



LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: EL CASO DEL PROYECTO  
MONTERREY VI

Tesis presentada por

**Eduardo José Rodríguez de Ita**

Para obtener el grado de

**MAESTRO EN GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA**

Monterrey, N.L., México

2014

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: \_\_\_\_\_

Doctor José Luis Castro Ruiz

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

## **Agradecimientos**

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico recibido durante dos años, sin el cual no hubiera sido posible realizar el presente trabajo de investigación. Gracias a El Colegio de la Frontera Norte A.C, y a todo el personal académico y administrativo por la preparación recibida desde el inicio y hasta el final de la maestría. A su vez, agradezco a mi familia y amigos por incentivar me a seguir con mis estudios profesionales.

## ÍNDICE GENERAL

<i>INTRODUCCION</i> .....	0
<i>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</i> .....	1
<i>ANTECEDENTES</i> .....	2
<i>La participación ciudadana y el proceso de política pública</i> .....	2
<i>El discurso del desarrollo sustentable en el marco de la política pública de Estado</i> .....	5
<i>Principales trasvases a nivel internacional</i> .....	6
CAPÍTULO I. EL PROYECTO MONTERREY VI.....	7
<i>Consideraciones sociales adicionales</i> .....	8
<i>Consideraciones ambientales adicionales en torno a Monterrey VI</i> .....	9
<i>EL PROYECTO MONTERREY VI COMO CASO DE ESTUDIO</i> .....	11
<i>Relevancia del tema</i> .....	12
A. PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN .....	12
B. PREGUNTAS ESPECÍFICAS DE INVESTIGACIÓN.....	13
C. OBJETIVOS .....	13
D. JUSTIFICACIÓN .....	13
CAPÍTULO II. MARCO TEORICO-CONCEPTUAL-METODOLÓGICO.....	14
<i>La participación como elemento de legitimación de la administración pública</i> .....	14
<i>La participación ciudadana y sus diferentes concepciones</i> .....	15
<i>Participación ciudadana y social. Principales diferencias</i> .....	16
<i>Identificación de elementos y mecanismos de participación ciudadana</i> .....	18
LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL .....	18
E. HIPÓTESIS.....	21
CAPÍTULO III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	21
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS HIDRÁULICOS: LA PERSPECTIVA DE ACTORES SOCIALES Y GUBERNAMENTALES.....	23
<i>El Proyecto Monterrey VI desde la perspectiva de los actores sociales y gubernamentales</i> 25	
<i>El tratamiento del Proyecto Monterrey VI en los mecanismos de participación de Semarnat y Conagua</i> .....	26
<i>El proceso de evaluación del impacto ambiental relativo al Proyecto Monterrey VI</i> .....	27
<i>Escenario futuro del Proyecto Monterrey VI</i> .....	33
DETERMINACIÓN DEL IMPACTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL A TRAVÉS DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL. ....	35
<i>Las reglas formales de los mecanismos de participación ciudadana: la consulta pública y los Consejos de Desarrollo Sustentable de la Semarnat</i> .....	35
<i>Sobre los efectos de la notificación procesal administrativa en la consulta pública y los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable</i> .....	35

<i>Sobre el conocimiento local de las poblaciones contemplado por las reglas formales.....</i>	38
<i>Sobre las reglas formales de evaluación.....</i>	39
<i>Sobre los conceptos de interesado y usuario en la LGEEPA y LAN, respectivamente.....</i>	40
<i>Las reglas informales dentro de los mecanismos de participación ciudadana de la LGEEPA y su reglamento en materia de impacto ambiental.....</i>	41
<i>Reglas informales respectivas a la consulta pública desde la perspectiva de los actores sociales involucrados en este mecanismo .....</i>	42
<i>Identificación de las reglas informales desde la perspectiva de los actores sociales involucrados en el proceso participativo de los CCDS.....</i>	42
<i>Las reglas formales e informales de los mecanismos de participación ciudadana en la Ley de Aguas Nacionales .....</i>	44
<i>Las reglas formales en los mecanismos de participación de la Conagua.....</i>	45
<i>Las reglas informales identificadas sobre los Consejos de Cuenca y Organismos Auxiliares. ....</i>	45
<i>Mecanismos alternativos de participación ciudadana identificados por actores sociales y gubernamentales respectivos al desarrollo de proyectos hidráulicos .....</i>	46
<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....</b>	47
<i>El impacto del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en la política pública ambiental .....</i>	47
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	47
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	54
<b>ANEXOS .....</b>	59

## **RESUMEN**

Este trabajo tiene como principal objetivo analizar las estructuras que definen la dinámica de las reglas en los mecanismos de participación ciudadana cuando se trata de decidir sobre la pertinencia de proyectos hidráulicos, donde el principal interés es determinar el impacto del funcionamiento de estos mecanismos en la política pública ambiental, por lo que se toma como caso de estudio el Proyecto Monterrey VI.

Mediante un análisis cualitativo de la información se utilizó la metodología del “Análisis institucional”, la cual informa de la total exclusión de ciudadanos y comunidades del proceso de toma de decisiones respectivo a la aprobación de proyectos hidráulicos. Por lo que esta investigación concluye que el papel de estos actores sociales es reducido al de espectadores del qué hacer de la administración pública ambiental.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research is to analyze the structures that define the dynamics within the set of rules in the social participation mechanisms when it comes to deciding on the pertinence of water projects. The core interest is to determine the performance impact of these mechanisms in the environmental public policy, thus the Monterrey VI Project is taken as a case of study. The qualitative data gathered in the field work was analyzed using the “Institutional Analysis Methodology”.

This tool provides information on the total exclusion of citizens and communities from the decision-making process regarding the approval of water projects. The research concludes that the role of these social actors is reduced to one of a spectator of the public environmental administration work.

## INTRODUCCION

El presente trabajo aborda el tema de los mecanismos de participación<sup>1</sup> ciudadana previstos en los marcos jurídicos y de política pública en México, relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, y los factores<sup>2</sup> que les dan sustento (CEPAL, 2007: 139). Esta investigación considera que las reglas y estructuras que toman dichos mecanismos determinan su funcionalidad en términos de los objetivos de la participación ciudadana<sup>3</sup> (Canto, 2005: 7)

En América Latina existen instancias de participación institucionalizadas, así como instrumentos para promover una relación sociedad gobierno (Canto, 2007: 4), sin embargo existe consenso entre los especialistas en el campo de la participación, sobre las limitaciones y restricciones que presentan estos mecanismos en su funcionalidad (Arzaluz, 2004; Collado, 2008; Canto, 2004)

En la actualidad, los principios de la participación ciudadana a nivel federal en el país, relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales se ven reflejados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Cambio Climático. La política pública ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) prevén mecanismos cuyo objetivo es la participación del usuario en distintas temáticas ambientales. No obstante, desde el diseño de estos instrumentos su funcionalidad encuentra fuertes limitantes<sup>4</sup> (Canto, 2005; Ziccardi 2004) lo que hace necesario analizar las implicaciones que conlleva en la

---

<sup>1</sup> Se considera *mecanismo o instrumento de participación* a los canales de diálogo y participación de los destinatarios de las políticas sociales en la formulación, implementación y monitoreo de las mismas políticas, para que se comprendan sus necesidades y reivindicaciones y éstas se consideren al priorizar objetivos, y se genere retroalimentación que permita ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas

<sup>2</sup> Cada mecanismo contiene *factores* que los teóricos de la participación consideran importantes: la *accesibilidad*, es decir poner los instrumentos al alcance de todos aquellos que se sientan con las condiciones y capacidades para participar sin tener que ser un mecanismo obligatorio. *localidad*, entendida como la representatividad en el instrumento de la sociedad local. *Diseño*, implica que el instrumento se realice bajo un diseño regional. *Diálogo, debate, deliberación, negociación*, estos componentes se refieren al diálogo cara a cara entre los distintos actores que genera cierta reflexión sobre un tema determinado. *Capacitación y difusión*, formas que gravitan en la información en donde ésta se comparte y discute. *Objetivos claros*, éstos son necesarios para evitar mayores costos de transacción a la ciudadanía y así evitar su indiferencia ante la participación en un determinado mecanismo.

<sup>3</sup> Los objetivos de la participación ciudadana: incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político y finalmente, la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos generales.

<sup>4</sup> Limitantes de los mecanismos: acuerdos no vinculantes, elección de los integrantes del mecanismo por parte de la administración pública, falta de tiempo del ciudadano para participar, representatividad partidista en los instrumentos, ausencia del interés público, poca organización que demande participación ciudadana, falta de corresponsabilidad y cooperación social en las decisiones públicas, así como la perduración de inercias burocráticas.

práctica la aplicabilidad de los mecanismos de participación cuando se trata de decidir la pertinencia de proyectos de política hidráulica, por lo que se toma como referencia el caso del Proyecto Monterrey VI<sup>5</sup>, mismo que involucró una pluralidad de actores sociales y gubernamentales dentro del proceso decisorio respectivo.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La importancia de la participación ciudadana radica en su incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; en la transformación del orden social y político así como en la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos en general (Canto, 2005: 7). La participación ciudadana aparece como un nuevo estilo de gobernar que implica un culto por la honestidad y la información (Portillo Álvaro, 2004:110).

En México la participación ciudadana surge en 1980 bajo el modelo del Estado de bien estar donde las formas impositivas de gobierno y las políticas neoliberales del Banco Mundial (1944-1990) lograron el empobrecimiento, corrupción, entrega de sectores estratégicos, junto con un amplio predominio de intereses privados, los cuales incentivaron el aumento de conflictos sociales y políticos. (Castro Esteban, Terragosa María et al: 2002, 339-341).

Lo anterior se entiende dado que en América Latina (AL) la modernización de las instituciones se basó en los efectos económicos, políticos y sociales de la industrialización (Eisenstadt, 1970: 28).

Así, AL basó su desarrollo social y económico en políticas totalitarias donde la participación se encontraba restringida a los aspectos de política social, como un asunto marginal a las decisiones económicas (O'Donnell, 1989; Canto, 2004: 21).

La literatura indica que en México la participación ciudadana se obstaculiza por dos amplios factores. Por un lado, los propios de la administración pública, como son la excesiva burocracia, la discrecionalidad, las relaciones de tipo clientelar, los nexos entre partidos políticos e instancias institucionales de participación, así como por tres faltas importantes: de información, de prioridad en los temas de interés público y de reglamentación de las instancias participativas. Por otro lado, se encuentran las limitantes inherentes al ciudadano, como son su carencia de

---

<sup>5</sup> Anexo 4

dedicación, de información, de sentimientos de competencia política, y de estabilidad emocional para tratar asuntos públicos que origina una participación escasa, aislada y enfocada en sectores muy reducidos (Ziccardi, 1998, Arzaluz, Foant 2004. Collado, 2008, Canto, 2007)-.

Las condiciones descritas sobre la participación ciudadana en México, dan pie a la presente investigación, en la que se busca indagar sobre las formas que adoptan los mecanismos de participación que prevén los principales marcos legislativos ambientales a nivel federal en el país, así como los lineamientos de política pública que emanan de ellos en el caso particular del desarrollo de proyectos de infraestructura hidráulica, un sector cuyas implicaciones sociales y ambientales son críticas. Se busca aportar elementos que contribuyan a la funcionalidad de estos mecanismos en el terreno operativo, de forma que potencien los objetivos de la participación

## **ANTECEDENTES**

### **La participación ciudadana y el proceso de política pública**

En el marco de la autoridad ambiental federal, la participación ciudadana como instrumento de política pública juega un papel fundamental en las decisiones administrativas. Por lo anterior, es indispensable tener una idea clara de cómo surge este instrumento en los marcos legales ambientales como la LGEEPA y la LAN.

La expresión de la política ambiental mexicana es la LGEEPA, que aparece en 1988 como resultado de las reformas a los artículos constitucionales 27 y 73. Este marco jurídico sustituyó a la Ley Federal de Protección al Ambiente que estuvo vigente hasta 1982, la que a su vez sustituyó a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que entró en vigor en 1971.

La LGEEPA de 1988 ya plantea disposiciones no sobre participación ciudadana<sup>6</sup> sino social como instrumento de gestión, las cuales sufrieron modificaciones de fondo hasta 1996. Precisamente es durante la década de 1980 cuando la sociedad replantea su relación con el medio ambiente, pues anteriormente lo hacía con aspectos de contaminación y daños a la salud pública. En esta forma, la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 reconoce al medio ambiente legalmente, es decir se introducen términos ecológicos que dotan a la ley de una idea holística

---

<sup>6</sup> Aunque se puede hablar diferencias teóricas entre participación ciudadana y social, como lo hace Ziccardi, esta investigación hará un uso indistinto entre participación ciudadana y social para referirse al papel de actores sociales como ciudadanos, comunidades y organizaciones de la sociedad civil en la política pública ambiental, pues no existe una manera específica que refiera el papel de estos actores.

del medio ambiente. También en esta década es cuando el gobierno federal crea políticas públicas enfocadas al aspecto ecológico, y dan inicio los programas para reducir emisiones y contaminantes. Un ejemplo claro es el de la creación de la Comisión Nacional de Ecología en 1985, misma que lanzó en 1987 las 100 acciones necesarias para remediar, corregir o disminuir el impacto al medio ambiente (Brañes, 1987: 64).

La reforma más importante de la LGEEPA de 1996 busca regular integralmente la protección del ambiente al abordar distintos factores ambientales a través de la protección de los recursos naturales, reconociendo a la vez la participación social en su artículo 157, como un instrumento coadyuvante del Estado en su tarea de planear, ejecutar, evaluar y vigilar la política ambiental y de recursos naturales.

Otro marco jurídico con antecedentes sobre participación social es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su reforma de 1983, específicamente el artículo 27 fracción XX. Para fines de participación ciudadana esta nueva ley contiene una comisión municipal, un consejo mexicano de desarrollo rural sustentable y una comisión intersecretarial de desarrollo rural sustentable. Estas figuras jurídicas tienen como objetivo recoger las necesidades de las localidades del campo y trasladarlas al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que es donde la política de desarrollo rural está contenida. No obstante, estas comisiones y consejos, a excepción del municipal, se encuentran integradas en su mayoría por distintas secretarías, organizaciones públicas y privadas, sectores de la academia, pero sin inclusión del usuario de los programas que promueve directamente el Ejecutivo Federal.

Otra ley ambiental que promueve la participación ciudadana es la Ley General de Vida Silvestre publicada en el año 2000. Su principal mecanismo de participación surgió 9 años después en el artículo 16 a través del Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre, cuyo propósito es propiciar y fomentar la participación equilibrada de la sociedad en la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre. Cabe mencionar que las resoluciones emanadas de este consejo siguen sin tener carácter vinculatorio, pues son entendidas por la ley como opiniones y recomendaciones.

Por su parte la Ley General de Cambio Climático publicada en el DOF 2012 contiene como principal mecanismo de participación el Consejo Consultivo de Cambio Climático, mismo que está integrado de manera similar al anterior.

En lo que respecta a la LAN, esta ley cuenta con antecedentes sobre participación basados en un historial de políticas donde la gestión de las aguas tiene sus comienzos en la época mesoamericana, con la participación de usuarios locales o vecinales en tareas colectivas de obras públicas, organizados políticamente por el Estado. El manejo del agua en este período se daba en “condiciones ambientales que fluctuaban entre la aridez de valles como el de Tehuacán y la extrema humedad de la cuenca lacustre de México o de las tierras bajas mayas, y en el contexto de un desarrollo tecnológico específico.” (Rojas Rabiela, 2009: 19)

Durante el periodo colonial (1493-1730), y a pesar de la existencia de ordenanzas expresas de los reyes de España que reconocían las prácticas comunitarias y los derechos tradicionales, los pobladores fueron desplazados eventualmente de sus derechos de agua. Fue hasta el período independiente cuando el servicio de agua regresó a los espacios locales, no porque el gobierno federal aceptara el manejo del agua por los ayuntamientos sino por su falta de capacidad técnica para controlarla.

La época de la centralización de los servicios de agua (1888) es muy relevante, pues es cuando el líquido se comienza a visualizar como negocio mediante proyectos de gran irrigación y de generación de energía hidroeléctrica<sup>7</sup>.

La época actual (1992) se caracteriza por la descentralización de las funciones del Estado reflejadas en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992, donde se crean por primera vez mecanismos de participación ciudadana como los consejos de cuenca a los cuales se les da el objetivo particular de mejorar la administración del agua, el desarrollo de infraestructura hidráulica con sus servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

En la reforma de la LAN de 2004 se extiende la participación a los usuarios para incluir a la sociedad organizada en la gestión del agua. Sin embargo estos cambios no fueron suficientes, pues no se definen las modalidades de participación de los consejos de cuenca, y se limitan sus alcances al definir a éstos como asistentes del Consejo Consultivo de los organismos de cuenca donde tienen voz, pero no voto (Collado, 2008: 22)

La LAN 2013 no otorga facultades a los consejos para participar en etapas de evaluación y resolución, las que siguen correspondiendo al gobierno central. Por lo tanto el discurso de la participación es boyante, pero dista mucho de poder desarrollarse e implementarse.

---

<sup>7</sup> En 1857 se reformó el artículo 42 constitucional que nacionalizó el agua lo que debilitó a los ayuntamientos, pues los nuevos arreglos institucionales excluyeron a las localidades de vinculación con el gobierno federal.

