,593 km² de superficie, cuenta con más de 900 islas protegidas para su conservación y es considerada la zona pesquera más importante de México (77% de la pesca del país se concentra en el Océano Pacífico y el 80% de ésta proviene del Golfo de California). Está habitado por más de ocho millones de personas, incluyendo poblaciones indígenas: Pápagos, Pimas, Seris, Yaquis, Mayos, Cucapás, Kikapús y Coras.

Fuente: Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). México.

Entre los principales problemas ambientales que enfrenta la región del Golfo de California se encuentran:

- ▶ El desarrollo y expansión de infraestructura turística, urbana e inmobiliaria de alto impacto que amenaza la destrucción de manglares, humedales y playas.
- ▶ El desarrollo urbano e industrial no sustentable.
- ▶ Sobreexplotación de los recursos marinos, debido a la pesca ilegal y la ausencia de ordenamiento pesquero.
- ▶ Limitada disponibilidad de agua dulce y sobre explotación de mantos hídricos y acuíferos.
- ▶ Fenómenos hidro-meteorológicos y efectos adversos del cambio climático en los ecosistemas de la región.²
- ▶ Impactos socio ambientales de la actividad minera (que incluye exploraciones submarinas).³

Ante este contexto, las políticas públicas en materia ambiental enfrentan serios retos en su formulación, en particular en la identificación de problemas públicos con base en evidencia, que permitan generar estrategias para el cuidado y protección efectiva del ambiente y el desarrollo pleno de las poblaciones que las habitan, a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De hecho, uno de los problemas para avanzar en la construcción de estrategias que den cauce a las necesidades del sector ambiental ha sido que las políticas de desarrollo se contraponen a aquellas que tienen como propósito salvaguardar el medio ambiente.⁴

² Problemas mencionados por el director de Conservación en México World Wildlife Fund for Nature (WWF) (Fondo Mundial para la Naturaleza), en entrevista abril, 2014.

³ En el período de 2000 a 2011 las concesiones mineras en todo el territorio mexicano registraron un aumento notable, de 19,376 llegaron a 27,022. A partir del 2012 hay una ligera disminución en las concesiones, éstas registraron un total de 25,566, ello se debió a la caída de los precios de los minerales a nivel internacional. La región del noroeste de México no está exenta de esta tendencia. <http://mineriapetroleo.org/>

⁴ Algunos directivos de OSC ambientales identifican como un problema serio la falta de coherencia que existe entre las políticas públicas de desarrollo y las de medio ambiente (entrevistas realizadas entre febrero y mayo de 2014).

Antecedentes

En los últimos años, organizaciones de la sociedad civil del Noroeste de México han emprendido actividades de incidencia en la agenda ambiental, para fortalecer (de manera directa o indirecta) el diseño de políticas públicas para la protección y conservación del medio ambiente.

A la par, el interés por avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas en el sector ambiental ha ido cobrando mayor fuerza dentro de las agendas de OSC de esta región del país, en particular en la mejora de marcos normativos adecuados y de políticas públicas que tomen en cuenta los problemas ambientales y sus desafíos en términos de sostenibilidad.

Actualmente, algunas organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo acciones de incidencia que se enfocan –primordialmente– en la promoción y la asistencia en la implementación de instrumentos de política pública y, en el fortalecimiento del marco legal ambiental en México. Estas organizaciones también han tenido algún tipo de participación en la defensa de territorios (de comunidades indígenas y áreas naturales protegidas) a través de la movilización y la realización de denuncias sociales, así como en acciones encaminadas a incrementar la rendición de cuentas dentro de este sector.

El presente documento tiene como propósito difundir hallazgos de un estudio exploratorio, realizado por Fundar en el año 2014, sobre los esfuerzos emprendidos por organizaciones ambientales de la sociedad civil ambientales para avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas para el manejo y protección del Noroeste de México.

Estrategia metodológica

El estudio tuvo un abordaje cualitativo. Por un lado se hizo una revisión de documentos oficiales (normativas, leyes, programas), portales de internet de dependencias gubernamentales relevantes para los fines de la investigación, y se consultó bibliografía y hemerografía especializada.

Por otra parte, se aplicaron 23 entrevistas en profundidad de carácter semi-estructurado con actores del sector ambiental y, se realizó una discusión en un grupo de enfoque conformado por siete miembros de OSC del Noroeste del país. Las entrevistas se realizaron a directivos y colaboradores de organizaciones de la sociedad civil de esta región. Cabe mencionar que la muestra no es representativa de la totalidad de organizaciones que operan en el Noroeste, la selección tuvo un carácter aleatorio.⁵ También se aplicaron entrevistas a funcionarios públicos de distintos órdenes de gobierno vinculados a los órganos garantes de transparencia y acceso a información, y a las instancias responsables de la protección, conservación y manejo del medio ambiente y los recursos naturales.

⁵ Las organizaciones que se contactaron trabajan en la región del Golfo de California, algunas tienen oficinas en el Distrito Federal, han realizado o están por realizar acciones de incidencia en materia de acceso a información, transparencia, rendición de cuentas o análisis de política pública ambiental.

Las entrevistas tuvieron como objetivos:

- Indagar acerca de los obstáculos que las OSC enfrentan en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Conocer los problemas que las OSC identifican en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Las entrevistas con funcionarios públicos de distintos órdenes de gobierno, municipal, estatal y federal, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, (Semarnat) tuvieron como propósito:

- Explorar el estado actual de la transparencia en el sector ambiental.
- Identificar incentivos y obstáculos para el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en sector ambiental.

Por otro lado, se realizó un grupo de enfoque cuyos objetivos fueron:

- Conocer las necesidades de información que las OSC tienen con relación a tres ejes: las áreas de creación y manejo de áreas protegidas; manejo de recursos pesqueros y; manejo y planeación de zonas costeras.
- Identificar los retos que las organizaciones de la sociedad civil reconocen en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El presente documento consta de dos capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se presenta un panorama general de la transparencia y el derecho de acceso a la información en México, como antesala para presentar el marco normativo de acceso a la información ambiental y la participación ciudadana dentro de este sector. En un segundo apartado, se expone un breve análisis acerca del estado de la transparencia y acceso a la información en las dependencias públicas del sector ambiental. Finalmente se presenta un breve estatus de la transparencia presupuestaria en programas para la protección del medio ambiente. De esta manera, se da cuenta de algunos factores estructurales indispensables para comprender e identificar el alcance de las acciones de incidencia que en materia de transparencia y rendición de cuentas han puesto en marcha algunas OSC del Noreste del país.

En el segundo capítulo se aborda el trabajo que desempeñan organizaciones ambientales que operan en región del Noroeste. En particular, se exponen algunas de las acciones que han implementado para demandar transparencia y rendición de cuentas en el sector ambiental. Al respecto, se presentan ejemplos concretos sobre iniciativas puestas en marcha por las organizaciones. Una vez expuestos estos puntos, en el apartado de conclusiones se revisan los principales hallazgos de la investigación.

1. Transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en México

La transparencia es un término común que se utiliza con frecuencia para referirse a una cualidad que se considera deseable (López Ayllón, 2007). Ahora bien, desde la perspectiva del gobierno, la transparencia supone el ejercicio de las organizaciones públicas de informar a la sociedad sus criterios de decisión, sus procesos, actividades y resultados, en otras palabras, que “hagan del dominio público la información con la cual se diseña, implementan y evalúan las políticas que están bajo su responsabilidad” (Vergara; 2007).

La transparencia es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a la garantía del derecho de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además le facilita la oportunidad de ejercer un papel más activo en la toma de decisiones, en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de recursos públicos (Vergara; 2007:8)

Para efectos de este estudio interesa subrayar las características de la transparencia en la información. Si bien, transparentar no implica solamente publicar o informar sobre algún tema, como señala López Ayllón (2007:7-9) la transparencia en el “flujo de información” alude a ciertas características que son indispensables: a) accesibilidad, que responde a cómo se puede tener conocimiento de la información; b) oportunidad se refiere al cuándo se obtiene; b) relevancia a cual y cuánta; c) inclusión que, hace referencia a quiénes (bajo el principio que ninguno de los usuarios relevantes debe estar excluido del proceso); d) verificabilidad, supone los mecanismos para corroborar que la información disponible corresponde a hecho efectivamente realizado, e implica la existencia de un soporte documental que permita verificar los hechos; f) inteligibilidad, que la información debe presentarse de manera clara y aprovechable para los usuarios; g) integralidad, que la información debe ser completa. De acuerdo con el autor, la transparencia en la información así considerada no es un valor absoluto, sino relativo a las necesidades de información específicas de sus diferentes usuarios.⁶

La transparencia de la información y el acceso efectivo a ésta son aspectos fundamentales para que el ejercicio del gobierno incluya la participación de la sociedad y, para que se impulsen procesos de rendición de cuentas, indispensables dentro de las sociedades democráticas. Estos procesos de rendición de cuentas significan, en términos prácticos, la realización de ejercicios obligatorios por parte de políticos y funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (López Ayllón y Merino; 2009:9) pero además, supone la capacidad de sancionar a estos actores en caso de que hayan incumplido sus deberes públicos (Schedler; 2004:12).

⁶ Para López Ayllón (2007:7) éstas características son “desde la perspectiva de un tercero externo quien es el receptor del flujo informativo”.

Entendida así, la rendición de cuentas supone un ejercicio “proactivo” por medio del cual los funcionarios informan, explican y justifican sus actos de gobierno, sus planes de acción, su desempeño y sus resultados (Ackerman; 2008:16).

Dada la importancia que tiene el acceso a la información para la participación activa de la población en asuntos ambientales, en el siguiente apartado se abordan los marcos normativos que garantizan este derecho, sus alcances y principales características.

1.1 Derecho de acceso a la información (DAI) en México

El derecho de acceso a la información (DAI) está reconocido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los elementos más importantes de este derecho es el principio de máxima publicidad; éste supone que la información que posee el gobierno es pública y la excepción es la reserva (Ackerman; 2013: 416), la cual debe ser fundada en normativa, previa realización de prueba de daño.⁷ En términos generales el artículo 6º establece los principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los ámbitos y órdenes de gobierno⁸; en particular: garantiza la protección de datos personales y la privacidad; establece la creación de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos y, de órganos garantes especializados e imparciales (hoy día conocidos como institutos de transparencia); la gratuidad de la información; el almacenamiento y la publicación de información relativa al ejercicio de los recursos públicos e indicadores de gestión y; el establecimiento un régimen de sanciones ante el desacato de la premisa constitucional.

El instrumento que norma el artículo 6º constitucional es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), promulgada en 2002⁹. La entrada en vigor de la esta ley -en 2003- trajo consigo la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), un órgano descentralizado y no sectorizado de la Administración Pública Federal con autonomía presupuestaria y de decisión, con funciones de un tribunal administrativo (Ackerman 2007:359) encargado de garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.

Desde 2003, las solicitudes de acceso a información se convirtieron en una actividad fundamental por parte de algunos sectores de la población, principalmente de estudiantes universitarios, académicos, colaboradores de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, y empresarios (Guerrero, 2013:465); quienes utilizaron la información como materia prima para tareas de investigación, difusión o de incidencia, esta última encaminada

⁷ La prueba de daño supone realizar un examen a la información en donde se compruebe que su apertura tiene una afectación o daño específico, presente y probable al interés público. “La prueba de daño se construye como los estándares o criterios de revisión para la aplicación de las excepciones al principio de publicidad de la información contenido en las leyes de acceso a la información” (López Ayllón, Posadas, 2011).

⁸ La reforma constitucional al artículo 6º en el año 2007 adicionó siete fracciones que consideran los puntos arriba mencionados. Artículo 6º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Esta ley estableció que cualquier persona puede solicitar información y obtener una respuesta sin temor a represalias, bajo el principio de la máxima publicidad, con excepciones mínimas y, con protección de su privacidad. Asegura un proceso de acceso simple, amigable, económico y expedito. Un ciudadano puede utilizar el sistema de solicitudes de información (a través de portales de internet de las dependencias) para pedir la información que requiere. Dicha solicitud va directamente a la dependencia, la cual responde al ciudadano por el mismo sistema. En caso de que el solicitante quede inconforme con la respuesta, puede ingresar un recurso de revisión ante el órgano garante del DAI que puede confirmar o revertir las respuestas de las dependencias y obligarlas a entregar la información cuando por sus características deba ser pública.

a demandar a las autoridades gubernamentales una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio del gobierno.¹⁰

Con la última reforma constitucional en materia de transparencia, promulgada en febrero de 2014, se establecieron nuevos lineamientos para avanzar en el fortalecimiento de las instituciones u órganos garantes del DAI y, en la transparencia y rendición de cuentas en los distintos órdenes de gobierno.¹¹ Entre los más relevantes están: la homologación de las garantías de este derecho en todos los estados del país, para que toda la población pueda ejercerlo de forma libre y plena independientemente de la localidad donde radique; la incorporación de otros actores que ejercen recursos públicos como sujetos obligados del sistema de acceso a la información, los partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos; y la obligación de generar y transparentar información que documente la gestión de las autoridades gubernamentales.¹²

El derecho de acceso a la información en México se ha regulado de forma progresiva, y en consecuencia ha ido ampliando el ejercicio del derecho al incorporar nuevas garantías que han buscado por un lado, atacar la heterogeneidad del acceso a la información en las entidades federativas y por otro, robustecer a las instituciones garantes del DAI.¹³

En la actualidad, tras la última reforma constitucional y con la promulgación de La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (mayo de 2015) se favorece la consolidación del órgano garante del DAI, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI (antes IFAI) como una institución autónoma e independiente con nuevas atribuciones, un catálogo mayor de sujetos obligados y, la posibilidad de vigilar el debido cumplimiento del mandato constitucional que establece que todas las personas físicas y morales que reciben recursos públicos deben rendir cuentas a la sociedad.

Si bien, el marco jurídico del DAI en México es reconocido internacionalmente por sus alcances y por las características de su órgano garante, no obstante, el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información por parte de la población aún presenta obstáculos que impiden su goce efectivo, entre éstos se encuentran las limitaciones para acceder a la información (desconocimiento del derecho y las formas para ejercerlo, acceso desigual de las personas a las plataformas para solicitar información) y a factores tales como la estructura institucional (negativas para otorgar información pública, falta de mecanismos para generar y actualizar información, entre otras).

¹⁰ Recién estrenada la LFTAIP, seis organizaciones de la sociedad civil realizaron solicitudes de información y sacaron a la luz las irregularidades en la asignación de recursos públicos. En el año 2003 el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados decidió sustraer 30 millones de pesos del presupuesto destinado a programas de salud de mujeres con VIH-SIDA, para asignarlos a centros de ayuda a mujeres operados por la organización civil Provida. Con base en la información obtenida, las organizaciones demandaron la rendición de cuentas por parte de autoridades correspondientes. Helena Hofbauer. *Caso Provida, Los alcances del acceso a la información vs los límites de la rendición de cuentas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2456/10.pdf>

¹¹ La disparidad o falta de homologación entre las leyes de los estados se manifiesta en el diseño institucional de los órganos garantes (institutos de transparencia estatales) y en los procedimientos de acceso a información en cada estado. Más información ver: Índice del Derecho de Acceso a la Información. <http://idaim.org.mx/>

¹² Este último pretende contrarrestar el exceso de declaraciones de inexistencia de información.

¹³ Las tres reformas constitucionales al artículo 6º acontecieron en primer lugar en 1977; en este año la reforma incluyó una modificación constitucional que incorporó el “derecho a la información” en la Constitución a la letra decía: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. La segunda reforma en el 2007 tuvo como principal objetivo establecer las bases y principios del DAI en el artículo 6º y, homologar el marco normativo de acceso a la información y transparencia en el país. Y la última reforma tuvo lugar en 2014.

No obstante, es necesario reconocer que el DAI se ha fortalecido como una “herramienta efectiva para exponer casos de corrupción y/o discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y, como mecanismo para favorecer el empoderamiento ciudadano.”¹⁴

1.2 Participación ciudadana: características y alcances en los marcos normativos en México

El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información es un componente sustancial para activar la participación ciudadana en el entorno político. Desde un enfoque amplio, la participación supone la intervención ciudadana en los asuntos públicos para el fortalecimiento de la democracia. “El ejercicio del derecho de participación en la gestión pública permite a las personas ser agentes activos en la toma de decisiones que afectan sus comunidades, de expresar sus intereses y defenderlos si es que estos se ven vulnerados.”¹⁵

Un elemento importante a considerar es la forma en que se da la participación en la esfera pública, aquí nos referimos a la ‘amplitud’ y la ‘profundidad’ de la misma. La primera se refiere a la gama de grupos involucrados, con especial atención a la inclusión de grupos vulnerables y en condiciones de desventaja.¹⁶ En este punto se considera que el proceso de participación debe ser diseñado para posibilitar a todos los grupos interesados a ejercer sus derechos (proveer tiempo para actuar, proporcionar información y facilitar la participación donde se requiere). Por otro lado, la profundidad de la participación hace referencia a los términos de influencia que las partes interesadas pueden ejercer sobre las decisiones y la distribución de los recursos públicos (Gruenberg en: Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2011: 5- 10).