Por otra parte, el establecimiento de disposiciones en materia de participación ciudadana y acceso a la información surgió por acuerdos y tratados internacionales ambientales que tienen aspiraciones al desarrollo sustentable como la Agenda 21, el Protocolo de Kioto y la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

### **El discurso del desarrollo sustentable en el marco de la política pública de Estado**

El discurso del desarrollo sustentable parte del concepto introducido formalmente por el Informe Brundtland (1987), en el cual no se discuten soluciones o propuestas de fondo sobre los procesos de industrialización, consumo y crecimiento excesivos, sino la generación de políticas públicas capaces de corregir las externalidades de la dinámica económica del mundo industrializado, a través de la tecnología y la ciencia como instrumentos únicos para optimizar el uso de los recursos naturales. En otras palabras, el concepto de desarrollo sustentable busca abordar problemas relacionados con el quehacer de las políticas públicas, cuando estas se enfocan a la degradación del medio ambiente y la escasez de recursos naturales, como consecuencia de las actividades productivas incentivadas por el afán de alcanzar niveles óptimos de desarrollo económico, pero sin cuestionar lo subyacente al problema del deterioro ambiental. En México, el Informe Brundtland significó reformas constitucionales a los artículos 27 y 73 que se reflejan en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988 (Brañes, 2000: 87-90).

En este mismo sentido, la descentralización de las responsabilidades y facultades del Estado en materia medioambiental tiene un peso crítico cuando los países aspiran a desarrollarse de manera sustentable. Es decir, la reasignación de capacidades no sólo administrativas, sino políticas y fiscales a las localidades es crucial. Esto es porque comunidades, ciudadanos y gobiernos locales son los principales actores que enfrentan la complejidad y diversidad de la problemática ambiental. Por ejemplo, los impactos y externalidades ambientales producidos por las actividades industriales y comerciales, en una ciudad determinada, exigen de los gobiernos locales una administración pública que les permita enfrentar y resolver de forma directa estos problemas, ya sea mediante el establecimiento de multas de carácter regulatorio o de aplicación de incentivos económicos tendientes a la reducción de la contaminación.

## **Principales trasvases a nivel internacional**

El Fondo Mundial de la Vida Silvestre (WWF por sus siglas en inglés) expone en su documento titulado *Trasvases, del mito a la realidad* los siguientes trasvases como los más representativos a nivel internacional: Trasvase Tajo-Segura (España), Río Snowy (Australia), Lesotho Highland Water Project (Lesotho y Sudáfrica). Estos proyectos predijeron excedentes en la cuenca donadora lo que precisamente motivó la transferencia del recurso. Sin embargo los mismos se caracterizan por conllevar impactos ambientales negativos por la reducción del caudal ecológico de la cuenca donadora<sup>8</sup>, lo que ha resultado como el documento señala, en la amenaza a especies en peligro de extinción. Otros impactos compartidos por los tres trasvases fue el mejoramiento de la cuenca receptora a costa de las comunidades de la cuenca donadora. A su vez el texto señala que este tipo de impactos no son previstos por los estudios técnicos como el estudio costo beneficio (WWF, 2004: 15).

En el caso de México se cuenta con evidencia que ilustra la devastación ambiental y la agudización de conflictos sociales motivados por los trasvases, cuestión reflejada en el sistema Cutzamala<sup>9</sup>. Este abastece de agua potable a la Zona Metropolitana de México y Toluca. Anahí Coptitzy (2010, 1- 13) documenta, en su estudio llamado “Estado y política hidráulica en México”, los siguientes impactos en las comunidades campesinas por la construcción y funcionamiento del Cutzamala: contaminación de ríos, desecación de manantiales, desaparición de flora y fauna, enfermedades por aguas contaminadas y expropiación de terrenos con compensaciones injustas<sup>10</sup>.

Lo anterior indica que las cuencas importadoras del recurso hídrico son devastadas desde el punto de vista ambiental y seriamente limitadas en materia de desarrollo económico.

---

<sup>9</sup> El sistema Cutzamala consta de siete presas de bombeo, seis macroplantas de bombeo con un desnivel de 1, 366 metros, 72.5 Km de canales abiertos, 43.9 Km de túneles, 218 Km de acueductos y una planta potabilizadora con capacidad de 19.03 metros cúbicos por segundo

<sup>10</sup> Ni Conagua, ni las empresas desarrolladoras del proyecto compensaron las pérdidas de las comunidades mazahuas a causa de la inundación de 300 hectáreas de terrenos de cultivo por motivo del manejo inadecuado de la presa Villa Victoria, una de las cuales alimenta al sistema Cutzamala. Tampoco existieron compensaciones dirigidas hacia el abastecimiento de agua entubada y alcantarillado, servicios básicos con los que aún no cuentan las comunidades aledañas al Cutzamala.

## CAPÍTULO I. EL PROYECTO MONTERREY VI

El Área Metropolitana de Monterrey (AMM) posee un historial largo de búsqueda de soluciones para la demanda de agua generada por su crecimiento urbano. Una obra importante de infraestructura reciente fue la construcción de la presa el Cuchillo en 1994, para dotar de agua de consumo al AMM y de riego a Tamaulipas. Para ese entonces la demanda de agua era de 12,000 litros por segundo y sólo se contaba con 9,537 litros por segundo. Con este proyecto se garantizaba el abasto de más del 95% de área metropolitana con un período continuo de 24/7. (Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey, 1988: 115) Sin embargo dicho proyecto planteaba como visión el horizonte de 2010.

El principal detonante de Monterrey VI fue el proyecto Monterrey V<sup>11</sup> (2010) (ATL, 2010), que consistió en la construcción de un segundo anillo de transferencia de 73 kilómetros de longitud, así como la ampliación de drenaje sanitario a través de la introducción de 28 kilómetros de emisores, colectores y subcolectores. Dicho proyecto buscaba abastecer a los municipios localizados en la periferia del AMM<sup>12</sup> (ATL, 2010)

El proyecto Monterrey VI surge del pronóstico de la Conagua, que preveía un déficit severo de agua para la región en 2015<sup>13</sup> (Gobierno del Estado de Nuevo León, Administración 2009 - 2015). Ante esta situación las autoridades estatales buscaron asegurar el abastecimiento de agua para Nuevo León mediante la extracción y conducción de un volumen de 15 metros cúbicos por segundo de la cuenca del río Pánuco localizada en el municipio de Ébano o Tamuin, ambos en el estado de San Luís Potosí<sup>14</sup> (SADM, 2012). El principal propósito de este proyecto es abastecer al uso doméstico del AMM y municipios conurbados para los próximos 50 años. Este tipo de trasvase implica una inversión de 13,644 millones de pesos proveniente de distintas fuentes de financiamiento<sup>15</sup> (Gobierno del Estado de Nuevo León, Administración: 2013, 2009 - 2015) es

---

<sup>11</sup> Durante la inauguración del Monterrey V, el 30 de Septiembre de 2010, en conferencia de prensa el titular de Agua y Drenaje de Monterrey, destacó que para detectar una fuente más factible y en donde se pueda traer y conseguir más agua se está analizando la posibilidad con la Comisión Nacional de Agua (Conagua) para crear en el año 2015 el proyecto Monterrey VI, que garantice un mayor suministro del recurso a las comunidades.

<sup>12</sup> Cadereyta, Juárez, Apodaca, Zuazua, Pesquería, Ciénega de Flores, Salinas Victoria, El Carmen y García.

<sup>13</sup> <http://www.nl.gob.mx/?P=monterreyvi>

<sup>14</sup> Existe una discrepancia en la información presentada por la Manifestación de Impacto Ambiental promovida por Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM)

<sup>15</sup> El Fondo Nacional de Infraestructura, Presupuesto de Egresos de la Federación contempla la figura jurídica denominada Asociación Público Privada (APP) conforme a la Ley Federal en la materia.

único en la historia de México por su extensión, al contar con alrededor de 390 kilómetros de longitud<sup>16</sup>.

Los documentos principales que abordan el proyecto Monterrey VI son la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) promovida por Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) (SADM, 2012: 1-227) así como sus respectivas sentencias en materia administrativa y la décimo sexta sesión ordinaria del consejo consultivo para el desarrollo sustentable del núcleo Nuevo León 2011-2012, única instancia de la administración pública ambiental que oficialmente trató el tema.

### **Consideraciones sociales adicionales**

En el AMM el organismo operador SADM abastece de agua potable, alcantarillado y saneamiento a zonas con personalidad jurídica, lo que no sucede con los terrenos irregulares donde habitan los sectores más vulnerables de la sociedad. Éstos al colonizar áreas, ya sean propiedad pública o privada, pueden crear procesos de expansión no planeada, pues una vez que se materializa la ocupación irregular de terrenos la tarea del gobierno estatal es regularizar estos espacios a través del Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY). Sumado a esta forma de planeación urbana, el aumento de los costos marginales de hacer llegar el agua al AMM provocada por la infraestructura del Monterrey VI podría tener implicaciones de diferente orden en el medio social, como sería el aumento de las tarifas en el consumo de agua, con las correspondientes afectaciones para la población.

Respecto a la cuenca donadora, las implicaciones sociales inciden en el potencial pronunciamiento de las comunidades afectadas por el proyecto. Un ejemplo son las movilizaciones que el grupo Movimiento Popular de Xalapa, Veracruz realiza, pues la postura del representante del movimiento es clara (radio Veracruz, 08:46 p.m. del 04/07/2013):

*“Llegó maquinaria hace tres meses al río Pánuco pero bloqueamos y nos opusimos. Aunque sabemos que ahora están excavando desde Monterrey hasta Pánuco”*

El diario *El Sol de San Luis* documenta el descontento de los agricultores potosinos con el proyecto de trasvase ya que éste dejaría sin agua al distrito de riego *Pujar-Coy* para afrontar los tiempos de estiaje (El Sol de San Luis, 2013: 08:57 p.m. del 04/07/2013). Sin embargo este distrito de riego contiene 220,000 Ha y se encuentra en proceso de modernización y rehabilitación tecnológica para incrementar la producción mediante la habilitación de canales,

---

<sup>16</sup> Op, cit 4

drenes, estructuras y mejoramiento de la eficacia de las bombas de extracción (esta rehabilitación y modernización del *Pujal-Coy* conlleva la extracción de agua en el municipio de Ébano y Tamuín debido a la modernización del sistema de bombeo).

El proyecto Monterrey VI no considera dentro de su estudio de impacto ambiental los alcances de la modernización del *Pujal-Coy*, el que ha planeado su expansión y modernización desde 1979. La metodología sobre caudal ecológico mínimo presentada en la MIA determina que los sistemas ambientales no se verán afectados por la extracción de agua, pero no toma en consideración los impactos que la modernización del distrito supone para las comunidades y sistemas ambientales. Pese a esta falta de información el proyecto Monterrey VI asegura un caudal ecológico suficiente para el mantenimiento de la cuenca (SADM, 2012: 117) Así la estrategia de un desarrollo económico sustentable de la región Ébano-Tamuín se ve comprometida con el consecuente riesgo de generar descontento general en ambos municipios.

### **Consideraciones ambientales adicionales en torno a Monterrey VI**

A continuación se describe el contexto ambiental sobre el cual el proyecto Monterrey VI tiene injerencia:

Municipio de Pánuco, Veracruz. El municipio cuenta con sistemas ambientales complejos, un ejemplo claro es la zona ecológica “*Santuario del Loro Huasteco*”, declarada Área Natural Protegida (ANP) en 1999 (CONANP, 2001:964). Esta se caracteriza por estar dentro de una región ganadera, y la Coordinación General de Medio Ambiente del estado de Veracruz establece que se encuentra dentro de una zona de ganado extensivo. Por esta razón la zona protegida representa un fragmento de vegetación para la protección y refugio de fauna y flora silvestre (Universidad Veracruzana: 2008, No. 305) La probabilidad de que este tipo de sistemas ambientales resulten afectados por el proyecto Monterrey VI es desconocida ya que no consideran a esta ANP dentro de la planeación del proyecto.

Municipio de Ébano. El libro “*El Origen de las Condiciones de Acumulación de Hidrocarburos en los Campos de Ébano-Pánuco*” (Rodríguez Vivanco, 1953:25) documenta los primeros impactos ambientales significativos en la localidad. Este estudio geológico muestra que es en 1901 cuando se puso en marcha el primer pozo petrolero, alcanzando a finales de ese mismo año una producción de 44,000 barriles diarios. Sin embargo el autor de este libro nos dice que es

hasta 1904 cuando se extiende la perforación petrolera por toda la región pero de manera depredadora, pues las compañías extranjeras sólo basaban sus operaciones en maximizar la producción sin tener en consideración el contexto ambiental de la región (Rodríguez, 1953:9). En la actualidad el gobierno local contempla la inversión pública y privada para la extracción de petróleo como parte de la estrategia de desarrollo económico sustentable de la región dentro del plan de desarrollo municipal 2012-1015 (Plan de desarrollo municipal, 2012:40)<sup>17</sup>.

Este plan menciona que los recursos naturales de la localidad se encuentran degradados debido a que no se cuenta con planes de manejo por micro cuencas, por lo que las actividades agropecuarias se realizan sin consideraciones sobre la calidad de los suelos y de los sistemas hidrológicos. El factor contaminación del agua es identificado por este documento al referir que las aguas residuales no tratadas del municipio se vierten en canales y parcelas que finalmente llegan al río Pánuco (Consejo municipal rural sustentable Ébano, 2001:15).

Municipio del Tamuín, San Luis Potosí. Se destaca por ser parte de la ANP Reserva Biósfera de la Sierra del Abra Tanchipa (RBSAT), que se encuentra dentro de la región de la Huasteca, la cual sirve como corredor biológico entre los estados de Tamaulipas y San Luis Potosí. Esta reserva tiene 21, 464 ha, con un núcleo de 16, 758 ha, y fue decretada como ANP en 1994.

Los efectos negativos de actividades productivas por el cambio de uso del suelo de forestal a pastizales con fines de ganadería extensiva ha provocado la fragmentación del ecosistema<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> El municipio cuenta con un plan de desarrollo rural sustentable que menciona los siguientes sistemas lacustres bajo el territorio de Ébano:

- Laguna de Pez
- Laguna de Chajoy
- Laguna Seca
- Laguna iguala

<sup>18</sup> La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en su edición digital 2006 establece las características faunísticas y florísticas de esta ANP:

- Vegetación y flora

Se han registrado 231 especies de plantas vasculares pertenecientes a 192 géneros y 70 familias, distribuidas en las siguientes comunidades vegetales: selva baja subperennifolia, Selva mediana subperennifolia, Selva baja caducifolia, Encinar tropical, Palmar.

- Fauna rara y en peligro de extinción

Se han registrado 161 especies de vertebrados, de los cuales 30% son mamíferos, 51% aves, 13% reptiles y 5% anfibios.

En peligro de extinción, Jaguar (*Panthera onca*)(P), tigrillo (*Leopardus wiedii*)(P), ocelote (*L. pardalis*)(P), leoncillo (*Herpailurus yagouaroundi*)(P), puma (*Felis concolor*), víbora de cascabel.

Se observa que la riqueza de la biodiversidad de los sistemas ambientales cercanos al municipio del Tamuín es considerable, la disminución del caudal ecológico podría repercutir negativamente en ecosistemas que actualmente se encuentran en lucha por su sobrevivencia. La ANP de la Sierra Abra Tanchipa no cuenta con Unidades de Manejo Ambiental (UGA's) es decir, no se encuentran definidos los usos de suelo que regirán el desarrollo de la ANP, por lo que ésta se encuentra en estado de indefensión ante los intereses económicos de distintos actores económicos.

Tamaulipas. Se caracteriza por contar con un sistema de humedales tipo lacustre importante debido a su diversidad biológica. Los primeros dos, la laguna madre y la Tortuguera se consideran sitios de conservación por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR) (CONANP, 2013: 08:37 p.m. 03/07/13): Laguna Madre, Laguna La Tortuguera, Rancho Nuevo, Laguna la Pesca, laguna San Andrés, Laguna Pueblo Viejo Tamiahua, Laguna Champayan

Reserva de la Biósfera del Cielo. Es una de las principales reservas ambientales de Tamaulipas. La ANP ocupa 17,343 ha localizadas dentro del municipio de Llera sobre el cual pasa el acueducto del proyecto Monterrey VI. De acuerdo con la carta descriptiva de la CONABIO (Gómez, Pompa, et al, 2006:44) la ANP se caracteriza por contar con diversidad de vegetación como la siguiente: bosque tropical subcaducifolio, bosque mesófilo de montaña, bosque de Quercus, bosque de coníferas y matorral xerófilo. Otra particularidad de la carta descriptiva de la zona protegida es su fauna donde destaca el Jaguar.

Como se aprecia el contexto ambiental sobre el cual se desarrolla el proyecto Monterrey VI es de importancia por los servicios ecosistémicos que estos prestan a las comunidades.

## **EL PROYECTO MONTERREY VI COMO CASO DE ESTUDIO**

Como más adelante se menciona, la realización de este proyecto supone implicaciones ambientales y sociales relevantes, cuya magnitud compete, por lo menos, a cuatro entidades; Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz Ignacio de la Llave. Tanto los servicios ecosistémicos como las metas de desarrollo económico podrían enfrentar niveles no previstos de

---

Fauna rara, garza morena.

incertidumbre derivados de los efectos del trasvase en los sistemas ambientales y comunidades involucradas en los intereses del proyecto.

Se considera que Monterrey VI es un caso ilustrativo para realizar el análisis del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana previstos en los principales marcos jurídicos federales, así como para clarificar la interacción entre reglas, actores sociales y actores gubernamentales involucrados en el proceso de toma de decisiones concernientes a proyectos hidráulicos, como investigadores, asociaciones, activistas ambientales, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de diversas dependencias de la administración pública federal. Así mismo se busca también comprender las vías que toma la ciudadanía para acceder a dicho proceso.