Tomando en cuenta lo anterior, Gruenberg (2011) identifica distintos grados de participación ciudadana, que van desde la superficial a la profunda. La primera tiene como objetivos recabar o intercambiar información para medir las opiniones, identificar intereses y aprovechar las experiencias locales y, no exigen necesariamente a los tomadores de decisión que respondan a los reclamos y propuestas planteados o respetar la opinión de la mayoría. La profunda permite a los participantes controlar directamente los resultados o las decisiones en cuestión. No obstante, en el inter existen matices que permiten conocer las formas en las que las personas pueden participar dentro de un contexto político e institucional en particular.

En el caso de organizaciones de la sociedad civil en México, éstas han participado en la gestión de asuntos ambientales a través de diversos repertorios de actividades, tales como intervención para la protección y conservación de ecosistemas, monitoreo de programas y políticas destinadas a la protección de áreas naturales y al manejo de los recursos pesqueros y, en menor medida, en el fortalecimiento de marcos normativos para la defensa de derechos y cuidado del ambiente.

¹⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/LEY%20GENERAL.pdf>

¹⁵ De acuerdo con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (instrumento jurídicamente no vinculante), la participación ciudadana es un derecho que hace referencia al “proceso de construcción social de las políticas públicas que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”. Para mayor información ver: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana> [Consulta 10 de julio 2014].

¹⁶ La perspectiva de derechos humanos prioriza la participación de aquellos grupos sociales más vulnerables o de aquellos que han sido excluidos o discriminados por estar inherentemente menos preparados para defender sus derechos e intereses (Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2011: 5).

Al respecto, cabe preguntarse cómo es la participación ciudadana que se fomenta desde las instituciones encargadas del cuidado y protección del medio ambiente en México. Actualmente, ¿cuál es la amplitud y la profundidad de la participación social en la política ambiental? Estos aspectos son de suma relevancia para comprender las características de la participación ciudadana en asuntos ambientales. En las siguientes secciones se abordan en primer lugar, las condiciones institucionales que la posibilitan y, posteriormente, la dimensión subjetiva, desde de las experiencias y opiniones de las y los colaboradores de OSC.

Antes de exponer las normas que garantizan tanto el acceso a información ambiental como la participación ciudadana en estos asuntos, es preciso dar cuenta de la prioridad que éstos derechos tienen en el instrumento de política pública que actualmente define las acciones para la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales en el país. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece el objetivo de “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural al tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”.

En particular, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales contiene los ejes rectores de la política ambiental. Como se muestra en el siguiente cuadro, este programa que se compone de seis objetivos, marca los ejes y las acciones específicas para el cuidado y protección al ambiente.

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013-2018

- Objetivo 1:** Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente.
- Objetivo 2:** Incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero.
- Objetivo 3:** Fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas.
- Objetivo 4:** Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural.
- Objetivo 5:** Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.
- Objetivo 6:** Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental.

Aquí, interesa destacar el objetivo 6 pues hace referencia a la participación ciudadana y derechos humanos para fortalecer la ‘gobernanza ambiental’. Para lograrlo, el programa tiene como estrategias: a) promover la participación ciudadana en la política ambiental e incorporar en ésta el respeto al derecho humano al medio ambiente sano, consagrado en el artículo 4º constitucional; b) promover y facilitar el acceso de información ambiental suficiente, oportuna y de calidad aprovechando nuevas tecnologías de información y comunicación; c) desarrollar instrumentos de política y mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la gobernanza ambiental.¹⁷

¹⁷ Además considera otras estrategias tales como: impulsar la cooperación multilateral, bilateral y regional para fortalecer la gobernanza ambiental; desarrollar, difundir y transferir conocimientos científico tecnológicos sobre medio ambiente y recursos naturales y su vínculo con el crecimiento verde; desarrollar, difundir y transferir conocimientos científico tecnológicos en materia de agua y su gestión integral por cuenca. Programa Sectorial de Medio Ambiente 2013-2018, disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/transparencia/promarnatresumenejecutivofinal.pdf>

La participación ciudadana y el acceso a información ambiental figuran como elementos centrales para promover lo que el programa sectorial denomina como gobernanza ambiental; ésta supone la incorporación de otros actores sociales en la toma de decisiones, a través de medios institucionales que puedan captar las opiniones, propuestas y, observaciones en el quehacer gubernamental del sector (Brenner; 2010) . En los siguientes apartados se presentan algunos ámbitos e instrumentos de participación ciudadana, además, se abordan las características de la participación ciudadana de organizaciones ambientales de la región del Noroeste.

1.3 Marco normativo de acceso a la información ambiental y la participación ciudadana

En la actualidad, el acceso a la información ambiental en México está garantizado por diversos instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales. En el plano internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 –conocida como *Declaración de Río*– constituye el antecedente internacional más directo que proclama la relevancia del acceso a la información ambiental, incluso para fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en este ámbito. Explícitamente, el principio 10 señala que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”¹⁸

La importancia del principio 10 radica en el énfasis que coloca en el ejercicio efectivo de los “derechos de acceso”, a decir: información, participación social y justicia en asuntos ambientales. A veinte años de la primera Declaración, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en el año 2012, el Estado mexicano firmó la *Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. En ésta el Estado se compromete avanzar en la consecución de un acuerdo regional que facilite la implementación cabal de los “derechos de acceso”.¹⁹

¹⁸ <http://www.juridicas.unam.mx/> [Consulta 27 de junio de 2014].

¹⁹ La Declaración sobre la aplicación del principio 10 ha sido firmada por 20 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EL Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay. Con el apoyo de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, en noviembre de 2014 los países dieron inicio a una fase de negociación del acuerdo regional de carácter vinculatorio. Cabe destacar que México ha tenido un papel relevante para impulsar este acuerdo, de hecho está en el grupo de siete países que conforman la mesa directiva que coordina este proceso, con miras a finalizar en 2016. Más información en: <http://www.cepal.org/rio20/principio10> [Consulta 30 de julio de 2015].

En relación al marco jurídico nacional, en los últimos 18 años se ha construido progresivamente un marco normativo que ha impulsado la transparencia y el acceso a la información ambiental. Aunque, estos temas se materializaron en 2003 como obligaciones generales para las entidades públicas del país, gracias a la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y, a la reforma del artículo 6to Constitucional en 2007, el sector ambiental ya contaba desde años atrás con un marco vanguardista que sentaba las bases en esta materia (Rodríguez; 2004).

En 1996 fueron añadidos a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) los artículos 159 y 159 BIS (pertenecientes al Capítulo II del título V, Participación Social e Información Ambiental) que establecen las bases para el acceso a información ambiental.

Por un lado, la LGEEPA estableció en ese entonces un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tuvo como objetivo registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional. Entre otros aspectos, dicho sistema integra información relativa a los inventarios de recursos naturales del país, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Por otra parte, el artículo 159 BIS 3 establece puntualmente el derecho de toda persona a solicitar información ambiental, y señala como sujetos obligados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), los estados y los municipios.

Desde entonces, la LGEEPA estableció los tiempos de entrega de la información que por escrito no deberá exceder de un plazo de 20 días a partir de la recepción de la petición (artículo 159 BIS 5). Asimismo, el artículo 159 BIS 4, señala las razones por las que la información puede ser denegada; entre otras causas, esto sucederá cuando se considere que la información es confidencial o que afecte la seguridad nacional, o bien se trate de información relativa a procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución.

Pese al progreso que tuvo en la década de los 90, la LGEEPA presentaba varias desventajas²⁰ que en su momento fueron corregidas por la LFTAIPG. Por ejemplo, si transcurrido el plazo de los 20 días la autoridad ambiental no emitía su respuesta por escrito, la petición se debía entender resuelta en sentido negativo para quien solicitaba la información (negativa *ficta*). Además, toda petición debía señalar los motivos por los que se formulaba y los solicitantes debían identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio. La LFTAIPG supone ante todo la existencia y la entrega de la información (*positiva ficta*), protege la identidad de los solicitantes y no requiere los motivos de su petición (Rodríguez; 2004: 297).

²⁰ De acuerdo con Carabias y Provencio (2013:145) en 1996 la LGEEPA formalizó el derecho de acceso a información ambiental, pero su observancia era muy limitada. En aquel entonces no había procedimientos normados, no existían unidades de enlace que gestionaran la información al interior de las instancias de gobierno, se carecía de un sistema que permitiera presentar y dar seguimiento a las solicitudes, faltaban procedimientos para garantizar el acceso a la información.

En relación a la participación ciudadana, los artículos 1, 26 y 35 de la Constitución Mexicana garantizan este derecho y establecen las obligaciones que genera para el Estado²¹. Además, la LGEEPA garantiza la participación ciudadana en materia ambiental en los artículos 5 y 7, y proclama la facultad de la federación y los estados de promoverla.

En la reforma de 1996 de la LGEEPA, en el Capítulo I del título V Participación Social e Información Ambiental se establecieron los términos de la participación social. En éstos menciona que la Federación convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas (artículo 158).

De manera específica, la participación ciudadana está contemplada como componente de los Instrumentos de Política Ambiental establecidos en el Capítulo IV de la Ley. Aquí se señala que la Federación debe promover la participación de los distintos grupos sociales en: a) la elaboración de los programas (Art. 18), y b) la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio (Art. 20 BIS).

Así mismo, el Capítulo V referente a los Instrumentos de la Política Ecológica, señala la participación de los habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas y demás organizaciones sociales, públicas, privadas en: a) establecimiento, administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas (Art.47); b) formulación, ejecución y seguimiento de programas de zonas de restauración (Art.78) y c) la preservación y el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna.

Otra forma de participación social es la denuncia popular (Art. 189) a través de la cual toda persona, grupo social y organización civil, pueden denunciar todo hecho que dañe el ambiente o los recursos naturales ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) u otras instancias, y a los órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales (Simón; 2007). Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y -de acuerdo con la ley- podrán emitir las opiniones y observaciones (Art.159).

²¹ Art. 1. "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece". Art.26. Inciso a). El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2013). Art. 35. "Son prerrogativas del ciudadano: Fracc. III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la actualidad existen diversos órganos de consulta, como los consejos consultivos especializados.²² Por regla general, los consejos lanzan una convocatoria pública cada determinado tiempo para elegir a sus miembros, o bien se accede a estos a través de una invitación directa del titular de la presidencia del consejo. Por ejemplo, ésta última es la única vía por la que se puede ser miembro del Consejo de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). En este caso, la participación ciudadana queda limitada a las decisiones internas de la dependencia.

Además de los órganos de consulta, existen cuatro mecanismos de participación ciudadana que señala la Semarnat:

- Reuniones públicas de información y las consultas públicas
- Eventos informativos y formativos dirigidos a los diferentes sectores sociales
- Inspección, vigilancia y la denuncia popular
- Contraloría social y rendición de cuentas²³

Alcances de la participación ciudadana:

Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA)

El PEIA es el proceso a través del cual la Semarnat establece las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente (LGEEPA Art. 28).

La Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) es el documento que elaboran los interesados, da a conocer el impacto significativo y potencial que generarían obras o actividades, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo (Art. 3).

La importancia del PEIA radica en que se trata de un instrumento único, de alcances definitorios social y ambientalmente, es el medio a través del cual se da la aprobación ambiental de obras y actividades que puedan causar un desequilibrio ecológico.

El PEIA presenta límites y carencias en términos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y consulta previa, esto debido a que:

- La participación ciudadana, a través de la consulta pública, queda restringida a la decisión de la autoridad ambiental de abrir el proceso tras petición ciudadana.
- La petición ciudadana queda restringida a personas integrantes de las comunidades afectadas de manera directa por los proyectos.
 - La reunión pública de información queda a discreción de la Semarnat.
- En caso de realizarse una consulta y/o la reunión pública de información, las opiniones de los ciudadanos no son vinculantes.
- Las MIAs sólo pueden conocerse a través de la Gaceta Ecológica, medio de alcance acotado, sólo accesible a través de Internet, y no se incluyen sus anexos.
- Las MIAs son documentos largos y técnicos, lo que dificulta su comprensión por parte de las y los afectados.
- No se establecen mecanismos de información y participación adecuados para aquellos proyectos que afectan a pueblos indígenas.

Fuente: La Transparencia, el acceso a la información y la participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México, propuestas para su fortalecimiento. Proyecto Colectivo por la Transparencia. CEMDA, AC. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, 2014.

²² Estos son: Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable; Consejos de Cuenca; Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre; Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Consejo Nacional Forestal; Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales; Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental; Comités de Ordenamiento Ecológico y el Comité Nacional de Humedales. El portal de Internet de la Semarnat publica información relacionada con estos órganos, los cuales tienen distintos mecanismos de integración. Una breve descripción de cada uno ver: <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/participacion-ciudadana/organos-de-consulta-y-participacion-del-sector-ambiental> [Consulta 30 de junio, 2014].

²³ Se refiere a los ejercicios de rendición de cuentas a la sociedad que se efectúan por disposición de la Secretaría de la Función Pública o como práctica de la Semarnat y sus organismos sectorizados. Se integra por tres indicadores 1. Ejercicios de rendición de cuentas, número de ejercicios realizados. 2. Preguntas y sugerencias ciudadanas, cantidad de comentarios o propuestas realizados por quienes participan en los ejercicios. 3. Personas que participan en los ejercicios de rendición de cuentas. www.semarnat.gob.mx

1.3.1 Índice de participación ciudadana en las institucionales del sector ambiental

En la actualidad, el marco jurídico vigente considera la participación ciudadana en diferentes etapas de la política ambiental. Para proveer un panorama sobre dicha participación, interesa dar cuenta de un instrumento elaborado por la Semarnat (desde el 2010), el Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (*IPC Ambiental*)²⁴. Este índice permite conocer la magnitud de las acciones del sector ambiental en las que se involucra a la ciudadanía “para impulsar la participación informada, activa y efectiva de la sociedad, bajo principios de inclusión, igualdad y equidad.”

Estructura del IPC Ambiental

I. Participación ciudadana (ponderación 60%)

- Subíndices:
1. Órganos de consulta y grupos de participación ciudadana
 2. Reuniones públicas de información y consultas públicas.
 3. Actividades informativas de ciudadanos en temas ambientales.
 4. Actividades informativas de cultura ambiental y participación activa de la ciudadanía.
 5. Contraloría social.
 6. Rendición de cuentas.
 7. Participación ciudadana con equidad.

II. Atención ciudadana (ponderación 40%)

- Subíndices:
8. Acceso a información.
 9. Atención ciudadana.
 10. Denuncia ciudadana (PROFEPA).

Desde el año 2013 el IPC Ambiental cuenta con dos categorías: *Participación Ciudadana* y *Atención Ciudadana*, 10 subíndices y 23 indicadores, estos últimos captan el número de eventos o solicitudes y, la participación de ciudadanos. Cada componente tiene un peso específico, la suma de las ponderaciones por categoría, subíndice e indicadores siempre es 100%. Los resultados del IPC Ambiental que corresponden al 2014 tienen como línea base el año 2013, a la que se le asignó el valor 1.0.²⁵

De acuerdo con la Semarnat, el índice obtenido en 2014 es de 1.478 que significa un incremento de 48% respecto de la línea base. La comparación de la línea base con los resultados del 2014 muestran en la categoría de Participación Ciudadana un crecimiento de 71% y en la categoría de Atención Ciudadana un aumento de 13%.

En la categoría de Participación Ciudadana los resultados del 2014 muestran que solo el subíndice actividades formativas disminuyó en relación a la línea base en 43%. Por su parte en la categoría Atención Ciudadana, el

²⁴ La *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental* (2008), hace un recuento de los diversos instrumentos y mecanismos de participación instituidos, motivando la construcción del *IPC Ambiental*, que en su origen consideró 39 indicadores y 4 categorías, a partir del 2013 se redujeron. Está alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana. Además, es uno de los 17 indicadores del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018.