### **Relevancia del tema**

Proyectos de la magnitud y características de Monterrey VI pueden implicar procesos verticales de toma de decisiones. Ante los intereses alrededor de este proyecto, el Estado puede ser susceptible de tomar acuerdos basado en los insumos de grupos representativos de intereses particulares y no de todos los involucrados en el proceso de decisión. En este proyecto cuyas dimensiones son considerables, la administración pública ambiental enfrenta el riesgo de ser rebasada, ya que es difícil argumentar aquí una representación más allá de los meros criterios racionalistas, que pueda estar basada en mecanismos participativos que cuenten con factores como accesibilidad, capacitación, diálogo, deliberación, debate, información, localidad, objetivos claros (Font, 2004; Ziccardi, 2004). Las reglas y ausencia de estos factores en la toma de decisiones de proyectos de infraestructura hidráulica, puede significar pérdidas de biodiversidad invaluable, devastación de recursos naturales y por ende comunidades condenadas a la marginación, al exilio y a la migración a las ciudades donde difícilmente encontrarán condiciones aceptables de calidad de vida

#### **a. Pregunta general de investigación**

¿Cuál es el impacto del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana previstos en los marcos legales federales ambientales relativos a proyectos de infraestructura hidráulica en la política pública ambiental?

## **b. Preguntas específicas de investigación**

¿Qué vías se utilizan para garantizar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la política ambiental y en los principales marcos jurídicos ambientales federales (LGEEPA y LAN) en torno a proyectos de infraestructura hidráulica como Monterrey VI?

¿De qué manera la intervención de la ciudadanía puede influir prácticamente para que se logren los objetivos delineados por los mecanismos?

## **c. Objetivos**

Objetivo general: Analizar el impacto del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en los principales marcos jurídicos y en la política ambiental federal, tomando como caso de estudio el proyecto Monterrey VI

Objetivos específicos:

- Analizar los mecanismos de participación ciudadana que integran la LGEEPA y la LAN junto con las reglas formales e informales de los mismos en la política ambiental federal instrumentada por Conagua y Semarnat
- Identificar mecanismos de participación ciudadana alternos a los planteados por la política pública ambiental
- Describir el impacto del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la política pública ambiental.

## **d. Justificación**

El análisis de las formas y efectos del acceso del ciudadano a mecanismos de participación pertenecientes a la administración pública ambiental es importante para poder entender la potencial existencia de otras vías no institucionales como único acceso del ciudadano a los procesos de toma de decisiones en torno a proyectos de política hidráulica de las características de Monterrey VI, donde éste se toma como referencia para estudiar las interacciones entre mecanismos de participación, actores sociales y gubernamentales. Por lo tanto la aportación de este trabajo se fundamenta en conocer las formas de participación ciudadana que puedan adoptar los mecanismos en leyes como la LGEEPA y la LAN; la aplicación de estos instrumentos dentro

de la política pública ambiental y los modos de interacción entre actores sociales y gubernamentales dentro del proceso de los mecanismos de participación ciudadana.

## **CAPÍTULO II. MARCO TEORICO-CONCEPTUAL-METODOLÓGICO**

### **La participación como elemento de legitimación de la administración pública**

Existe una evidencia teórica basta sobre la importancia que tiene para la administración pública el generar legitimidad en sus actos, pues la legitimación es un elemento fundamental para la estabilidad del sistema político. Diversos autores, como Max Weber, Jürgen Habermas, Starling Grover, Parsons entre otros abordan la problemática de la legitimación en relación con las decisiones de la administración pública.

Max Weber (Weber: 1922, 1-29) señala a la administración pública como una variable dependiente de los sistemas políticos y burocráticos. Para este autor la legitimación es cuestión de dominación, es decir, la legitimidad es materia de aplicación del marco jurídico como elemento de justificación de la dominación de la administración pública al ciudadano. Así el burócrata sólo aplica las leyes y reglamentos al ciudadano de manera objetiva, respetando los mandatos de los representantes del ciudadano (Bañón y Carrillo, 1997: 53)

Por su parte Habermas señala que el Estado interviene para evitar fallas del mercado. Mueve los problemas de orden económico al sistema político, lo que genera una desorganización administrativa (crisis de racionalidad) que puede llevar a la falta de legitimidad del sistema político, pues sus rendimientos no sólo son ineficaces sino que sus fallas pueden ser mayores que las fallas del mercado. En este sentido se entiende a la legitimidad como la eficacia de los rendimientos producidos por el sistema político (Habermas, 1975: 163)

Parsons ofrece una visión distinta. Esta es la legitimidad institucional como aquella integrada por un sistema de valores sociales, sobre la cual la legitimidad es abordada por la administración pública por medio de la identificación de sistemas de valores socialmente aceptados. (Parsons, 1982:35-39)

Rafael Bañón y Ernesto Carrillo identifican cuatro aspectos con sus respectivos valores que guían el comportamiento de la administración pública: estado democrático de derecho, bienestar social, comportamiento ético y métodos de gestión. Este último aspecto resulta interesante, pues no representa un enfoque rígido y cerrado de la función de la legitimación para la administración pública. Así, estos métodos de gestión integran la idea de la administración responsable y su

confluencia con valores como la receptividad, la flexibilidad, la competencia para manejar asuntos públicos, la participación, la responsabilidad y la honestidad (Bañón y Carrillo, 1967: 63). De esta manera se puede proceder a hacer un análisis y contrastar el grado de legitimidad institucional para diferentes tipos de administración pública, si bien no se mencionan valores como la cooperación y la colaboración, instituciones cruciales en la participación. En este sentido se puede ver a la participación como elemento de la política pública capaz de dotar de legitimación a las decisiones de la administración pública.

### **La participación ciudadana y sus diferentes concepciones**

La Comisión Intersecretarial Para La Transparencia Y El Combate a La Corrupción define a la participación ciudadana de la siguiente manera. (Comisión Intersecretarial para la transparencia y combate a la corrupción, 2008: 5)

*La participación ciudadana es la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan.*

Esta definición está incompleta, pues no refiere al tipo de decisiones; así mismo este concepto implica una afectación como activadora de la participación. Una visión más oportuna la aporta Cunill (1991-1997) al definir a la participación ciudadana como:

*“aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas”.*

Esta definición va más allá, pues señala a la participación como un atributo propio del ciudadano que se desenvuelve en un modelo democrático en busca de la construcción de una relación gobierno-sociedad, lo que implica una redistribución del poder social

Por su parte Pedro Salazar (2004: 46-53) hace mención de tres formas de entender a la participación a través de:

*1) la teoría económica elitista de la democracia shumpeteriana, que ha influenciado particularmente a la escuela del “public choice”, y según la cual la calidad de la democracia no está determinada por el grado de participación ciudadana, sino porque la mayoría de los que efectivamente participan, a partir de sus intereses individuales y egoístas, determinen quién decide por todos; 2) las teorías deliberativas inspiradas principalmente en el pensamiento de*

*Habermas, para quien el elemento central del proceso democrático es el procedimiento de la política deliberativa, el cual se funda el espíritu cooperativo del que son portadores los ciudadanos y que supone una existencia de una ciudadanía capaz de construir una opinión pública libre, propositiva e inteligente, culta, responsable, informada y dispuesta a participar en la deliberación y la adopción de decisiones; 3) las teorías constitucional/sustantivas según las cuales el ideal democrático y el ideal constitucional están estrechamente relacionados, al grado que los derechos fundamentales (libertad, políticos y sociales) constituyen una dimensión sustantiva de la democracia, cuyo valor radica en la defensa de los derechos fundamentales y sus garantías, pero que devalúa la importancia de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas.*

La segunda forma de participación es la que se acerca más a los intereses de este trabajo, pues va más allá de un modelo rígido donde el comportamiento del individuo es reducido y limitado a supuestos egoístas-racionalistas que determinan su influencia en distintos temas. Como se observa esta forma de participación reconoce elementos como el valor de la cooperación intrínseco en el individuo que le permite participar de manera deliberativa con mayor debate.

### **Participación ciudadana y social. Principales diferencias**

Para efectos de esta investigación se hace imprescindible establecer las principales diferencias entre participación ciudadana y social. Por un lado, Alicia Ziccardi (Ziccardi, 1998: 29) afirma que la participación social se basa en la asociación de individuos para lograr determinados objetivos. Por su parte, Eric Mollard, Sergio Vargas y Philippus Wester señalan que la participación social se da a través de organizaciones oficiales donde la voz de la gente es tomada en cuenta como decisiones colectivas sobre un tema en específico. Estos autores definen a la participación social como una negociación social más o menos abierta con algo de transparencia en la toma de decisiones públicas. En este tipo de participación la legitimación de las decisiones se da por el grado de representación de la voz de la gente en organizaciones oficiales (2010:115).

Es muy probable que en países con una democracia incipiente el proceso de participación se base sólo en el consenso de organizaciones estructuradas en un sistema de reglas que representan sólo cierto tipo de intereses, los cuales determinan condiciones y criterios de participación, lo que generaría una legitimación manipulada o aparente por parte de la administración pública.

Por su parte la participación ciudadana se refiere a la relación entre individuos y Estado, aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales. Otra característica distintiva de la participación ciudadana con la social es que la primera gravita en el ámbito de lo local, pues es en este contexto donde el ciudadano tiene contacto directo con sus responsabilidades y derechos así como una mayor oportunidad de ejercer una participación efectiva. (Ziccardi, 1998: 29).

Lo anterior supone que la participación ciudadana puede tener una mayor eficacia al momento de influir en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos de política pública ambiental, principalmente porque su campo de acción reside en el ámbito local donde el ciudadano es conocedor de su contexto físico y social.

Sin embargo, Ziccardi señala retos específicos para la participación ciudadana en América latina, pues ésta es un indicador de baja calidad democrática por motivo de la excesiva burocratización y alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones (Ziccardi, 1998: 30)

A pesar de la baja calidad de la participación ciudadana en AL, Edgardo Buscaglia, en su libro “Vacíos de Poder” (2013:25) muestra que países como Brasil, Chile y Colombia han sido capaces en los últimos años de construir nuevas concertaciones y acuerdos políticos socialmente legitimados, donde se atacaron problemas como la corrupción política y la reconstrucción del tejido social. El autor señala que en Brasil, a raíz de acuerdos directos con la ciudadanía, no sólo ha logrado detener el incremento de la delincuencia, sino que ésta se encuentra en retroceso.

El caso de Chile es relevante para esta investigación, pues representa la desaprobación de un proyecto hidroeléctrico<sup>19</sup> de la empresa HidroAysén basada en 34 reclamaciones<sup>20</sup> de comunidades, ciudadanos y grupos ambientalistas (El País, 2014). El proyecto contó desde el inicio con el rechazo abierto de la ciudadanía manifestado de diversas formas<sup>21</sup>, lo que provocó que la administración pública lo cancelara, principalmente por la inexistencia de un plan de reubicación de 39 familias afectadas por las inundaciones de los valles, falta de evaluación del impacto hidrológico, así como la ausencia de estudios de impacto sobre la fauna silvestre.

---

<sup>19</sup> El proyecto consistía en la construcción de cinco presas en la región de Aysén, en la localidad de Coyhaique, con una inversión de 3,200 millones de dólares, el cual aportaría 2, 750 megavatios para abastecer al centro y sur de Chile en un área de inundación estimada de 5, 910 hectáreas.

<sup>20</sup> Es importante señalar que estas peticiones, tanto de grupos ambientalistas como de ciudadanos, fueron atendidas en una sola reunión por el entonces presidente Sebastián Piñera.

<sup>21</sup> El rechazo se manifestó en las calles de Chile con el lema “Patagonia sin represas” el cual estuvo presente en carros y camisetas.

Los ejemplos antes descritos manifiestan que la participación ciudadana provee legitimidad a las decisiones de la administración pública en materia medioambiental.

### **Identificación de elementos y mecanismos de participación ciudadana**

Del análisis de la literatura se identifican los siguientes mecanismos de participación ciudadana (Ziccardi, 2004: 265)

- Consulta: medios para conocer la opinión del ciudadano respecto a algún tema, por ejemplo, las encuestas
- De diseño de políticas sociales: éstos se basan en la consulta a grupos de especialistas o de interés sobre alguna problemática en específico
- De diseño, aplicación y monitoreo: basadas en la planeación participativa o presupuesto participativo<sup>6</sup>

Cada mecanismo contiene factores como la *accesibilidad*, es decir poner los instrumentos al alcance de todos aquellos que se sientan con las condiciones y capacidades para participar sin tener que ser un mecanismo obligatorio. *localidad*, entendida como la representatividad en el instrumento de la sociedad local. *Diseño*, implica que el instrumento se realice bajo un diseño regional. *Diálogo, debate, deliberación*, estos componentes se refieren al diálogo cara a cara entre los distintos actores que genera cierta reflexión sobre un tema determinado. *Capacitación y difusión*, formas que gravitan en la información en donde ésta se comparte y discute. *Objetivos claros*, éstos son necesarios para evitar mayores costos de transacción a la ciudadanía y así evitar su indiferencia ante la participación en un determinado mecanismo. (Ziccardi, 2004; Font, 2004; Canto, 2005; Collado 2008)

### **LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL**

La importancia de la metodología del análisis institucional radica en la perspectiva con cual las problemáticas sobre el desgaste y sobreexplotación de los recursos naturales son abordadas, esto es bajo el enfoque del comportamiento humano. Este análisis otorga un papel fundamental al comportamiento de las personas según el juego de reglas con que cuentan en su entorno, así como los diferentes niveles de organización social e intereses cuya interacción presenta opciones guidoras de la actuación de los actores frente a determinadas situaciones (Fucayama Francis, 1999: 201).

La idea de aplicar el análisis institucional es proveer una metodología flexible y adaptable a situaciones e intereses propios de la política pública, que contemple diversas dinámicas, contextos, reglas y entornos de diversos grupos sociales cuyo análisis arroje más que predicciones cambios en las interacciones entre actores que promuevan la distribución de beneficios. Este análisis propuesto no encasilla las elecciones de los actores a supuestos estáticos-mecánicos que dependen en gran medida de la información con la que se cuenta, como la relación entre costo y producción, consumo e ingresos, oferta y demanda donde se infiere que actores como el gobierno e iniciativa privada son los adecuados para gestionar, administrar y controlar situaciones como el acceso y uso de recursos naturales como el agua. (Ostrom, Burger et al, 1999: 278- 279) (Martinussen John, 1997: 156-160) La importancia de esta metodología se concentra en el reconocimiento y entendimiento de que la gente recurre a normas y reglas para simplificar sus decisiones. Es decir, la gente atiende a distintos grupos de reglas y normas las cuales representan intereses, beneficios e incentivos, donde cabe la posibilidad de estructurarlos en interacciones basadas en la negociación y cooperación. (Fucayama Francis, 1999: 195-203) Esta metodología basa su análisis en situaciones relativas a recursos de uso común donde existen oportunidades y limitantes para el conflicto, la negociación y cooperación. Los esfuerzos se centran en encontrar cambios en grupos de reglas o normas que sean capaces de representar los intereses de los actores envueltos en la dinámica de las transacciones relativas a estos recursos y por lo tanto lograr que éstos sean utilizados de manera que propicien interacciones basadas en la cooperación recíproca donde se privilegia la conservación de los recursos naturales (Ostrom, 2008: 1-5)

Para la metodología del análisis institucional la principal unidad de análisis son las interacciones o instituciones<sup>22</sup> que se dan en sistemas integrados por las reglas de un lugar determinado, junto con derechos de propiedad tradicionales, locales o cotidianos y derechos de propiedad formales prescritos por leyes, así como el papel de los distintos actores involucrados, a los cuales las instituciones les generan incentivos con los que se enfrentan y eligen (Cortés Lara, 2011: 79)

Es oportuno considerar esta metodología para los fines de esta investigación, pues permite determinar el impacto del funcionamiento de las instituciones en sistemas como la política pública ambiental relativa a proyectos hidráulicos, lo que ayuda a sugerir cambios institucionales

---

<sup>22</sup> Las instituciones son una red ordenada de relaciones o conexiones entre gente que definen sus derechos, su exposición de derechos ante otros, sus privilegios y sus responsabilidades.

que aporten beneficios y representen los intereses de los actores involucrados en el uso de recursos naturales como el agua.

Otro aspecto interesante es que esta metodología muestra, por un lado, las oportunidades, limitantes, derechos de propiedad y beneficios que un determinado grupo de reglas otorga a cierto tipo y grupo de actores. Por otro, muestra el nivel de reglas que el actor puede elegir. (Schmid Alan, 2004: 1). Así, este análisis permite conocer de qué manera y a través de qué instituciones se benefician ciertos intereses, es decir, se expone al actor cuáles instituciones o interacciones sirven sus intereses y propósitos particulares (Schmid Alan, 2004: 11)

La aplicación de esta metodología se basa en el esquema S-E-F. Esto es el establecimiento de una situación determinada (*Situación*) las conexiones de sus interacciones o instituciones (*Estructura*) con las cuales se establecen vínculos con fuentes de interdependencia típica y el funcionamiento de estas instituciones junto con el impacto que producen (*Funcionamiento*).

Allan Schmid, en su libro llamado “*Institutional and behavioral Economics*”, explica este esquema. Primero se debe entender que las variables independientes son las instituciones alternativas, es decir, las reglas formales e informales, junto con las interacciones y fuentes de interdependencia<sup>23</sup> que ocurren entre las reglas y actores. Así la *Situación* se refiere a las características inherentes del bien o servicio a analizar, junto con las fuentes de interdependencia. En cuanto a la *Estructura* se refiere a las interacciones entre reglas y derechos de propiedad, bien formales o informales referentes a la *Situación*. El *Funcionamiento* es atribuido a la generación de preguntas simples como *quién obtiene qué* dadas las interacciones entre instituciones alternativas, actores, fuentes de interdependencias y las características inherentes a los bienes o servicios dispuestos a analizar (Schmid Allan: 2004, 12-20)

Para efectos prácticos de la aplicación de esta metodología se presenta en la tabla 1, en el anexo tres

---

<sup>23</sup> Allan Schmid identifica a las fuentes de interdependencia como condiciones dadas debido a la naturaleza del bien o servicio. Así se presenta incompatibilidad en el uso, costos de exclusión, economías de escala, costos de transacción, etc.