²⁵ Los resultados que aquí se presentan son un extracto del Índice de Participación Ciudadana Ambiental Comparativo 2013 (línea base) 2014. Para ver los resultados completos de este índice consultar: <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/participacion-ciudadana/indice-de-participacion-ciudadana-del-sector-ambiental>

subíndice se acceso a la información superó a la línea base en 80% (de 0.350 incrementó a 0.631), mientras que el subíndice atención ciudadana creció 4%, y el subíndice denuncia ciudadana (instrumento de la Profepa) se redujo en 47% con relación a la línea base (pasó de 0.300 a 0.158).

Ahora veamos cómo se traducen estos porcentajes en los resultados de algunos subíndices del IPC que consideramos claves para el propósito de este estudio.

Por un lado, interesa desglosar los resultados obtenidos en órganos de consulta y grupos de participación ciudadana (OCYGPC). Estos son espacios promovidos por la Semarnat y sus organismos sectorizados en los que participa la sociedad civil y se constituyen por mandato. Cabe decir que son de carácter consultivo, asesor, técnico y de vigilancia, por lo que emiten recomendaciones en torno a planes programas proyectos, leyes, normas y otros instrumentos de política ambiental.

Según las cifras reportadas por el IPC, en 2013 se contabilizaron 621 órganos de consulta y para el 2014 aumentaron a 829; la Profepa registró el mayor número de comités, (de vigilancia ambiental participativa), que pasaron de 383 a 571 en 2014.

Los indicadores que considera el subíndice OCYGPC son el número de sesiones o reuniones de trabajo y el total de participantes ciudadanos. Así, en el año 2013 se registraron 1,195 sesiones de trabajo y una participación de 14,550 personas, para el 2014 el número de estos ejercicios incrementó a 1,452 y, el total de participantes subió a 22,813 personas. Entre los órganos sectorizados destaca la Profepa puesto que registró el mayor número de sesiones de trabajo en este periodo, de 390 incrementaron a un total de 627 en 2014; además del aumento en la participación de ciudadanos pasó de 5,061 en 2013 a 11,628 personas en 2014.

Por otra parte, las recomendaciones emitidas por los OCYGPC registraron en 2013 un total de 2000, y para 2014 incrementaron a 2055. Estas recomendaciones son de relevancia puesto que son observaciones u opiniones en torno a planes, programas, proyectos leyes y otros instrumentos de política ambiental que se emiten desde los consejos consultivos, comités técnicos y grupos de trabajo. En el caso de la Semarnat las recomendaciones de 2013 y 2014 (889 y 918 respectivamente) correspondieron a los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y grupos de trabajo de las normas oficiales mexicanas. En el caso de los órganos sectorizados, para 2014 la mayor parte corresponde a la Conafor con un total de 718 recomendaciones (en 2013 registró 724).

Otro indicador importante para los propósitos de este estudio es el número de ejercicios públicos de rendición de cuentas. Este indicador registró un incremento de 298%, esta cifra “tan alta” se explica debido a que en el 2013 no se realizó ningún ejercicio y, en el 2014 se llevaron a cabo dos eventos para rendir cuentas a la población.

Como se puede observar en los datos arriba presentados, el IPC Ambiental muestra cifras que pueden interpretarse –en términos generales- como favorables, pues han aumentado los espacios para la participación ciudadana y el número de personas involucradas en los ejercicios impulsados por la Semarnat. No obstante,

el reporte del IPC Ambiental no aporta información acerca de los impactos que esto ha tenido, ni de la amplitud, ni de la profundidad de la participación ciudadana, es decir, de la incorporación de personas de diversos sectores sociales en estos mecanismos y, de la influencia que tienen sus aportaciones en los diversos instrumentos de la política ambiental.

Para contrastar la información que provee el IPC, en el siguiente apartado se abordan los matices que hay detrás de los números sobre participación ciudadana, de tal manera se presentan las opiniones que las y los colaboradores de las OSC ambientales tienen acerca de los mecanismos institucionales, así como de sus alcances y su profundidad.

1.4 Estado de la transparencia y acceso a la información en las dependencias públicas del sector ambiental

Uno de los propósitos de este estudio es dar a conocer el estado que guardan las instancias gubernamentales del sector ambiental en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, en esta sección se presenta un análisis de la “transparencia proactiva” de las dependencias públicas encargadas de la protección y conservación del ambiente y los recursos naturales, ello a través de la exploración de los resultados obtenidos en el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Se presentan estadísticas relevantes acerca de las solicitudes de información realizadas a las dependencias. Para este propósito, las instancias que se ponen bajo la lupa son la Semarnat, así como los órganos de gestión desconcentrados y descentralizados que dependen de la secretaría:

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Conanp
Comisión Nacional del Agua, Conagua
Comisión Nacional Forestal, Conafor
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Imta
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Inecc
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Conabio

También se incluye en este análisis el desempeño de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), por ser la cabeza de sector de dos dependencias relevantes para el quehacer de las OSC que operan en el Golfo de California; estas son la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Conapesca, y el Instituto Nacional de Pesca, Inapesca.

1.4.1 Obligaciones de transparencia de los organismos públicos del sector ambiental

Para evaluar el estado de la transparencia proactiva, es decir, de la información y datos que las dependencias ponen a disposición del público sin que les sean solicitados a través de ningún medio en particular, debe tomarse como principal referencia el artículo 7 de LFTAIPG, el cual establece el tipo de información que los

sujetos obligados deben publicar. De acuerdo con la Ley, dicha información clasificada en 17 fracciones,²⁶ deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Además, el artículo 8 del reglamento de la Ley, señala que dicha información deberá estar disponible de manera clara y completa ante el público vía Internet, en el portal principal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos INAI cuenta con un sistema de seguimiento para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la normativa, el cual analiza la información disponible a partir de la definición de una serie de criterios. Para ello, el sistema agrupa en cinco grandes apartados los 17 requerimientos de información señalados en la Ley, y les asigna una ponderación distinta, relativa a su nivel de importancia: 1) finanzas de las dependencias y entidades (44%); 2) marco regulatorio y toma de decisiones (22%); 3) relación entre dependencias de la APF y entidades con la sociedad (20%); 4) organización interna (7%) y 5) accesibilidad y comprensión de la información (7%).²⁷

Para la revisión de los resultados obtenidos por las dependencias elegidas, se consideró el periodo que comprende del 2012 al primer semestre de 2014. La calificación asignada a cada dependencia va de 1 a 100, donde 100 representa la mejor calificación.²⁸ Cada apartado obtiene una calificación, además de un puntaje promedio.

Los resultados principales muestran que:

- 1) La mayoría de las dependencias mejoró el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia proactiva al elevar las calificaciones obtenidas en todos los apartados que componen el estudio del primer semestre de 2012 al primer semestre de 2014.
- 2) En general, en primer semestre de 2014 las dependencias obtuvieron resultados satisfactorios en los apartados establecidos por el INAI, consiguiendo en su mayoría puntos por encima de 90.00.
- 3) De las instancias mejor calificadas destaca la Conapesca cuya calificación promedio para el último semestre de evaluación, enero a junio de 2014 es de 99.98, seguida por la Conafor con 98.02 y la Semarnat con 96.74.
- 4) La dependencia con calificación promedio más baja en el primer semestre de 2014 es el Inapesca con 81.68.²⁹
- 5) En cuanto a las calificaciones por apartado, en el de finanzas públicas se destaca la Conapesca, instancia mejor evaluada con 100.00 para el primer semestre de 2014, seguida de la Conafor con 99.99

²⁶ I. Su estructura orgánica; II. Las facultades de cada unidad administrativa; III. El directorio de servidores públicos; IV. La remuneración mensual por puesto; V. El domicilio de la unidad de enlace; VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas; VII. Los servicios que ofrecen; VIII. Los trámites, requisitos y formatos; IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado; XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados; XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable; XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

²⁷ Para ver resultados completos consultar Obligaciones de Transparencia, primer y segundo semestre de 2012, primer y segundo semestre 2013 y, primer semestre 2014, disponibles en: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/AIP-estadisticas.aspx>

²⁸ Los resultados presentados por el INAI no permiten ver las subcalificaciones obtenidas en cada apartado, lo que quiere decir que no se puede conocer con detalle la información faltante -en cada rubro- cuando la calificación máxima no es alcanzada.

²⁹ En el segundo semestre de 2013 la Inapesca obtuvo una calificación de 65.81 que la colocó -de igual manera- como la dependencia con el promedio más bajo. Llama la atención que del 2013 al primer semestre del 2014 incrementó su promedio de transparencia proactiva en poco más de 15 puntos.

y la Semarnat con 98.07. Por el contrario Conanp y Profepa obtuvieron las calificaciones más bajas, con 83.57 y 88.66, respectivamente.³⁰

- 1) Las calificaciones más altas por rubro y dependencia en el primer semestre de 2014 son para la Conapesca y la Conafor en los apartados de toma de decisiones, relación con sociedad y organización interna.

De los resultados anteriores destaca la transparencia proactiva obtenida en el apartado de toma de decisiones, pues en él se incluyen datos acerca de concesiones, permisos y autorizaciones de construcción y obras, actividades de interés para el trabajo que desempeñan las organizaciones ambientales del Noroeste. También es considerable la relevancia del apartado de relación con la sociedad, pues es aquí donde se incluye la información sobre los mecanismos de participación ciudadana.

A pesar de los buenos resultados reportados por el INAI, las experiencias desde las organizaciones de sociedad civil señala fallas justamente en la publicación de información relevante, por ahora basta mencionar –como ejemplo- aquella relacionada con las concesiones, permisos y diversos actos de autoridad. A decir de un colaborador de una OSC: *“La información que proactivamente tendrían que tener las dependencias brilla por su ausencia. Lo más básico como son concesiones y permisos no están. En el caso de Wirikuta deberían haber intervenido Secretaría de Economía, Dirección General de Minas, Semarnat, Profepa y debían haber difundido lo relacionado a este tema, porque es asunto público, pero no existe.”* [Directivo, OSC 5, en entrevista, abril 2014].

Por otro lado, es relevante señalar que aún está pendiente el trabajo por parte de las dependencias públicas para transparentar información relevante acerca de remuneraciones por puesto, auditorías, contrataciones celebradas, entre otras.

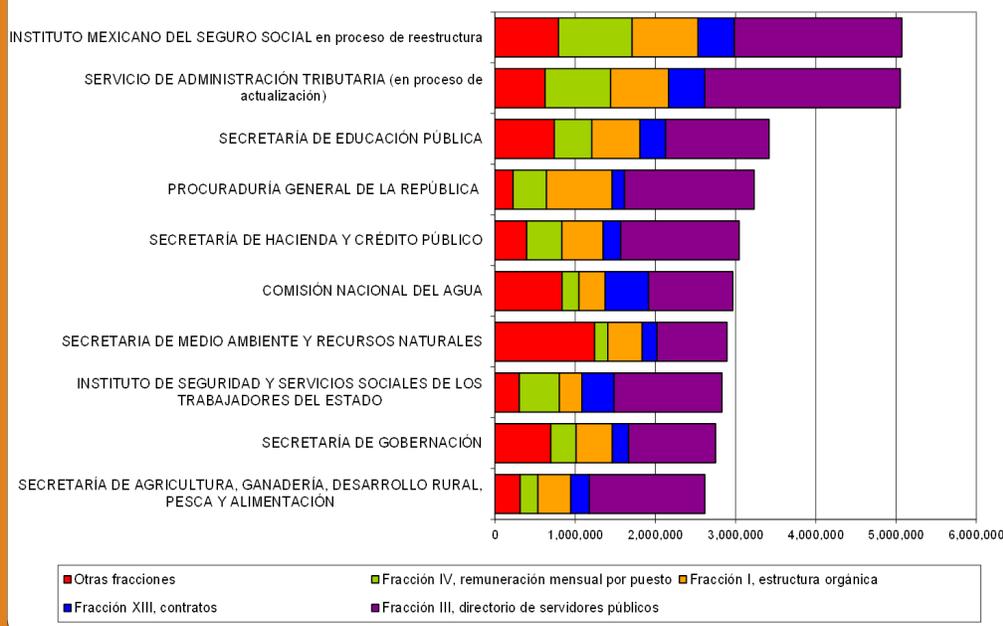
Para complementar el análisis, la siguiente gráfica muestra las dependencias de la administración pública federal (APF) con mayor número de consultas en sus portales de obligaciones de transparencia.

Como se puede apreciar, la Conagua, la Semarnat y la Sagarpa ocupan el puesto 6, 7 y 10 del listado de dependencias con mayor número de consultas a sus portales de transparencia. Estos datos dan cuenta del interés que tiene la población en las actividades, funciones, obligaciones y objetivos de estas instancias, en comparación con otras instancias de la APF.

³⁰ En contraste con las cifras que arriba se muestran, en el segundo semestre del 2013 la Inapesca y la Conagua fueron las entidades con calificaciones más bajas, con 52.81 y 64.28, respectivamente. Del segundo semestre del 2013 al primer semestre de 2014 se observa un incremento general en todos los rubros, en las calificaciones obtenidas por todas las dependencias, que en algunos casos éste fue de 30 puntos. <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/AIP-estadisticas.aspx>

Las 10 Dependencias o Entidades con mayor número de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia

Del 15 de Febrero de 2007 al 19 de Junio de 2014



Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. Estadísticas, 2014.

Considerando los resultados sobre transparencia proactiva arriba expuestos, una posible interpretación es que existe una correlación positiva entre la consulta que hace la ciudadanía con la apertura y transparencia proactiva de las dependencias públicas. Una de las dependencias con mayores consultas en su portal de transparencia coincide con la que obtuvo la mejor calificación en la evaluación sobre las obligaciones en la materia, es decir, la Semarnat. Esta correlación podría indicarnos que la consulta activa de la población de los portales de internet y a través de las solicitudes de acceso a información, incentivan la mejora de la transparencia proactiva de las instancias gubernamentales.

Transparencia focalizada en el portal de Internet de la Semarnat

“Las peticiones de información que la gente realiza se toman en cuenta para identificar lo que se debe publicar de forma proactiva en la página de internet de la Secretaría [Semarnat] (...) son tres los criterios que se utilizan para publicar información en la ventana de ‘transparencia focalizada’, el primero es el tipo de información que se pide en las solicitudes que ingresan vía sistema Infomex, después las necesidades de los consejos consultivos, es decir, la información que necesitan para generar recomendaciones y la tercera, una encuesta disponible en la página de internet (...) aunque ésta última casi no funciona.”

[Directora de Acceso a Información Semarnat, en entrevista, junio de 2014].

La información que las instancias gubernamentales publican y entregan a los peticionarios constituyen una pieza importante para conocer el estado y los avances en materia de transparencia “proactiva”; además es un insumo indispensable para la rendición de cuentas estatal–gubernamental que se ejerce desde y entre dependencias gubernamentales (Ocejo, 2011) también conocida como rendición de cuentas horizontal (O’Donell, 2002), ya que permite identificar áreas de oportunidad de la administración federal en materia de acceso a información ambiental. Para la población y en especial para las OSC, ello significa contar con fuentes de datos para identificar problemas latentes y así, impulsar actividades para la incidencia en materia de transparencia y acceso a información.

1.4.2 Acceso a la información pública ambiental

Desde la puesta en marcha de la LFTAIPG en 2003, las solicitudes de acceso a la información se han convertido en el instrumento más utilizado por la población para allegarse de datos e información que las dependencias no muestran públicamente de manera proactiva. Del mismo modo, esta herramienta es de las más empleadas por las organizaciones de la sociedad civil para emprender sus actividades de incidencia.

Pero, ¿qué tanto interesan al público los temas ambientales? ¿Quiénes y sobre qué asuntos en particular solicitan información? ¿Qué dependencias gubernamentales del sector ambiental reciben más solicitudes de acceso a información?

Con el fin de tener un panorama integral sobre el tipo de solicitudes de acceso a la información en asuntos ambientales, el perfil de personas que las realizan y la respuestas que generan las dependencias públicas, en el siguiente apartado se presentan algunas estadísticas generadas por el INAI³¹ y por la Semarnat³²: el número de solicitudes por dependencia, el perfil de los solicitantes y el número de recursos de revisión.³³ Estos dan cuenta de la apertura, capacidades técnicas, administrativas y organizativas de la información de cada dependencia

Para completar el panorama que nos brindan estas estadísticas, en esta sección también se incluyen los resultados del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)³⁴, que mide la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información en las entidades federativas del país con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales a partir de tres variables: disposiciones normativas, diseño institucional, procedimiento de acceso a la información y obligaciones de transparencia. Los resultados de este índice ayudan a vislumbrar la situación que guardan las normas e instituciones garantes del derecho de acceso a la información en cada estado de la región del Noroeste.