## **e. HIPÓTESIS**

General o central: El impacto de los mecanismos de participación ciudadana previstos en los marcos legislativos ambientales y en sus instrumentos de política pública a nivel federal, puede generar impactos sociales, económicos, políticos y ambientales negativos en el bienestar de las comunidades y de su entorno natural.

Alternativa: Los juicios legales y movimientos sociales son los únicos mecanismos en los cuales actores sociales como comunidades y ciudadanos encuentran mayores oportunidades y alternativas para que sus intereses influyan en las decisiones en torno a proyectos hidráulicos.

## **CAPÍTULO III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

Con el objetivo de abordar preguntas de investigación, objetivos e hipótesis se procedió a realizar un diseño metodológico no experimental transversal a través de entrevistas a profundidad y semiestructuradas. Con esta idea se seleccionaron actores sociales y gubernamentales clave.

Por un lado se prepararon entrevistas a profundidad diferenciadas en su diseño, pues se dirigen a distintos tipos de actores sociales. Así se buscan a actores sociales con experiencias concretas relacionadas con la participación social en la administración pública federal en torno a proyectos hidráulicos, y que a su vez contaran con experiencias, conocimientos técnicos o prácticos relativos al Monterrey VI. Lo que se busca de estas entrevistas es obtener distintos tipos de implicaciones relacionadas con la pertinencia de proyectos hidráulicos. (Anexo 1)

A su vez se diseñan entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores gubernamentales relacionados directamente con los mecanismos de participación social como los Consejos de Cuenca de la Conagua, la consulta pública y Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable, estos últimos de la Semarnat. (Anexo 2)

Parte elemental de este diseño metodológico contempló los marcos legales relativos a la participación ciudadana sobre proyectos hidráulicos como la LGEEPA y LAN, así como acuerdos, convenios y reglamentos que regulan las actividades y funciones de los mecanismos de participación ciudadana en la política pública ambiental.

De esta manera, y a través de la aplicación de la metodología del análisis institucional, se pretende obtener el impacto en la política pública ambiental producidos por las dinámicas e interacciones de las reglas formales e informales propias de la consulta pública derivada de las

Manifestaciones de Impacto Ambiental relativas a proyectos hidráulicos, de los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de la Semarnat y de los Consejos de Cuenca de la Conagua.

### **Actores sociales**

- Ing. Rafael Benavides, presidente del Colegio Mexicano de Ingenieros y Arquitectos de Tampico
- Lic. Aroa de la Fuente. Organización de la Sociedad Civil. “*FUNDAR*”
- Dra. Beatriz Beristáin. Integrante de perspectiva de género del CCDS núcleo Xalapa, Veracruz
- Dr. Daniel Butruille. Organización de la Sociedad Civil “*Evolución Mexicana*”. Monterrey, Nuevo León.
- Dr. Gerardo Alatorre. Organización de la Sociedad Civil “*La Vida*”. Veracruz.
- Lic. Mireya Méndez, integrante de la asociación privada Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza miembro activo del CCDS y de los Consejos de la CONANP núcleo Veracruz.
- Dr. Martín Bremer, activista ambiental. Monterrey Nuevo León.
- Dr. Oscar Monroy Hermosillo, presidente del organismo auxiliar de los ríos Amecameca. México DF.
- Ing. Cosijoopi Montero. Organización de la Sociedad Civil. “*Reforestación Extrema*”. Monterrey, Nuevo León
- Lic. Andrea Cemi. Abogado ambiental del Centro Mexicano de Derecho Ambiental. México DF.
- Dr. Rodolfo Garza. Activista ambiental sobre proyectos de gestión del agua. Saltillo, Coahuila.

### **Actores gubernamentales**

- Biólogo. Rodolfo Nájera. Encargado del departamento de educación ambiental y consejero técnico del CCDS de la Semarnat Monterrey.
- Ing. Luis Verduzco. Coordinador del consejo de cuenca río Bravo
- Ing. Luis Treviño. Director del consejo de cuenca río Bravo

- Ing. David Cortes. Técnico de la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental de San Luis, Potosí.

La herramienta que se utiliza para el tratamiento de las reglas formales e informales dentro de los mecanismos de participación es el método de análisis institucional basado en la teoría de Allan Schmid, la cual a continuación se desarrolla.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS HIDRÁULICOS: LA PERSPECTIVA DE ACTORES SOCIALES Y GUBERNAMENTALES**

### **Perspectiva de los actores sociales**

Investigadores con experiencias directas en los consejos de Semarnat y Conagua (Monroy Hermosillo, entrevista, 2014; Beatriz Beristaín, entrevista, 2014; Alatorre Gerardo, entrevista 2014) organizaciones de la sociedad civil, activistas ambientales (Butruille Daniel, entrevista, 2014; Montero Cosijoopii, entrevista, 2014; Méndez Mireya, entrevista, 2014; Garza Rodolfo, entrevista, 2014; Cemi Andrea, entrevista, 2014; Bremer Martin, entrevista, 2014; De la Fuente Aroa, entrevista, 2014; Benavides Rafael, entrevista, 2014) exponen sus consideraciones sobre la participación social en la política pública ambiental las cuales se dividen en dos aspectos. El primero refiere al papel del ciudadano respecto a su participación en el sector público ambiental, la segunda atiende el papel de la administración pública ambiental respecto a la participación ciudadana.

Para activistas ambientales y organizaciones de la sociedad civil los ciudadanos de la zona metropolitana de Monterrey son apáticos y pasivos respecto a temas de interés general como el medio ambiente, ya que estas temáticas no les generan interés. Esto porque el ciudadano no relaciona el medioambiente con su bien estar económico, social y emocional, por lo que no ven necesario ocupar espacios de participación en la política pública ambiental, situación que permite que estos espacios sean ocupados por grupos cuyos intereses no son precisamente los de bien estar social. Este aspecto contrasta con la necesidad participativa que los actores sociales ven, pues piensan que es preciso que el ciudadano ocupe y exija a las autoridades mecanismos de control, monitoreo e información con manifestaciones claras de poder de decisión.

Por otro lado los entrevistados afirman que la administración pública ambiental debe tener contacto directo con las localidades con la finalidad de construir una visión diagnóstica de las problemáticas ambientales de la región, lo que implica que se pase a un modelo de participación por microcuenca capaz de recoger este tipo de problemáticas.

### **Perspectiva de los actores gubernamentales**

El consejero técnico de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y encargado del departamento de educación ambiental en Monterrey (Nájera Rodolfo, entrevista, 2014) apunta que la participación ciudadana es fundamental para llegar a acuerdos y para el cumplimiento de la normatividad vigente, pues sólo así es como se pueden autorizar los proyectos hidráulicos.

Por su parte para el coordinador del consejo de cuenca río Bravo (Verduzco Luis, entrevista, 2014) la población local es el sector más adecuado para determinar la situación de su región y su problemática. Por esta razón el funcionario expone que los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares cuentan con representantes de todos los usos.

El coordinador de los consejos de cuenca duda sobre la existencia de sectores afectados por proyectos hidráulicos, pues señala, si acaso existen, los afectados dan sus puntos de vista, ya que este tipo de proyectos busca beneficiar a una mayor cantidad de personas.

Este mismo actor indica que los consejos y sus órganos auxiliares no se pueden convertir en un coto de poder, pues la ley debe estar por en sima de éstos, pronostica que tal vez en 10 o 15 años los consejos se revistan con decisiones de carácter vinculante.

Sin embargo el director del mismo consejo cuenca (Treviño Luis, entrevista, 2014) estipula que en cuanto al papel de la ciudadanía respectivo a las decisiones sobre proyectos hidráulicos es sólo como juzgador del proyecto.

Los actores sociales y gubernamentales tienen ideas contrapuestas al papel del ciudadano en la política pública ambiental. Mientras los actores sociales demandan poder y espacios más amplios de participación, los actores gubernamentales se expresan cautos, pues consideran al ciudadano como espectador de las decisiones en torno al desarrollo de proyectos hidráulicos

## **El Proyecto Monterrey VI desde la perspectiva de los actores sociales y gubernamentales**

Desde la perspectiva de los actores sociales<sup>24</sup> el caso del Proyecto Monterrey VI promovido por Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey I.P contiene omisiones de carácter social, como son la ausencia de información accesible<sup>25</sup> a la población que le permita formarse una idea de su significado, así como ausencia de conocimiento de la diversidad de intereses económicos, sociales y ambientales que giran sobre el recurso hídrico extraído.<sup>26</sup> Esta situación ha generado que organizaciones de la sociedad civil regiomontana, veracruzana y tamaulipeca, así como una variedad de científicos y activistas ambientales interpreten este proyecto hidráulico como una obra innecesaria, concebida sólo mediante análisis simplistas de costo beneficio<sup>27</sup> (Monroy Hermosillo, entrevista, 2014) que no atiende impactos medioambientales y sociales. La razón para estos actores sociales, es que el proyecto implica la disminución de la calidad de vida de los habitantes de las regiones de Tamaulipas, San Luís Potosí y Veracruz, los que de antemano padecen un escaso desarrollo económico, y porque olvida su misma legitimidad economicista al condenar a las finanzas del estado de Nuevo León a un endeudamiento dramático y de largo plazo. En suma, diversos especialistas entrevistados cuestionan el principal objetivo del agua trasvasada. (Garza Rodolfo, entrevista, 2014)<sup>28</sup>

Asimismo, el proyecto Monterrey VI contiene deficiencias propias de la naturaleza de las manifestaciones de impacto ambiental sancionadas por la administración pública ambiental y regulada por la LGEEPA. Dichas carencias forman parte del resto de este extracto de entrevistas.

---

<sup>24</sup> Se refiere a actores sociales a personas, grupos, organizaciones o instituciones que no pertenecen a algún sector del gobierno

<sup>25</sup> Se refiere a estudios relativos cuando menos sobre cambio climático, tratamiento y calidad del recurso hídrico trasvasado. Sobre todo que la información que se exponga esté al alcance del entendimiento del ciudadano, con un lenguaje sencillo, pero claro, para que la población pueda interpretar las razones del proyecto.

<sup>26</sup> Esto es el caso de las extracciones que se hacen para regar los ingenios de azúcar de la zona de Tampico y la que hace el acueducto que transporta agua a Querétaro, así como los usos de agricultura de subsistencia, entre otros.

<sup>27</sup> El Dr. Oscar Monroy Hermosillo, presidente del órgano auxiliar del consejo de cuenca del valle de México, señala que durante un taller de periodismo científico celebrado en Monterrey en el 2009 se exhibió que la cantidad de extracción de agua se concibió sólo por criterios de ingeniería económica, sin contemplar costos medioambientales, donde la Conagua apuntó que se necesitaban 1.6 metros cúbicos por segundo, pero que costaba lo mismo traer esa cantidad que 5 metros cúbicos por segundo.

<sup>28</sup> El Dr. Rodolfo Garza (activista ambiental) señala que el agua que traerá es muy probable que el agua que traiga el Monterrey VI no sea para uso público urbano, sino para la explotación de los yacimiento de gas shale en la cuenca de Burgos

Desde la perspectiva de los funcionarios públicos de Semarnat<sup>29</sup> y Conagua en Nuevo León este proyecto traerá beneficios al AMM, los que no implican ningún impacto ambiental, social o económico para ninguna cuenca por varias razones.

La primera indica que el recurso hídrico que se extraerá es un excedente que arroja el río Pánuco en el Golfo de México y por lo tanto es agua que no tiene ningún uso, que se desperdicia, por lo que Monterrey la puede utilizar sin causar impactos en el caudal ecológico. La segunda alude a que la mayor parte del trazado del proyecto pasará por carreteras federales, así el único impacto significativo sería el cambio de uso de suelo. Para estos actores el proyecto no ha sido cuestionado porque en Nuevo León no hay quien se oponga a los beneficios de traer agua.

### **El tratamiento del Proyecto Monterrey VI en los mecanismos de participación de Semarnat y Conagua**

Las características de Monterrey VI fueron expuestas únicamente en una sesión del consejo de desarrollo sustentable de Monterrey por parte del director de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de Nuevo León. En la sesión sobre el proyecto sólo se le describió; no se debatió ni discutió aspecto alguno más que cuestiones técnicas por parte de los consejeros<sup>30</sup>.

A pesar de la presión de diferentes miembros de la academia por discutir el proyecto en los consejos de Veracruz y Xalapa, eso no fue posible debido a que Semarnat argumentó que el proyecto no era competencia de las regiones representadas por estos consejos.

En el Consejo de Cuenca río Bravo no se ha tocado el tema de Monterrey VI, pese a que el organismo operador promovente del proyecto, SADM, cuenta con una vocalía en el consejo. El Ing. Luis Verduzco, coordinador del Consejo de Cuenca en Nuevo León expresó su interés por el proyecto. Para él el principal motivo por el cual no se ha tocado el tema es porque no ha sido propuesto por nadie, ni por la ciudadanía. Por su parte el Ing. Luis Treviño director del Consejo de Cuenca de la misma entidad justifica que el proyecto no se ha tratado porque no hay nadie que lo cuestione, pues el proyecto cumple con todos los requisitos marcados por la ley

---

<sup>29</sup> Biólogo Rodolfo Nájera. Secretario técnico del Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable Núcleo Nuevo León.

<sup>30</sup> Décimo sexta sesión ordinaria del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del núcleo Nuevo León. Período 2011-2014. 12/03/2013.

El tratamiento administrativo que se le dio a Monterrey VI fue confuso y ambiguo debido a que la Semarnat lo considera un proyecto presidencial responsabilidad de la Conagua. Sin embargo en ésta no se trató el proyecto por parte de los consejos de cuenca, dejando en manos de Semarnat la evaluación de impacto ambiental y el proceso participativo. Cabe destacar que el documento sobre este proceso exhibe la ausencia de críticas o debate relacionado con el proyecto.

## **El proceso de evaluación del impacto ambiental relativo al Proyecto Monterrey VI.**

Contextualizar este proyecto es interesante, pues aclara la dinámica legal de la administración pública ambiental cuando de evaluar proyectos de tipo hidráulico se trata. Por lo tanto se presenta una breve descripción del Proyecto Monterrey V, y un análisis legal<sup>31</sup> de las resoluciones administrativas en materia de impacto ambiental que la Semarnat sancionó sobre los proyectos de nombre: Monterrey VI Tampaón-Cerro Prieto y Monterrey VI<sup>32</sup>.

El primero constó de un anillo de transferencia para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento de los municipios de Cadereyta, Juárez, Pesquería, Apodaca, Zuazua, Ciénega de Flores, Salinas Victoria, El Carmen, García, Escobedo y Abasolo.

Monterrey V significó una inversión de tres mil millones de pesos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BANOBRAS con efectos de desarrollo social y calidad de vida, pues es considerado como proyecto estratégico por el gobierno de Nuevo León (Acciones y proyectos estratégicos del 2010, 2010:4). Este proyecto amplía en 50% la capacidad de tratamiento y de distribución de agua potable de 3Mts cúbicos/segundo a 5Mts cúbicos/segundo. Monterrey V habilita infraestructura necesaria para el gasto que podría proporcionar el Monterrey VI.

El proyecto Tampaón-Cerro Prieto representa el primer intento de SADM y el gobierno de Nuevo León por transferir agua al AMM a través de un acueducto con una capacidad de extracción de 6 metros cúbicos por segundo.

---

<sup>31</sup> Se contempló los EIA presentados por SADM junto con las resoluciones administrativas respectivas que sancionó la Semarnat.

<sup>32</sup> Primer intento de SADM y el gobierno de Nuevo León por extraer agua del río Tampaón en San Luís Potosí.

El 12 de agosto del 2011 se inició el procedimiento administrativo de la evaluación de impacto ambiental en modalidad regional, llamado proyecto Monterrey VI Tampaón-Cerro Prieto promovido por SADM ante la Semarnat en la entidad del Distrito Federal.

La Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto fue evaluada por la Semarnat<sup>33</sup> en la resolución administrativa respectiva, la cual prescribe serias deficiencias en la información contenidas en la misma, propuesta por SADM.

### **Deficiencias de representación social**

- El proyecto no contó con respaldo social. Omitió la realización de una consulta pública debido a la falta de solicitud de la misma por parte de los afectados, esto con fundamento en el artículo 40 del reglamento de la ley en materia de impacto ambiental.
- A su vez omite las consecuencias que la extracción de agua del Tampaón puede traer a comunidades río arriba y abajo respecto a los humedales de la desembocadura del río.
- 

### **Deficiencias en la fundamentación legal**

- Este habla sobre la falta de vinculación de las actividades propuestas en el proyecto con los ordenamientos ecológicos del territorio pertenecientes a diferentes Áreas Naturales Protegidas (ANP's) por las que atraviesa el proyecto.
- Tampoco realiza un análisis sobre cómo se dará cumplimiento a los requerimientos de las Normas Oficiales Mexicanas en cuanto a la construcción y operación del proyecto se refiere.
- A su vez el proyecto no tomó en cuenta la declaratoria la protección del Matorral Espinoso Tamaulipeco (Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Cuenca de Burgos: 2012, 42) vegetación propia de la región donde pasa el proyecto.
- Tampoco se vinculó el proyecto con los planes de desarrollo estatal y municipal de Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz Ignacio de la Llave.
- A sí mismo no se vinculó el proyecto con los criterios de humedal RAMSAR<sup>34</sup> “Baño de San Ignacio del municipio de Linares Nuevo León.

---

<sup>33</sup> Semarnat. México DF. Expediente: 09/MG-0868/12/11. Número de registro ambiental SAD3L1900511

<sup>34</sup> Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional

### **Deficiencias de tipo Ambiental**

- No define el sistema ambiental regional donde tiene incidencia el proyecto. Esta ausencia de delimitación del sistema ambiental motiva que la autoridad considere que la identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales del proyecto son ilógicos e incoherentes.
- Falta de un análisis y descripción de la cuenca hidrológica del Tampaón, lo que originó un abordaje deficitario del análisis del caudal ecológico.
- Ausencia de un análisis sobre el deterioro que el proyecto pueda causar en el sistema ambiental regional
- Falta de descripción y análisis de la dinámica de los factores de flora y fauna en el sistema ambiental regional
- A raíz de la inexistencia de un análisis riguroso del sistema ambiental regional, la Semarnat considera que la identificación, mitigación y pronóstico de impactos que pudiera causar el proyecto no son adecuados, ya que incumplen con lo dispuesto en el artículo 13 fracción VI del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental.
- Falta de un escenario presente que describa el sistema ambiental regional sin el proyecto, para que sirva como punto de partida de los pronósticos ambientales regionales.

### **Deficiencias de delimitación geográfica**

- El proyecto no especifica la localización del punto de extracción.
- Ausencia de una delimitación y descripción del área de influencia. El proyecto se limita a acotar el área de influencia a los puntos de extracción, bombeo y de subestaciones.

Dado el análisis de la evaluación de impacto ambiental que realizó SADM promovente del proyecto Monterrey VI Tampaón-Cerro Prieto, la Semarnat a través del departamento de evaluación, la DGIRA, resolvió negar la autorización solicitada.

Sin embargo el 11 de septiembre de 2012 se promovió la manifestación de impacto ambiental modalidad regional llamada Proyecto Monterrey VI ante la Semarnat en la entidad del Distrito Federal<sup>35</sup>.

A diferencia del Proyecto Monterrey VI Tamaón-Cerro Prieto, éste resolvió los vacíos sociales, legales, ambientales y geográficos que fueron señalados en la MIA de Tamaón-Cerro Prieto. por lo que a continuación se presenta la información que subsanó Monterrey VI.

### **Deficiencias de representación social**

- A diferencia de Tamaón-Cerro Prieto, Monterrey VI sólo notificó a la Comisión Natural de Áreas Protegidas (CONANP), a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos (DGGFS), a la Dirección General de Política e Integración Regional y Sectorial de la Semarnat (DGP AIRS), a la Dirección General de Vida Silvestre de la Semarnat (DGVS) y a los gobiernos de los estados de Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y a la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Semarnat no incluyó las opiniones de las comunidades donde el proyecto tiene serias incidencias, con fundamento en el artículo 24 del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental (Resolutivo Semarnat: 2012, 35)
- Ausencia de consulta pública. Tampoco este proyecto fue consultado con la ciudadanía, esto fundamentado en el artículo 40 del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental. Esta omisión llama la atención, pues el resolutivo señala que no se procedió con la consulta pública porque no recibió opiniones y comentarios de miembros de comunidades afectadas; no obstante no notificaron a éstas.
- El proyecto manifiesta que no afectará a los usos comprometidos, que desde su perspectiva son los contemplados por el REPDA<sup>36</sup> y los usos derivados del decreto de derogación de la veda. Esta situación genera incertidumbre debido a que los municipios desconocen las pretensiones del proyecto. A su vez la MIA-R respectiva no identifica y

---

<sup>35</sup> Semarnat. México DF. Expediente: NUM. 09/MG-2194/07/12. Número de registro ambiental SADS61903311

<sup>36</sup> El resolutivo muestra que los compromisos ascienden a 404 Mm3.REPDA, Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) el cual otorga seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes; salvaguardando los derechos inscritos y vigilando que toda persona tenga derecho a que se le muestren los asientos registrales y obtener constancia de los mismos.

analiza los usos derivados de del decreto de derogación (MIA Proyecto Monterrey VI: 2012)

### **Deficiencias de fundamentación legal**

- Para subsanar la falta de vinculación con ordenamientos ecológicos del territorio y planes de manejo de ANP's que se encuentran de la zona del proyecto<sup>37</sup>, la MIA propuesta por SADM arguye que el proyecto no pasa por estas ANP's, por lo que los planes de manejo no les son vinculantes. Para esto la resolución administrativa de la MIA-R alega que parte de la zona que atraviesa el proyecto está regulada por el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Cuenca de Burgos (POERCB)<sup>38</sup>. Este programa contiene una política ambiental de protección, por lo que la autoridad dictaminó que existe un conflicto de tipo protección/aprovechamiento, donde menciona las unidades de gestión ambiental donde se ubica el proyecto.

Sin embargo la misma autoridad estipula que no se comprueba ninguna contravención con los criterios ecológicos, de cambio de uso de suelo y de políticas ambientales (Resolución administrativa Proyecto Monterrey VI, Semarnat: 2012, 7) del POERCB, pues la realización del proyecto está condicionada a la autorización en materia de impacto ambiental.

Cabe decir que dicho argumento carece de lógica y coherencia, pues si bien se detectó conflicto de orden Protección/aprovechamiento y aún así no se identificó contravención alguna, la autoridad ni siquiera establece medidas de precaución que aborden el mencionado conflicto.

- El aspecto de vinculación del proyecto con planes de desarrollo urbano municipal y estatal fue cubierto, pero con fuertes suposiciones que acotan la concepción misma de los planes de desarrollo urbano. (MIA Monterrey VI: 2012, 85) La principal suposición que hace Monterrey VI al considerarse como generador de trabajo<sup>39</sup>, coincide con uno de los ejes rectores de estos planes el cual es “creación de fuente de empleos para los habitantes de los municipios”. Entre otras cosas la MIA-R de SADM no analiza las implicaciones

---

<sup>37</sup> Se refiere principalmente a los planes de manejo establecidos por la reserva de la biósfera “Sierra Tamaulipas”

<sup>38</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 2012.

<sup>39</sup> Omite el proyecto detalles importantes sobre el trabajo que pretende generar, si serán temporales o qué tipo de recurso humano requerirían.

del proyecto en los planes de desarrollo urbano y económico. Por su parte la autoridad se limita a comentar en su resolución administrativa que el proyecto no contraviene ningún plan de desarrollo, programa de ordenamiento territorial y declaratorias de áreas naturales protegidas, pero no detalla mediante un análisis riguroso las interacciones que tendría el proyecto con los elementos de estos planes y programas.

### **Deficiencias ambientales**

- El principal factor motivo del proyecto es el agua. Así la MIA-R menciona que Monterrey VI hará uso del agua del río Pánuco, a unos metros de la estación hidrométrica Las Adjuntas, en el municipio de Ébano, San Luis Potosí. Por lo tanto la MIA-R y la resolución administrativa alegan que la calidad del agua a extraer es buena y por lo tanto no habrá daños a los cuerpos de agua receptores. Sin embargo no se mencionan ríos cuya calidad de agua sea baja y desemboquen en tributarios del Pánuco, como es el caso de la cuenca hidrológica del Río Amajac. De acuerdo a un estudio titulado “Ordenación de Recursos Hídricos del Río Amajac (subcuenca del Pánuco) relación socioeconómica y ambientales en el Estado de Hidalgo”, se concluye que el río Amajac se encuentra seriamente contaminado, presentando niveles de eutrofización del 100%, niveles de DQO, DBO y SST alarmantes, así como contaminación térmica la que impide la solubilidad del oxígeno en el cuerpo de agua. Es relevante el estado de la cuenca Amajac para Monterrey VI porque ésta se conecta con el río Moctezuma, tributario del Pánuco (Álvarez, Panta et al: 2008, 24-30)

Por lo que se aprecia de la resolución administrativa, la autoridad no demandó del promovente estudios más exhaustivos que probaran que efectivamente la calidad del río Pánuco es de buena calidad y por lo tanto los daños ambientales a los cuerpos receptores son insignificantes.

### **Deficiencias en la delimitación geográfica.**

- La principal deficiencia del Tampaón-Cerro Prieto fue la ausencia de delimitación, descripción y análisis del sistema ambiental regional donde el proyecto se desarrollará. En esta ocasión el promovente sí delimitó y describió el medio ambiente relacionado al

proyecto mediante modelos elevación digital, mapas de las provincias fisiográficas, isotermas, usos del suelo, vegetación y ecorregiones terrestres.

Del análisis de estas resoluciones administrativas se infiere, que para este caso, la Semarnat no comprueba la información proporcionada por el promovente de forma detallada, ya que no cuestiona aspectos básicos como:

- Metodología utilizada para determinar el caudal ecológico suficiente para la cuenca del río Pánuco
- La falta de notificación a los municipios involucrados en los intereses del proyecto
- La variabilidad de datos y series de tiempo relativas a los promedios de disponibilidad, escurrimientos y volúmenes de agua en la cuenca del río Pánuco.

En este caso el papel de la Semarnat se reduce considerablemente, pues no analiza detalladamente la información presentada por el promovente. Al contrario, sólo comprueba que el este entregue la información demandada por el modelo de la manifestación de impacto ambiental impuesta por la Semarnat

### **Escenario futuro del Proyecto Monterrey VI**

Se identifican tres variables críticas que aportan ideas claras del escenario futuro de la región de Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, así como el estado de Nuevo León. Para esto se contemplan los aspectos ambientales, sociales y económicos que envuelven el proyecto.

En cuanto al aspecto ambiental investigadores y asociaciones (Bremer Martin, entrevista, 2014; Monroy Hermosillo, entrevista, 2014; Alatorre Daniel, entrevista, 2014; Benavides Rafael, entrevistas, 2014; Beristaín Beatriz, entrevista, 2014; Benavides Rafael, entrevista, 2014;) coinciden en dos grandes implicaciones ambientales a partir del caudal ecológico del río Pánuco. La primera refiere al fundamento del punto de extracción en el río Pánuco, sobre el cual se desprende la idea de SADM y del gobierno de Nuevo León al apreciar como “desperdicio y de excedente”<sup>40</sup> el agua que este río deposita en el Golfo de México. La segunda informa del aumento de la cuña salina del mar hacia el río, provocado por la disminución del caudal ecológico que induciría el proyecto. Estas implicaciones presumen la fragmentación de los

---

<sup>40</sup> Sesión del Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable de la SEMARNAT (Anexo).

servicios ecosistémicos de los humedales y manglares por varios motivos. El primero es que al disminuir el caudal ecológico del río se reduciría el aporte de sedimentos que alimentan la biodiversidad que habita en humedales y manglares de la región. Otro es el relacionado con la limitada capacidad de resiliencia de los sistemas lacustres y de mangle a la sobrecarga de agua salada incentivada por la entrada de agua de mar al río dada la actividad del Monterrey VI.

De estas implicaciones ambientales se desprenden impactos sociales y económicos para la región de Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz, así como para el estado de Nuevo León.

Campesinos de temporal, productores de caña de azúcar y de camarón dependientes de las aguas del Pánuco podrían enfrentar disminuciones en su producción a tal grado de convertirse en inviables.<sup>41</sup> (Monroy Hermosillo, entrevista, 2014; Montero Cosijooopi, entrevista, 2014; Bremer Martin, entrevista, 2014). La disponibilidad de agua dulce del Pánuco es esencial para el regadío de tierras e ingenios de caña de azúcar, los usos de estas actividades requieren niveles mínimos de salinidad. Del mismo modo, los productores de camarón dependen de insumos que son los nutrientes que arrastra el río al Golfo de México. Actores sociales conocedores de la dinámica de la región concuerdan en que la base social afectada sería enorme, pues la población marginada de la producción podría migrar a las ciudades más cercanas en busca de otro tipo de actividades que les permita subsistir. De esta manera planes o estrategias de desarrollo económico regional para Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz que pretendan utilizar como insumo principal el agua tendrían que buscar otras alternativas de desarrollo.

En cuanto al estado de Nuevo León, investigadores y activistas ambientales proyectan el endeudamiento del estado de Nuevo León principalmente por la falta de mecanismos que aseguren el monitoreo por parte de la sociedad civil organizada cuando menos de los costos, presupuestos y licitaciones (Butruille Daniel, entrevista, 2014; Montero Cosijooopi, entrevista, 2014) del Monterrey VI. Estos actores manifiestan que la sociedad regiomontana no verá necesario reflexionar sobre el uso del agua, pues simplemente se les proporcionará el servicio. Otra cuestión de la que informan es la relativa a las tarifas de agua; los costos marginales de traer agua a la zona metropolitana de Monterrey los tendría que pagar la población, lo que podría afectar las economías domésticas y generar descontento social.

---

<sup>41</sup> Investigadores y asociaciones junto con el activista Cosijooopi Montero de Reforestación Extrema coinciden en este tipo de impactos

## **DETERMINACIÓN DEL IMPACTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL A TRAVÉS DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL.**

Con el objeto de tener una idea más clara del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en la política pública ambiental se empleó la metodología de análisis institucional donde se analiza la *Situación, Estructura y Funcionamiento* de los mecanismos de participación ciudadana.

La situación que se analiza es *el acceso de los actores sociales a mecanismos de participación ciudadana* como la consulta pública, los consejos consultivos de desarrollo sustentable y los consejos de cuenca de la Semarnat y Conagua, respectivamente.

Derivado del estudio de 15 entrevistas a actores sociales y gubernamentales relacionados con mecanismos de participación inherentes al tratamiento de proyectos hidráulicos, así como del estudio de leyes, reglamentos y acuerdos en materia ambiental, se identificaron instituciones, interdependencias y reglas informales que operan en estos mecanismos con el fin de determinar el impacto del funcionamiento de estos últimos en la política pública ambiental.

### **Las reglas formales de los mecanismos de participación ciudadana: la consulta pública y los Consejos de Desarrollo Sustentable de la Semarnat**

#### **Sobre los efectos de la notificación procesal administrativa en la consulta pública y los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable.**

La estructura que fundamenta el instrumento legal con que la Semarnat da a conocer la naturaleza de los proyectos hidráulicos se localiza en la notificación procesal administrativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).<sup>42</sup> Este medio formal que incentiva ocupar los espacios disponibles en la consulta pública y en los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable (CCDS) representa un proceso estandarizado para todas las dependencias públicas y organismos descentralizados, independientemente de las particularidades de sus funciones y actividades. Dichas notificaciones, son de carácter impersonal y se hacen a través de

---

<sup>42</sup> Del artículo 35 al 41 de la misma ley se establece el procedimiento administrativo que seguirán las notificaciones, así como las causantes de impugnación de las mismas.

dos medios: la gaceta ecológica, la publicación de edictos y cualquier otro medio que considere la autoridad<sup>43</sup>

Dado que la LGEEPA interpreta la naturaleza de las notificaciones de manera técnica normativa, se presentan dos aspectos que provocan *altos costos de exclusión* en el acceso de los actores sociales a la consulta pública y a los CCDS

- El primer aspecto refiere a la estandarización de las notificaciones en materia administrativa. Los términos estandarizados de la LFPA<sup>44</sup> no se encuentran adaptados por la LGEEPA a la naturaleza de los actos administrativos de la Semarnat, los cuales cuando son relativos a proyectos hidráulicos se convierten en notificaciones impersonales cuyos intereses e implicaciones son amplios, diversos y difusos.

Cuando la Semarnat da a conocer una MIA relativa a algún proyecto hidráulico que implique a varias regiones se hace con base en los criterios de la LFPA<sup>45</sup>, es decir, de manera impersonal, la cual se divulga únicamente en la entidad donde se promovió el proyecto, lo que excluye de información a comunidades o ciudadanos involucrados en los intereses del proyecto. En cambio el promovente de un proyecto hidráulico será conocedor y representará sus intereses en cada etapa del proceso administrativo.

Esto presume que la base social marginada de participar en la consulta pública y CCDS probablemente dependerá de los alcances de los proyectos hidráulicos.

- El segundo aspecto versa sobre el contenido de las notificaciones en materia de evaluación de impacto ambiental. Las publicaciones en la gaceta ecológica y los edictos derivados de proyectos hidráulicos contienen información técnica normativa<sup>46</sup>, lo cual infiere capacidad del ciudadano por entender en menos de 20 días<sup>47</sup> las implicaciones para su comunidad y proponer medidas de mitigación de un proyecto que describe sus características en un párrafo. Así la autoridad reclama capacidades técnicas para comenzar el tratamiento de temas de interés para ciudadanos y sus comunidades.

---

<sup>43</sup> Los contenidos de la gaceta ecológica, notificaciones y edictos se encuentran en los artículos 37 y 41 del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental.

<sup>44</sup> El término interesado en materia de notificaciones se refiere a la representación de la o las personas físicas o morales con capacidad jurídica para formar parte de algún proceso administrativo donde se autorizan a ciertas personas para recibir conocer, escuchar y recibir notificaciones de un caso, situación legal o juicio específico

<sup>45</sup> Donde se procederá conforme al artículo 35 fracción III de la misma ley, el cual indica que cuando se desconozca el domicilio de los interesados la notificación se hará por edictos.

<sup>46</sup> Artículo 37,

<sup>47</sup> Artículo 41, fracción II

Otro elemento que agrega *altos costos de exclusión* en el acceso a estos mecanismos, desde el punto de vista de las reglas formales, tiene que ver con la solicitud de consulta pública<sup>48</sup>. Para acceder a ésta se necesita, además del visto bueno de la Semarnat<sup>49</sup>, pertenecer a cierta comunidad de interés.<sup>50</sup> Sobre esta cuestión el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Cerami Andrea, entrevista, 2014) afirmó que: “*La consulta pública procede sólo si la solicita un miembro de la comunidad afectada, ni siquiera se plantea a cualquier ciudadano*”. Así cuando actores sociales como el ciudadano pretenda acceder a la consulta pública o a los CCDS muchas serán las *limitantes* para lograrlo. Para esto el funcionario público de la Semarnat en Nuevo León (Nájera Rodolfo, entrevista, 2014) afirmó que: “*El proceso de consulta es bastante confuso, la gente no lo entiende*”

Así las cosas cuando la Semarnat estudie la pertinencia de proyectos hidráulicos que involucren a varias regiones sólo se enterarán de éstos las comunidades y ciudadanos que vivan en el lugar donde se promueva el estudio de impacto ambiental<sup>51</sup>. Los demás actores sociales que supongan que el proyecto vulnera su bienestar social y su entorno ambiental serán marginados de la consulta, por lo tanto de la representación de sus intereses.