³¹ Esta información se obtuvo de la página de Internet del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>

³² La información de la Semarnat se obtuvo en su página de Internet en el subapartado de transparencia disponible en la siguiente liga <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/acceso-la-informacion/estadisticas>

³³ Los recursos de revisión son un instrumento con el que cuenta el solicitante para inconformarse por la respuesta que dieron los sujetos obligados (instancias gubernamentales, personas físicas o morales) pueden presentarse debido a diversas causas. El artículo 49 de la LFAIPG posibilita este recurso cuando los sujetos obligados den una negativa, declaren inexistencia de la información, la reserven (por distintas causales, como seguridad nacional), entreguen la información fuera del tiempo estipulado por ley, o si el solicitante no se está de acuerdo con el formato de entrega.

³⁴ Para mayor información acerca del índice consultar: <http://idaim.org.mx/>

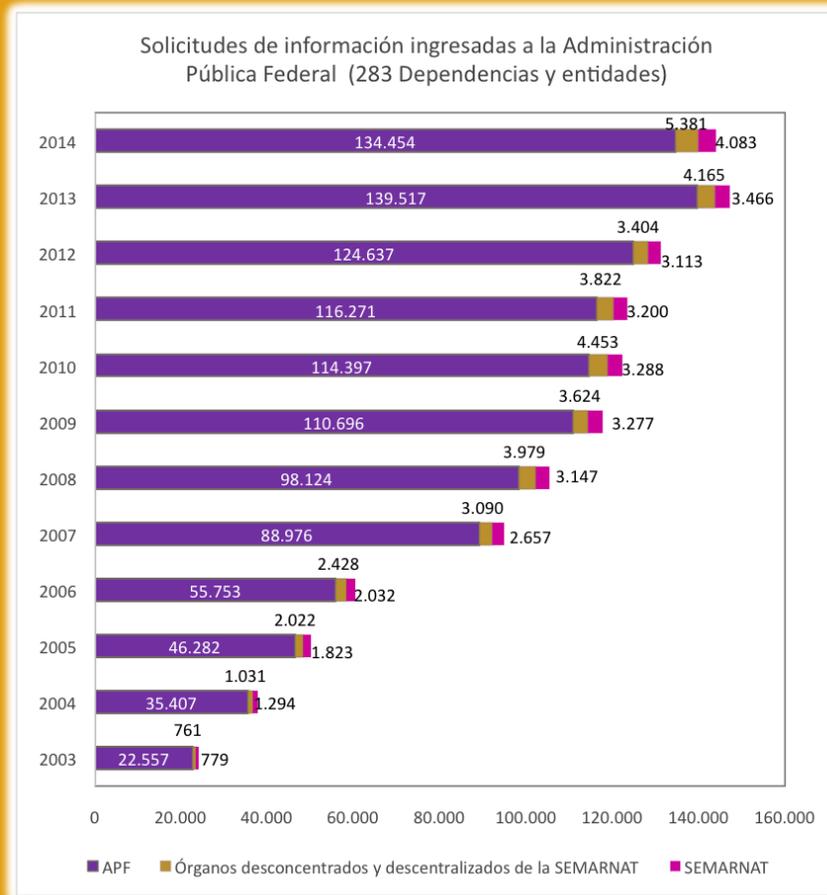
Solicitudes de acceso a la información en México

A continuación se muestran datos estadísticos sobre las solicitudes de acceso a la información en México, en principio datos sobre la posición que ocupan las dependencias del sector ambiental respecto del resto de las entidades de la Administración Pública Federal (APF) y, posteriormente, estadísticas de las instancias sectorizadas. En la mayoría de los casos, se proporcionan datos desde el año 2003 para contar con un panorama evolutivo sobre el acceso a la información.

- 1) De 2003 a 2014 todos los sujetos obligados de la APF han recibido 1,157,390 solicitudes de información, de las cuales 70,319, es decir 6%, han sido dirigidas a la SEMARNAT (INAI; 2014).
- 2) Del total de los sujetos obligados de la APF, la Semarnat y Conagua se ubican entre las 20 dependencias que más solicitudes de acceso a la información reciben. La primera ocupa el puesto 6 y la segunda el 12, con 32,159 solicitudes y 19,653 respectivamente, acumuladas en el periodo 2003 y 2014 (INAI; 2014).
- 3) De la totalidad de los sujetos obligados de la APF, la Semarnat, la Conagua y la Profepa destacan entre las 20 dependencias que niegan información debido a que es reservada. En el periodo 2003-2014 estas ocupan el puesto 12, 14 y 16 respectivamente con casi 525, 490 y 487 solicitudes negadas (INAI; 201).

Dependencias del sector ambiental

- 4) La Semarnat es la dependencia del sector ambiental con mayor número de solicitudes de información acumuladas en el periodo 2003-2014, con un total de 32, 159 ingresos, seguida de la Conagua con 19,653. La Conapesca y el Inapesca son las instancias que menos solicitudes ha recibido en estos años: 1,403, y 427 respectivamente (INAI; 2014).
- 5) Para este periodo, la Sagarpa y la Semarnat concentran un total de recursos de revisión de 929 y 932 respectivamente (INAI; 2014). La dependencia con mayor número de recursos de revisión es la PROFEPA con 386 acumuladas. Resalta que para 2014 los temas que se presentan con mayor frecuencia en los recursos de revisión son precisamente los relativos al impacto y riesgo ambiental con 21% y los relativos a zona federal marítimo terrestre y ambientes costeros con 15%. (Semarnat; 2014)



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2015 disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/acceso-la-informacion/estadisticas>

- 6) Dentro de Semarnat, las dos áreas centrales que más solicitudes de información han recibido son la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental con 6,226 y, la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros con un total de 3,946 (Semarnat; 2014).
- 7) Sobre el perfil de los solicitantes de información a la Semarnat, 89% se trata de ciudadanos (hombres 44%, mujeres 39% y 17% que no registran su sexo) y 11% de organizaciones de la sociedad civil, empresas y periodistas. En este rubro destaca una organización de importante presencia en asuntos ambientales: el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA, A.C, que realiza 22% de las solicitudes de las personas morales (Semarnat; 2014).

En el ámbito estatal, sobresale la delegación de la Semarnat en Baja California Sur que concentra el mayor número de solicitudes de información de 2003 a 2014, con un total de 1198 ingresos (Semarnat; 2014). Respecto a estos resultados, cabe subrayar la relevancia que tiene la Semarnat y el interés que despierta su quehacer en los ciudadanos, lo que se manifiesta en una considerable cantidad de solicitudes recibidas desde hace 11 años. En este sentido, la presión ciudadana ejercida a través del derecho de acceso a la información coincide con la apertura y transparencia proactiva que esta Secretaría ha desarrollado en los últimos dos años. En este aspecto, contrasta el caso del Inapesca, la cual recibe pocas solicitudes de información y tiene un bajo nivel de transparencia proactiva.

En cuanto a los temas que interesan a las personas, las solicitudes realizadas a la Secretaría ponen en evidencia la demanda que tienen tanto la evaluación de impacto y riesgo ambiental de las obras y actividades realizadas por terceros, como la información relativa a las zonas marítimo costeras.

En este sentido, resalta también el incremento de solicitudes dirigidas a la delegación de Semarnat en Baja California Sur durante el 2013 y 2014. Ello podría explicarse por la activa participación de las OSC y de la ciudadanía interesada en obtener información sobre el impacto ambiental, como en el caso de proyectos de desarrollo turístico en la franja costera cercana al área natural protegida Cabo Pulmo. Y, por las solicitudes que realizan periodistas, consultores y empresarios del ramo turístico interesados en el desarrollo hotelero en la zona.

La evidencia muestra que a lo largo de los años ha existido un incremento en el acercamiento de la ciudadanía al quehacer gubernamental a través de las solicitudes de información. Pese a la existencia de limitaciones para que toda la población acceda a mecanismos para realizar solicitudes de información vía electrónica, a través de Infomex,³⁵ la tendencia parece ir hacia un mayor acercamiento e interés de la población.

Por otra parte, es importante conocer el estado que guardan las instancias responsables de garantizar el acceso a la información en el ámbito estatal, en este caso en las entidades del Noroeste del país. Esta aproximación nos permite estar al tanto de las condiciones que tiene la población y –en el caso que nos ocupa– de las organizaciones de la sociedad civil para acceder a información ambiental para la ejecución de sus agendas de trabajo.

Con este propósito nos enfocamos en el Índice del Derecho de Acceso a la Información (IDAIM), éste da cuenta del estatus de las entidades federativas en relación a tres variables: las disposiciones normativas, el diseño institucional de los órganos garantes (institutos de transparencia), el proceso de acceso a la información y las obligaciones de transparencia de las agencias de gobierno.

Las calificaciones para estas tres variables que componen el índice van de 0 a 10 y dentro de esta escala, los resultados se dividen en tres categorías: buena de 8.0 a 10 (color verde), regular de 6.0 a 7.9 (color amarillo) y mala de 0 a 5.9 (color rojo).³⁶

³⁵ El Infomex es un sistema que pone a disposición el gobierno federal y estatal (en casi todas las entidades de la república) para que la población realice solicitudes vía electrónica. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

³⁶ Cada variable en el IDAIM se compone a su vez de otros indicadores, para los fines de este estudio se presentan algunos de ellos con el propósito de ilustrar los avances y rezagos que tienen los estados del noroeste dentro el marco institucional, leyes y normativas vigentes que garantizan el derecho de acceso a la información. Para ver más detalles acerca de los indicadores consultar: <http://idaim.org.mx/>

Cuadro 1. Índice del Derecho de Acceso a la Información en los estados del Noroeste de México 2014 (IDAIM)

Entidad federativa	Calificación			
	Promedio general	Disposiciones normativas	Diseño Institucional	Proceso de acceso a la información y obligaciones transparencia
Baja California	5.8	5	6	6.3
Baja California Sur	4.7	4.7	3.7	5.5
Nayarit	6.7	6.8	6.2	7
Sinaloa	5.1	6.0	3.7	5.5
Sonora	5.6	5.5	5.0	6.1

Fuente: Elaboración propia con base en IDAIM: <http://idaim.org.mx/>

Como se observa en el cuadro, ninguno de los estados obtuvo una buena calificación en general, de hecho se aprecian resultados regulares y malos en los estados de la región. Dentro de la escala media, las mejores calificaciones fueron logradas por la ley o normativa de Nayarit, mientras que el estado de Baja California Sur es el que recibe la menor puntuación general. De este último estado interesa subrayar que es el peor evaluado en cuanto a procedimientos, herramientas y medios materiales para que la población realice solicitudes de información. En términos prácticos esto significa que la población tiene obstáculos estructurales para acceder a información pública.³⁷

De acuerdo con los datos del IDAIM, la variable que da cuenta del proceso de acceso a la información y obligaciones transparencia es la que tiene el mejor puntaje en la región, con excepción de los estados de Baja California Sur y Sinaloa. Esta variable es muy relevante para el análisis que hemos desarrollado en este apartado, ya que se toman en cuenta los requisitos para presentar solicitudes, las modalidades para hacerlo, hasta las respuestas de las autoridades y los recursos de revisión.

Por otra parte, la variable relativa al diseño institucional tiene las puntuaciones más bajas en los estados de Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. La importancia de esta variable radica en que evalúa el diseño, robustez y funcionalidad del engranaje institucional, y si éstas siguen lo dispuesto en la ley, de manera que se pueda implementar la legislación en la mejor forma para garantizar el ejercicio del derecho. Dentro de esta variable se considera la creación y las funciones de dos partes fundamentales al interior de los sujetos obligados: las oficinas de información pública y los órganos internos de revisión.

³⁷ Las solicitudes que recibió el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Baja California Sur desde enero hasta junio de 2013, fueron 328. Más información disponible en: <http://itai.org.mx/>

De acuerdo con el IDAIM, destaca la calificación de 10 en el indicador de “naturaleza jurídica de los órganos garantes” para Baja California y Baja California Sur, lo que significa que estos estados cuentan con un marco legal adecuado para el funcionamiento especializado e independiente de sus respectivos institutos de transparencia y acceso a la información.

Finalmente, la variable de disposiciones normativas se refiere a la integración de principios o reglas en el ordenamiento jurídico para la creación un marco con carácter obligatorio. En esta variable resalta la debilidad del indicador de sanciones. Todos los estados de la región del Noroeste obtuvieron calificación en el rango de “mala”, lo que significa que los marcos normativos carecen de sanciones que refuercen el cumplimiento de los principios que garantizan el derecho, en caso de que los sujetos obligados infrinjan la normativa. Al no existir este contrapeso, los incentivos para incumplir el derecho en la región son amplios.³⁸

Es preocupante que las variables relativas al marco legal y diseño institucional tengan, en general, malos resultados pues esto evidencia la ausencia de un respaldo estructural para que la población en general y las OSC de los estados del Noroeste puedan ejercer a cabalidad su derecho de acceso a la información.

1.5 Transparencia presupuestaria en el sector ambiental

La transparencia presupuestaria es, sin duda, uno de los ejes fundamentales para garantizar el acceso a información relacionada con la política pública ambiental y para rendir cuentas del ejercicio gubernamental en este sector. En años recientes los portales de transparencia proactiva de la APF han incorporado información relativa al presupuesto y al ejercicio del gasto asignado para dar cumplimiento a los programas existentes.

Al respecto interesa presentar datos sobre el estado que guarda la transparencia presupuestaria en materia ambiental y los datos que ésta arroja. Para ello se toma como referencia la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)³⁹ de ocho programas presupuestarios establecidos en el Ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales. El criterio de selección de los programas fue la relación que estos tienen con las temáticas de trabajo de organizaciones ambientales en los estados del Noroeste.

La información se obtuvo de la página de la Semarnat, apartado de transparencia y subapartado de indicadores presupuestarios. Como tal, esta información constituye un ejemplo importante de la transparencia proactiva a la que nos referimos previamente y que dentro de la categorización del INAI, entra en el apartado de finanzas. Como se observa en el cuadro 2, con excepción del Programa de Inspección y Vigilancia medio ambiental, a cargo de la Profepa, el resto de los programas presupuestarios están bajo la responsabilidad de la Conanp. El cuadro anterior provee información acerca del desempeño de los programas y del presupuesto ejercido en

³⁸ Un estudio que complementa los resultados del IDAIM, es el Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información, INOGDAI (2013) Este registra los estándares mínimos plasmados en la LFTAIPG acerca de las responsabilidades de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en tres rubros que se miden con valores de 1 a 100%: transparencia y rendición de cuentas de los órganos garantes, promoción del derecho de acceso a la información y resolución y controversias. Los resultados que el INOGDAI arroja para los estados que conforman la región del Noroeste mexicano muestran que el cumplimiento de los estándares por parte de los órganos garantes es regular. Las calificaciones generales de los estados son: Baja California 52.4%, Baja California Sur 40.9%; Sonora 57.1%, Sinaloa 46% y Nayarit 46.6%. Más detalles acerca del Índice consultar: <http://www.inogdai.org/>

³⁹ La MIR es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios, que entre otras cosas permite establecer sus objetivos, e incorporar indicadores para medir sus resultados <http://www.gob.mx/hacienda>.

**Cuadro 2. Programas presupuestarios del sector ambiental:
nivel de desempeño y presupuesto ejercido, 2012- 2014**

Programa Presupuestario y clave	Unidad responsable	Objetivo del programa	Año	Desempeño programa	Presupuesto aprobado (mdp)	Presupuesto ejercido (mdp)	Porcentaje ejercido respecto del aprobado
Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales G005	Profepa	Desarrollar instrumentos de política, información, educación, investigación y capacitación social para fortalecer la gobernanza ambiental.	2012	---	\$351.2	\$317.86	90.5
			2013	Medio	\$363.5	\$315.38	86.8
			2014	Medio Alto	\$377.3	\$345.8	91.7
Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas U035	Conanp	Contribuir al manejo, protección y conservación de Áreas Naturales Protegidas mediante la formulación de sus programas de manejo.	2012	--	\$10	\$174.31	1743.2
			2013	Medio Bajo	\$10.51	\$192.8	1834.1
			2014	Medio Alto	\$11	\$123.5	1122.5
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible S046	Conanp	Contribuir a la conservación del ecosistema y biodiversidad mediante el uso y aprovechamiento de Áreas Naturales Protegidas.	2012	--	\$210	\$205.9	98
			2013	Medio	\$217.36	\$217.15	99.9
			2014	Medio Alto	\$225.6	219.08	97
Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina U009	Conanp	Contribuir a la biodiversidad del Alto Golfo de Baja California mediante la conservación de la vaquita marina.	2012	--	\$30	\$28.08	97
			2013	Medio	\$0.0	\$28.01	-
			2014	Medio	\$40	\$37.12	92.8

Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción U025	Conanp	Contribuir a la conservación, recuperación de especies en riesgo y su hábitat mediante su protección, manejo y aprovechamiento sustentable.	2012	--	9.2	\$20.64	224
			2013	Medio	\$109.42	\$33.50	30.6
			2014	Medio Alto	\$113.7	\$66.22	58.2
Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas U034	Conanp	Contribuir a la conservación de especies emblemáticas de flora y fauna silvestre mediante la ejecución de protocolos de monitoreo en Áreas Naturales Protegidas.	2012	--	\$12	\$11.54	96.2
			2013	Medio bajo	\$12.42	\$10.51	84.6
			2014	Medio Alto	\$12	\$9.8	76.5
Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas G013	Conanp	Contribuir a la conservación del ecosistema y la biodiversidad mediante el fomento de Áreas Naturales Protegidas.	2012	--	\$244.62	\$228.61	93.5
			2013	Medio Bajo	\$253.19	\$185.75	73.4
			2014	Medio Alto	\$262.78	179.68	68.4
Programa de vigilancia comunitaria en áreas naturales protegidas y zonas de influencia U024	Conanp	Contribuir a la conservación de ecosistema biodiversidad mediante la participación directa de comunidades de las Regiones Prioritarias (Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia).	2012	--	\$20	\$19.87	99.4
			2013	Medio	\$20.70	\$23.68	114.4
			2014	Medio Alto	\$21.5	\$21.81	101.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Semarnat estadísticas 2012, 2013, 2014 indicadores de programas presupuestarios. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>, www.sistemas.hacienda.gob.mx

los años 2012, 2013 y 2014. Al respecto, el desempeño se mide a partir del cumplimiento de los indicadores establecidos para cada programa, así como el ejercicio del presupuesto respecto al aprobado.

En los programas revisados, el cumplimiento de las metas fijadas para cada indicador es muy dispar, al punto que en la mayoría de los casos el cumplimiento se da por debajo de las metas y en algunos, como es el caso del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, se da muy por encima de las metas establecidas. Las justificaciones contenidas en las MIR son escuetas, por ende es imposible conocer los factores que explican tal comportamiento.

Al respecto, destaca que el desempeño de los programas ejercidos por la Conanp y la Profepa en ninguno de los casos logró una evaluación alta. En algunos casos, programas presupuestarios que presentan un desempeño medio bajo para el 2013, para el 2014 muestran un desempeño Medio Alto, como el Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas y Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que obtuvieron una calificación de desempeño Medio Bajo para el 2013, y el siguiente año obtuvieron un desempeño Medio Alto.

En la comparación del ejercicio del presupuesto asignado contra el ejercido, son frecuentes los subejercicios, de los cuales tampoco se puede obtener una aclaración en el formato de la MIR. En particular llama la atención el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas que en este periodo (2012-2014) es un programa que presenta sobre ejercicios, que en este caso por más de 1500 % por arriba presupuesto aprobado originalmente.

Si este programa es estratégico para dar cumplimiento a los objetivos trazados dentro del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2013-2018) es necesaria una explicación acerca del uso de los recursos para avanzar en la creación de los programas de manejo faltantes en las áreas naturales protegidas del territorio nacional, que actualmente suman 176 y resguardan 25 millones 394 mil 779 hectáreas, es decir 12.93% de la superficie del país (Conanp, 2014).

Por lo anterior, el uso de los recursos públicos asignados a programas, al igual que la transparencia presupuestaria del sector ambiental, se erigen como dos temas pendientes por parte de las autoridades gubernamentales, y también como potenciales áreas de oportunidad para las agendas de incidencia de organizaciones de la sociedad civil de la región del Noroeste.

2. Organizaciones ambientales de la sociedad civil en el Noroeste de México

En México, hoy en día las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sin fines de lucro,⁴⁰ dedicadas a la protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales son actores sociales relevantes muy heterogéneos que operan dentro del espacio público.

De acuerdo con cifras del 2014 del Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, existen 4,287 organizaciones activas en el país, de las cuales 209 están registradas en la región del Noroeste: 61 en Baja California, 42 en Baja California Sur, 37 en Nayarit, 49 en Sonora y 20 en Sinaloa.⁴¹

Las organizaciones asentadas en la región del Noroeste son diversas en cuanto a sus rasgos organizacionales: estructura interna, tipo de actividades que desempeñan (ya sea de intervención o incidencia⁴²), mecanismos o fuentes de financiamiento y cobertura geográfica. Por un lado, se encuentran organizaciones internacionales que tienen filiales en los estados colindantes con el Golfo de California; éstas dirigen sus actividades, según los objetivos que se establecen en colaboración o desde las oficinas centrales (Anheier, *et.al*, 2002). Por otro, están las asociaciones civiles nacionales que tienen presencia en diversos estados de la región o en una localidad en particular.

Uno de los principales rasgos de estas organizaciones es que están integradas por profesionistas –en su mayoría– con estudios o experiencia en ciencias biológicas y del mar; en menor medida por especialistas con formación en ciencias sociales y humanidades (derecho, comunicación, sociología) y también por pobladores locales –en algunos casos de pequeñas comunidades– interesados en la protección y conservación del ambiente.

⁴⁰ En México las organizaciones sin fines de lucro son personas morales que se constituyen bajo la forma de Sociedad Civil (S.C.), de Asociación Civil (A.C.) o de Institución de Asistencia Privada (I.A.P.), y se encuentran reguladas por el Código Civil y, por ello, la ley del Impuesto sobre la Renta no las considera contribuyentes.

⁴¹ Esta cifra considera solamente a las organizaciones activas que están registradas bajo la figura jurídica de asociaciones civiles y dentro de la clasificación de actividades: “Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y regionales”. Para mayor información: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p> [Consulta 20 de junio, 2014].

⁴² En este estudio entendemos por intervención aquellas actividades relacionadas directamente con la protección y o conservación (insitu) del medio ambiente y, por incidencia a aquellas dirigidas a modificar o impactar programas, leyes, normativas y políticas públicas del sector ambiental.

Actores sociales del sector ambiental en México

De acuerdo con las y los colaboradores de OSC que operan en la región del Golfo de California, el sector ambiental es un circuito pequeño que incluye asociaciones civiles, consultoras e instancias gubernamentales que realizan tareas para la protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales. Este sector se caracteriza por su número reducido de actores.

“Un día trabajas como funcionario público en alguna agencia de gobierno como la SEMARNAT, [...] luego puedes trabajar como consultor para alguna empresa, y otro día en una organización de la sociedad civil [...] en donde de verdad puedes poner en marcha proyectos que protejan el ambiente y fomenten el desarrollo sustentable del país” [Directivo 1, OSC, en entrevista febrero 2014].

Quienes laboran en el sector ambiental pueden transitar de un espacio a otro ocupando distintas posiciones dentro de las instancias públicas u organizaciones civiles, ya sea para tomar decisiones o para colaborar de manera indirecta en el diseño, implementación o evaluación de un proyecto o política pública.

Las organizaciones que considera este estudio y que operan en la región del Golfo de California concentran sus actividades de protección del medio ambiente e incidencia en instrumentos de política ambiental dentro de los siguientes ejes o ámbitos de trabajo: creación y manejo de áreas protegidas; conservación, manejo y planeación de zonas costeras y manejo de recursos pesqueros.

Además, por la cercanía geográfica con Estados Unidos de América (EUA) se comparten ecosistemas, cuencas hidrológicas y un intenso intercambio económico y social, lo que ha generado diversos problemas que demandan la atención de ambos lados de la frontera. En este sentido, las OSC que operan en la región del Golfo de California han generado vínculos con organizaciones ambientales de EUA; de hecho, han sido pioneras en la conformación de redes binacionales (Alfie, 2001; Velázquez, 2007 en: Chávez; 2011) y en la creación de agendas políticas compartidas.

En los últimos años, la sociedad civil organizada ha operado de forma activa en la promoción y la asistencia en la implementación de instrumentos de política pública, así como en el fortalecimiento del marco legal ambiental para atender algunos de las necesidades más apremiantes del sector, como son la mejora de instrumentos para el manejo de recursos pesqueros (reglamento de pesca) o para la protección de áreas naturales (a través de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, PEIA). Además de ello, las OSC han emprendido algunas estrategias de defensa de territorio, así como acciones para fortalecer prácticas de transparencia en los distintos órdenes de gobierno.

No obstante, las actividades que han puesto en marcha para incidir en estos rubros, siguen siendo reducidas en comparación con las acciones de intervención que ocupan la mayor parte de sus agendas, como la protección o conservación de áreas naturales, especies marinas o manejo sustentable de recursos pesqueros, entre otras.

2.1. Acceso a información y participación en la toma de decisiones del sector ambiental: obstáculos y necesidades

El acceso a información puede ser un punto de partida para que las OSC del sector ambiental ejecuten sus actividades y den cumplimiento a sus agendas de intervención o incidencia. Como se expuso previamente, las organizaciones utilizan medios y herramientas específicas para consultar u obtener información ambiental relevante.

Solicitudes de acceso a información

“Las solicitudes de acceso a información son una herramienta, que como cualquier otra, si no se usa se oxida...es muy importante utilizarla para ejercer nuestro derecho a la información y también para demandar transparencia en el ejercicio del gobierno” [...]

[Directivo 2, OSC, en entrevista abril, 2014].

En este punto, es interesante mencionar las experiencias que las y los colaboradores de OSC tienen como usuarios de las páginas de Internet de las secretarías y órganos desconcentrados del sector ambiental; el momento en que realizan solicitudes de acceso a información, las dificultades tienen en la búsqueda y en la obtención de información.

De acuerdo con las y los entrevistados, el acceso a la información pública supone ciertos retos que se expresan en la disponibilidad, integralidad y relevancia⁴³ de la misma.

Acceso a la información pública

“Uno de los retos en el acceso a la información es que todavía las entidades gubernamentales no están acostumbradas a eso. Cuando se hace la solicitud es como juzgar o evaluar a tu socio. Existe el miedo de pedir información porque puede generar un ambiente poco propicio para la colaboración, las autoridades sienten desconfianza o piensan que los ponemos a trabajar de más.”

[Directivo 3, OSC, en entrevista mayo, 2014]

En cuanto a la disponibilidad expresan que pese a que existe información en los portales de transparencia de la Semarnat y Sagarpa o de sus órganos desconcentrados, les es complicado encontrarla en las páginas de Internet o acceder a ella debido a los formatos disponibles (versiones que no se pueden descargar). Para las y los colaboradores de las OSC la información y datos relevantes del sector es limitada o incompleta, ya sea la que se publica en los portales de Internet o la que consultan directamente en las oficinas de las dependencias. Este punto pone de relieve otro aspecto esencial, no basta que las autoridades publiquen información, sino además ésta debe estar completa y cubrir las necesidades de los receptores. Desde esta perspectiva la integralidad de la información es un factor crucial para evaluar la transparencia de las instancias gubernamentales (López Ayllón; 2007:7).

⁴³ Como lo refiere López Ayllón (2007) la disponibilidad responde a los medios por los que se puede tener conocimiento de la información, la integralidad se refiere a que la información debe ser completa y, la relevancia al tipo de información y la suficiencia de la misma, la cual debe responder a las necesidades de información de las personas.

Existe cierto consenso entre las y los entrevistados (colaboradores de OCS) sobre la información “básica” faltante en las páginas de Internet de las dependencias de gobierno, como ejemplo los entrevistados mencionaron: datos relativos al presupuesto asignado a programas específicos o a órganos desconcentrados, como la Conapesca, estadísticas sobre el manejo de áreas naturales e información relativa a los criterios para el otorgamiento de concesiones, permisos de pesca o usos de suelo.⁴⁴

Además las y los colaboradores de las OSC identifican como un obstáculo que la información publicada en los portales de Internet de las dependencias, muchas veces no se actualiza con prontitud; esto puede afectar la puesta en marcha de actividades o el monitoreo de las mismas (como en el caso de información pública en el sector pesquero). Aquí, el énfasis se encuentra en la relevancia de la información que se publica en los portales de transparencia y la importancia que tiene para las actividades que realizan las OSC y otros sectores de la población tales como: consultas a comunidades acerca de proyectos mineros o hidroeléctricas, e información referente a permisos de pesa o vedas de ciertas pesquerías, entre otras.

Cuando la información que necesitan no está disponible en medios electrónicos, las y los colaboradores de las OSC inician un proceso de búsqueda, el cual implica sortear algunas dificultades. Como se señaló previamente, algunos colaboradores optan por utilizar contactos dentro de las dependencias públicas para conseguir datos precisos. Aunque esta vía “informal” no siempre funciona, es un mecanismo que aunque llega a tomar tiempo (debido a que necesitan triangular contactos) suele ser efectivo.

Por otra parte, las y los colaboradores de las OSC también realizan solicitudes de acceso a información. Algunos piden apoyo a colegas con más experiencia, “quienes conocen mejor la herramienta, saben a qué dependencia se debe hacer la solicitud y cómo hacer las preguntas adecuadas” (Directivo 5, OSC, en entrevista abril, 2014). En ocasiones activan los dos métodos como una estrategia para obtener la información que buscan.

En relación a los obstáculos que experimentan para obtener información a través de solicitudes de acceso, ya sea vía Infomex o de forma impresa, destacan los siguientes:

- a) Atrasos en la entrega de la información fuera de los plazos estipulados por ley.
- b) Declaratorias de inexistencia.
- c) Reservas de información por motivos de seguridad nacional.

Obstáculos en el acceso a información pública ambiental

“...Se ven cada vez más maniobras dilatorias para el acceso a la información, de tres formas principalmente. La primera dilatando el acceso pues en vez de 20 días, las autoridades solicitan un plazo adicional para buscar la información; la segunda dando acceso a una modalidad más difícil, en vez de entregarla en formato electrónico, lo hacen en formato impreso. Los costos son mayores, cada copia a 50 centavos, cuando mucha de esa información está digitalizada. Y la tercera es que invocan más causales de clasificación de la información como seguridad pública o menoscabo de las relaciones internacionales. Son reservas de información sin argumentos, lo hacen de manera dogmática”. [Directivo 2, OSC, en entrevista, abril 2014].

⁴⁴ Más adelante se abordan especificidades sobre la información que necesitan las y los colaboradores de las OSC para ejecutar sus agendas de intervención e incidencia.

Para las y los colaboradores de las OSC, los recursos de revisión que interponen ante el INAI (IFAI), son resultado de declaratorias de inexistencia o reservas de información. Los recursos de revisión se están convirtiendo -cada vez más- en parte de la ruta para acceder de forma efectiva a información ambiental que se considera “sensible”.

Reservas de información

“Nosotros estamos ejerciendo nuestro derecho de acceso a la información y las autoridades no están guardando nuestro anonimato como debería (...) nos conocen muy bien (...) somos hasta juzgados, por ejemplo tengo una solicitud de información que hice a CONAPESCA y primero negé la información, después metí un recurso de revisión y en la respuesta que emitió la instancia dice que la información que estoy pidiendo la puedo utilizar en perjuicio del país porque trabajé en cierta organización, (...) la quisieron reservar por motivos de seguridad nacional... total que sí hubo unos documentos que me dieron y otros que fueron clasificados como confidenciales” [Colaborador OSC, en entrevista, marzo 2014].

La situación es distinta cuando los colaboradores de las OCS solicitan información en instancias gubernamentales de los estados y municipios; en estos niveles el acceso a información cobra otros matices.

A nivel estatal y municipal la información disponible es reducida. Además, los mecanismos para solicitarla se pueden entorpecer por la falta de coordinación institucional entre las unidades de enlace de las instancias gubernamentales y los institutos de transparencia y acceso a la información (órganos locales garantes).