Otro mecanismo de participación que tiene *altos costos de exclusión* debido a la naturaleza de las notificaciones procesales son los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de la Semarnat (CCDS) los cuales establecen como finalidad la participación de los actores sociales en la política pública ambiental. A pesar de que se prevé la participación en estos consejos de actores sociales como comunidades indígenas y ciudadanos en general, la forma en que estos actores pueden enterarse de convocatorias para formar parte de los consejos es a través de internet, de edictos y en las delegaciones que proponga la Semarnat (Cerami Andrea, entrevista, 2014)<sup>52</sup>

Así las reglas formales marginan del acceso a los consejos consultivo a toda aquella persona o comunidad que no cuente con servicio de internet, prensa y delegaciones de la Semarnat

---

<sup>48</sup> Artículo 40 del reglamento en materia de impacto ambiental de la LGEEPA

<sup>49</sup> Dicho visto bueno no se encuentra regulado por la LGEEPA ni por su reglamento en materia de impacto ambiental, por lo tanto queda bajo discreción de la Semarnat otorgar consulta pública.

<sup>50</sup> Art. 40 del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental

<sup>51</sup> Artículo 41, fracción I: señala que los edictos se publicaran en la entidad donde se pretenda llevar a cabo el proyecto. Artículo 43 fracción I: Señala que la publicación de la convocatoria para la consulta pública se hará únicamente en la entidad federativa correspondiente (donde se promueva el proyecto)

<sup>52</sup> En caso de que algún consejo pretenda discutir la pertinencia de un proyecto, que por su magnitud, considere discutir no podrá hacerlo, pues éste se tratará únicamente en el consejo perteneciente a la delegación de la Semarnat donde se promovió el proyecto.

## **Sobre el conocimiento local de las poblaciones contemplado por las reglas formales**

Los *altos costos de exclusión* también se dan en la institución *del conocimiento local*. Ésta informa que el modelo administrativo para presentar estudios de impacto ambiental, o sea, las MIA's, no contienen apartados que manifiesten el respaldo social y cultural de los proyectos (Beristáin Beatriz, entrevista, 2014)<sup>53</sup>. La variable de conocimiento local representa las aportaciones que las poblaciones involucradas en proyectos hidráulicos pueden hacer con el afán de modificar, cambiar o reconsiderar la viabilidad de un proyecto determinado. Esto debido a que las poblaciones conocen a mayor profundidad las problemáticas sociales, intereses culturales y características del medio ambiente de su región que la misma autoridad y promoventes de proyectos.

Es oportuno estudiar las reglas formales que constituyen los CCDS pues éstos emanan de un acuerdo internacional el cual contiene instituciones como la cooperación y participación.<sup>54</sup> Aparte de presentar instituciones interesantes como la cooperación y participación, este acuerdo se fundamenta en ocho leyes generales de carácter ambiental<sup>55</sup> y otras dos sobre planeación y transparencia, respectivamente. Sin embargo esta fundamentación carece de ley reglamentaria que haga posible la aplicabilidad de las instituciones propuestas.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAA) es un documento de carácter internacional convenido por Estados Unidos de América, Canadá y México. Este acuerdo en su artículo tercero, expresa los requisitos para ser miembro de los consejos,<sup>56</sup> los cuales otorgan un papel contradictorio a actores sociales como comunidades y ciudadanos. El

---

<sup>53</sup> Representante de género en el Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable, núcleo Xalapa y miembro del Consejo de Cuenca Tuxpan A Jamapa.

<sup>54</sup> Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) Que el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, suscrito por los Gobiernos de Canadá, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1993 prevé entre sus objetivos el de fomentar la participación de la sociedad en el establecimiento de las políticas ambientales, señalando que cada país puede constituir un comité consultivo nacional integrado por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, cuyo objetivo sea asesorar en la aplicación y desarrollo del propio Acuerdo

<sup>55</sup> Ley de planeación, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

<sup>56</sup> Acreditar su experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad.

mismo artículo establece condiciones para ser consejero, entre ellas, destaca la necesidad de contar con conocimientos técnico científico y experiencia en el campo de la ecología y la preservación de recursos naturales, pero a su vez menciona que cualquier pueblo o comunidad indígena podrá proponer a uno de sus miembros como representante. Este aspecto pone en duda la seriedad con que el consejo tome en cuenta las aportaciones de los representantes indígenas y ciudadanos dentro del consejo, pues se infiere capacidades y formaciones en estos actores que difícilmente tendrán.

Por lo tanto la participación de comunidades y ciudadanos dentro de los consejos consultivos se aprecia, desde la perspectiva de las reglas formales, desacreditada por los elementos requeridos para ser consejeros, los cuales no son acordes con los atributos de los actores sociales involucrados en los procesos participativos.

### **Sobre las reglas formales de evaluación**

Esta institución informa de los *altos costos de exclusión* provocados por los vacíos de reglas formales que integran el proceso de evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental derivadas de proyectos hidráulicos, las cuales son sentenciadas por la Semarnat.

La LGEEPA<sup>57</sup> impone el procedimiento administrativo que se atenderá cuando se evalúen obras o actividades que por su impacto puedan causar desequilibrio ecológico. El artículo 35 de esta ley señala que una vez presentada la manifestación de impacto ambiental se procederá a evaluarla conforme a las formalidades previstas en el reglamento de la ley<sup>58</sup>.

Precisamente el artículo tercero de este reglamento manifiesta que para iniciar el proceso de evaluación debe presentarse sólo un estudio de impacto ambiental por parte del promovente del proyecto que se trate. Ni la ley, ni el reglamento establecen la obligación por parte del promovente de presentar manifestaciones de impacto ambiental alternativas a la propuesta. Esto con el objetivo de incentivar la justificación detallada de los criterios que el promovente seleccionó para el proyecto presentado a la autoridad.

Este aspecto constituye un *alto costo de exclusión* asumido por la propia autoridad, pues al no contar con manifestaciones de impacto ambiental alternativas que contemplen distintos

---

<sup>57</sup> Del artículo 28 al 35 Bis3

<sup>58</sup> Artículos 9 al 34.

proyectos, la evaluación se restringe a dictaminar la pertinencia ambiental del proyecto elegido únicamente bajo los criterios e intereses del promovente (Monroy Hermosillo, entrevista, 2014)<sup>59</sup>

### **Sobre los conceptos de interesado y usuario en la LGEEPA y LAN, respectivamente**

El concepto de interesado es básico para establecer relaciones de oportunidad entre gobernantes y gobernados. Es decir, este concepto constituye ventajas ejercidas a través de la titularidad de derechos, los cuales son susceptibles de ser aplicados siempre y cuando se encuentren tipificados en los marcos jurídicos correspondientes (Pina Vara, 2004: 328).

Particularmente el concepto de interesado tiene serias implicaciones en el acceso de los actores sociales a la consulta pública y CCDS. Por lo tanto este análisis se enfocará en la LGEEPA y REIA, especialmente en lo concerniente al proceso de evaluación de impacto ambiental y a la participación social por estar directamente relacionados con los mecanismos de participación relativos a proyectos hidráulicos.

Los artículos 28, 30, 34 dan un acercamiento de lo que la ley entiende por interesados. Estos artículos refieren como tales a los promoventes de proyectos de obras de competencia federal relacionados con el proceso de autorización en materia de impacto ambiental.

Al entrar en materia de consulta pública el artículo 34 fracción IV alude como interesado a quien o quienes deseen hacer observaciones sobre medidas de mitigación de los impactos ambientales derivados de la publicación de la manifestación ambiental que corresponda con el objetivo de agregar estas observaciones.

En cuanto al reglamento en materia de impacto ambiental de la LGEEPA el término interesado es señalado en el artículo seis; en materia de actividades y obras que requieran de autorización en materia de impacto ambiental. En el artículo 26; sobre el procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental. El artículo 35; sobre los prestadores de servicios de evaluaciones de impacto ambiental, el artículo 43; sobre consulta pública.

La LGEEPA y su reglamento en materia de impacto ambiental y de participación social hacen uso indistinto del término “interesado” para referirse tanto al promovente del proyecto en

---

<sup>59</sup> El investigador Oscar Monroy Hermosillo, Presidente de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca, organismo auxiliar del Consejo de Cuenca del Valle de México, apunta que informa que: “los promoventes seleccionan estudios de impacto ambiental (EIA’s) poco serios y sin profundizar en el aspecto social, el promovente no sólo debe seleccionar la EIA que más convenga a sus intereses, sino la más adecuada para los intereses de los ecosistemas y poblaciones afectadas”

cuestión como a los demás actores sociales interesados en los impactos ambientales y medidas de mitigación que el proyecto pueda causar<sup>60</sup>. Cuando el término antes citado refiere al promovente aclara la titularidad de sus derechos, por lo tanto la *propiedad y poder* que los mismos confieren. Por otra parte los actores sociales distintos al promoventes se presume estar faltos de derechos y obligaciones, dado que la ley en ningún momento aclara cuál será su papel ante determinadas situaciones, lo que los despoja de cualquier tipo de *poder y propiedad*. No sólo se excluye a estos actores de la titularidad de derechos, sino que la ley y reglamento les imponen condiciones para acceder a algunas prestaciones de la ley, como lo es la reunión pública de información<sup>61</sup>.

### **Las reglas informales dentro de los mecanismos de participación ciudadana de la LGEEPA y su reglamento en materia de impacto ambiental.**

En esta parte del trabajo se abordan las reglas prescritas por aspectos como la cotidianidad y la costumbre, es decir, las reglas no escritas que ocurren por las interrelaciones entre ciudadanos, comunidades, promoventes de proyectos hidráulicos y autoridades pertenecientes a los mecanismos de participación de la administración público ambiental.

A continuación se examinan las reglas informales identificadas en la consulta pública, CCDS de la Semarnat y los consejos de cuenca de la Conagua, las cuales se obtuvieron con motivo de las entrevistas a actores sociales y gubernamentales involucrados en el proceso participativo de estos mecanismos.

Reglas informales en la consulta identificadas por actores sociales<sup>62</sup>

- Límite de tiempo

El tiempo disponible se asigna entre todos los participantes con el objetivo de plantear preguntas y ser respondidas por los promoventes del proyecto. Sin embargo cuánto más participantes existan menor el tiempo que se tiene para plantear, argumentar y discutir temáticas del interés de ciudadanos y comunidades. Cuando se rebasa la cantidad de 20 o

---

<sup>60</sup> El promovente encuentra derechos y obligaciones tanto en materia de evaluación de impacto ambiental, participación social, así como en materia de impugnaciones derivadas de actos administrativos de la Profepa. Artículos 176-181 de la LGEEPA.

<sup>61</sup> Artículo 34, fracciones I-V

<sup>62</sup> Dr. Oscar Monroy, profesor investigador de la UAM Iztapalapa. Presidente de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca, Dra Beatriz Beristaín, profesora investigadora de la Universidad Veracruzana, representante de género en el CCDS núcleo Xalapa, Veracruz. Lic. Aroa de la Fuente de la Organización Civil. FUNDAR. Abogado Andrea Cerami, del Centro Mexicano de Derecho Ambiental.

más participantes el tiempo se vuelve insuficiente para abordar temas medulares del proyecto.

- Inexistencia del derecho de réplica. Cuando el promovente es cuestionado sólo responde una vez sin que el participante pueda debatir o discutir la respuesta, por lo que es difícil hablar de retroalimentación de los temas tratados.

### **Reglas informales respectivas a la consulta pública desde la perspectiva de los actores sociales involucrados en este mecanismo**

- Información parcial

El promovente es el único actor que presenta información sobre los temas que envuelven al proyecto, únicamente sus intereses y criterios son expuestos. Sumado a esto la autoridad no presenta objetivos o métodos para abordar los temas a tratar dado que los actores gubernamentales argumentan que la Semarnat no puede ser juez ni parte de lo que se trate en las consultas pública.

- Falta de seriedad

Para estos actores tanto la MIA y la consulta pública son un simple trámite administrativo necesario para autorizar proyectos, los cuales sólo requieren contar con todos los documentos en regla y autorizados.

### **Identificación de las reglas informales desde la perspectiva de los actores sociales involucrados en el proceso participativo de los CCDS <sup>63</sup>**

- Falta de diversidad de intereses.

Son las mismas personas y grupos de interés que participan en las sesiones de los consejos, lo que produce que se lleguen a acuerdos sin debatir o cuestionar diversas temáticas. Cuando

---

<sup>63</sup> Dr. Oscar Monroy, profesor investigador de la UAM Iztapalapa. Presidente de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca. Dra. Beatriz Beristaín, profesora investigadora de la Universidad Veracruzana, representante de género en el CCDS núcleo Xalapa, Veracruz. Dr. Gerardo Alatorre, profesor investigador de la Universidad Veracruzana. Presidente de la Organización Civil "La Vida". Ing. Cosijooopi Montero Presidente de la Organización Civil *Reforestación Extrema*. Monterrey Nuevo León. Licenciada Mireya Méndez del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, organización miembro del CCDS núcleo Veracruz.

existen proyectos que involucran a varias regiones no se pueden abordar en todos los consejos involucrados, sino únicamente en el consejo perteneciente a la región donde se promovió el proyecto.

- Falta de incentivos para motivar la participación del ciudadano.

Esto debido a varios factores. 1) Asimilación de costos por participar: transporte, alimentación, hospedaje son costeados por los propios participantes para asistir a las sesiones de los consejos. 2) Sobre las responsabilidades que transfiere la autoridad a los actores sociales. Estas refieren a la calidad de información que deben generar los actores sociales involucrados en las sesiones de los CCDS<sup>64</sup>, pues ésta debe ser suficiente para sustentar sus argumentos al momento de proponer cambios, modificaciones o creación de planes de manejo o estudios encaminados a la comprobación de impactos ambientales de determinados proyectos. 3) Sobre el compromiso de la autoridad con el trabajo de los actores sociales. Cuando los actores en cuestión entregan un plan, proyecto, estudio o recomendaciones sobre las problemáticas tratadas en los consejos, la autoridad procede con poca seriedad, pues no los toma en cuenta ya sea porque no existen recursos económicos suficientes o porque deben ser sometidos a un proceso de evaluación el cual no está regulado. Otro aspecto importante señala la falta de capacidades en los consejeros técnicos de la Semarnat por identificar, atender temáticas de interés general y moderar las discusiones sucedidas en las sesiones de los consejos, ya que en ocasiones las discusiones se extienden tanto que no se llegan a acuerdos sobre las problemáticas abordadas.

- Dependencia de voluntad política

Para organizaciones de la sociedad civil miembros de consejos consultivos y de cuenca, informan del rol fundamental que juega el comportamiento de los directores de los consejos, ya que si éstos dan seguimiento puntual a las cuestiones tratadas en los consejos se puede llegar a crear propuestas de cambios o modificaciones a la ley o elaborar planes de manejo. Sin embargo esto requiere que el director esté convencido de incentivar la participación de las comunidades involucradas en determinados proyectos y de apoyar las decisiones tomadas por éstas.

---

<sup>64</sup> En estos mecanismos participan sectores diversos de la sociedad: académico, empresarial, social, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de jóvenes, de perspectiva de género, pueblos y comunidades indígenas.

## **Las reglas formales e informales de los mecanismos de participación ciudadana en la Ley de Aguas Nacionales**

En el caso de los mecanismos de participación propuestos por la LAN se destacan los organismos auxiliares de los Consejos de Cuenca como instrumentos principales para el tratamiento problemáticas ambientales a nivel de subcuenca y microcuenca. Estos son Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, Comités de Playas Limpias y comisiones de cuenca, cuyo espacio de acción es la microcuenca y subcuenca en el caso de las comisiones (Documentos Básicos para los Consejos de Cuenca: 2010)

Un atributo importante de estos organismos es que la presidencia de los mismos es asumida por un ciudadano distinguido, representativo de la subcuenca o microcuenca en la que vive.

La Conagua les atribuye responsabilidades y obligaciones muy concretas, las cuales significan el desarrollo de estudios sobre preservación y conservación de recursos naturales, planes de manejo, valoraciones económicas de recursos hídricos, entre otras. (Documentos Básicos para los Consejos de Cuenca: 2010, 47) Así las cosas las actividades y funciones a las que se comprometen los organismos parece exhaustiva, pues estas actividades requieren de recursos humanos capacitados conocedores de la problemática ambiental de la subcuenca o microcuenca que les corresponda.

Justamente se identifica *incompatibilidad en el uso* de estos mecanismos derivado de la relación entre organismos auxiliares/consejos de cuenca y consejos de cuenca/Conagua, la cual refiere a la *falta de voz y voto* del trabajo de estos organismos y de los consejos de cuenca pues el papel que le confiere la Conagua es sólo como asistencia, apoyo y asesoría técnica (Documentos Básicos para los Consejos de Cuenca: 2010, 51). Así sólo las organizaciones acreditadas por la Conagua, como los usuarios hidroagrícolas, industriales, organismos operadores y la propia comisión ejercen *poder, control y propiedad* sobre el tratamiento de la política pública hídrica

En cuanto al papel de los ciudadanos desde la perspectiva del Coordinador de los Consejos de Cuenca Río Bravo, Ing. Luis Verduzco informa que: “*Los consejos son una organización abierta, cualquier ciudadano se puede acercar y proponer que se traten temas de su interés, sin embargo cualquier aportación de organismos o ciudadanos son revisadas por la secretaría técnica y no todas prosperan*”.

## **Las reglas formales en los mecanismos de participación de la Conagua**

La Ley de Aguas Nacionales tiene elementos jurídicos que hacen posible la formación de mecanismos de participación, como los consejos de cuenca. Uno de ellos es el concepto de usuario, el cual forma parte de instituciones jurídicas como el interés público<sup>65</sup>. A su vez este concepto se encuentra en la Asamblea General de Usuarios y organizaciones como los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares.