Por ejemplo, en el caso del estado de Baja California Sur, las solicitudes de acceso a información pueden hacerse directamente a las unidades de transparencia de cada dependencia sin que necesariamente se dé aviso al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, de hacerlo, no siempre se le notifica sobre la respuesta así que prácticamente de la mitad de solicitudes de las que el Instituto de Transparencia y Acceso a Información tiene registro no sabe si se entregó o no la información (Consejero Presidente, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de BCS, en entrevista mayo 2014).⁴⁵

Como se expuso en el primer capítulo, las leyes de transparencia en los estados del Noroeste cuentan con múltiples carencias en su marco legal para que las dependencias obligadas desempeñen sus funciones satisfactoriamente. Sin embargo, ello no se traduce necesariamente en el cumplimiento del derecho de acceso a la información de la población.

Las experiencias de las y los colaboradores de organizaciones ambientales muestran que la posibilidad de obtener información en las instancias locales es aún más difícil, pues hay muy poca información, y cuando llegan a obtenerla es incompleta o no está sistematizada.

⁴⁵ El órgano garante de la transparencia en BCS ha tenido un bajo perfil tanto en la sociedad de BCS como en la Conferencia Mexicana para el Acceso a Información o en las discusiones sobre transparencia a nivel nacional. Este instituto resuelve anualmente pocos recursos comparado con otros estados, en 2013 resolvió 48 recursos de revisión según sus estadísticas, disponibles en: <http://itai.org.mx/sitio/resoluciones/estadisticas.html>. Según el Consejero Presidente, anualmente reciben entre 300 y 700 solicitudes de acceso a la información, en entrevista, mayo de 2014.

Para las autoridades locales, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la respuesta oportuna a las solicitudes de acceso a la información que realiza la población es un problema latente debido a la falta de recursos humanos y materiales, lo que obstaculiza la generación y sistematización de la información.

“Es más difícil acceder a la información en los estados pues la lejanía de los municipios dificulta la recolección de información, en las localidades más alejadas es difícil generarla por falta de personal capacitado y de tecnología (...) además, es común que los archivos estén dispersos, la información se pierde, no hay control de archivos, a veces ni si quiera control de la correspondencia. En este nivel [municipal] falta mucho por hacer”. [Funcionaria del municipio de La Paz, BCS (2008 – 2011) en entrevista, mayo 2014].

Los municipios son el orden de gobierno más cercano a la población; paradójicamente son los que carecen de más recursos, mecanismos y capacidades para satisfacer las necesidades de información de la comunidad, y garantizar plenamente el derecho de acceso a la información.

Aunado a los obstáculos para obtener información en los distintos niveles de gobierno, también es necesario detenerse en la opinión que las y los colaboradores de las OSC tienen acerca de la toma de decisiones en el ciclo de la política pública ambiental. En las entrevistas aplicadas a las y los colaboradores de OSC, estos identifican que la opacidad en distintas etapas de la política pública es uno de los grandes problemas del sector.

Toma de decisiones en la política ambiental

“La toma de decisiones no está sistematizada ni estandarizada [...] no existe una metodología para la toma de decisiones. Entonces, ¿cómo sabemos los criterios que aplicaron para que la Semarnat haya autorizado el impacto ambiental de tal proyecto? Pues nadie sabe porque no existen”. [Directivo 4, OSC, en entrevista febrero 2014].

“El sector pesquero es muy cerrado (...) sus principales problemas son la opacidad en el otorgamiento de permisos de pesca y el manejo de los recursos que se asigna a la Conapesca” [Colaborador 2, OSC, en entrevista, abril 2014].

En cuanto a la profundidad de los mecanismos de participación ciudadana, cabe decir que éstos son de carácter superficial, ya que los foros o consultas públicas tienen como principal objetivo recabar información (de ciudadanos a autoridades y viceversa) y éstos no tienen un carácter vinculante. Para las y los colaboradores de las OSC estos espacios son útiles para emitir opiniones concretas sobre temas de interés, sin embargo, pese a que las autoridades afirman recoger la opinión y propuestas verdaderas de las OSC y de otros actores sociales, no queda claro cómo es que se incorporan en la toma de decisiones ni en los instrumentos de política pública, por lo que estos mecanismos se conciben como meros formalismos. Como se expone más adelante, algunas organizaciones han realizado propuestas específicas para ampliar los mecanismos de participación ciudadana, e incluir la de grupos sociales usualmente excluidos, como son las comunidades locales afectadas por las decisiones de las autoridades gubernamentales.

2.2 Necesidades de información de las OSC

El grupo de enfoque realizado con siete representantes de OSC del Noroeste del país arrojó hallazgos valiosos sobre las necesidades de información de estas organizaciones y datos específicos que les hacen falta para desempeñar mejor sus tareas (de intervención o incidencia), y los que consideran obligatoria su publicación por parte de las autoridades gubernamentales.

En primer lugar los colaboradores y directivos de OSC consideran urgente la implementación de un sistema de información que contenga datos relevantes que generan tanto la Semarnat como los órganos desconcentrados y descentralizados (Conanp, Conapesca, Conagua, Inecc, Profepa y Conafor). En la actualidad, la dispersión de la información que generan las instancias gubernamentales es un obstáculo para realizar un análisis preciso de los datos e información faltante. Es por ello, que consideran apremiante la creación de un sistema que aglutine la información ambiental.

Los participantes del grupo de enfoque enfatizaron la importancia y necesidad de que se ponga a disposición del público información que dé cuenta de lo siguientes aspectos:

- ▶ Metodología para incorporar la información recabada en las consultas públicas.
- ▶ Criterios para el otorgamiento de permisos y concesiones, por ejemplo en materia pesquera, para la selección y establecimiento de áreas naturales protegidas, de los límites de la zona federal marítimo terrestre, entre otros.
- ▶ Publicación completa de instrumentos de política ambiental: manifestaciones de impacto ambiental (MIA), planes de ordenamiento ecológico, programas de desarrollo urbano.
- ▶ Opiniones técnicas de proyectos bajo evaluación.
- ▶ Presupuesto asignados y ejercidos en el sector ambiental (desagregados por programas presupuestarios y unidades responsables) es decir, transparencia presupuestaria del sector.

Cuadro 3. OSC: Necesidades de información en materia ambiental por temas de interés		
Áreas Naturales Protegidas (ANPs)	Manejo de recursos pesqueros	Planeación de zonas costeras
<ul style="list-style-type: none"> - Estado de proceso de formulación de ANP. - Estado del cobro de derechos por uso de ANP. - Planes de manejo de ANP. - Estado de las solicitudes de Acuerdos de destino de la Zona Federal Marítimo Terrestre en ANP. - Delitos ambientales cometidos dentro de las ANP. - Actividad minera en ANP y la vinculación con Secretaría de Economía. - Estado de terrenos nacionales, acuerdos de destino para Conanp (minería). - Contratos y fideicomisos de la Conanp. - Asignación y uso de recursos de la Conanp. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios de concesión de permisos, cuotas de pesca y vedas. - Metodologías de muestreo. - Estadísticas de capturas. Información y de capturas derivadas de avisos de arribo. - Listado de concesiones y permiso de áreas definidas. - Acceso a información generada por el sistema de monitoreo de embarcaciones pesqueras. - Actividades de inspección y vigilancia. - Publicación de denuncias. - Distribución del presupuesto Conapesca. - Subsidios a la pesca. - Criterios de priorización de planes y programas pesqueros. - Publicación de información, datos que genera Inapesca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado de las solicitudes de Acuerdos de destino y concesiones de la Zona Federal Marítimo Terrestre. - Criterios para el otorgamiento de permisos y concesiones de desarrollos turísticos, concesiones de agua y su renovación. - Cambios de uso de suelo. - Criterios para establecer accesos públicos a playas. - Publicación de autorizaciones permisos estatales y municipales de uso de suelo. - Publicación de los planes de ordenamiento ecológico del territorio y programas de desarrollo urbano.

2.3 OSC: acciones para demandar transparencia y rendición de cuentas en el sector ambiental

En términos generales, organizaciones de la sociedad civil de la región del Noroeste han implementado actividades específicas para la creación y el manejo de áreas protegidas, manejo de recursos pesqueros y manejo y planeación de zonas costeras.

En la actualidad, realizan algunas actividades de incidencia de forma individual o a través de alianzas con otras organizaciones del sector ambiental y, con asociaciones civiles que trabajan en temas sociales y de defensa de los derechos humanos. Sus acciones están dirigidas primordialmente a mejorar algunos instrumentos de política pública que se enfocan en los siguientes temas:

- ▶ Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.
- ▶ Modificaciones al marco normativo federal en manifestaciones de impacto ambiental.
- ▶ Transparencia y promoción del reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.
- ▶ Transparencia en los criterios para emitir permisos para la pesca comercial ribereña.
- ▶ Ampliación de mecanismos de participación ciudadana.
- ▶ Protección de derechos de pueblos indígenas y originarios amenazados por proyectos turísticos y por concesiones mineras.

Además, las organizaciones también efectúan tareas específicas para el fortalecimiento de capacidades de autoridades municipales, organizaciones contrapartes, cooperativas de pescadores, organizaciones de base y pobladores de comunidades costeras, a través de talleres, asesorías o acompañamiento en temas tales como:

- ▶ Manejo sustentable de recursos pesqueros
- ▶ Solicitud de consultas o reuniones públicas como mecanismos para la participación ciudadana
- ▶ Asesorías para la creación de programas de ordenamiento ecológico
- ▶ Solicitudes de acceso a información (entre organizaciones contrapartes)

Cuadro 4. Acciones de incidencia política de las OSC en el Golfo de California

	+	-
	Incidencia	Incidencia
Temas	Instrumentos de política pública: marcos normativo, reglamentos	Participación ciudadana Demanda de transparencia en toma de decisiones Rendición de Cuentas
Ámbito	Federal	Estatal, municipal
Interlocución con actores políticos	Autoridades de ámbito federal	Legisladores, autoridades estatales y municipales
Herramientas	Solicitudes de acceso a información Monitoreo de programas	Análisis de política pública Seguimiento del uso de recursos públicos

Como se aprecia en el cuadro anterior, las agendas de incidencia de las OSC se concentran en mayor medida en fortalecimiento de normativas e instrumentos de política pública a nivel federal. Para llevar a cabo dichas agendas las organizaciones emprenden actividades de interlocución con actores políticos principalmente con autoridades federales, diputados, senadores y utilizan herramientas como las solicitudes de acceso a información y el monitoreo de programas específicos. En comparación, siguen siendo escasas las actividades de incidencia dirigidas a incrementar los espacios de participación ciudadana, la demanda de transparencia en la toma de decisiones del sector ambiental, agendas de incidencia en el ámbito local (municipal) y el uso de otras herramientas de análisis como por ejemplo, el seguimiento del uso de recursos públicos y el análisis de política pública.

Un aspecto que cabe subrayar es que dentro de las acciones que realizan en redes, las OCS han respondido a momentos coyunturales frente a instancias gubernamentales y al sector privado, articulando colaboraciones y usando mecanismos de participación que han generado un aprendizaje conjunto. Uno de los ejemplos que mejor ilustra esta “acción colectiva de incidencia” es el trabajo en la coalición *Cabo Pulmo Vivo*, para defender y proteger el parque nacional (área natural protegida) amenazado por desarrollos turísticos en los años 2008 y 2014.⁴⁶ En ambos momentos las actividades de incidencia que realizaron las OSC (generando información relevante para su difusión en medios, colocando el problema dentro de la agenda pública, interlocución con tomadores de decisión y actores políticos, etc.) generaron presión social que contribuyó – en alguna medida – en la decisión de frenar la aprobación de los proyectos.

En años recientes, otra experiencia que muestra el trabajo realizado en colaboración con organizaciones que pertenecen a otros sectores es la iniciativa *MaresMX*.⁴⁷ En el año 2012 esta iniciativa reunió esfuerzos de tres organizaciones Comunidad y Biodiversidad A.C, Contraloría Ciudadana A.C y Arquimetría para transparentar el proceso de expedición de permisos de pesca y, para monitorear programas relevantes de órgano gubernamental encargo de la política pesquera del país, la Conapesca.

MaresMX: Por un mar más transparente

Es una campaña para promover la transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en el manejo marino y costero. De acuerdo con la iniciativa, estos son componentes esenciales para lograr que los recursos naturales se conserven y se aprovechen de forma sustentable para el beneficio de toda la población. En la campaña participan organizaciones civiles de México, desde diversos campos, para la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, el desarrollo comunitario, manejo sustentable de los recursos marinos y la promoción de la participación ciudadana por medio de nuevas tecnologías de internet y redes sociales.

www.maresmx.org

⁴⁶ En 2008, la empresa española Hansa Urbana intentó construir en Cabo Pulmo un proyecto turístico que llevó por nombre Cabo Cortés; este pretendía edificar a escasos metros del parque nacional más de 30,000 habitaciones (entre hoteles y viviendas), tres campos de golf, una marina y un aeropuerto. En 2014, el proyecto Cabo Dorado –coinversión China y Estados Unidos– planteó la construcción de 22,503 cuartos, distribuidos en: 9 hoteles, 6,141 viviendas, 4,380 instalaciones para comercio, restaurantes, servicios y condominios; 100 cuartos para servicios de infraestructura y equipamiento. Además planteó la construcción de una aeropista, un acueducto de 14 km, dos campos de golf y uno de práctica, un centro de comercio, centro cultural y de educación, y otros servicios en una superficie de 3,770 hectáreas.

⁴⁷ Comunidad y Biodiversidad en colaboración con Contraloría Ciudadana, realizaron un estudio “Monitoreo Ciudadano al trámite Permiso de Pesca Comercial para embarcaciones menores. Región del Golfo de California” <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/2014/MonitoreoPermisosdePesca.pdf> éste se presentó a los medios en septiembre de 2013, a la par de una campaña en redes sociales e Internet. Además, se produjo el video “El derecho a pescar” para su difusión en redes sociales, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZQPg0BcEwKA> éste contó con la colaboración y participación activa de pescadores del Golfo de California, quienes expresaron la importancia que tiene el permiso de pesca, cómo les favorece en su vida cotidiana y cómo consideraban que se podrían mejorar los trámites de pesca. <http://maresmx.org>

Cabe destacar el ejercicio que la iniciativa *MaresMX* puso en marcha el monitoreo ciudadano del trámite de permisos de pesca comercial para embarcaciones menores. De acuerdo con las organizaciones que conforman la iniciativa, éste monitoreo es de gran relevancia para avanzar en la transparencia y distribución de permisos de pesca para el aprovechamiento de especies marinas, ya que representa cerca de 90% de la flota pesquera del país. El monitoreo que realizan se enfoca en el Golfo de California, ya que es la principal generadora de productos pesqueros para el mercado nacional y para exportación, con alrededor de 50% de la pesca del país. De acuerdo con las organizaciones, la región tiene importantes problemas que resolver, tales como el ordenamiento de actividades de un gran número de pescadores ribereños, donde la asignación de permisos de pesca es de suma trascendencia.

La importancia que tiene la apertura, regulación y transparencia del sector pesquero se pone en evidencia en estas acciones, pero además en estudios que algunas organizaciones del Noroeste han realizado en colaboración con asociaciones civiles. Ejemplo de ello es el estudio *Pesca ilegal e irregular en México: Una barrera para la competitividad* elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en colaboración con OSC ambientales Niparáj, Comunidad y Biodiversidad y Environmental Defense Fund aporta datos muy relevantes para conocer la magnitud de un fenómeno de múltiples aristas poco estudiado por las autoridades de gobierno. De la investigación realizada presentan cálculos sobre la pesca ilegal en México así como sus características. Además, sobresalen las propuestas del estudio que, entre otros aspectos, señalan: la necesidad de regular el sector pesquero (implementación de sanciones), fomentar la participación pública en la toma de decisiones y, mejorar la información que se genera dentro del sector.

Por otro lado, destaca la agenda de incidencia política que ha encabezado la Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, A.C. (Alcosta) ésta constituye uno de los esfuerzos más notorios para empujar una agenda común por parte de organizaciones de la sociedad civil que operan en la región del Golfo de California. Conformado por 21 OSC⁴⁸, Alcosta “tiene como objetivo principal incidir en las políticas públicas que atiendan los problemas ambientales del Noroeste mexicano, esto más orientado a la sustentabilidad que supone la parte económica, ambiental y social” (Coordinador ejecutivo, en entrevista, marzo 2014).

La agenda de transparencia y rendición de cuentas de Alcosta actualmente se concentra en el impacto ambiental y el manejo de los recursos pesqueros. En particular, está trabajando en los procesos para el análisis y la resolución de trámites de impacto ambiental, pues es un tema común a todas las organizaciones y que impulsa la transparencia del proceso y la difusión de los proyectos que el gobierno federal pretende llevar a cabo.