No obstante los únicos actores sociales que detentan poder y posesión a través del ejercicio de la titularidad de derechos que la LAN les confiere son las organizaciones de usuarios, la propia Conagua y organismos operadores de servicios de agua potable y tratamiento<sup>66</sup>.

De esta manera la persona interesada en participar en temas de política pública tiene que ser reconocida como usuario por la LAN, lo que supone serias transacciones administrativas, pues para serlo es necesario ser representante de alguna organización de usos de agua acreditada por la Conagua, lo que indica que la persona interesada en participar posea algún título de concesión. Además se requiere que la Asamblea General de Usuarios designe directamente al usuario para poder ser parte de los Consejos de Cuenca y que su opinión cuente.<sup>67</sup>

Es claro que no cualquiera puede participar en los Consejos, ya que la *posesión* de títulos de concesión es clave para acceder a este mecanismo. Así los únicos actores con titularidad de derechos y por lo tanto de *poder* y *propiedad* en la política pública hidráulica son las organizaciones y representantes de los usuarios de los diferentes usos, así como los organismos operadores<sup>68</sup>. Esta situación excluye directamente al ciudadano y comunidades del tratamiento de temas como la pertinencia del desarrollo de proyectos hidráulicos, lo que reduce el papel de actores sociales como ciudadanos y comunidades a simples espectadores de la política pública hidráulica.

## **Las reglas informales identificadas sobre los Consejos de Cuenca y Organismos Auxiliares.<sup>69</sup>**

- Sobre las temáticas a tratar en los consejos de cuenca.

---

<sup>65</sup> Artículo 7 Bis de la LAN

<sup>66</sup> Artículo 14 de la LAN

<sup>67</sup> Artículo 13 Bis, fracción I LAN

<sup>68</sup> Artículo 13 Bis. LAN

<sup>69</sup> Ing. Luis Verduzco coordinador de los Consejos de Cuenca Río Bravo. Ing. Luis Treviño, directos de los consejos de cuenca Río Bravo.

Los temas que se tratan en los consejos de cuenca son dictados principalmente por la propia dinámica de la Conagua. Para estos actores gubernamentales el rol que juegan los organismos auxiliares es esencial, pues éstos llevan las problemáticas de las localidades a los Consejos, los cuales se exponen en la página web de la Conagua

- Sobre la información brindada por la Conagua

Para estos actores gubernamentales cuando los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil solicitan el tratamiento de temas generales las sesiones pueden alargarse hasta ocho o más horas.

### **Mecanismos alternativos de participación ciudadana identificados por actores sociales y gubernamentales respectivos al desarrollo de proyectos hidráulicos**

De las experiencias de OSC, activistas ambientales e investigadores se deducen los siguientes mecanismos como alternativas para poder dialogar con las autoridades respectivas cuando los mecanismos institucionalizados por la política pública ambiental han sido agotados.

El primer mecanismo más recurrente son los legales. El juicio de amparo se encuentra entre los elementos más recurrentes por OSC's y activistas ambientales para combatir resoluciones administrativas sobre MIA's. Consideran que promover este tipo de juicios sí influye en las políticas públicas de manera eficaz, pero a largo plazo, pues se debe tomar en cuenta que los magistrados que resuelven las sentencias no son especialistas en temas ambientales, mucho menos sociales.

Otro mecanismo alterno no institucionalizado son las movilizaciones sociales, OSC's, investigadores y activistas ambientales afirman que esta es una forma eficaz de establecer diálogo con las autoridades respectivas sobre proyectos que han o están por afectar los intereses de las comunidades. Manifiestan que este mecanismo es el único conocido por ciudadanos y comunidades para poder acceder a dialogar con la autoridad y resolver sus intereses cuando la población y su entorno ambiental se tornan vulnerables por los riesgos que implica el desarrollo de proyectos de infraestructura hidráulica en su región.

Es importante mencionar que para estos actores el juicio de amparo es importante, pero detectan serias deficiencias en los magistrados cuando abordan temas como la pertinencia de algún

proyecto hidráulico, ya que para tomar decisiones interpretan el sentido de la ley bajo criterios los cuales no detectan relación alguna con aspectos medioambientales y de derechos humanos.

## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

### **El impacto del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en la política pública ambiental**

De este análisis se desprende el impacto del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en la política pública ambiental.

La consulta pública y CCDS marginan, excluyen y discriminan las aportaciones, opiniones y argumentos de actores sociales como ciudadanos y comunidades, pero otorgan amplias oportunidades y ventajas (titularidad de derechos) al promovente de proyectos hidráulicos.

En el caso de los consejos son controlados, dominados, administrados y gestionados directamente por la Conagua, con una asimetría evidente por la sobre representación de los intereses gubernamentales. Así no sólo excluyen y marginan al ciudadano y comunidades interesadas en temáticas tratadas en los consejos, sino que no le otorgan derechos. Por lo que la Conagua ejerce un papel plenipotenciario en el tema de la participación ciudadana respectiva de proyectos hidráulicos.

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Derivado del estudio de la teoría de la participación ciudadana, de la recuperación de los mecanismos de participación previstos por la legislación ambiental federal y de la revisión de su impacto en el proyecto de Monterrey VI, se generan preguntas con el fin de establecer una discusión que ayude al planteamiento de conclusiones.

1. ¿Cuál es el papel de los mecanismos de participación ciudadana de la política pública ambiental cuando de evaluar la pertinencia de proyectos hidráulicos se trata?
2. ¿Existe la posibilidad de que la política pública del agua propicie el surgimiento de conflictos sociales?

En respuesta se afirma que el actual marco jurídico ambiental no da lugar a una participación ciudadana coadyuvante del Estado en su tarea de planear, ejecutar, evaluar y vigilar la política

ambiental capaz de legitimar los proyectos hidráulicos. Como resultado de las entrevistas realizadas a investigadores, dirigentes de sociedades civiles ambientales y funcionarios públicos, se puede decir que la situación actual de la participación ciudadana, se encuentra igual que antes de que se estableciera en la legislación ambiental de 1996. Esto porque hoy en día, se sigue considerando a la movilización social y al amparo, como los mecanismos de participación social reales con que cuenta la ciudadanía para oponerse a proyectos ambientales que afectan sus intereses, y porque la participación de ciudadanos y comunidades no es un elemento imprescindible en la elaboración y puesta en marcha de estos proyectos.

Del análisis de las reglas operantes en los mecanismos de participación se encuentra que simulan que proyectos hidráulicos como el Monterrey VI cuentan con respaldo o aprobación social, que representan intereses individuales enfocados en la acumulación de riqueza, y que excluyen criterios como el desarrollo económico y el bienestar de las comunidades. Por ello, para que mediante la discusión y el debate las comunidades, ciudades o regiones envueltas en los intereses del desarrollo de proyectos hidráulicos se beneficien de ellos y obtengan las compensaciones que les corresponden, no será a través de los mecanismos que el marco jurídico ambiental permite, sino de reglas informales como la voluntad política de sus funcionarios. Debido a ello, en la mayoría de los casos se privilegia la prosperidad y abundancia de las cuencas que puedan financiar proyectos hidráulicos como el Monterrey VI, donde a las cuencas “donadoras” se les somete a la devastación, al despojarlas de sus recursos naturales.

Por otra parte, las imposiciones restrictivas de las reglas formales no dejan espacios para compensaciones dirigidas a comunidades y ciudadanos afectados. Este hecho los coloca en situaciones de indefensión y alta vulnerabilidad provocadas, entre otras cosas, por aspectos como la indefinición de titularidad de derechos. Ante esta desventaja, actores sociales como comunidades y ciudadanos cuentan con alternativas formales e informales para representar sus intereses en la política pública ambiental relativa a proyectos hidráulicos.

Dentro de las alternativas formales y a largo plazo, estos actores sociales encuentran respuesta a sus intereses a través de elementos jurisdiccionales como el juicio de amparo, sin embargo, éste no cuenta con recursos humanos capacitados en temas ambientales y sociales, sino en la racionalidad jurídica, lo que probablemente no beneficie las pretensiones de comunidades y ciudadanos. Las alternativas informales como presión y movilidad social, lucen como las más socorridas por actores sociales afectados o interesados en proyectos como el Monterrey VI, pero

su viabilidad es incierta, porque el Estado automáticamente somete a comunidades y ciudadanos al considerar sus acciones fuera de las esferas legales.

Por lo anterior, este trabajo concluye que el Estado mexicano es incapaz de asegurar que los proyectos hidráulicos se guíen por intereses de bienestar social. Además, sostiene que el funcionamiento desigual de la política pública ambiental es altamente riesgoso, pues la oportunidad para el surgimiento de conflictos sociales se aprecia de forma amplia. Es decir, ante la agudización de situaciones como la escasez de agua y erosión en las cuencas “donadoras” causadas por los proyectos hidráulicos es posible que se tomen decisiones a nivel individual y organizacional, como la migración a zonas que ofrezcan mayores oportunidades, por lo que no sería difícil descartar manifestaciones claras de rechazo a la autoridad como la toma de bienes inmuebles, carreteras o alcaldías

Para propiciar el acceso a la consulta pública y generar situaciones de cooperación y negociación se requieren modificaciones y adecuaciones específicas en marcos legales clave como la LGEEPA.

El primero se refiere a la modificación del 34 de la LGEEPA, en las fracciones I y V, así como el agregado de la fracción VI que permita ejercer titularidad de derechos por parte del ciudadano y sus comunidades.

En el párrafo segundo del artículo 34 debe agregarse el término de interesado cuando se refiere a persona o comunidad. Por lo que quedaría de la siguiente manera<sup>70</sup>:

*“La Secretaría, a solicitud de cualquier **persona y comunidad, pueblo o ciudad interesada en alguna temática relacionada al proyecto** que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases”:*

A su vez las fracciones requieren ser modificadas con fines de adaptación a las condiciones del ciudadano y sus comunidades

I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica y **en espacios de las comunidades, pueblos o ciudades involucradas en los intereses del proyecto, como en plazas, alcaldías, parques, comercios, teatros, cooperativas, escuelas, universidades, aeropuertos o cualquier lugar común de las mismas y en la lengua que la comunidad, pueblo o ciudad hable.** Asimismo, el

---

<sup>70</sup> En negritas y subrayado son adaptaciones.

*promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;*

II.- *Cualquier ciudadano, dentro del plazo de 10 días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda **y en los espacios referidos en la fracción I, la manifestación de impacto ambiental;***

V.- **El promovente deberá publicar a su costa todas las observaciones hechas durante la consulta pública referentes al proyecto obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa que se trate y en los espacios que refiere la fracción I dentro del plazo de 5 días hábiles contados a partir de la fecha en que se finalizó la consulta pública; de no hacerlo el procedimiento quedará suspendido. La Secretaría podrá, en todo caso, declarar la caducidad en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Así mismo si en el transcurso de los días hábiles señalados no existen inconformidades por parte de cualquier persona y comunidades, pueblos o ciudades interesadas en el proyecto que se trate,** la Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo, y consignará, en la resolución que emita, los procesos de consulta pública, si es el caso, realizados y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

En el caso del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental se recomiendan modificaciones y adaptaciones con el objetivo de adecuar el acceso a la consulta pública a las condiciones de actores sociales como ciudadanos y comunidades

En el artículo 37 se proponen modificaciones, las cuales se presentan en negritas y subrayadas.

- *La Secretaría publicará semanalmente en la Gaceta Ecológica un listado de las solicitudes de autorización, de los informes preventivos y de las manifestaciones de impacto ambiental que reciba. Asimismo, incluirá dicho listado en los medios electrónicos de los que disponga y **en los espacios de comunidades, pueblos y ciudades involucradas en los intereses del proyecto, como en plazas, parques, alcaldías, comercios, teatros, cooperativas, escuelas,***

**universidades, o cualquier lugar común de las mismas y en la lengua que la comunidad hable.**

*Los listados deberán contener, por lo menos, la siguiente información:*

- I. Nombre del promovente;*
- II. Fecha de la presentación de la solicitud;*
- III. Nombre del proyecto e identificación de los elementos que lo integran;*
- IV. Tipo de estudio presentado: informe preventivo o manifestación de impacto ambiental y su modalidad, y*
- V. Lugar en donde se pretende llevar a cabo la obra o la actividad, indicando el Estado y el Municipio.*
- VI. Magnitud del proyecto**
- VII. Escenario presente y futuro de los posibles impactos ambientales del proyecto**

En cuanto al artículo 40 del reglamento se proponen las siguientes modificaciones

- *La Secretaría, a solicitud de **cualquier persona y comunidad, pueblo o ciudad interesada,** podrá llevar a cabo una consulta pública, respecto de proyectos sometidos a su consideración a través de manifestaciones de impacto ambiental*

El artículo 41 prescribe la facultad discrecional de la Semarnat sobre conceder o no consulta pública. La Semarnat tiene esta facultad debido a que es proporcionada directamente por el legislador, esto es que el acto administrativo también puede ser discrecional, hecho que no imposibilita su impugnación (Pina Vara: 2004, 54)

Ante esta situación procede el litigio estratégico, el cual comienza con el recurso de revisión, previsto por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en sus artículos 83 al 96 con el fin de nulificar el acto discrecional, en este caso, la negación de realizar consulta pública. Sin embargo este recurso es sentenciado por la propia Semarnat, por lo que el pronóstico es reservado.

Se propone que el recurso de revisión sea agotado, pues legalmente se necesita para poder acceder al juicio de amparo, pero ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa se puede promover un juicio de nulidad en contra de la Semarnat con la finalidad de suspender o nulificar los actos administrativos discrecionales y sin tener que utilizar el recurso de revisión. Se

recomienda que este recurso no se promueva cuando se aspire a promover un juicio de nulidad, pues se le avisaría a la autoridad de la puesta en marcha de este juicio.

Es importante que todo juicio, ya sea en materia de amparo o fiscal administrativa, sea acompañado de actividad mediática y social donde se den a conocer las características del juicio y las razones del mismo. El hecho de contar con difusión mediática y movilización social son recomendables para poder incentivar a la autoridad administrativa a conceder la consulta pública.

A su vez se proponen adecuaciones en la fracción I del artículo 40 del reglamento

*El día siguiente a aquel en que resuelva iniciar la consulta pública, notificará al promovente que deberá publicar un extracto del proyecto, **en espacios de las comunidades, pueblos o ciudades involucradas en los intereses del proyecto, como en plazas, alcaldías, parques, comercios, teatros, cooperativas, escuelas, universidades, aeropuertos o cualquier lugar común de las mismas y en la lengua que la comunidad, pueblo o ciudad se hable** en un término no mayor de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación, un extracto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa donde se pretenda llevar a cabo de no hacerlo, el plazo que restare para concluir el procedimiento quedará suspendido. La Secretaría podrá, en todo caso, declarar la caducidad en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

Esta misma fracción indica los contenidos del extracto, del cual se señalan las siguientes adecuaciones:

- A) Nombre de la persona física o moral responsable del proyecto;
- B) Breve descripción de la obra o actividad de que se trate, indicando los elementos que la integran
- C) Ubicación del lugar en el que la obra o actividad se pretenda ejecutar, indicando el Estado y Municipio y haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio, y
- D) Indicación de los principales efectos ambientales que puede generar la obra o actividad y las medidas de mitigación y reparación que se proponen, **a través del diseño de un escenario presente y futuro del entorno medio ambiental de las comunidades, pueblos o ciudades, derivado de los impactos medio ambientales**

**que pueda generar el proyecto el cual deberá ser en la lengua de la comunidad, pueblo o ciudad.**

Respecto a la fracción II se recomiendan las siguientes adecuaciones:

*Cualquier ciudadano de la comunidad de que se trate, dentro de los **quince** días siguientes a la publicación del extracto del proyecto, podrá solicitar a la Secretaría que ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en la entidad federativa que corresponda así como **en los espacios mencionados por la fracción I***

Por su parte la fracción III señala

*Dentro de los veinte días siguientes a aquél en que la manifestación de impacto ambiental haya sido puesta a disposición del público conforme a la fracción anterior, cualquier interesado podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación, así como las observaciones que considere pertinentes, las cuales se agregarán al expediente.*

*Las observaciones y propuestas a que se refiere el párrafo anterior **se presentaran por escrito en la lengua que la comunidad hable o de forma oral ante cualquier delegación de la Secretaría, la cual deberá, en un término no mayor a 24 horas notificar a delegación donde se lleva el trámite sobre la formulación hecha por la persona o comunidad interesada; de no hacerlo, el plazo que restare para concluir el procedimiento quedará suspendido. La Secretaría podrá, en todo caso, declarar la caducidad en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.***

## BIBLIOGRAFIA

Aboites Aguilar Luis y Estada Tena Valeria, 2004, “Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945”, México, CIESAS, Archivo Histórico del Agua, Comisión Nacional del Agua, El Colegio de México.

Álvarez P.A Jesús, Panta Juan E.R, Ayala Carlos, 2008, “Calidad Integral del Agua Superficial en la Cuenca Hidrológica del Río Amajac” Scielo, Hidalgo, Vol. 19. pp 21-32.

Arzaluz Socorro, 2004, “Experiencias de Participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León” en Alicia Ziccardi, (coord.), *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp 167-184.

Bañón Rafael y Carrillo Ernesto, 1995, *La nueva administración pública*, Alianza Universidad de Textos, Madrid, Alianza Editorial.

Buscaglia Edgardo, 2013, “Vacíos de Poder en México. Cómo combatir a la delincuencia organizada” México, Randmom House Mondadori.

Canto Manuel, 2007 “Participación ciudadana: La gobernanza de las sociedades complejas”, en José L. Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, MAP,

Canto Manuel, 2008, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo” *Política y Cultura*, México, núm 30, otoño, pp 9-37.