En cuanto a la regulación en materia de pesca, desde finales del 2013 y en el primer trimestre del 2014 Alcosta ha promovido la transparencia en el proceso de elaboración y promulgación del reglamento de la Ley

⁴⁸ ECO-SOL Educación y Cultura Ecológica A.C., Pro Esteros, A.C. Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C., Eco Alianza de Loreto A.C., Conservación del Territorio Insular Mexicano A.C. (ISLA), Los Cabos Coastkeepers, A.C., Sociedad de Historia Natural Niparáj A.C., Amigos de Cabo Pulmo A. C, Grupo Tortuguero de las Californias A.C., Asociación de Investigación y Conservación de Mamíferos Marinos y Su Hábitat, A. C. Iemanya, Grupo Ecológico Manglar A.C. Alianza Jaguar, Pro Regiones Nayarit/Nuiwari A.C. CONSELVA A.C, Conservación y Rehabilitación de la Fauna Silvestre y sus Habitats A.C., Fundación Biósfera A.C. Red Ecologista por el Desarrollo de Escuinapa A.C, Centro Intercultural de Estudios de Desiertos y Océanos A.C. Comunidad y Biodiversidad A.C. (CoBi) y, Voces por la Naturaleza, A.C. (SUMAR).

General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Para este propósito, ha dado seguimiento puntual del estado que guarda el proceso a través de la realización de solicitudes de información a diversas dependencias del sector público: Sagarpa, Cofemer, Conapesca. En particular, Alcosta ha realizado acciones para transparentar el proceso de publicación del Reglamento a través de solicitudes de acceso a información realizadas a diversas instancias gubernamentales. A partir de las solicitudes y de las respuestas, actualmente se sabe que el proceso de elaboración, modificación y promulgación del Reglamento no ha concluido, a pesar de que ya se contaba con una versión comentada y observada por personas físicas y morales, así como por gobiernos estatales, y que ya se contaba con un dictamen total final emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

Por su parte, el trabajo colaborativo que desarrollaron el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (Cemda) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación tuvo como principales objetivos: analizar los principales problemas en materia de transparencia, acceso a información, y participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) en México; así como la propuesta de acciones dirigidas a mejorar este instrumento de política ambiental.

El estudio realizado por ambas organizaciones parte de la existencia de serios problemas en el PEIA, los cuales desencadenan afectaciones ambientales y violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con el análisis, la implementación de mega proyectos que tienen como principal interés generar desarrollos inmobiliarios, presas, hidroeléctricas, carreteras y proyectos mineros, entre otros, han generado conflictos socio ambientales en los cuales tiene un papel decisivo la falta de transparencia y de participación ciudadana, que implica la ausencia de consultas a los pueblos originarios afectados en el proceso de diseño, aprobación y licitación de los proyectos. Como se planteó previamente, la relevancia de la PEIA en esta materia es fundamental, pues se trata del único instrumento común para la aprobación de todos proyectos y actualmente tiene limitaciones que afectan la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana.

En este sentido, Cemda y Fundar realizaron propuestas⁴⁹ que, en primera instancia, sugieren una reforma a la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la cual debe incluir disposiciones para garantizar el cumplimiento de derechos para poblaciones afectadas a través de cambios que incluyen mejoras en la transparencia y rendición de cuentas, así como medidas específicas en caso de que proyectos afecten a los pueblos indígenas y originarios.

Uno de los aspectos más sobresalientes del diagnóstico y las propuestas hechas por las organizaciones es que parten de un enfoque de derechos humanos. Éste enfatiza la importancia de garantizar el derecho de acceso a la información y la participación de la población, en especial de los pueblos indígenas y originarios

⁴⁹ Entre las propuestas en materia de transparencia y acceso a la información están: establecer la obligación de notificación del proyecto con suficiente antelación para garantizar el pleno, libre y exhaustivo acceso a la información de la población en general y de los afectados en particular; la evaluación de impacto ambiental debe ser previa a cualquier trámite administrativo; presentar un resumen ejecutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, en español y en lengua indígena a los posibles afectados que explique de forma clara y sucinta el proyecto. En las propuestas para fortalecer los mecanismo de participación ciudadana destacan que el procedimiento de consulta pública se dé en tres momentos: reunión pública de información, reunión de consulta y reunión de información para explicar los motivos y argumentos de decisión o resolución; y establecer la obligación de fundar y motivar las consideraciones, aportes, observaciones y resultados del procedimiento de consulta. Más información, consultar el documento: "La Transparencia, el acceso a la información y la participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México propuestas para su fortalecimiento". Proyecto Colectivo por la Transparencia. Cemda, AC. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Con el apoyo del Open Society Institute. Abril, 2014.

quienes han sido relegados de estos procesos y despojados de los territorios donde cotidianamente recrean su cultura.⁵⁰

Los ejemplos antes expuestos, dan cuenta de los repertorios de actividades y objetivos que las OSC del Noroeste han implementado para avanzar en la solución de problemas existentes dentro del sector ambiental. Al respecto, en la siguiente sección se abordan los alcances y limitaciones que las organizaciones enfrentan en este proceso.

2.3.1 Alcances de las agendas en materia de derecho a la información, transparencia, rendición de cuentas y participación de las OSC del Noroeste de México.

En la actualidad, las acciones de incidencia política que han puesto en marcha las OSC en el Noroeste del país están enfocadas en la implementación de acciones para el fortalecimiento de normas e instrumentos específicos de política ambiental. Como se mencionó en la sección anterior, las organizaciones también llevan a cabo estrategias –de manera individual o colectiva- que tienen el propósito de colocar en la agenda pública temas relevantes del sector ambiental, como un paso esencial para impulsar sus agendas de incidencia.

Aunque es prematuro definir claramente el impacto que han tenido las acciones que han puesto en marcha las OSC del Noroeste en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sector ambiental, se puede afirmar que han ido ganando terreno no sólo en la agenda del sector, sino también en la agenda de transparencia a nivel nacional que se impulsa desde otros espacios que reúnen diversos actores políticos y sociales, como la Alianza para Gobierno Abierto en México que suscribió compromisos específicos en materia ambiental desde el año 2012.⁵¹

⁵⁰ En el año 2015 las organizaciones Alcosta, Alianza por la Sustentabilidad del Noroeste Costero A.C; Causa Natura A.C., Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., y VoBo Asesores Integrales A.C., extendieron el análisis y las propuestas para mejorar el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental Federal en México. Más información: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/CEM_Libro.pdf

⁵¹ El Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto 2013-2015 es el resultado de un proceso abierto y colaborativo entre organizaciones de la sociedad civil, academia, empresarios, expertos y funcionarios públicos de México. “El proceso de formulación del plan de acción es muestra de que la participación de la sociedad en los asuntos públicos permite identificar compromisos que respondan a demandas ciudadanas, orientados a generar impactos de alto valor público y con potencial de mejorar las condiciones y la calidad de vida de todos los mexicanos”. En el capítulo 5 que trata sobre la Gobernanza de recursos naturales, el objetivo es impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos naturales para asegurar que los ingresos provenientes de las industrias de minería e hidrocarburos sean usados para generar bienestar social. Asimismo, mejorar las políticas de respuesta al cambio climático a través de la generación, análisis y apertura de información y datos relevantes. Para mayor información ver: <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>

Alianza para el Gobierno Abierto México

Compromisos en materia ambiental

Periodo 2011-2012

Nº 28. Acceso a los estudios de impacto ambiental. Mejorar las herramientas de difusión y acceso a la información de los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para garantizar que la población potencialmente afectada por los proyectos que requieran estudio de impacto ambiental tenga acceso a esta información, previo a la autorización de impacto ambiental.

Nº 29. Gastos y financiamiento del gasto climático.1) Identificar y sistematizar la información sobre todas las fuentes de financiamiento (interno y externo) e información sobre los recursos para proyectos y para políticas de desarrollo relacionados con cambio climático;2) Identificar y sistematizar la información sobre todas las fuentes de gasto del gobierno federal relacionadas con políticas y acciones para enfrentar el cambio climático; 3) La institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático en las deliberaciones, ejecuciones y monitoreo de los proyectos.

Fuente: <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>

Periodo 2013-2015

Nº 24. Cuidado al medio ambiente basado en evidencia. Fortalecer los instrumentos de información y datos sobre medio ambiente y cambio climático que permitan mejorar la toma de decisiones de política pública en esta materia. El objetivo es que la información estadística y geográfica funcionen como herramientas regulatorias ya que permiten comprender la situación ambiental del país y su relación con la sociedad y la economía. Se promoverá que el acceso a esa información sea en formato de datos abiertos.

Nº 25. Protección participativa del medio ambiente. Concentrar y poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a las evaluaciones de impacto ambiental, consulta pública, reunión pública de información y sus resultados. Estos datos deberán publicarse en formato de datos abiertos de manera permanente, actualizada, accesible, adecuada y oportuna. El objetivo es que la población informada pueda participar antes, durante y después del proceso de evaluación de impacto ambiental.

En este sentido, es importante subrayar la relevancia que tiene el trabajo y la información que las organizaciones ambientales están generando para incidir – progresivamente- en la agenda política.

En particular, cabe mencionar el trabajo que las OSC han realizado en los últimos años dentro del sector pesquero. Aquí, las organizaciones han llevado a cabo actividades de seguimiento para conocer el proceso de elaboración y promulgación del reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Además han realizado estudios (como el del IMCO en colaboración con OSC ambientales, y el de CoBi y Contraloría Ciudadana) en los que definen problemas públicos y elaboran propuestas para demandar transparencia en la toma de decisiones de la política pesquera del país. Otro aspecto importante es que estas organizaciones han iniciado la interlocución con funcionarios de la Conapesca con la finalidad de institucionalizar la agenda

de transparencia. En términos de avances en la transparencia y rendición de cuentas en materia ambiental, los pasos que las organizaciones están dando con las autoridades gubernamentales responsables de la política pesquera son muy importantes ya que han iniciado la apertura del sector.

Las y los colaboradores de las OSC (entrevistados para este estudio) consideran que cada vez se dan pasos más sólidos en el avance de sus agendas para demandar transparencia y rendición de cuentas del sector ambiental. Para estos colaboradores la aportación de evidencia y la construcción de propuestas son herramientas contundentes para mejorar la política ambiental de México.

Por otra parte, el trabajo colaborativo con asociaciones civiles, enfocadas a la defensa de derechos humanos y al análisis de política pública, ha permitido que las agendas de incidencia de las OSC del Noroeste lleguen a otro público que está poco familiarizado con problemas ambientales; esto ha favorecido el impulso de sus propuestas entre otros sectores políticos y sociales del país.

En relación con los aspectos que limitan los avances de las OSC en materia de transparencia, acceso a información, y rendición de cuentas, se identificaron los siguientes factores:

- ▶ Incumplimiento de obligaciones de transparencia por parte de las instancias gubernamentales. Esto puede ser por dos causas: por falta de voluntad política, debido a la percepción patrimonial que prevalece en el gobierno con respecto a la información pública; y por la ausencia de capacidades técnicas, organizativas, administrativas de las dependencias, principalmente en los niveles estatal y municipal.
- ▶ Falta de procedimientos (metodología definida) para la toma de decisiones de la política ambiental.
- ▶ Predominio de la discrecionalidad de los funcionarios públicos en los procesos decisorios.
- ▶ Mecanismos limitados de participación ciudadana, que se reducen a recoger opiniones de la población (en consultas o reuniones públicas) y que no transparentan los criterios por los cuales incorporan (o no) las propuestas que realizan distintos sectores sociales: académicos, comunidades locales, pueblos indígenas y originarios, OSC, consultores, entre otros.

Alcance de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en la política ambiental

“La participación de los ciudadanos en los consejos técnicos o en comités para planeación de desarrollo existen nominalmente, pero se simula. En el caso de las agencias ciudadanas para el desarrollo, donde se monitorea la información, por ejemplo, para los planes de desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico es imprescindible la existencia de un observatorio ciudadano. Sí hay mecanismos para la participación, lo que no hay es una instrumentación adecuada (...) Tenemos que lograr una difusión más amplia que permita a los ciudadanos entender que pueden acceder a estos mecanismos de participación y que al final su fuerza puede ser determinante en el futuro del país. Esto aún no se valora, ni siquiera en el ámbito local. [Funcionaria municipio de La Paz BCS (2008-2011), en entrevista mayo de 2014]

- ▶ Falta de conocimientos de las autoridades locales acerca de los instrumentos de política ambiental (como los planes de ordenamiento ecológico).⁵² Además, la alternancia entre autoridades municipales dificulta la aplicación de instrumentos locales de política ambiental.
- ▶ Carencia de sistemas de información entre los ámbitos estatal y municipal que permitan sistematizar la información que se genera en los estados. Al respecto las autoridades parecen estar conscientes de ello y algunos lo asumen como un problema que merece atención gubernamental.⁵³
- ▶ Coyuntura política poco favorable para el impulso de agendas de protección y conservación del ambiente y los recursos naturales. Esto se debe al fomento de proyectos de desarrollo económico (como la expansión de infraestructura turística en las costas, y de las concesiones mineras) que dañan los ecosistemas y violan derechos humanos. Además cabe subrayar que la recién aprobada reforma en materia energética (2013) pone en serio riesgo el cuidado, la protección del ambiente, así como la garantía y defensa de los derechos humanos.

⁵² De acuerdo con la Directora General del Instituto Municipal de Planeación, IMPLAN, Municipio La Paz. BCS de es necesario crear y mejorar la aplicación efectiva de ordenamientos terrestres y marinos en los planes de desarrollo municipal y este es uno de los retos que enfrentan la gestión pública a nivel local (en entrevista, mayo 2014).

⁵³ Directora de Gestión, Coordinación General de Desarrollo Sustentable, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, Estado de Baja California Sur, en entrevista mayo 2014. "La Iniciativa de Ley Ambiental para el estado de Baja California Sur fomenta la educación, la investigación Científica y la autorregulación Ambiental; contribuye al fortalecimiento de la política Ambiental para el Desarrollo sustentable a través de la creación de nuevos instrumentos de planeación como son: el ordenamiento ecológico, la regulación ambiental para los asentamientos humanos a través de la planeación para el desarrollo de los centros urbanos y el crecimiento ordenado de las ciudades. Evaluación del Impacto Ambiental de las obras y actividades que la requieran conforme a esa Ley, tales como la acuacultura, desarrollo turístico, minería entre otros. El sistema estatal de información ambiental y el fondo estatal. Incluye la promoción de una mayor coordinación con diversas instituciones y los diferentes órdenes de gobierno. Mayor información ver: www.spyde.bcs.gob.mx.

Conclusiones

En los últimos años las OSC del Noroeste del país han puesto en marcha acciones muy concretas para iniciar o incrementar el acceso a información, la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana dentro del sector ambiental. De hecho, algunas de estas acciones (como el seguimiento a programas de política ambiental) han surgido a raíz de la implementación de actividades que son parte de sus agendas de intervención para la protección del medio ambiente o del manejo sustentable de los recursos naturales.

El estudio identificó que el contexto político y el desempeño institucional, tanto de las autoridades del sector ambiental como de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en los estados del Noroeste, afectan el avance de las actividades de incidencia de las OSC.

El actual modelo económico que predomina en el país se caracteriza por el impulso de políticas que privilegian el desarrollo de diversas industrias, entre estas, la turística y la energética (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018) por encima de los derechos de la población o de otras visiones y proyectos de desarrollo. Como ejemplos cabe mencionar la expansión de la infraestructura turística en zonas costeras, el otorgamiento de concesiones mineras y la reciente aprobación (y próxima implementación) de una reforma estructural en materia energética, la cuales suponen amenazas para el ambiente, el manejo sustentable de los ecosistemas y recursos naturales del país, así como pleno ejercicio de los derechos humanos. Los proyectos impulsados por el ejecutivo federal (avalados por las principales fuerzas políticas) han sido analizados por algunas OSC ambientales, las cuales han hecho públicos sus pronunciamientos para explicar los riesgos, por ejemplo de la reforma energética para el ambiente y para la población.⁵⁴ Frente a este escenario, las actividades de incidencia que realizan las OSC, así como sus agendas de intervención enfrentan más obstáculos para su implementación.

De acuerdo con algunos colaboradores de OSC, dentro del contexto político actual existe una mayor resistencia por parte de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para proveer información ambiental relevante y, para explicar las decisiones que se toman dentro del sector; en suma, para rendir cuentas a la sociedad. Inclusive, para algunos colaboradores, este comportamiento por parte de las autoridades se ha agudizado desde el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder en el año 2012, ello se pone de manifiesto en el aumento de “prácticas dilatorias” para retrasar la entrega de información que solicitan (vía Infomex) para reservarla por motivos de seguridad nacional o, para proteger datos personales que pudiera contener los documentos requeridos.

⁵⁴ Para ver los posicionamientos de Cemda en relación a la reforma energética consultar: <http://www.cemda.org.mx/postura-ante-la-reforma-energetica/> [Consulta, 5 de julio 2014] Posicionamientos de la Alianza Mexicana contra el Fracking, ver: <http://nofrackingmexico.org/>

Por otro lado, estos hallazgos contrastan con el análisis de transparencia proactiva de los portales de internet de las dependencias de la APF encargadas de la política ambiental. En lo particular la Semarnat ha mejorado sus indicadores, no obstante, sigue siendo la instancia que concentra un porcentaje considerable de solicitudes de información que realizan especialistas, OSC, académicos y periodistas interesados en asuntos ambientales.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones gubernamentales se identificaron problemas concretos que limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información. Estos se localizan principalmente en las unidades de enlace de las instancias ambientales encargadas de responder las solicitudes de acceso a información.

De acuerdo con las autoridades entrevistadas existen obstáculos técnicos y operativos importantes, los cuales presentan distintos matices según el orden de gobierno que se trate. Según la directora de Acceso a la Información de la Semarnat, en los últimos años la implementación de mecanismos para publicar y actualizar información en los portales de Internet del sector ambiental ha sido fundamental para encausar la transparencia proactiva de la secretaría y de los órganos desconcentrados. Sin embargo, existen limitaciones técnicas, tales como falta de recursos humanos, tecnológicos y legales como ejemplo la publicación de datos personales que contienen las MIAS que impiden poner a disposición del público toda la información ambiental que se genera.

En los estados del Noroeste del país los problemas se relacionan con la falta de transparencia proactiva en los portales de internet de las instancias correspondientes; además de los mecanismos deficientes para realizar solicitudes de acceso a información. Como se mostró en el primer capítulo con los resultados del IDAIM, las entidades federativas enfrentan rezagos para garantizar y dar cumplimiento al derecho de acceso a la información.

Para los funcionarios entrevistados (principalmente de Baja California Sur) no existe presupuesto, ni personal suficiente para generar, sistematizar y publicar la información ambiental. Pero, conscientes de las necesidades y de la importancia de cumplir con esa obligación, promovieron una iniciativa de Ley Ambiental que propone la creación de un sistema de información. Al respecto, llama la atención que se promueva una iniciativa de ley para responder a obligaciones que ya están establecidas en marcos normativos vigentes, aunque será interesante observar los términos y la implementación de la propuesta.

En el ámbito municipal las dificultades tienden a acentuarse, pues en este orden de gobierno se cuentan con pocos recursos y capacidades para generar información. De esta manera, carecen de incentivos para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia. En el ámbito local, las solicitudes de acceso a información que realizan las OSC son percibidas por las autoridades como medios para cuestionarlos y exhibirlos o para generarles más trabajo. Además, en este orden de gobierno se detectó una percepción un tanto desfavorable acerca de las acciones y el trabajo de incidencia de las OSC. Para las autoridades, estas organizaciones pueden poner a la población en su contra y obstaculizar la agenda de gobierno de los municipios. Aunque esta no es una generalización para toda la región del Noroeste pues, en efecto, existen casos de colaboraciones exitosas (en municipios de Baja California y Baja California Sur).

Por lo antes expuesto, se pone en evidencia que uno de los retos que aún persisten es la implementación de la transparencia dentro de la administración pública “como práctica, con un valor democrático” (Arellano,

2007; Vergara, 2007) y los incentivos para lograrlo deben de redefinirse y reforzarse permanentemente. Pese a los obstáculos que limitan las actividades de las OSC del Noroeste para demandar transparencia y rendición de cuentas en el sector ambiental, es preciso destacar uno de los factores que han potenciado sus esfuerzos. Éste es el establecimiento de sinergias estratégicas con organizaciones contrapartes, que las han llevado a funcionar como engranes de una maquinaria que genera conocimiento y que coloca problemas del sector ambiental en la agenda pública.

Las acciones que las OSC han puesto en marcha para avanzar en la transparencia y en la rendición de cuentas dentro del sector ambiental son muy específicas y se concentran principalmente en el fortalecimiento de marcos normativos, vigilancia y aplicación de instrumentos de política pública (leyes y reglamentos). Aunque existen estrategias sólidas, como el trabajo colaborativo -y complementario- entre algunas organizaciones, éstas aparecen como esfuerzos aislados y aún insuficientes para combatir la opacidad dentro del sector ambiental; en especial en aquellos órganos desconcentrados que, de acuerdo con las evaluaciones del INAI, y los testimonios de colaboradores de OSC, siguen estando cerrados al intercambio de información pública y a la participación ciudadana (fuera de los consejos técnicos y consultivos) como son los casos de la Conapesca e Inapesca.

Por otro parte, siguen siendo pocos los proyectos de incidencia en el ámbito municipal. Así, el orden de gobierno que es más cercano a los problemas y necesidades socio ambientales, es el que necesita mayores y mejores instrumentos para su quehacer. En muchos casos este ámbito de gobierno queda fuera del mapa de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.

Interesa subrayar que la transparencia, acceso a información pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas es un proceso -o engranaje- que incluye prácticas interdependientes de los diversos actores sociales que participan en del sector ambiental, en acciones tales como: monitoreo, vigilancia, exigencia y ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, publicación proactiva de información (completa, relevante, comprensible), toma de decisiones en materia ambiental, análisis de la política, fomento de la participación ciudadana, creación de propuestas, etc.

Las actividades que realizan las OSC, las comunidades, individuos interesados en el tema ambiental, el sector privado, autoridades de gobierno y otros actores políticos –sin lugar a dudas- impactan los avances en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas de la política ambiental.

Por último, cabe subrayar que el trabajo de las OCS dentro el sector ambiental se inscribe dentro de un proceso más amplio de demanda de una mejor gestión de la administración pública, que es deseable que camine, como lo señala la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión Pública (2009), hacia la construcción social de políticas públicas que den respuesta o amplíen el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales de las personas y de los derechos colectivos de las comunidades y los pueblos originarios de México.

Referencias bibliográficas y hemerográficas

- Arellano Gault, David. 2008. "Transparencia y organizaciones gubernamentales". En: *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Ackerman, John M (Coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Siglo XXI, México.
- Arreola, Arturo; Fonseca, Salvador. 2006. *Ordenamiento territorial comunitario. Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*. Instituto Nacional de Ecología. Disponible en: <http://www.inecc.gob.mx/descargas/publicaciones/505.pdf>
- Ackerman, John M (Coordinador). 2008. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Siglo XXI, México.
- Ackerman, John. M. 2013. "Los retos de la transparencia a partir de la reforma constitucional en material de derechos humanos", en: Lachenal C. y Ruíz A. *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*. GEDISA, Fundar. México.
- Anheier, Helmut and Themudo, Nuno. 2002. "Organizational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global". In Marlies Glasius *et.al. Global Civil Society*. Oxford, Oxford University Press. 191-216 p.
- *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>
- Carabias, Julia y Provencio Enrique. 2013. *10 años de transparencia en México*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Cravioto, Francisco; De la Fuente, Aroa; Cerami, Andrea; Gazón, Ursula. *La Transparencia, el acceso a la información y la participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México propuestas para su fortalecimiento*. Proyecto Colectivo por la Transparencia. CEMDA, AC. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Con el apoyo del Open Society Institute. Abril, 2014.
- Chávez Ramírez, Refugio. 2012. *Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la gestión ambiental de Ensenada, México: ¿contrapeso a la gestión ambiental tradicional?* Doctorando en gobierno y administración pública. Instituto Ortega y Gasset. España. En: <http://www.fesweb.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/772.pdf>

- Estavillo, María Elena; Martínez Leonardo. 2007. Descripción de los impactos económicos que pueden generar la ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en el sector medio ambiente. AEQUUM. Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo. A.C.
- Gaventa, J., *Civil Society and Power*, in *The Oxford Handbook on Civil Society*, M. Edwards, 2011, pp. 416-427.
- Guerrero, Juan Pablo. 2013. “Diez años de la Ley Federal de Transparencia: balance y discusión sobre reformas”, en: Lachenal C. y Ruíz A. *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*. GEDISA, Fundar. México.
- Integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate a la Corrupción: Retos Posibilidades y Oportunidades. 2011. *Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 08/06/2012.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 04/05/2015.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 16/01/2014.
- López Ayllón, Sergio. 2007. “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política Pública” Ponencia presentada en el Proyecto de Protección a programas Sociales. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- López- Ayllón Sergio, Merino Mauricio. 2009. La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 1. Secretaría de la Función Pública. México.
- López-Ayllón Sergio, Posadas Alejandro. 2011. *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada* . Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM. México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/9/art/art2.htm>
- Lutz ley, América y Salazar Adams, Alejandro. “Medio ambiente y organizaciones de la sociedad civil: análisis de las redes civiles ambientalistas en Hermosillo, Sonora”. *Región y sociedad* [online]. 2011, vol.23, n.51 [citado 2014-07-07], pp. 5-41. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-39252011000200001&script=sci_arttext
- Oejo, Almudena. 2011. *Organizaciones de la Sociedad Civil, control ciudadano de incidencia política en México. Seis casos para entender una práctica heterogénea emergente (2005-2009)*. Tesis para obtener el grado de doctora en Ciencias Políticas y Sociales. (Orientación en Ciencia Política), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

- O'Donnell, Guillermo. 2002. "Acerca de varias Accountabilities y sus interrelaciones" en: Controlando la política, Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Argentina, Temas. pp.32-40.
- Rodríguez Priscila. 2007. "El Acceso a la información ambiental" en: Fox Jonathan, Haight Libby, Hofbauer Helena y Sánchez Tania (Coordinadores). *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas*. Fundar. Centro de Análisis e Investigación, México.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2013- 2018. Gobierno de la República. <http://pnd.gob.mx/>
- *Pesca ilegal e irregular en México: Una barrera para la competitividad*. 2013. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Niparajá, Comunidad y Biodiversidad y, Environmental Defense Fund.
- Putnam Robert. 1993. *Making democracy work: civic traditions and modern Italy*. New Jersey: Princenton University Press.
- Simón Gálvez Ana Paola, *La participación social en materia ambiental en México*, disponible en www.inecc.gob.mx [Consulta, 26 de junio de 2014].
- Simonian, Lane. 1998. "Medio Ambiente y Políticas Públicas en México 1970-1995". En: *Defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- Schedler Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la información Pública y Protección de Datos. México, D.F.

Dependencias de la administración pública federal:

- Consejo Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca). <http://www.conapesca.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Pesca (Inapesca). <http://www.inapesca.gob.mx/portal/inicio>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) <http://www.sagarpa.gob.mx/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Análisis Presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación, años: 2012, 2013, 2014.
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/index.html>
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/index.html>
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/analiticos/Paginas/AnaliticosPEF2014.aspx>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <http://www.semarnat.gob.mx>

**Cuadro 5. Estados del noroeste de México
(datos generales)**

Gobernador, Periodo de gestión, Partido político de procedencia,	Número de habitantes	Número de OSC ambientales activas	Órgano garante del DAI, año de vigencia de la ley y año de entrada en vigor del órgano
Baja California Francisco Arturo Vega de Lamadrid 2013-2019 Partido Acción Nacional (PAN)	3,055,070	61	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Baja California 2005
Baja California Sur Marcos Covarrubias Villaseñor 2011-2015 Partido Acción Nacional (PAN)	637, 026	42	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California Sur 2005 2007
Nayarit Mario López Valdez 2011-2016 Partido Acción Nacional (PAN)	2, 767 761	20	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit 2004 2008
Sinaloa Roberto Sandoval Castañeda 2011-2016 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	1, 084 979	37	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa 2002 2003
Sonora Guillermo Padrés Elías 2009-2015 Partido Acción Nacional (PAN)	2, 662 480	49	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora 2005 2006

Cuadro 6. Obligaciones de transparencia en el sector ambiental

Siglas	Dependencia	Indicador	Primer Semestre 2012	Segundo Semestre 2012	Primer Semestre 2013	Segundo Semestre 2013	Primer Semestre 2014
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Nivel de Cumplimiento Global	70.31	93.03	92.11	96.71	96.74
		Financiero	42.48	95.23	82.79	93.29	98.07
		Regulatorio y de toma de decisiones	85.02	98.59	98.57	100.00	92.70
		Relación con la sociedad	99.61	99.44	100.00	100.00	97.90
		Organización interna	100.00	42.86	100.00	100.00	99.30
		Otra información relevante	83.34	93.65	100.00	95.10	95.24
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua	Nivel de Cumplimiento Global	81.61	92.33	96.60	82.34	94.07
		Financiero	66.21	87.83	95.46	64.28	92.88
		Regulatorio y de toma de decisiones	95.27	97.87	97.89	98.52	99.38
		Relación con la sociedad	92.75	97.77	95.34	92.53	92.53
		Organización interna	99.78	100.00	100.00	100.00	100.00
		Otra información relevante	85.53	80.00	100.00	98.21	83.33
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Nivel de Cumplimiento Global	90.30	92.72	97.02	94.57	89.10
		Financiero	88.26	84.93	96.04	88.53	83.57
		Regulatorio y de toma de decisiones	96.62	98.87	99.92	99.90	97.65
		Relación con la sociedad	91.08	98.44	94.32	100.00	87.14
		Organización interna	100.00	99.32	99.35	100.00	100.00
		Otra información relevante	71.29	99.40	99.49	94.91	91.67

Siglas	Dependencia	Indicador	Primer Semestre 2012	Segundo Semestre 2012	Primer Semestre 2013	Segundo Semestre 2013	Primer Semestre 2014
INEEC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	Nivel de Cumplimiento Global	71.11	91.54	76.17	96.24	91.54
		Financiero	68.59	94.83	54.83	97.59	90.33
		Regulatorio y de toma de decisiones	82.18	93.94	94.62	100.00	96.36
		Relación con la sociedad	66.13	93.25	93.65	86.51	89.97
		Organización interna	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
		Otra información relevante	37.50	50.00	78.57	100.00	80.00
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Nivel de Cumplimiento Global	52.07	95.34	81.72	79.30	91.84
		Financiero	31.14	96.93	67.05	64.68	88.66
		Regulatorio y de toma de decisiones	68.86	89.71	91.35	97.14	95.80
		Relación con la sociedad	69.00	94.80	98.73	99.63	96.06
		Organización interna	99.09	100.00	98.29	57.14	100.00
		Otra información relevante	35.46	100.00	78.54	79.11	79.13
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal	Nivel de Cumplimiento Global	85.59	96.60	89.77	97.78	98.02
		Financiero	81.10	97.11	82.16	96.75	99.99
		Regulatorio y de toma de decisiones	89.44	97.33	93.73	98.41	99.30
		Relación con la sociedad	86.20	92.50	97.58	97.78	95.56
		Organización interna	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
		Otra información relevante	85.59	99.37	92.66	100.00	86.67
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca	Nivel de Cumplimiento Global	97.58	99.18	97.65	97.23	99.98
		Financiero	98.56	99.23	99.79	96.17	100.00
		Regulatorio y de toma de decisiones	97.44	99.94	98.62	99.75	99.92
		Relación con la sociedad	100.00	100.00	97.22	97.20	100.00
		Organización interna	99.18	100.00	100.00	100.00	100.00
		Otra información relevante	83.28	93.33	80.00	93.33	100.00

Siglas	Dependencia	Indicador	Primer Semestre 2012	Segundo Semestre 2012	Primer Semestre 2013	Segundo Semestre 2013	Primer Semestre 2014
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca	Nivel de Cumplimiento Global	56.95	88.31	77.75	65.81	81.68
		Financiero	31.23	85.78	80.46	52.81	93.90
		Regulatorio y de toma de decisiones	66.19	100.00	90.94	82.90	81.30
		Relación con la sociedad	83.47	93.65	77.69	86.67	77.78
		Organización interna	90.82	80.52	57.14	57.14	57.14
		Otra información relevante	80.00	60.00	40.00	42.86	41.76