Collado Jaime, 2008 “Entorno de la provisión de los servicios de agua potable en México” *El agua potable en México*, México, ANEAS, pp 1-28.

Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua, y el Estado de San Luis Potosí, que tiene por objeto rehabilitar y modernizar el Distrito de Riego 092, Pánuco-Unidad Pujal Coy. DOF 25/06/2013

Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable Ébano, 2001 Plan de Desarrollo rural Sustentable, Ébano.

Cortés Lara, 2011, Gestión y Manejo del Agua: El Papel de los Usuarios del Valle de Mexicali, *revistas problemas de desarrollo*, México, pp 71-95.

Eisenstadt Shmuel Noah, 1970, “Burocracia y desarrollo político” *Lapalombara*, Buenos Aires, Paidós, pp 91-100.

El Sol De San Luís, 2013, en <http://www.oem.com.mx/elsoldesanluis/notas/n2997593.htm> revisado el 27 de mayo de 2013.

Escalón Edith, 2008, “Desconocen veracruzanos santuario del Loro Huasteco”, *Universo Universidad Veracruzana*, Sección General, en <http://www.uv.mx/universo/305/infgral/infgral36.htm> consultado en junio 2013

EFE, 2014, “El gobierno chileno rechaza megaproyecto energético de HidroAysén” *El país*, Sección Economía, Santiago de Chile, 10 de junio, en [http://economia.elpais.com/economia/2014/06/10/actualidad/1402415849\\_134258.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/06/10/actualidad/1402415849_134258.html) consultado en Julio 2014.

Font Joan, 2004, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías” en Alicia Ziccardi, (coord.), *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp 23-42.

Fucayama Francis, 1999, *La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*, Nueva York, Free Press, pp 201- 223.

Gómez-Pompa, A. y R. Dirzo, 2006, Coord. *Reservas de la biosfera y otras áreas naturales protegidas de México*. México Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAP y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad Conabio.

Gómez Anahí, 2010, “Estado y Política Hidráulica en México. El caso de los indígenas mazahuas”, Primer Congreso de Red de Investigadores Sociales sobre el Agua, 18 y 19 de marzo, pp. 1-13 en <https://www.imta.gob.mx/conamexphi/images/stories/rissa/ponencias/mesa3/m3p3.swf>.

INE, SEMARNAT, CONANP, *Áreas naturales protegidas de México con decretos estatales* 2001 P.964.

Jürgen Habermas, 1973, Traducción de José Luis Etcheverry, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Amorrortu editores.

Krotz Esteban y Winocur Esteban, 2006, *Democracia, participación y cultura ciudadana: discursos normativos homogéneos versus prácticas y representaciones heterogéneas*, México, Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

López Ramos Neófito, 2000, *El derecho ambiental, un derecho al alcance de todos en el acceso a la justicia en américa latina*, PNUMA, México D.F.

Martinussen John, 1997, *Society, State and Market, A guide to competing theories of development*, Sussex, Institute of development Studies, pp 156-160.

Ortiz Rendón Gustavo Armando, 2011, *Agua, aspectos constitucionales*, México, Porrúa, UNAM.

Nuevo León Unido, 2014, *Desarrollo Urbano y Obra Pública*, en <http://www.nl.gob.mx/?P=monterreyvi> revisado en junio 2013.

Ostrom Elinor, Burger Joanna, Field Christopher, 1999, “Revisiting the commons: Local lessons, Global challenges”, *Science’s Compass*, Sustainability, Vol. 284 pp 278- 282.

Ostrom Elinor, 2008, “Assessing the Evolution and Impact of Alternative Institutional Structures”, ed. Sandra Batie and Nicholas Mercurio. London, Routledge Press 1-5.

Parsons, T, 1982, *El sistema Social*, Madrid, Alianza Editorial.

Secretaría de Ayuntamiento, 2012, “Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015”, Ébano.

Radio Veracruz, 2013, en <http://www.radiover.info/n.php?id=87817> revisado el 13 de mayo de 2013.

Rodríguez Vivanco Luís, 1953, “Origen de las Condiciones de Acumulación de Hidrocarburos en los Campos de Ébano-Pánuco”, UNAM, México, Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana, tomo XVI, número 2, pp 1-51.

Rojas Rabiela Teresa, 2009, “*Las obras hidráulicas en las épocas prehispánicas y colonial*” en “Semblanza histórica del agua en México” México. Conagua, pp. 9-27.

Salazar Pedro, 2004, “¿Qué participación para cual democracia?” en Alicia Ziccardi, (coord.), *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp 43-56.

SEMARNAT, *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiente*, 2008, México DF, Unidad Coordinadora de Participación ciudadana y Transparencia.

Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey I.P.D, 2012, *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional para el Proyecto Monterrey VI*, Monterrey Nuevo León.

Schmid, Alan, 2004, “Conflict and Cooperation, Institutional and Behavioral Economics”, Oxford, Blackwell Publishing Ltd. pp 1-89.

Sitios RAMSAR, 2013, en <http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php> revisado a las 08:37 p.m. 03/07/13.

Velásquez García Mario Alberto, 2010, “Los movimientos ambientales en México,” en Ilán Bizberg, Francisco Zapata, coord. *Los grandes problemas de México*, México DF, El Colegio de México, pp 275-336.

Terragosa María, Castro Esteban, 2002, *Ciudadanía y gobernabilidad en México: El caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua*. Ciudadanía, pp 339-441.

Weber Max, 1922, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 1-29.

WWF, 2006, “Global Freshwater Programme”, Traducción al castellano: Juan Seco, *Trasvases: del mito a la realidad Trasvases inter-cuencas y escasez de agua*.

Ziccardi Alicia, 2004, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en Alicia Ziccardi, (coord.), *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp 245-272.

## **Entrevistas**

Alatorre Gerardo [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Benavides Rafael, [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Tampico.

Beristáin Beatriz, [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Butruille Daniel [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Bremer Martín [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Cemi Andrea [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez, [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Cortes David [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez, [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

De la Fuente Aroa [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez, [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Piedras Negras.

Garza Rodolfo [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez, [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Saltillo.

Méndez Mireya [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez, [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Monroy Oscar [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, México D.F.

Montero Cosijoopi [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Nájera Rodolfo [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Verduzco Luis [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

Treviño Luis [entrevista], 2014, por Eduardo Rodríguez [trabajo de campo] *Mecanismos de participación ciudadana y el Monterrey VI*, Monterrey.

## ANEXOS

### Factores considerados por la teoría en materia de participación ciudadana.

Cada mecanismo contiene factores como la *accesibilidad*, es decir poner los instrumentos al alcance de todos aquellos que se sientan con las condiciones y capacidades para participar sin tener que ser un mecanismo obligatorio. *Localidad*, entendida como la representatividad en el instrumento de la sociedad local. *Diseño*, implica que el instrumento se realice bajo un diseño regional. *Diálogo, debate, deliberación*, estos componentes se refieren al diálogo cara a cara entre los distintos actores que genera cierta reflexión sobre un tema determinado. *Capacitación y difusión*, formas que gravitan en la información en donde ésta se comparte y discute. *Objetivos claros*, éstos son necesarios para evitar mayores costos de transacción a la ciudadanía y así evitar su indiferencia ante la participación en un determinado mecanismo. (Ziccardi, 2004; Font, 2004; Canto, 2005; Collado 2008).

### Anexo 1

#### Entrevistas a actores sociales.

¿Cuáles son los principales impactos e implicaciones que el Proyecto Monterrey VI podría causar en la región?

- Perspectiva económica
- Perspectiva social
- Perspectiva ambiental
- Beneficios

¿Sabe cuáles fueron las fuentes de financiamiento del Proyecto Monterrey VI?

¿Cuál es la postura de esta organización respecto al financiamiento de este megaproyecto?

¿Qué tipo de impactos ambientales puede generar este proyecto en el entorno ambiental de la región de la cuenca donadora? Se pide una descripción de los principales factores ambientales que podrían ser afectados, como la salinidad, erosión, fragmentación del sistema lacustre, etc.

¿Desde su perspectiva, cree que la región se vea beneficiada económicamente por este megaproyecto?

¿Ha desarrollado esta organización propuesta a autoridades como Semarnat o Conagua?

¿Cómo fue la experiencia de la organización respecto a la propuesta presentada ante la Conagua?

¿Se discutió esta alternativa en los consejos de cuenca, CCD's o consulta pública?

¿Cuál ha sido la postura del gobierno local y estatal ante la propuesta de su organización?

¿Puede este megaproyecto afectar el bienestar de la población? ¿De qué manera?

¿Qué piensa sobre la participación ciudadana como insumo de la política pública ambiental?

¿Cómo ha sido su experiencia en torno a la consulta pública derivada de manifestaciones de impacto ambiental relativas a proyectos de desarrollo hidráulico?

Experiencias en CCD's y en consejos de cuenca.

¿Qué otras vías alternativas a mecanismos como la consulta pública, CCD'S y consejos de cuenca tiene esta organización y la población para influir en el proceso de toma de decisiones referentes a proyectos hidráulicos?

## **Anexo 2**

### **Entrevistas semiestructuradas a servidores públicos relacionados con los mecanismos de participación de Conagua y Semarnat.**

¿De qué manera el ciudadano interesado en cuestiones ligadas al agua puede acceder al proceso participativo llevado a cabo por los consejos de cuenca? Se pide una descripción del proceso

¿Describa la manera en que el consejo de cuenca pone al alcance de los interesados las temáticas relacionadas con el agua y sus distintos proyectos?

¿Cómo es que se proponen los principales temas a tratar en el consejo?

¿Cuáles son las vías mediante el cual el consejo de cuenca recoge las problemáticas de la región relacionadas con el agua (escasez, sobreexplotación, usos, aprovechamiento, extracciones, recargas) y las exhibe a los interesados?

¿Describa la forma en que se debate o se discuten los temas entre los distintos participantes del consejo?

¿Cómo y quienes aportan información pertinente para enriquecer la discusión de las temáticas a tratar?

¿Cómo se diseñan los objetivos de las temáticas a tratar dentro de los consejos?

¿Cuál es la principal aportación de los consejos de cuenca a la política hídrica del país?

¿Qué procede con las disposiciones emanadas de las sesiones de participación?

¿Cuál es el papel del ciudadano en torno a la toma de decisiones de proyectos hidráulicos?

### **Entrevista al consejero técnico del Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable Núcleo Nuevo León.**

¿De qué manera la población puede acceder al proceso de consulta pública?

¿Cómo se desarrolla la etapa de consulta pública derivada de las manifestaciones de impacto ambiental?

¿En las sesiones de consulta pública se presenta información y objetivos sobre lo que se va analizar?

¿Cuál es el papel de actores como la sociedad civil organizada, ciudadanos y comunidades en la consulta pública?

¿Cómo se dio el proceso de consulta pública relativo al Monterrey VI?

¿Qué actores sociales participaron?

¿El proyecto Monterrey VI representa impactos ambientales, económicos o sociales para estados distintos a Nuevo León?

¿Se discutió el Proyecto Monterrey VI en el Consejo?

¿Hubo discrepancias entre los participantes?

¿A qué acuerdos se llegaron?

### **Anexo tres. Cuadro 1**

El acceso a la consulta pública

CCDS y Consejos de Cuenca

Situación	Estructura	Funcionamiento
-----------	------------	----------------

**Fuentes de interdependencia**

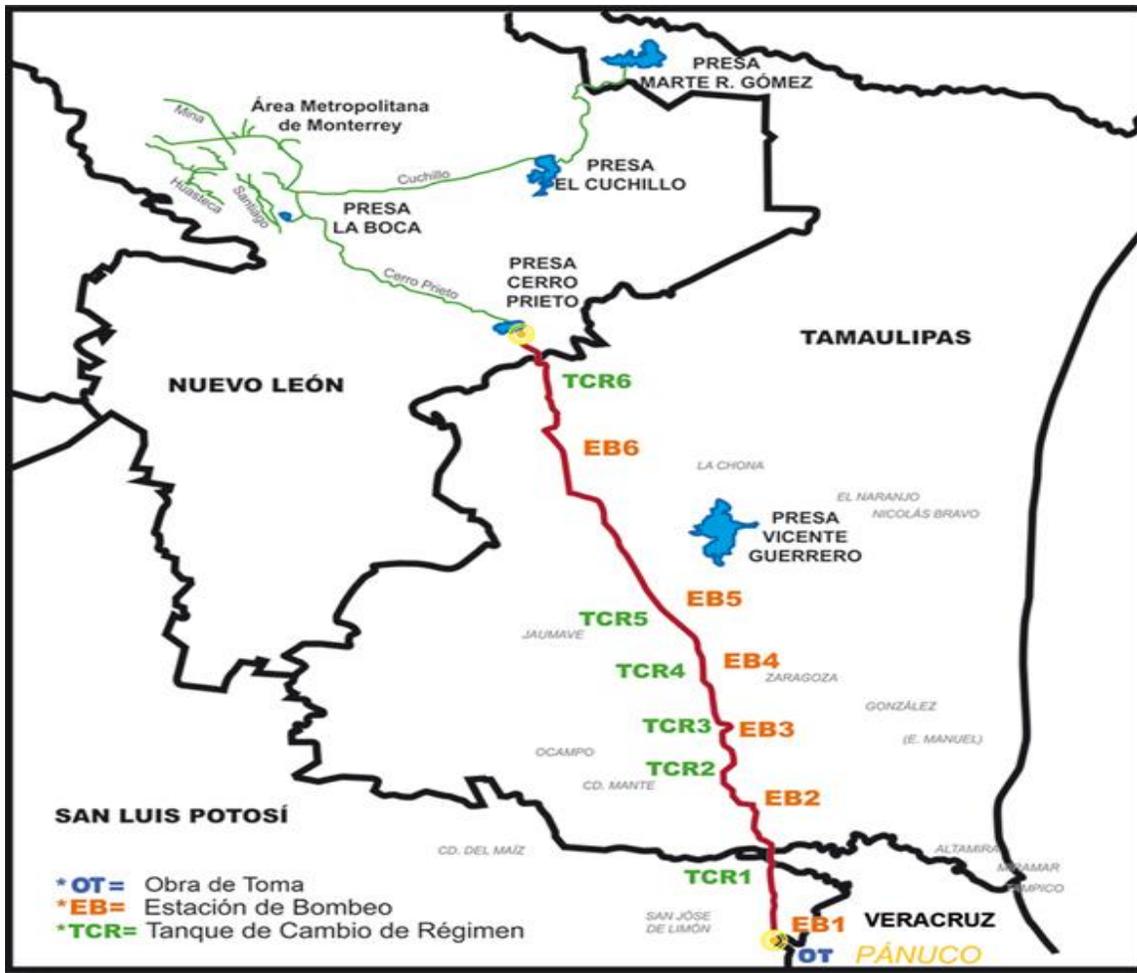
A) <u>Alto grado de exclusión</u>		
<p>a) Entre promoventes de proyectos Hidráulicos y actores sociales como ciudadanos y comunidades</p>	<p>1.a. Promovente. Con titularidad de derechos definidos (Ventajas y poder) Conocimientos técnico científico.</p> <p>2. a. Ciudadanos y comunidades. Titularidad de derechos incierta (oportunidades remotas y vulnerables) Desinformados. Conocimientos locales</p>	<p>1. a. Promovente. Cumple con el marco jurídico. En todo momento representa sus intereses en la consulta pública y CCDS.</p> <p>2. a. Vaga representación de intereses socioculturales. Participa de forma condicionada</p>
<p>b) Entre la Semarnat y actores sociales como ciudadanos y comunidades</p>	<p>3. b. Semarnat Impone lenguaje técnico-normativo. Transfiere responsabilidades. Tiempo completo para participar. Diálogo intermitente.</p> <p>4.b. Ciudadanos y comunidades asume esfuerzo y dedicación. Tiempo escaso para participar. Diálogo intermitente. Asumen costos de transacción. Sin</p>	<p>3. b. Semarnat. Condiciona diálogo. Excluye opiniones y argumentos que no sean técnico-científicos. Ignora conocimientos locales.</p> <p>4.b Desgaste y desmotivación para continuar su participación en la consulta pública y CCDS</p>

<p>c) Entre la Semarnat y promoventes de proyectos hidráulicos</p> <p>d) Entre la Conagua y actores sociales como ciudadanos y comunidades</p>	<p>incentivos.</p> <p>5. c. Promovente ejerce titularidad derechos. Diálogo formal constante y adaptado al lenguaje técnico normativo. Incentivos para participar</p> <p>6.c. Autoridad se limita a exigir lo contemplado por reglas formales</p> <p>7.d. . Conagua impone condiciones para participar. Demanda titularidad de derechos (concesiones) por parte del ciudadano y comunidades. Elije opiniones bajo discreción. Otorga poder y propiedad a promovente de proyecto hidráulico</p> <p>8.d Comunidades y ciudadanos excluidos de titularidad de derechos. Se limitan a ser invitados a participar con voz, pero sin voto</p>	<p>5. c. Semarnat evalúa sólo la propuesta elegida bajo los criterios e intereses del promovente del proyecto hidráulico. La autoridad se excluye de hacer evaluaciones más detalladas.</p> <p>6. d. Ciudadanos y comunidades sólo observan el proceso de toma de decisiones relativo a proyectos hidráulicos.</p>
<p>3. Incompatibilidad en el uso</p>		
<p>a) Entre Conagua y organismos auxiliares</p>	<p>1. a. Conagua participa ejerciendo control, poder y propiedad del trabajo y de las decisiones del consejo de</p>	<p>1. a. Conagua asume control, poder y dominio del uso de los mecanismos de participación de la LAN en</p>

	<p>cuenca.</p> <p>2. a. Organismos auxiliares participan limitándose a ejercer las funciones impuestas por la Conagua. No tienen voto en el consejo de cuenca</p>	<p>todo momento.</p>
--	---	----------------------

**Fuente: Elaboración propia**

**Anexo cuatro**



Fuente: Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey