



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
POLÍTICA, GOBERNANZA E INSTITUCIONES

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA GESTIÓN DE SITIOS RAMSAR:  
ESTUDIO DE CASO DEL COMITÉ ESTATAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL  
DE LOS HUMEDALES DE JALISCO.**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD

PRESENTA:  
**ANGÉLICA QUEVEDO DÍAZ**

TUTORA PRINCIPAL  
**DRA. AYARI GENEVIEVE PASQUIER MERINO** CENTRO DE  
INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y  
HUMANIDADES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
**DRA. PATRICIA MORENO CASASOLA-BARCELÓ**  
INSTITUTO DE ECOLOGÍA, A.C.

**DR. LUIS ZAMBRANO GONZÁLEZ**  
INSTITUTO DE BIOLOGÍA, UNAM.

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE 2021.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## OFICIO DE JURADO



Coordinación de Estudios de Posgrado  
Ciencias de la Sostenibilidad  
Oficio: CEP/PCS/084/21  
Asunto: Asignación de Jurado

**M. en C. Ivonne Ramírez Wence**  
**Directora General de Administración Escolar**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Presente**

Me permito informar a usted, que el Comité Académico del Programa de Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, en su sesión 69 del 8 de junio del presente año, aprobó el jurado para la presentación del examen para obtener el grado de **MAESTRA EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD**, de la alumna **Quevedo Díaz Angélica** con número de cuenta **518013505** con la tesis titulada "Mecanismos de participación para la gestión de sitios Ramsar: estudio de caso del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco", bajo la dirección de la Dra. Ayari Genevieve Pasquier Merino.

PRESIDENTA: DRA. PATRICIA MORENO CASASOLA-BARCELÓ  
VOCAL: MTRA. TALIA CRUZ CASTAÑEDA  
SECRETARIO: DR. LUIS ZAMBRANO GONZÁLEZ  
VOCAL: DRA. LAURA MARTÍNEZ PEPIN LEHALLEUR  
VOCAL: DRA. AYARI GENEVIEVE PASQUIER MERINO

Sin más por el momento me permito enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE,**

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

**Cd. Universitaria, Cd. Mx., 2 de agosto de 2021.**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alonso', with a stylized flourish below it.

**Dr. Alonso Aguilar Ibarra**  
**Coordinador**  
**Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, UNAM**

## **AGRADECIMIENTOS**

### **Posgrado**

Al Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad por desarrollar y poner en marcha un modelo educativo innovador y en el cual, profesionistas de diferentes áreas convergemos para continuar buscando soluciones a los retos y presiones de sostenibilidad actuales.

### **Comité Tutor**

A mi Comité Tutor integrado por la Dra. Ayari G. Pasquier Merino, la Dra. Patricia Moreno Casasola-Barceló y el Dr. Luis Zambrano González, por brindarme su tiempo, conocimiento y experiencia para sacar este proyecto adelante.

## **AGRADECIMIENTOS A TÍTULO PERSONAL**

A la Dra. Ayari Pasquier, por acompañarme en todo el proceso de maestría, por confiar en mí, por su empatía y sensibilidad.

A Mariana Bellot, por haberme invitado a colaborar y con ello, haberme hecho parte del mejor equipo de trabajo que la Dirección General de Desarrollo Institucional de la Conanp pudo tener. Parteaguas en mi vida personal y profesional.

A los directivos de la Fundación Gonzalo Río Arronte I.A.P. por su confianza y permitirme atender la maestría en los tiempos requeridos, sin ello no hubiese podido concluir este paso tan importante en mi vida.

A mis excolegas de Conanp, con un especial agradecimiento a Tali, por brindarme su valioso tiempo y contribuir con su conocimiento y experiencia a fortalecer este proyecto.

A Laura Martínez, por darme su amistad, confianza, enseñanza y apoyo, e impulsarme permanentemente a buscar nuevos retos personales y profesionales.

A mis padres y a mi hermano, que en cada paso que doy siempre están conmigo para apoyarme y hacerme sentir que todo estará bien.

A Lizardo, por insistirme, ayudarme y apoyarme a dar pasos fundamentales en la vida; por ser mi compañero de vida, de grandes enseñanzas y de grandes aventuras.

Y a Dante, mi motor y mi luz, el que hace que hoy todo tenga sentido y sea posible.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.	17
1.1 Planteamiento del problema y definición de objetivos, preguntas de investigación e hipótesis.	17
1.2 Descripción metodológica.	20
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. LA PARTICIPACIÓN Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES.	24
2.1 Gobernanza y manejo de los recursos naturales.	25
2.2 Participación, gobernanza y manejo de los recursos naturales.	26
CAPÍTULO 3. LOS HUMEDALES Y SITIOS RAMSAR EN EL ESTADO DE JALISCO.	31
3.1 Biodiversidad del estado de Jalisco.	31
3.2 Descripción geográfica de los humedales y sitios Ramsar del estado de Jalisco.	31
3.3 Características socioeconómicas del estado de Jalisco	34
3.4 Retos y presiones de sostenibilidad de los humedales de Jalisco.	38
CAPÍTULO 4. MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS SITIOS RAMSAR DEL ESTADO DE JALISCO.	40
4.1 Tratado Internacional: Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar).	40
4.2. Instrumentos nacionales de política pública para conducir la aplicación de la Convención de Ramsar y la creación de Comités Estatales de Humedales.	47
4.3. Conformación del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ).	48
CAPÍTULO 5. LA TOMA DE DECISIONES EN EL COMITÉ ESTATAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS HUMEDALES DE JALISCO (CEPAHJ), PARTICIPACIÓN, ACTORES Y PROCESOS.	53
5.1 Funciones institucionales	54
5.2 Análisis de las reglas de operación.	55
5.3 Estructura.	59
5.4 Descripción de actores e intereses institucionales.	65

5.5 Funcionamiento del Comité.	78
5.6 Tipos de participación en los procesos de toma de decisiones.	79
5.7 Seguimiento de iniciativas	81
<b>CAPÍTULO 6. EL CEPAHJ COMO ESPACIO GENERADOR DE ACCIONES PARA FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SITIOS RAMSAR EN EL ESTADO DE JALISCO.</b>	86
6.1 Mecanismos de participación en Jalisco en materia ambiental.	86
6.2 Otros instrumentos de planeación en el Estado.	89
6.3 Fuentes de financiamiento	91
6.4 Cambios e impulsores ambientales.	94
6.5 Áreas de oportunidad.	101
<b>CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.</b>	103
<b>CAPÍTULO 8. RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL FUNCIONAMIENTO DEL CEPAHJ Y SU INCIDENCIA EN EL MANEJO SOSTENIBLE DE LOS SITIOS RAMSAR DEL ESTADO DE JALISCO.</b>	106
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	108
<b>ANEXOS</b>	118
Anexo 1. Entrevista	118
Anexo 2. Categorías y códigos entrevistas	124

## LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Estructura de gobernanza de la Convención de Ramsar: las Partes Contratantes, el Comité Permanente y una Secretaría.	42
Figura 2. Órganos y procesos mundiales. Funciones y responsabilidades nacionales.	43
Figura 3. Recapitulado de las razones por las cuales la Convención de Ramsar está vigente en México.	44
Figura 4. Estructura del CEPAHJ.	63
Figura 5. Diagrama de órganos internos y su relación con órganos externos vinculados.	77
Figura 6. Resumen de iniciativas que surgen del CEPAHJ.	84
Figura 7. Otros espacios de participación en el estado de Jalisco.	87
Figura 8. Ejemplos de instrumentos estatales para la conservación y manejo de humedales y su posible relación.	90
Figura 9. Tipos de problemáticas percibidas por los entrevistados.	95

## **LISTADO DE CUADROS**

Cuadro 1. Temas tratados en las entrevistas.	21
Cuadro 2. Sitios Ramsar del estado de Jalisco.	33
Cuadro 3. Principales actividades económicas de las Regiones del Estado donde se ubican los Sitios Ramsar.	38
Cuadro 4. Instrumentos normativos asociados a la aplicación de la Convención de Ramsar y a la creación del CEPAHJ.	50
Cuadro 5. Resumen de los principales cargos y funciones en el CEPAHJ.	61
Cuadro 6. Instituciones y sectores vocales e invitados que integran el CEPAHJ.	67
Cuadro 7. Misión y objetivos centrales de las organizaciones que participan en el CEPAHJ.	69
Cuadro 8. Ejemplos de citas sobre problemas percibidos por los integrantes del CEPAHJ entrevistados.	96

## **LISTADO DE GRÁFICAS**

Gráfica 1. Número de entrevistas realizadas a integrantes del CEPAHJ en comparación con los integrantes.	22
Gráfica 2. Número de integrantes del CEPAHJ por sector.	68

## **LISTADO DE MAPAS**

Mapa 1. Humedales del estado de Jalisco.	32
Mapa 2. Sitios Ramsar designados en el estado de Jalisco.	34
Mapa 3. Principales actividades económicas, niveles de marginación y Sitios Ramsar.	36
Mapa 4. Principales actividades productivas del estado de Jalisco, distritos de riego, humedales, Sitios Ramsar y áreas naturales protegidas.	37

## RESUMEN

Los humedales enfrentan altas tasas de degradación, incluso mayores a otros ecosistemas. Se estima que durante el siglo XX se perdió entre el 60 y 70% de los humedales del planeta. Para enfrentar esta situación, se identificó que el impulso y fortalecimiento de los mecanismos de cooperación intersectoriales, fortalecen la coordinación con múltiples actores y a distintas escalas. Sin embargo, en general existe poca información sobre la efectividad de los mecanismos de participación disponibles en la política ambiental nacional y de la gobernanza de los humedales.

El objetivo general de esta investigación es conocer el funcionamiento del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ) como espacio de participación, con el fin de identificar elementos que contribuyan a fortalecer su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar del estado, y puedan ser relevantes para otros comités con características similares en el país. Para ello, 1) se revisó el marco legal e institucional en México que regula la conformación y funcionamiento de los comités estatales de humedales; 2) se caracterizaron a los actores del CEPAHJ, sus formas de participación en este espacio y su incidencia en la toma de decisiones en el marco del Comité; 3) se analizó en qué medida las decisiones tomadas en el CEPAHJ se han traducido en acciones que promueven la sostenibilidad de los humedales de Jalisco; y finalmente, 4) se identificaron elementos que contribuyan a fortalecer el funcionamiento del CEPAHJ y su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar de Jalisco.

Los resultados del trabajo muestran que el Comité fue creado y ha contribuido a promover, inducir, difundir, conservar y proteger los valores y funciones de los humedales en Jalisco; sin embargo, las herramientas creadas para dirigir el trabajo de los actores que participan en este espacio no han sido aplicadas o han sido subutilizadas. Los entrevistados consideran que este espacio de participación es útil, al promover el intercambio de ideas, experiencias y aprendizajes, pero es necesario revisar su eficiencia, eficacia, estrategia operativa, trazabilidad de las decisiones y su rendición de cuentas. El CEPAHJ cuenta con integrantes activos y constantes, quienes emiten opiniones y recomendaciones, y han sido consultados por temas específicos, sin que sea garantía que serán tomados en cuenta en la decisión final.

El estado de Jalisco ha promovido espacios de participación para que los ciudadanos, las organizaciones e instituciones de gobierno puedan expresar sus necesidades, el CEPAHJ es uno de ellos. Sin embargo, llama la atención la falta de continuidad, transversalidad y duplicidad con otros espacios. Sería oportuno que el gobierno del estado analizara el número de espacios de participación que ha creado, que evaluara su operación y comunicación entre ellos.

El presente trabajo ayudó a comprender la operación y el funcionamiento del CEPAHJ, mediante la percepción de sus integrantes. Como se expone en las conclusiones, el funcionamiento de este comité tiene áreas de oportunidad fundamentales para lograr la sostenibilidad de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco, entre éstas: modificar las Reglas de Operación para incluir a las instituciones que permitan atender las amenazas a las que se enfrentan los Sitios Ramsar; revisar la articulación entre las estrategias de conservación de humedales que el CEPAHJ ha generado, con otros instrumentos programáticos del estado, a fin de alinear esfuerzos; contar con un documento diagnóstico que compile el estado que guardan los humedales y sitios Ramsar del estado, incluyendo las necesidades de los grupos locales, así como evaluar las acciones que ha emprendido el CEPAHJ y con base en ello desarrollar nuevos instrumentos de planeación y toma de decisiones, entre otros.

Los humedales están expuestos a presiones y amenazas constantes que requieren de información actual, por lo cual promover la participación de actores e instituciones a través de estos espacios resultan relevantes para el manejo de los Sitios Ramsar. México cuenta con los instrumentos necesarios, como el Comité Nacional de Humedales y los comités estatales de humedales, para coordinar y organizar funciones y atribuciones, por lo cual la participación es clave para el manejo sostenible de los Sitios Ramsar.

## ABSTRACT

Wetlands face high rates of degradation, even higher than other ecosystems. It is estimated that between 60 to 70% of the planet's wetlands were lost during the 20th century. To face this situation, it was identified that the promotion and strengthening of intersectoral cooperation mechanisms strengthen coordination with multiple actors and at different scales. However, in general there is little information on the effectiveness of the participatory mechanisms available in national environmental policy and governance of wetlands.

The general objective of this research is to know the operation of the State Committee for the Environmental Protection of the Jalisco Wetlands (CEPAHJ) as a space for participation to identify elements that contribute to strengthening its incidence in the sustainable management of Ramsar Sites in Jalisco and may be relevant to other committees with similar characteristics in the country. For this, 1) the legal and institutional framework in Mexico that regulates the formation and operation of the state wetland committees was reviewed; 2) CEPAHJ actors, their forms to participate in this space and their impact on decision-making within the framework of the Committee were characterized; 3) it was analyzed the extent of decisions taken at CEPAHJ have been transformed into actions to promote the sustainability of the wetlands of Jalisco; and finally, 4) there were identified elements to contribute to strengthening the operation of CEPAHJ and its impact on the sustainable management of Ramsar Sites in Jalisco.

The results of this work show that the Committee was created, and it has contributed to promoting, inducing, disseminating, conserving and protecting the values and functions of wetlands in Jalisco; however, the tools created to lead the work of the actors who participate in this space have not been applied or have been underused. The interviewees considered that this participatory space is useful, by promoting ideas exchange, experiences and learning; but it is necessary to review its efficiency, effectiveness, operational strategy, traceability of decisions and its accountability. CEPAHJ has active and constant members, who issue opinions and recommendations, and have been consulted on specific issues, but no guarantee that they will be considered at final decision.

The state of Jalisco has promoted spaces to participation where citizens, organizations and government institutions can express their needs; and the CEPAHJ is one of them. However, highlights inattention of continuity, transversality and duplication with other spaces. It would be

appropriate for the state government to analyze the number of participation spaces that it has created, to evaluate their operation and communication among them.

This work helped to understand the operation and functioning of CEPAHJ, through the perception of its members. As stated in the conclusions, it has fundamental areas of opportunity to achieve the sustainability of the Ramsar Sites in the state of Jalisco, among them: modifying the Rules of Operation in order to include the institutions that allow addressing the threats face the Ramsar Sites; review the articulation between the wetland conservation strategies that CEPAHJ has generated, with other state programmatic instruments, in order to align efforts; have a diagnostic document that compiles the status of the state's wetlands and Ramsar sites, including the needs of local groups, as well as evaluate the actions that CEPAHJ has undertaken and, based on this, develop new planning and decision-making instruments decisions, among others.

Wetlands are exposed to constant pressures and threats that require current information, therefore promoting the participation of actors and institutions through these spaces is relevant for the management of Ramsar Sites. Mexico has the necessary instruments, such as the National Wetland Committee and the state wetland committees, to coordinate and organize functions and powers, therefore participation is key to the sustainable management of Ramsar Sites.

## INTRODUCCIÓN

Los humedales son ecosistemas estratégicos para las comunidades humanas y la conservación de la biodiversidad. Estos ecosistemas juegan un papel clave en los ciclos biogeoquímicos y en la regulación del clima, controlan las inundaciones, protegen las zonas marino-costeras, mantienen las pesquerías y son fuentes importantes de fibras y abastecimiento de agua para las comunidades locales (MEA, 2005; ten Brink et al., 2013). La importancia de estos ecosistemas ha sido reconocida en el ámbito internacional desde la década de 1970, cuando se firmó la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, conocida como “Convención Ramsar” –firmada en 1971 y que entró en vigor en 1975–. Este tratado promueve un marco de trabajo a escala nacional e internacional para la conservación y el uso racional de los humedales (Kumar et al., 2017).

A pesar del reconocimiento formal de su importancia, estos ecosistemas enfrentan altas tasas de degradación, incluso mayores a la de otros ecosistemas, limitando nuestra capacidad de combatir los cambios ambientales presentes y futuros (MEA, 2005). Se estima que durante el siglo XX se perdió entre el 60 y 70% de los humedales del planeta (Davidson, 2014). Las principales causas directas de la pérdida y degradación de los humedales son el cambio de uso de suelo, las prácticas agrícolas intensivas, el desarrollo industrial y de infraestructuras, la contaminación y la sobreexplotación de los cuerpos de agua, así como la introducción de especies invasoras (ten Brink et al., 2013).

Para hacer frente a esta situación, se ha identificado como elemento clave el impulso y fortalecimiento de mecanismos de colaboración intersectorial que permitan coordinar los esfuerzos de múltiples actores gubernamentales y sociales a nivel local, regional, nacional e internacional. La Convención Ramsar incorpora este planteamiento, resaltando la importancia de crear espacios de interfaz que promuevan la participación social y permitan llevar a cabo una gobernanza colaborativa<sup>1</sup> de los humedales que tenga en cuenta la diversidad de conocimientos, necesidades y opiniones para la toma de decisiones (Ramsar, 2018).

---

<sup>1</sup> Ansell y Gash (2008) definen la *gobernanza colaborativa* como un acuerdo de gobierno donde una o más instituciones gubernamentales involucran directamente a las partes interesadas de la sociedad civil, en un proceso colectivo de toma de decisiones formales orientado al consenso, y que tiene como objetivo hacer o implementar políticas públicas o administrar programas o activos públicos.

La participación de los actores locales en la gobernanza de los humedales ha sido estudiada por distintos autores quienes han documentado que el manejo de los Sitios Ramsar no siempre garantiza el reconocimiento de los derechos de las comunidades locales a los bienes y servicios ecosistémicos que proveen los humedales (Hettiarachchi et al., 2015). También se ha señalado que los esquemas de participación incluidos en su manejo no fomentan el empoderamiento comunitario y carecen de una perspectiva de justicia ambiental (Hettiarachchi et al., 2015). Esta situación ha sido identificada como una de las razones de la degradación de estos ecosistemas siga en aumento. El presente estudio aborda la participación en los esquemas de manejo de los Sitios Ramsar en México, estudiando en particular algunos de los esquemas de gobernanza de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco.

Los humedales son ecosistemas cruciales para México, poco más de 6,300 están identificados y abarcan en total más de diez millones de hectáreas (CONAGUA, 2012). Como en el resto del mundo, estos ecosistemas enfrentan grandes presiones en el país, las cuales se encuentran asociadas principalmente con el crecimiento demográfico, el cambio de uso de suelo y las actividades económicas y productivas, como las agropecuarias y la acuacultura, entre otros. Estas actividades modifican los patrones de flujo y los hacen vulnerables a otro tipo de impactos (Lara-Lara et al., 2008, p. 114). Se estima que México ha perdido el 62.1% de sus humedales, siendo los estados más afectados Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Baja California, Sonora y Tabasco (Landgrave, R. y Moreno-Casasola, 2012).

México reconoce formalmente la fragilidad de estos ecosistemas desde 1984, año en el que se incorpora a la Convención de Ramsar (DOF, 1984) y a la fecha se han designado 142 sitios Ramsar en el país (segundo país del mundo a contar con mayor número de designaciones). La normativa nacional reconoce formalmente la importancia de la participación social en la gobernanza de los recursos naturales y, para el caso de los humedales, suscribe la necesidad de que la gobernanza de los sitios Ramsar incluya a los actores clave para el manejo de estos ecosistemas en la toma de decisiones para su conservación y uso sostenible. Con este fin se creó el Comité Nacional de Humedales, que opera desde el año 2004, así como los Comités Estatales de Humedales (CEH). Sin embargo, existe en general poca información sobre el desempeño efectivo de los mecanismos participativos introducidos en la política ambiental nacional (Hevia, 2012) y la gobernanza de los humedales no son la excepción.

La forma en la que se organizan las instituciones afecta el medio ambiente, la gobernanza entorno a los humedales es un problema de sostenibilidad fundamental, ya que involucra a diversos actores, sectores, instituciones e interesados en el uso común y por ende en su conservación. Comprender con mayor detalle las formas de organización a nivel local e integrar las necesidades de los usuarios en los esquemas de gobernanza de los humedales ayuda a mantener estos bienes comunes con mayor éxito. La presente investigación busca contribuir en la comprensión de la operación de los esquemas de participación reconocidos institucionalmente como estrategias para mejorar el manejo sostenible de los humedales, como ecosistemas clave tanto en términos biológicos como para las comunidades locales, y mejorar su manejo y sostenibilidad

El objetivo general de esta investigación es conocer el funcionamiento del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ) como espacio de participación, con el fin de identificar elementos que contribuyan a fortalecer su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar del estado. En particular se busca comprender ¿cuáles son los factores que guían la toma de decisiones en este espacio? y ¿en qué medida estas decisiones se traducen en acciones que promueven la sostenibilidad de los humedales reconocidos como Sitios Ramsar en el estado de Jalisco?

El caso del CEPAHJ se considera relevante ya que fue el primer comité estatal para la protección de humedales en crearse respaldado por un Acuerdo de Creación, signado por el entonces Gobernador Constitucional y publicado en el periódico oficial del estado, lo cual le otorga la función de ser un organismo de coordinación intersectorial. A la fecha lleva 20 años de operación. Además, cabe señalar que Jalisco cuenta actualmente con 13 Humedales de Importancia Internacional designados ante la Convención de Ramsar, que abarcan más de 150 mil hectáreas, siendo el estado con mayor número de sitios Ramsar en el país.

Este texto está integrado por ocho capítulos. En el primero se describe el planteamiento de la investigación, incluyendo la síntesis del estado del arte en torno a la participación en el manejo de humedales, los objetivos y preguntas de investigación, la hipótesis general que guía el desarrollo del trabajo y la propuesta metodológica que sostiene la investigación. El segundo capítulo presenta el marco teórico-conceptual sobre la participación en el manejo de los recursos naturales. En el tercero se describen las condiciones sociales y ambientales de los humedales y los Sitios Ramsar en Jalisco. En el cuarto se presentan los resultados del análisis del marco jurídico en el que opera el *Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco* y con el que se aplica

la Convención de Ramsar en México. El quinto capítulo aborda la operación y funcionamiento del CEPAHJ, haciendo especial énfasis en la toma de decisiones, la participación, los actores y los procesos. El sexto capítulo expone los resultados generales del análisis de la participación en el CEPAHJ como espacio generador de acciones y su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar del estado. En el séptimo capítulo se presentan las conclusiones generales de la investigación. Por último, se presenta un conjunto de recomendaciones para fortalecer el funcionamiento del CEPAHJ y su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco.

## **CAPÍTULO 1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.**

La acumulación de los efectos de las actividades humanas impone grandes retos ambientales a diferentes escalas, como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, el estrés hídrico y la degradación de los ecosistemas. Nos acercamos al punto de inflexión de nuestros “límites planetarios” que, “una vez rebasados generará cambios ambientales irreversibles y abruptos” (Rockström et al., 2019). Además, esta situación coincide con una creciente desigualdad social que se expresa tanto en términos económicos y sociales, como en la falta de representación de muchos sectores de la sociedad en la toma de decisiones fundamentales para la gobernanza ambiental. Ante la complejidad y naturaleza de los diferentes problemas socioambientales a los que nos enfrentamos se ha argumentado la necesidad de articular el conocimiento de distintas disciplinas para entender mejor los problemas, pero también la perspectiva de los diferentes actores y tipos de conocimiento que pueden estar involucrados en una situación dada, a fin de construir una comprensión más precisa y amplia de los problemas que se requiere abordar. Esta es la propuesta central de la transdisciplina, como una herramienta que contribuye en la construcción de una comprensión más amplia y nutrida por diversas visiones y experiencias de los problemas de sustentabilidad, promoviendo al mismo tiempo la participación social y potenciando la incidencia en la política pública (Merçon et al., 2018, p. 22).

### **1.1 Planteamiento del problema y definición de objetivos, preguntas de investigación e hipótesis.**

De acuerdo con las tendencias internacionales, desde finales de la década de 1990 comenzaron a abrirse en México espacios de concertación entre el gobierno y la ciudadanía, y a partir de entonces se ha incorporado la participación como un mecanismo para desarrollar instrumentos de planeación. En el ámbito de la política y la gestión ambiental se crearon espacios de participación con el objetivo formal de transparentar los procesos del gobierno, rendir cuentas a la ciudadanía e incorporar a los actores locales en el diseño y evaluación de la política pública (PND, 2007).

En este marco fueron creados los *Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable* (CCDS) bajo la tutela de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP (PNUD, 2017). Con base en el Artículo Primero del Acuerdo de Creación de los

Consejos Consultivo Nacional y regionales, el objetivo principal de estos consejos es “fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable” (DOF, 1995). Más adelante, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA) a través del artículo 157, estableció la participación ciudadana mediante la integración de órganos de consulta para la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales (LGEEPA, 1988).

Posteriormente, la Secretaría de Gobernación (2017) publicó *Los Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, como una nueva forma de gobernar basada en el derecho que tienen las personas a participar en todas las decisiones que afectan su vida. Estos Lineamientos identifican tres mecanismos de participación ciudadana: de consulta, de ejecución y de monitoreo. En México, de acuerdo con la misma SEGOB, se reconocen 329 mecanismos de participación ciudadana distribuidos en las 32 entidades del país. Es un hecho que muchos de estos mecanismos de participación han operado desde hace varios años y ocupan un lugar importante en ciertas políticas sectoriales. Sin embargo, existe poca información sobre cómo opera la participación en estos espacios, qué tan funcional ha sido la participación de diversos sectores y actores, y cuál ha sido su incidencia en el manejo sostenible. Además, algunos de ellos han dejado de operar para reestructurarse, como son los *Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS)* y a la fecha no se ha realizado esta evaluación.

Para el caso particular del manejo de los humedales, la Convención Ramsar promueve diversos compromisos<sup>2</sup>, incluyendo la participación de los ciudadanos en la gestión de los humedales. El objetivo general de esta investigación es conocer el funcionamiento del CEPAHJ como espacio de participación para el manejo sostenible de los sitios Ramsar de Jalisco. En este

---

<sup>2</sup> Los cuatro compromisos principales son: 1) Designar al menos un sitio para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, comprometiendo a su conservación y mantener las características por las que fue designado. 2) Uso racional, es decir, se comprometen a incluir a los humedales y Sitios Ramsar en planes nacionales de uso de suelo, a fin de favorecer el uso sostenible; el uso racional también promueve la participación de los ciudadanos en la gestión de los humedales. 3) Reservas y capacitación, que significa dotar a los Sitios Ramsar de otros instrumentos de conservación y protección reconocidos por las leyes nacionales y promover la capacitación de los usuarios e interesados, a fin de generar conocimiento para el manejo y custodia. 4) Cooperación Internacional, que no es otra cosa que promover alianzas con otras Partes Contratantes sobre la aplicación de la Convención, sobre todo cuando haya ecosistemas y especies compartidas (Ramsar, 2006).

marco se busca indagar de manera específica ¿cuáles son los factores que guían la toma de decisiones en este espacio? y ¿en qué medida estas decisiones se traducen en acciones que promueven la sostenibilidad de los humedales reconocidos como Sitios Ramsar en el estado de Jalisco? A través de este proceso, se busca identificar elementos que contribuyan a fortalecer la participación social en el CEPAHJ y su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco, y puedan ser relevantes para otros comités con características similares en el país.

Para el desarrollo de la presente investigación se articula este objetivo general y las preguntas planteadas a través de los siguientes objetivos particulares:

1. Analizar el marco institucional que regula la conformación y funcionamiento de los Comités Estatales de Humedales.
2. Caracterizar a los actores del CEPAHJ y analizar sus formas de participación en este espacio y su incidencia en la toma de decisiones del comité.
3. Analizar en qué medida las decisiones tomadas en el CEPAHJ se han traducido en acciones que promueven la sostenibilidad de los humedales de Jalisco.
4. Identificar elementos que contribuyan a fortalecer el funcionamiento del CEPAHJ y su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco.

Como se señaló antes, la participación social ha sido identificada como un elemento clave para la gobernanza ambiental y la sostenibilidad de los ecosistemas. Este enfoque ha sido incorporado en el diseño de la normativa y las políticas públicas de las últimas tres décadas. Sin embargo, los resultados en términos de sostenibilidad de la incorporación de este paradigma no han sido suficientemente documentados.

A partir de un acercamiento preliminar al ámbito de estudio, se observa cierto consenso sobre las deficiencias de los espacios de participación conformados para atender los asuntos inherentes a los humedales y Sitios Ramsar en México para atender estratégicamente las amenazas a las que se enfrentan estos ecosistemas. A modo de hipótesis general, se plantea que estas deficiencias tienen que ver tanto con el diseño institucional de estos espacios, como con la implementación y el seguimiento de las resoluciones que en ellos se generan. Entre éstas destacan por su importancia la falta de inclusión de actores clave, cuya exclusión limita las posibilidades de construir acuerdos y políticas públicas acordes a las necesidades reales y los retos que enfrenta el manejo sustentable de los Sitios Ramsar, así como la carencia de recursos económicos y de atribuciones reconocidas

en instrumentos jurídicos, para que los acuerdos que toman sean vinculantes y puedan implementarse.

Esta hipótesis guía la definición de la estrategia metodológica a partir de la cual fue desarrollada la investigación y contribuye en el análisis crítico del funcionamiento del CEPAHJ, fundamental para poder ir corrigiendo errores y omisiones y avanzar hacia una gobernanza real de los humedales.

## **1.2 Descripción metodológica.**

Para asegurar la atención sistemática de los objetivos de la investigación, éstos fueron operacionalizados, identificando sus variables más importantes y seleccionando las fuentes de información y técnicas de análisis más apropiados en cada caso. Con base en este ejercicio se decidió utilizar un conjunto de técnicas de investigación complementarias, incluyendo: la revisión de bibliografía especializada, el análisis de documentos de tipo administrativo y jurídico, y la elaboración de entrevistas semiestructurales presenciales y en línea. Este ejercicio también fue la base para identificar el perfil de los informantes y elaborar el guión de la entrevista aplicada (Anexo 1).

Para identificar el marco institucional que regula la conformación y funcionamiento de los Comités Estatales de Humedales, se realizó una revisión documental y se retomó el método de Bobadilla et al. (2011), que consiste en la construcción de tablas de clasificación y líneas de tiempo, considerando: el objetivo de creación del instrumento relacionado con la protección de los humedales, la aplicación de la Convención de Ramsar en México, la conservación de los Sitios Ramsar y la conformación de mecanismos de participación en nuestro país.

La caracterización de los actores, el funcionamiento del CEPAHJ y el análisis de los tipos de participación e incidencia de los diferentes actores en la toma de decisiones fue realizada con base en la revisión documental y entrevistas semi-estructuradas con actores clave. Los temas tratados en estas entrevistas se describen en el cuadro 1. De acuerdo con Hernández Sampieri (2010), las entrevistas semi-estructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información. La ventaja de este método es que permite una comparabilidad de base entre los entrevistados y, al mismo tiempo, brinda mayor riqueza informativa, permitiendo acceder a

información difícil de observar, y da la oportunidad de clarificar cuando es necesario y profundizar en algunos temas (Sautu, 2005).

Las entrevistas se llevaron a cabo con los integrantes del comité y algunos otros actores clave por su conocimiento del tema. La identificación de los integrantes del comité se hizo a partir del directorio proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado de Jalisco, quien funge como secretario del CEPAHJ. El Comité está integrado por 30 instituciones y 39 representantes. Inicialmente se había planteado entrevistar a todos los miembros del comité, sin embargo, algunos de ellos no accedieron a ser entrevistados.

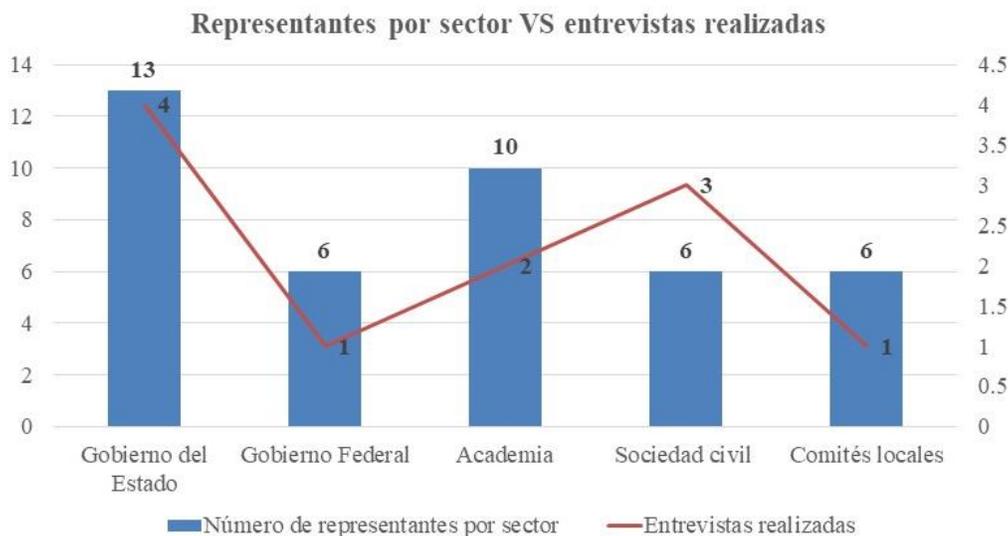
Con respecto a las entrevistas la situación se agravó a causa de la pandemia producida por el virus SARS-CoV-2 y por las medidas establecidas por las autoridades de salud del país. Se llevaron a cabo 11 entrevistas que fueron realizadas a través de herramientas virtuales (a través del software Skype). A pesar de los límites evidentes que esto implica, estas entrevistas proporcionaron información valiosa, ya que se logró entrevistar a actores con una diversidad de posiciones y puntos de vista respecto al CEPAHJ, y gracias a la triangulación de datos, métodos y fuentes de información se logró establecer las condiciones de validez y confiabilidad necesarias (Hernández, 2010, p.417) para atender los objetivos de investigación.

Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y codificadas temáticamente de acuerdo con los objetivos específicos del presente trabajo (Anexo 2), utilizando el programa ATLAS.ti.

**Cuadro 1. Temas tratados en las entrevistas.**

<p><b>Secciones de la entrevista:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Información general del entrevistado</li> <li>2. Información de la institución que representa el entrevistado</li> <li>3. Operación y funcionamiento del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco.</li> <li>4. Formas de participación y toma de decisiones</li> <li>5. Percepción sobre condiciones socio ambientales en los humedales e impacto de las decisiones tomadas en el comité para su manejo y sostenibilidad.</li> </ol>
---	---

La siguiente gráfica nos muestra el número de entrevistas realizadas (11) y el sector al que pertenecen los entrevistados, en comparación con el número de integrantes del Comité:



Gráfica 1. Número de entrevistas realizadas a integrantes del CEPAHJ en comparación con los integrantes. Elaboración propia con base en el primer directorio de integrantes proporcionado por la SEMADET.

El análisis de las entrevistas realizadas con actores clave fue desarrollado a partir de un análisis de contenido<sup>3</sup> diseñado a partir de las propuestas de LeCompte (2000) y de Hernández-Sampieri (2010), quienes hacen énfasis en la importancia de construir una estructura que permita organizar la información y analizarla de manera sistemática. La estructura de análisis de las entrevistas fue definida a partir de los objetivos de la investigación, las perspectivas teóricas sobre la participación y las narrativas de los actores, con el fin de incrementar nuestro entendimiento y conocimiento sobre el caso (Flick, 2013).

Adicionalmente, y buscando fortalecer la triangulación de métodos, se solicitaron las minutas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del CEPAHJ, listas de asistencia, actas de instalación de Comités Locales, minutas de las sesiones de las Comisiones de Trabajo, informes anuales de actividades, y toda documentación adicional que apoyara y respaldara el análisis de contenido. Sin embargo, el acceso a estos documentos fue parcial pues ninguno de los integrantes del CEPAHJ entrevistado ni el mismo secretario del comité, contaban con la totalidad de estos

<sup>3</sup> De acuerdo con Hernández-Sampieri (2010) el análisis de contenido es una técnica para estudiar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y que cuantifica los contenidos en categorías.

documentos. Por tanto, el análisis incorpora únicamente: dos actas de instalación de Comités Locales; una lista de asistencia de una reunión de trabajo (no se especifica si se refiere a alguna reunión ordinaria o extraordinaria del Comité); seis listas de asistencia de las Sesiones Ordinarias 28, 29, 30, 32, 34 y 36; nueve minutas de las sesiones 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34 y 36; y una lista de asistencia de la sesión 33, sin incluir la minuta. La falta de un archivo completo que de cuenta de los acuerdos del comité es un indicador importante que habla sobre fallas en continuidad y seguimiento institucional de su operación. Por otra parte, cabe señalar que hay una discrepancia en el nombramiento de los documentos compartidos, con respecto a lo que establecen las Reglas de Operación del Comité, por ejemplo: en el directorio de integrantes proporcionado por el secretario del CEPAHJ indican que Ducks Unlimited de México es miembro vocal y en las Reglas de Operación, Capítulo III del Marco Institucional, no está mencionado. En las minutas no se indica claramente las acciones que emprenden las comisiones y por lo tanto no se puede hacer un análisis o distinción de aquellas que han sido promovidas por estos órganos auxiliares especializados de trabajo y las cuales son enunciadas en las Reglas de Operación.

A partir de los procesos de investigación llevados a cabo se identificaron elementos que pueden contribuir a fortalecer el funcionamiento del Comité y su incidencia en el manejo sostenible de los Sitios Ramsar. Estas recomendaciones serán presentadas a la Secretaría de Protección al Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco y a la Coordinación para la Atención de Humedales de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. LA PARTICIPACIÓN Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES.**

A lo largo del tiempo se han desarrollado diferentes enfoques para el manejo de los recursos naturales. En términos generales suele distinguirse entre conservación y preservación. La conservación se refiere al uso sostenible y al manejo de los recursos naturales a fin de prevenir algún daño o pérdida con la intervención humana. La preservación se refiere a la protección del medio ambiente con el fin de garantizar un mínimo impacto por parte de los humanos (Cohen-Shacham et al., 2015, p. 242). El reconocimiento de los derechos de las poblaciones locales, de sus interacciones con el entorno en el que viven y de sus aportaciones en el mantenimiento de las funciones y servicios ecosistémicos ha llevado a un creciente interés en enfoques de manejo que promueven la conservación a partir de la integración de las comunidades, buscando desarrollar un sentido de co-responsabilidad por el cuidado y la protección de los recursos (Malabika et al., 2016). Retomando este tipo de propuestas, se plantea el concepto de “gobernanza ambiental”, que se refiere al “proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre diferentes actores” (de Castro et al., 2015, p. 18). Este concepto ha sido utilizado para evidenciar las relaciones sociales que se gestan en torno a los objetivos de desarrollo y conservación con el fin de comprender la interacción entre el cambio social, institucional y ambiental (de Castro et al., 2015, p. 18).

En el Artículo 3.1 de la Convención de Ramsar, las Partes Contratantes se comprometen a *“elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”*. Valiéndose del concepto “de uso racional”, que no tenía precedentes cuando se redactó la Convención a inicios de los años setenta, ésta continúa subrayando que el uso por el ser humano sobre una base sostenible es compatible con los principios de Ramsar, y la conservación de los humedales en general. La Conferencia de las Partes reconoció la necesidad de precisar la definición de “uso racional” y en su 3a. Reunión, celebrada en Regina (Canadá) en 1987, y adoptó una definición, que se revisó posteriormente en la Resolución IX.1, Anexo A (2005), de la forma siguiente: “El uso racional de los humedales es el mantenimiento de sus características ecológicas,

logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible” (*El concepto Ramsar de “uso racional”*, Documento informativo Ramsar No. 7).

Este apartado tiene como objetivo presentar los conceptos centrales utilizados para el planteamiento de la presente investigación, mismos que fueron utilizados como marco de referencia para el desarrollo de los objetivos específicos del trabajo, la selección de fuentes, la elaboración de los instrumentos de investigación y la definición de las líneas de análisis utilizadas para organizar de manera sistemática la información recabada. En este sentido, se destaca la importancia del concepto de “gobernanza”, enfocando su uso al manejo de recursos naturales, y el de “participación”, como una de los principios y herramientas de gestión incluida en las políticas públicas para facilitar la gobernanza de los recursos naturales en vías de mejorar su sostenibilidad.

## **2.1 Gobernanza y manejo de los recursos naturales.**

El enfoque de la gobernanza promueve la regulación en una sociedad mediante redes autoorganizadas y asociaciones (Zurbiggen, 2011). Este planteamiento representa un cambio en la idea de gobierno y del gobernar (Aguilar, 2006, p. 62), pues propone sustituir formas de gobierno basadas en la jerarquía y el autoritarismo por un proceso de interacción y toma de decisiones entre un conjunto de actores involucrados en un asunto, tema o problema colectivo. Entre los elementos clave de este enfoque resaltan la creación colectiva de normas, reglas e instituciones para el manejo y regulación (Hufty, 2011), así como la cooperación de los ciudadanos, que es identificada como condición para solucionar asuntos públicos (Santos et al., 2012).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) define la gobernanza de los recursos naturales como “los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales [...], para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados” (León y Muñoz 2019, p. 11). La gobernanza se refiere a una serie de arreglos que determinan el modo en que se toman decisiones y se ejecutan acciones. Se trata de un marco normativo en el que “se promueve la corresponsabilidad entre los actores, la transparencia, la rendición de cuentas, a fin de crear confianza para resolver problemas y atender necesidades colectivas” (Gasca, 2014, p. 97). Como consecuencia, los alcances de la gobernanza en el manejo y gestión de los recursos naturales dependen de la capacidad de establecer arreglos con las

instituciones a fin de generar un marco que mediatice y regule hábitos, rutinas y prácticas. (Gasca, 2014). Hay múltiples investigaciones que han documentado que los grupos locales pueden ponerse de acuerdo para construir acuerdos y definir reglas para el uso de los recursos comunes y asumirlas con la intención de hacer viable el uso sostenido y su permanencia a largo plazo. Entre éstas destacan la investigación de Elinor Ostrom (2011) y muchos de los trabajos realizados en el marco de la escuela de los recursos comunes.

La política para el manejo de los Sitios Ramsar está dada por lo que establece la propia Convención de Ramsar y por lo que establecen las leyes, reglamentos e instrumentos normativos y de planeación de los Estados parte. La Convención de Ramsar establece una serie de marcos para manejar humedales de importancia internacional y otros humedales, los cuales instan a los países contratantes y responsables del manejo a incorporar esquemas de gobernanza que tomen en consideración las características económicas, sociales y políticas de cada uno de los sitios, desarrollar planes para el manejo de cada humedal tomando en consideración las implicaciones más amplias de manejo de las actividades realizadas con un enfoque de manejo integrado de cuenca, a establecer estructuras jurídicas y administrativas adecuadas para la implementación de los planes de manejo, a establecer programas de monitoreo que incluyan indicadores de las características ecológicas e instituir mecanismos nacionales para determinar si las características de un sitio han cambiado o pueden cambiar. Este tratado también exige a los países que informen a la Convención en caso de que las características ecológicas por las que fueron designados hayan cambiado o tengan amenazas potenciales (Ramsar, 2010). Las características ecológicas y socioeconómicas de un Sitio Ramsar se describen en la *Ficha Informativa Ramsar*, la cual sirve de punto de partida para monitorear si las características ecológicas del humedal se han mantenido o han cambiado.

## **2.2 Participación, gobernanza y manejo de los recursos naturales.**

A partir de la década de 1980, el diseño de políticas públicas integró progresivamente la idea de que, quienes habían sido considerados hasta entonces como “beneficiarios”, fueran reconsiderados como sujetos activos y participaran en los programas de desarrollo, enfatizando la aportación potencial de los actores locales en el crecimiento económico. Con el tiempo se iría articulando una concepción más amplia de la participación como un derecho y una responsabilidad de la ciudadanía. En este marco se ha fomentado la descentralización y el fortalecimiento de los

gobiernos locales. De manera paralela se ha promovido la creación de espacios de interfaz que faciliten la interacción entre el gobierno y la sociedad, considerados como necesarios para construir esquemas de gobernanza más eficientes, transparentes y democráticos. En este sentido se argumenta que la participación de los actores locales en el diseño y operación de los esquemas de gobernanza, además de ser un derecho, contribuye en su legitimidad, mejorando el seguimiento de las normas y acuerdos y disminuyendo los costos económicos, institucionales y sociales de su monitoreo; también ayuda en el desarrollo de mecanismos que respondan a las características de los contextos locales y las necesidades de sus usuarios.

Desde entonces la participación de los sujetos sociales en proyectos de desarrollo e iniciativas gubernamentales ha sido estudiada por diversos académicos de distintas disciplinas, quienes por lo general se han enfocado en identificar los factores que facilitan la colaboración y cooperación entre las personas (Agarwal, 2001). Sin embargo, cabe señalar que:

[...] el término “participación” suele ser utilizado en el ámbito de la política pública y los estudios sobre sostenibilidad con connotaciones positivas, sin hacer explícita su definición, como si fuera un concepto neutral y puramente descriptivo. Sin embargo, en las discusiones y modelos que retoman este término, subyacen distintas concepciones con supuestos implícitos sobre quién se espera que participe, en qué espacios y de qué forma” (Pasquier, 2017, p. 114).

Se pueden encontrar distintas formas de distinguir los tipos de participación. Una de las formas más comunes de caracterizar la participación es como “social” o “ciudadana”. La participación social puede definirse como "la práctica de involucrar a los miembros de la sociedad en el establecimiento de la agenda, en la toma de decisiones y en las actividades de formulación de políticas de las organizaciones o instituciones responsables del desarrollo de políticas públicas" (Rowe y Frewer, 2004, p. 253). Diversos autores señalan que la participación social tiene el potencial de aumentar la legitimidad y la efectividad de los procesos de gobernanza, pues promueve oportunidades para el aprendizaje social y mejora la comprensión y acción conjunta (Diez, 2015).

El concepto de participación ciudadana ha evolucionado a través de las distintas formas y modos de involucramiento por parte de la ciudadanía, asociándose con diversos términos como participación política, participación electoral, participación democrática, participación cívica, participación social e incluso participación comunitaria, entre otros. En términos generales, puede entenderse como la “acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir

directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos” (PNUD, 2018, p. 13). Entre los elementos centrales de este concepto, sus estudiosos destacan que la participación ciudadana se entiende como la interrelación entre la sociedad y el gobierno, en donde la sociedad toma parte de los asuntos públicos y decisorios (PNUD, 2018, p. 11). En los documentos de política pública en México se utiliza con mayor frecuencia el término de “participación ciudadana”, incluido por ejemplo en la *Estrategia Nacional de Participación Ciudadana del Sector Ambiental*, desarrollada en el 2008 por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los mecanismos de participación incluidos en los lineamientos de política pública con el objetivo formal de establecer un vínculo entre el gobierno y la ciudadanía o sociedad, según las visiones, pueden ser clasificados de distintas formas. Una de las clasificaciones más comprensivas es la desarrollada por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), que distingue entre: i) mecanismos de consulta, ejercidos mediante consejos consultivos y consultas públicas abiertas no vinculantes; ii) mecanismos de diálogo, a través de foros y mesas de discusión entre ciudadanos y funcionarios públicos; iii) mecanismos de deliberación como asambleas, consejos deliberativos, comisiones y órganos de dictaminación donde funcionarios y ciudadanos toman decisiones conjuntas para definir la gestión de la entidad gubernamental; iv) mecanismos de cogestión, donde los participantes se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos mediante algún tipo de juntas, programas de coinversión, entre otros; y v) mecanismos de vigilancia, donde los ciudadanos realizan el seguimiento (supervisión, fiscalización) del cumplimiento de las decisiones tomadas en la entidad gubernamental mediante la contraloría social, el testigo social y aval ciudadano. (PNUD, 2017).

México ha introducido mecanismos de participación ciudadana en diversos instrumentos legales desde la década de 1990. Entre estos, Ziccardi (2004) señala la predominancia de los mecanismos de consulta (encuestas, preguntas de opinión a través de medios de comunicación masiva y consultas a través de páginas de Internet), mecanismos de diseño de políticas sociales (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas) y mecanismos de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo). Sin embargo, muchos de estos esfuerzos no han tenido continuidad en los últimos años, este es el caso del Consejo Consultivo para el Desarrollo

Sustentable de SEMARNAT, el cual tuvo una actualización en el año 2011 y expidieron el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental (DOF, 2018).

En los últimos años diversos estudios han analizado el funcionamiento de los distintos esquemas de participación y su incidencia en el manejo de los recursos naturales, caracterizando este proceso como complejo y multifactorial. Algunos de estos estudios han documentado que muchos de los instrumentos normativos que incluyen o prevén la participación ciudadana, no definen los mecanismos o procedimientos para el involucramiento de los ciudadanos, dejando un vacío sustancial en términos operativos (Ziccardi, 2004). De manera paralela, se documenta también cierta tendencia a implementar los esquemas participativos de manejo de recursos naturales de manera puramente formal y no efectiva (Ziccardi, 2004).

A partir de estos trabajos, se ha identificado como elemento clave el reconocimiento por parte del Estado sobre la importancia de entender e incluir a quiénes están siendo afectados por las decisiones y acciones que se ponen en práctica en sus territorios (Reed, 2009), así como la confianza en las instituciones gubernamentales para promover la participación de la ciudadanía en contextos donde han prevalecido gobiernos burocráticos y autoritarios (Ziccardi, 1999, p. 8). Estos trabajos también han puesto al centro de la discusión las formas en las que la gente se involucra en los espacios de gobernanza de los recursos naturales y sus resultados en términos de sostenibilidad, identificando como crucial la toma de decisiones, la cual se plantea como uno de los elementos centrales para el análisis de la participación.

Teniendo esto en cuenta, el presente documento retoma la propuesta de Bina Agarwal (2010), quien desarrolla una tipología de formas de participación específicamente vinculadas con la toma de decisiones en espacios colectivos de gobernanza para los recursos naturales. Éstas son: i) participación nominal, ii) participación pasiva, iii) participación consultativa, iv) participación para una actividad específica, v) participación activa, e vi) interactiva.

La participación nominal se refiere a tener una membresía en un grupo determinado; la participación pasiva, que se refiere a ser informado de decisiones que se han tomado o atender reuniones sin hablar y en modo escucha; la participación consultativa (voto viculante), que implica ser consultado por un tema determinado sin que necesariamente sea garantía o tomada en cuenta para una toma de decisión final; la participación para una actividad específica, que se refiere a ser consultado para llevar a cabo una tarea específica; la participación activa, que se relaciona con expresar opiniones pese a que no le sea preguntado o tomar iniciativa de otros temas; y finalmente,

la participación interactiva (empoderamiento), la cual considero de las más importantes, que es tener voz e influencia en los grupos de toma de decisiones.

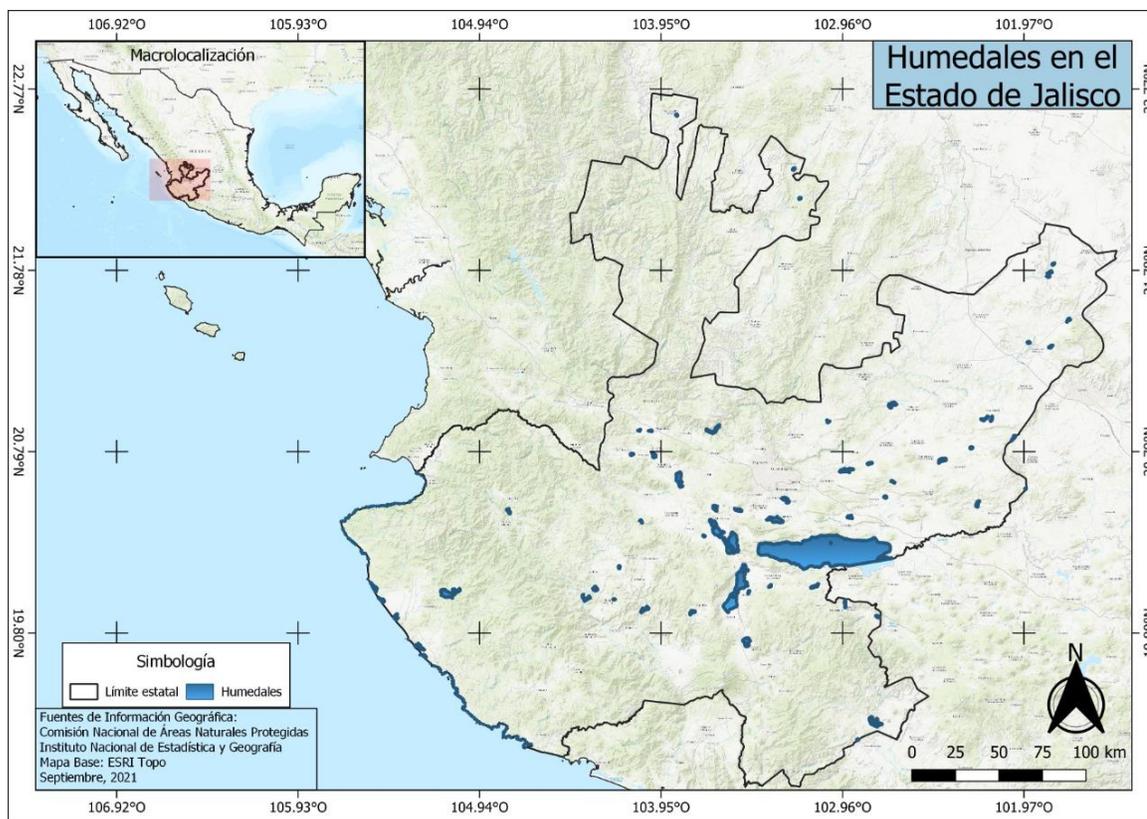
## **CAPÍTULO 3. LOS HUMEDALES Y SITIOS RAMSAR EN EL ESTADO DE JALISCO.**

### **3.1 Biodiversidad del estado de Jalisco.**

La biodiversidad de Jalisco está asociada a las condiciones paisajísticas, fisiográficas, climáticas y a los amplios rangos altitudinales que van desde zonas semiplanas hasta grandes serranías. El conocimiento de la biodiversidad permite comprender el estado de los ecosistemas y el grado de conservación (IIEG, 2021). El estado de Jalisco concentra una gran variedad de recursos naturales, como las áreas de importancia para la conservación de aves (AICAS), áreas naturales protegidas de carácter federal, estatal y municipal, y los Sitios Ramsar. Gran parte del territorio estatal forma parte de las áreas marinas, terrestres e hidrológicas de México, reconocidas como prioritarias para la conservación (CONABIO, 2008). Estas características lo sitúan dentro de los seis estados más biodiversos en el país. Jalisco cuenta con 14,353 especies descritas de hongos, algas, plantas y animales, de éstas destacan más de 570 especies de algas, solo de lugares estudiados como el Lago de Chapala, la Laguna de Zapotlán, Bahía de Banderas y Chamela; más de 6,000 especies de plantas y más de 6,400 animales entre artrópodos, peces, anfibios, reptiles, aves y mamíferos (Valero-Padilla et al., 2017c).

### **3.2 Descripción geográfica de los humedales y sitios Ramsar del estado de Jalisco.**

El estado de Jalisco integra 125 municipios, distribuidos en 12 regiones, con una superficie total de 80,208.299 km<sup>2</sup>. Se ubica en la región Centro-Occidente y colinda con los estados de Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Colima y Nayarit. Cuenta con siete regiones hidrológicas y 20 cuencas principales. Entre las regiones hidrológicas más importantes está la región Lerma-Santiago la cual incluye el lago de Chapala, considerado el más grande de México (Valero-Padilla et al., 2017a). El estado de Jalisco alberga una gran cantidad de humedales y cuerpos de agua, los cuales se pueden observar en el siguiente mapa:



Mapa 1. Humedales del estado de Jalisco. INEGI, 2019a.

En cuanto a Humedales de Importancia Internacional, el estado de Jalisco cuenta actualmente con 13 de ellos designados ante la Convención de Ramsar, los cuales abarcan más de 150 mil hectáreas, siendo el estado que ocupa el primer lugar a nivel nacional en número de Sitios Ramsar. Los Sitios Ramsar de Jalisco se encuentran distribuidos en todo el estado; dependiendo de su superficie abarcan desde uno hasta 11 municipios, como El Lago de Chapala, considerado como el más grande de México. Los Sitios Ramsar de Jalisco son costeros y continentales. En ellos se localizan ecosistemas de manglar (mangle blanco, rojo, negro, botoncillo), presentan vegetación selva baja caducifolia, selva baja espinosa, acuática, matorral subtropical, bosque tropical caducifolio, bosque de encino-pino, entre otros. Albergan especies de aves acuáticas residentes y migratorias, peces, mamíferos, reptiles, algunos de ellos amenazados o en peligro de extinción de acuerdo con la NOM-059. (SEMADET, 2020).

La Convención define a los humedales como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes

o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. En este marco se reconocen 5 tipos de humedales: marinos, estuarinos, lacustres, ribereños y palustres (Ramsar, 2006, p. 7). La *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, en cambio, clasifica los 142 Sitios Ramsar de México como continentales, marino-costeros y artificiales.

A continuación, se presenta la información general de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco y más adelante un mapa donde se identifica su ubicación.

Cuadro 2. Sitios Ramsar del estado de Jalisco. CONANP, 2017.

Designación Ramsar	Sitio Ramsar	Fecha de Designación	Estado	Municipios	Región del estado	Superficie (ha)	Tipo de humedal
1334	Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala	02/02/2004	Jalisco	La Huerta	Costa sur	13142	Continental, Marinos - costeros, artificial
1338	Laguna de Sayula	02/02/2004	Jalisco	Atoyac, Zacoalco de Torres, Amacueca, Teocuitatlán de Corona, Techaluta de Montenegro	Región Sur	16800	Continental
1466	Laguna de Zapotlán	05/06/2005	Jalisco	Zapotlán el Grande, Gómez Farías	Región sur	1496	Continental
1607	Laguna de Atotonilco	18/03/2006	Jalisco	Villa Corona	Región Lagunas	2850	Artificial - continental
1768	Laguna Xola-Paramán	02/02/2008	Jalisco	Tomatlán	Costa norte	775	Marino - costero
1789	Estero La Manzanilla	02/02/2008	Jalisco	La Huerta, Cihuatlán	Costa sur	263.96	Marino - costero
1791	Estero El Chorro	02/02/2008	Jalisco	Tomatlán	Costa norte	267.06	Marino - costero
1792	Estero Majahuas	02/02/2008	Jalisco	Tomatlán	Costa norte	786.13	Marino - costero
1817	Laguna Barra de Navidad	02/02/2008	Jalisco, Colima	Cihuatlán; Colima, Manzanillo	Costa sur	794	Marino - costero
1818	Laguna Chalcatepec	02/02/2008	Jalisco	Tomatlán, La Huerta	Costa sur y norte	1093.35	Marino - costero
1825	Sistema Lagunar Estuarino Agua Dulce	02/02/2008	Jalisco	Tomatlán	Costa norte	1281.44	Marino - costero

	- El Ermitaño						
1973	Lago de Chapala	02/02/2009	Jalisco, Michoacán de Ocampo	Poncitlán, Chapala, Jamay, Tuxcueca, Tizapán el Alto, Jocotepec, Ocotlán; Michoacán de Ocampo, Cojumatlán de Régules, Venustiano Carranza, Briseñas	Región Ciénega y región sureste	114659	Continental
2026	Presas La Vega	02/02/2010	Jalisco	Teuchitlán, Tala	Región Valles	1950	Continental - artificial



Mapa 2. Sitios Ramsar designados en el estado de Jalisco. CONANP, 2017.

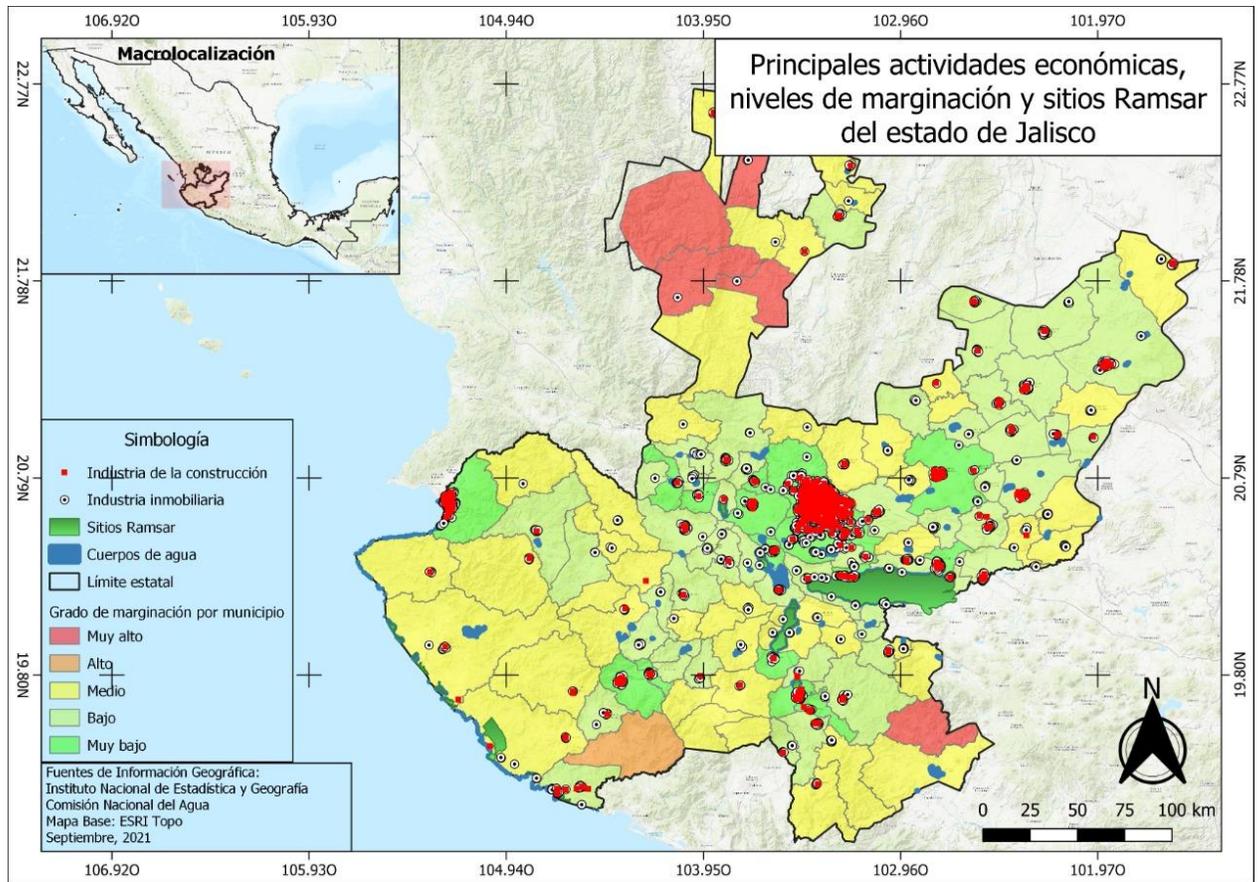
### 3.3 Características socioeconómicas del estado de Jalisco

La población del estado al año 2020 es de 8,348,151 habitantes, ubicándola como la tercera entidad federativa más poblada del país. El 50.7% de la población en el estado corresponde al

género femenino y el 49.3% al masculino. En cuanto a la población por grupos de edad, el 40.3%, corresponde a un rango de edad de 30 a 64 años, el 25.4% de 0 a 14 años, el 26% de 15 a 29 años y el 7.4% de 65 años y más (INEGI, 2021). El estado cuenta con 125 municipios, siendo Mexquitic el más extenso. El promedio de años de escolaridad de la población de 15 y más años, al 2015, era de 9.2 años. Los municipios de Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga concentran el 55.07% de la población indígena. En el último censo realizado por el INEGI, se reportó que 51,702 personas son parte de la población de 5 años y más, hablante de lengua indígena. Las lenguas más representativas son el huichol y el náhuatl, sin embargo, existen otras como el mixteco, el zapoteco, el otomí, el mazahua, el husteco, el totonaco y el tzeltal. Las poblaciones indígenas del estado enfrentan los niveles más altos de marginación (Valero-Padilla et al., 2017b).

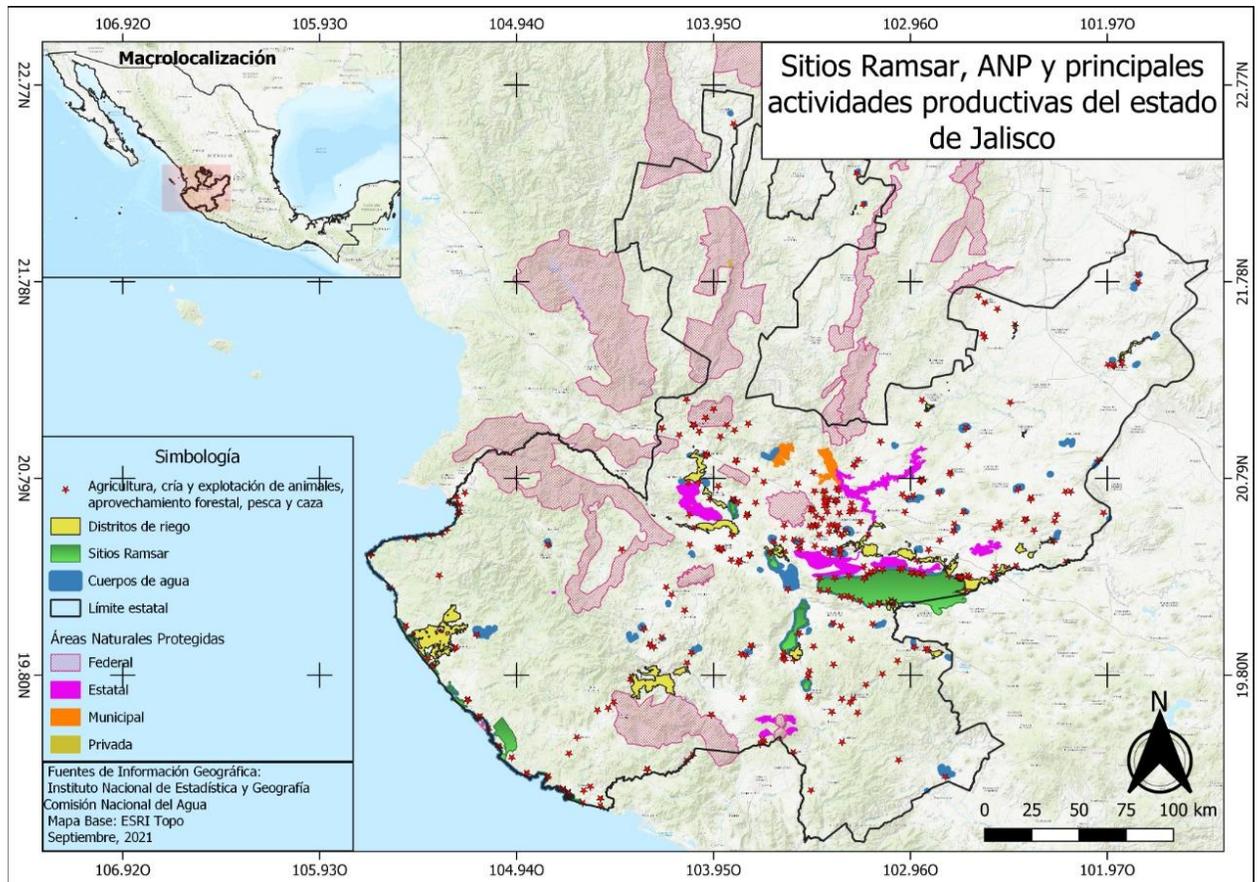
En cuanto a la participación porcentual de sectores económicos al Producto Interno Bruto (PIB) estatal, el sector de los servicios es el que más aportó con un rango de 62.6% a 65.5%. En este mismo sector, las actividades con mayor aportación económica fueron el comercio, los servicios inmobiliarios, los transportes, los servicios educativos, los servicios turísticos y de alojamiento y las actividades gubernamentales, entre otros. El sector industrial ocupa el segundo lugar en aportación al PIB, con 27.7% al año 2011, el cual incluye la industria manufacturera, construcción y la minería. El sector agropecuario aporta el 6.9% del PIB, siendo el que contribuye menos y el que más impactos negativos produce al capital natural (Aguirre-Jiménez y Castañeda-Huizar, 2017, p. 107).

En el siguiente mapa podemos observar el traslape de las principales actividades económicas del estado, los niveles de marginación que encontramos en cada región de acuerdo con el INEGI y su relación e incidencia con los Sitios Ramsar de Jalisco:



Mapa 3. Principales actividades económicas, niveles de marginación y Sitios Ramsar. CONANP, 2017; INEGI, 2019a; INEGI, 2019b.

Los Sitios Ramsar representan áreas productivas, tanto pesqueras, artesanales, agrícolas y recreativas (SEMADET, 2020). El siguiente mapa muestra la distribución de las principales actividades productivas como la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, distritos de riego y su relación con los Sitios Ramsar, humedales y áreas naturales protegidas del estado de Jalisco.



Mapa 4. Principales actividades productivas del estado de Jalisco, distritos de riego, humedales, Sitios Ramsar y áreas naturales protegidas. CONANP, 2017; INEGI, 2019a; SINA, 2020; INEGI, 2021b.

De acuerdo con la nota técnica del Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco, 65 municipios no cuentan con humedales de gran tamaño (más de 100 hectáreas). Los municipios con mayor superficie son La Huerta, Atoyac, y Tomatlán. En cuanto a número de humedales, el Municipio que tiene un mayor número de más de 100 hectáreas es Tomatlán con seis, seguido de Acatíc y Lagos de Moreno con tres cada uno (IITEJ, 2021).

El Estado de Jalisco está dividido en 12 regiones económicas. Los municipios que son parte de los 13 Sitios Ramsar del estado se sitúan principalmente en siete de las regiones 1) Costa Sur, 2) Costa Norte, 3) Lagunas, 4) Sur, 5) Ciénega, 6) Sureste y 7) Valles (SGG, 2021). En el siguiente cuadro se describen las principales actividades económicas que se encuentran en las regiones donde se ubican los Sitios Ramsar (Grupo Auge, 2010).

Cuadro 3. Principales actividades económicas de las Regiones del Estado donde se ubican los Sitios Ramsar. Fuente: Grupo Auge, 2010.

Región	Actividad económica
<i>Región Ciénega</i>	Se encuentra uno de los principales corredores industriales El Salto-Ocotlán. Las actividades económicas más representativas son la agrícola con cultivos de cártamo, trigo y maíz, la pesca que es una de las importantes en esta región, la industria mueblera y el turismo.
<i>Región Sureste</i>	Agricultura y ganadería; cultivos de caña de azúcar, frijol, tomate, aguacate, cebada forrajera entre otros, producción de ganado caprino y bovino, y apícola. Es parte del corredor turístico Chapala-Mazanillo, con atractivas naturales y culturales de gran valor.
<i>Región Sur</i>	Turismo, seguida de la agricultura con cultivos de hortalizas, papas y cereales, industria cañera, plantaciones de aguacate, producción de arándanos, zarzamora, jitomate y pimientos. También se encuentra la explotación de cal, y cemento, producción de papel y producción mueblera.
<i>Región Costa Norte</i>	Aporta el 8.13% al total del valor de la producción agrícola del estado. Se produce arroz, papayo, pasto forrajero, sandía, plátano, mango y frijol; el municipio de Puerto Vallarte, lugar de gran importancia turística, comercial y de comunicación se ubica en esta región del estado.
<i>Región Costa Sur</i>	Se encuentra a 192km de Guadalajara. Dentro de sus principales actividades económicas se encuentra la agrícola, minera, forestal, pesca y turismo.
<i>Región Valles</i>	Se siembra apio, pepino, jitomate, cebolla, calabaza, berenjena, cacahuete, aguacate y membrillo; granos como el maíz, sorgo y garbanzo. En esta región se encuentra la industria tequilera, cultivos de caña de azúcar, ganadería y turismo.

### **3.4 Retos y presiones de sostenibilidad de los humedales de Jalisco.**

El estado de Jalisco enfrenta amenazas importantes a sus ecosistemas asociadas con la sobreexplotación, la degradación, el agotamiento del agua, la contaminación y los efectos negativos del cambio climático, entre otros, lo cual pone en riesgo la salud y supervivencia de sus ecosistemas, y de los bienes y servicios ambientales que provee (PSMA, 2013). Los cambios a los ecosistemas del estado están asociados con actividades productivas que demandan más espacios y más recursos, provocando el cambio de uso de suelo, el incremento de las áreas destinadas a usos

agrícola y urbano, el efecto de los incendios forestales, la tala ilegal, el tráfico ilegal de especies, la cacería furtiva y la ganadería extensiva, la infraestructura y la minería y, en menor medida, a los desastres naturales. Como resultado, los bosques y selvas han perdido espacio, así como el mezquital, manglar, matorral xerófilo, vegetación de dunas costeras y tular. Se estima que a la fecha el estado ha perdido la mitad (42%) de la cobertura vegetal en zonas áridas y humedales (PSMA, 2013). Estos datos lo sitúan como el segundo estado con mayor pérdida de bosques y selvas a nivel nacional, sólo por debajo de Chiapas (PSMA, 2013).

Desde un enfoque social, se han identificado diversos problemas que repercuten en el desarrollo sustentable del estado, la conservación de sus ecosistemas y el bienestar de las comunidades que lo habitan. Un ejemplo es la desigualdad en la tenencia de la tierra y el acceso a subsidios y apoyos gubernamentales, que excluyen a gran parte de las mujeres y a los jóvenes sin tierras. A esto se suman conflictos sociales vinculados con actividades económicas, como la minería, que provocan graves impactos a la salud humana y ambiental y deja pocas ganancias monetarias a las poblaciones locales.

Los humedales del estado presentan retos de manejo importantes, como la deforestación del mangle y de la selva baja caducifolia, la contaminación del agua con agroquímicos, coliformes fecales y el arrastre de sedimentos desde cuenca arriba por deforestación, potenciales desarrollos inmobiliarios y turísticos, las dificultades de regulación de actividades económicas como la pesca, demandas sociales por el uso de los recursos, actividades clandestinas. A esto se suma la disminución de flujos de agua dulce por construcciones y aperturas de caminos, eutrofización de cuerpos de agua, entre otros.

El estado de Jalisco estableció en 2017, la *Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad del estado de Jalisco* (ECUSBIOJ), en la cual, como parte de su visión al 2030, contempla que “la biodiversidad en Jalisco se conservará y utilizará de manera sustentable, tomando en cuenta la diversidad cultural del estado” (ECUSBIO, 2017). Uno de los principales retos que enfrenta el estado en este ámbito es la contaminación del agua, al limitar su aprovechamiento para fines ambientales y su uso y consumo humano (Chávez, 2017). Por ello, los Sitios Ramsar, al proveer servicios hidrológicos tales como el almacenamiento de agua, la regulación de los sedimentos y el tratamiento de agua, son piezas clave para los habitantes de Jalisco.

## **CAPÍTULO 4. MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS SITIOS RAMSAR DEL ESTADO DE JALISCO.**

En esta sección comenzaremos con la exposición de la Convención de Ramsar, el proceso de adhesión y la entrada en vigor en México, y cómo los compromisos derivados de ésta han permeado los instrumentos jurídicos nacionales y su implementación principalmente a escala federal y estatal. También revisaremos el marco jurídico actual para conformar comités estatales de humedales. Finalmente, revisaremos el sustento legal mediante el cual el estado de Jalisco acuerda la creación del CEPAHJ.

### **4.1 Tratado Internacional: Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar).**

La Convención de Ramsar es el tratado intergubernamental orientado a la protección de los humedales y los recursos que se deriven de ellos como ecosistemas únicos, y cuya misión es "su conservación y uso racional mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo" (Ramsar, 2017).

Las primeras manifestaciones de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en humedales para la creación de un tratado internacional sobre humedales y una lista de humedales de importancia internacional, ocurrieron durante la Conferencia MAR (MARshes, MARécages, MARismas) en 1962 en Les Saintes Maries-de-la-Mer en Francia (Ramsar, 2017). Sin embargo, el tratado se adoptó hasta el 2 de febrero de 1971, en la ciudad iraní de Ramsar, siendo el más antiguo de los acuerdos intergubernamentales sobre medio ambiente (Ramsar, 2017). Dicha Convención entró en vigor en 1975, una vez que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) proporcionó el marco para la acción nacional y la cooperación internacional para la conservación y uso racional de los humedales y los recursos que proveen (UNESCO, 2017).

Los países que son Parte de esta Convención deben designar al menos un humedal para incluirlo en la lista de Sitios Ramsar y el cual debe cumplir con al menos uno de los nueve criterios para la identificación de humedales de importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos (Ramsar, 2010). Los Sitios Ramsar quedan inscritos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional y es a través de la Ficha

Informativa de los Humedales Ramsar (FIR), el documento mediante el cual se presentan las características ecológicas, las funciones y valores (hidrológicos, biofísicos, de flora, de fauna, sociales y culturales) del sitio, y las medidas de conservación adoptadas o programadas por los gobiernos para su manejo, cuidado y conservación.

La Convención de Ramsar sugiere para su aplicación a nivel nacional y el seguimiento a los compromisos pactados por parte de los Estados miembro, la identificación de una “autoridad administrativa”, descrita como “el organismo gubernamental encargado de la aplicación nacional del tratado y el coordinador de las comunicaciones con la Secretaría de Ramsar”, así como la designación de un “Coordinador Nacional”, descrito como “un miembro del personal de la Autoridad Administrativa designado para coordinar la aplicación nacional que actúa como punto de contacto diario respecto de la Convención para las personas dentro del país y la Secretaría de Ramsar”.

Respecto a la operación y seguimiento de las acciones vinculadas con la Convención, se plantea:

La Autoridad Administrativa, dirigida por el Jefe de la misma, consulta a todos los demás ministerios gubernamentales, organismos y organizaciones no gubernamentales que sea preciso para garantizar los mejores resultados posibles, y coopera con ellos en la aplicación de la Convención. Está previsto que la autoridad administrativa designe cuatro Coordinadores Nacionales, cuyas funciones, esenciales para el funcionamiento eficaz de la Convención, exigen un alto nivel de compromiso personal. (Folleto: Aplicación de la Convención de Ramsar en los países, los Coordinadores Nacionales y sus funciones, 2014).

De acuerdo con lo anterior, cada Parte Contratante cuenta con una Autoridad Administrativa y una Coordinación Nacional; a la primera le corresponde la aplicación nacional de la Convención y a la segunda, coordinar la aplicación a nivel nacional y actuar como punto de contacto.

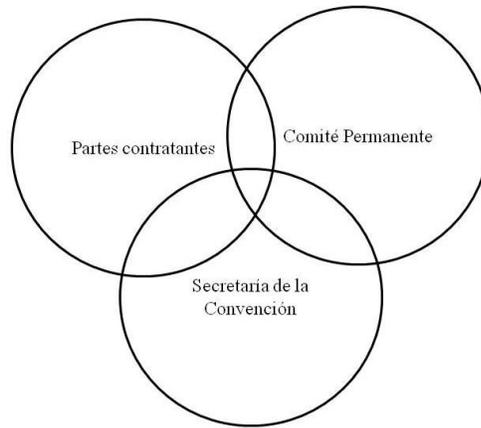


Figura 1. Estructura de gobernanza de la Convención de Ramsar: las Partes Contratantes, el Comité Permanente y una Secretaría. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

Adicionalmente a la estructura antes descrita, la gobernanza de la Convención cuenta con dos órganos consultivos, el Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT) y el el Grupo de supervisión de las actividades de comunicación, educación, concienciación y participación. En cuanto a los Programas de este tratado intergubernamental, dentro de los más sobresaliente se encuentra el Programa de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación (CECoP) mediante el cual se promueve la participación de la ciudadanía en general para la conservación y el uso racional de los humedales (Ramsar, 2016). Los Comités Nacionales se consideran como un mecanismo para promover los objetivos de la Convención y ayudar a las Partes Contratantes a aplicar la Convención de Ramsar, mediante la participación de diversos actores e instituciones (Ramsar, 2016).

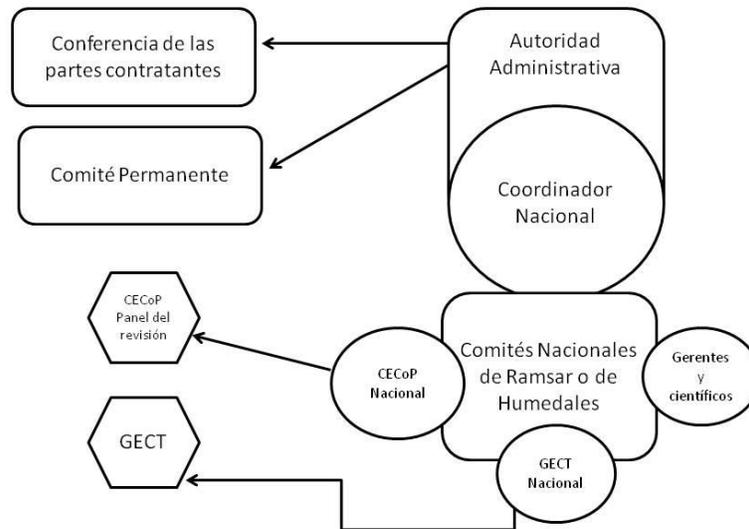


Figura 2. Órganos y procesos mundiales. Funciones y responsabilidades nacionales. Fuente Ramsar, 2014.

La Convención de Ramsar entró en vigor en México el 4 de julio de 1986. De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones jurídicas aplicables, es un Tratado Internacional, y por lo tanto forma como parte del marco jurídico aplicable en el país en materia de humedales y en el que se reconoce el derecho humano, específicamente de medio ambiente. De acuerdo a la fracción I del Artículo 2, de la Ley sobre la Celebración de Tratados<sup>4</sup>, se entiende por Tratado: *el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos* (DOF, 1992).

Los Tratados en México, en cumplimiento a la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política, deben ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133<sup>5</sup> de la propia Constitución; es de destacar

<sup>4</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992; última reforma publicada en el DOF el 20 de mayo de 2021.

<sup>5</sup> Artículo 133 CPEUM. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del

que la Convención de Ramsar es un tratado internacional que reconoce derechos humanos y en términos del párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, derivado de la reforma a la Constitución Política en 2011, se conforma un bloque de constitucionalidad, de fuerza vinculante, integrado por los derechos constitucionales y los derechos establecidos en los tratados internacionales ratificados por México. La Convención de Ramsar y el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen el derecho a un medio ambiente sano.

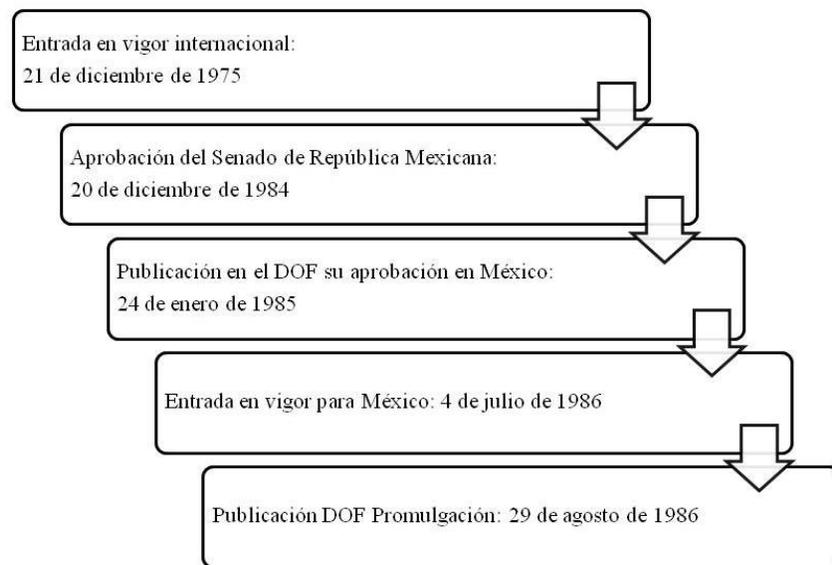


Figura 3. Recapitulado de las razones por las cuales la Convención de Ramsar está vigente en México. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

Como parte del proceso de adhesión a la Convención de Ramsar, México designó el primer Sitio Ramsar en 1986, bajo el título “*Humedal de Importancia Especialmente para la Conservación de Aves Acuáticas Reserva Ría Lagartos*”, que forma parte del Área Natural Protegida de carácter federal Reserva de la Biosfera Ría Lagartos, ubicada en la Península de Yucatán. A la fecha México cuenta con 142 humedales reconocidos como de importancia

---

Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se apegarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

internacional (Sitios Ramsar), que suman más de 8 millones de hectáreas (Ramsar, 2017), ocupando el segundo lugar a nivel mundial por el número de Sitios Ramsar después del Reino Unido.

Es de destacar que de las 182 Áreas Naturales Protegidas de carácter federal con las que cuenta el país, 63 han recibido la designación internacional de Sitio Ramsar (CONANP, 2017) y forman parte del Inventario Nacional de Humedales (CONAGUA, 2017).

En el derecho internacional las obligaciones establecidas en Tratados Internacionales como la Convención de Ramsar son para los Estados, por lo que, al interior del país, los tres niveles de gobierno deben coadyuvar en el ámbito de sus respectivas competencias, en el cumplimiento de las disposiciones establecidas en dichos instrumentos jurídicos. Por lo anterior, el cumplimiento de la Convención se ejecuta con el apoyo de los tres niveles de gobierno, los promoventes de los Sitios Ramsar, que en algunos casos se trata de Gobiernos del Estado, así como de los gobernados. Al haberse incorporado en México con rango constitucional el derecho internacional de los derechos humanos, con la reforma de junio de 2011 al artículo 1º Constitucional, cualquier autoridad de los tres niveles de gobierno, tienen la obligación, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Dentro de las disposiciones legales en México, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y el I Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores se establecen atribuciones específicas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues corresponde a ésta intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea Parte. Sumado a ello, la LOAPF en su artículo 32 Bis, le atribuye funciones específicas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en materia de medio ambiente y recursos naturales, incluyendo a los humedales.

Siguiendo el Art. 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, donde se establece que:

[...] para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (LAPF, 2021, p. 4).

La SEMARNAT, en materia de la Convención de Ramsar, establece en su Reglamento Interior que la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (CONANP) tiene la atribución de:

Fungir como autoridad designada ante la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas y coordinarse con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para aplicar los lineamientos, decisiones y resoluciones derivados de los acuerdos y compromisos adoptados en dicha Convención, con la participación que, en su caso, corresponda a la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales. Reglamento Interior de la SEMARNAT, Art. 70, fracción XIV.

Así también, a la *Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción* de la CONANP, le otorga la atribución de:

Coordinar la ejecución de las acciones necesarias para dar cumplimiento a los compromisos de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, específicamente en materia de hábitat de especies acuáticas. Reglamento Interior de la SEMARNAT, Art. 73, fracción VII.

Si bien, el *Reglamento Interior* de la SEMARNAT establece atribuciones específicas a la CONANP, cabe destacar que, de acuerdo con el control de constitucionalidad y como se mencionó anteriormente, cuando los Estados asumen las obligaciones establecidas en Tratados internacionales, los tres niveles de gobierno, de acuerdo a sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en este caso, reconocidos y emanados de una fuente internacional como lo es la Convención de Ramsar. Por lo tanto, deben coadyuvar en el cumplimiento de los compromisos pactados, es así que la obligación de aplicación de la Convención no es específica de la CONANP.

De acuerdo con el material consultado (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, la *Ley de Aguas Nacionales* y el *Reglamento Interior* de la SEMARNAT), existen múltiples dificultades para implementar de manera clara y sencilla el marco normativo para la aplicación de la Convención de Ramsar en el país. En la actualidad, México cuenta con una oportunidad histórica para aclarar y dotar de mayor certidumbre en principio a todas las instituciones gubernamentales incluidas la CONANP, ya que el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, mejor conocido como T-MEC, ha endurecido las disposiciones jurídicas en materia ambiental, obligando a dar cumplimiento desde un instrumento de carácter

económico a ciertos acuerdos multilaterales ambientales, dentro de los cuales se encuentra la Convención de Ramsar. Con esta medida México está en posibilidad de retomar seriamente el tema, construir y fortalecer el marco jurídico que facilite y aclarare la aplicación nacional mediante la adecuación y generación de instrumentos que permitan dar cumplimiento a la Convención de Ramsar y a este acuerdo multilateral. Así también, el promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano reconocido en dicho Tratado Intergubernamental

#### **4.2. Instrumentos nacionales de política pública para conducir la aplicación de la Convención de Ramsar y la creación de Comités Estatales de Humedales.**

La *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT), dependencia de la administración pública federal, es la encargada de constituir la política de Estado en materia ambiental, por lo tanto y con base en sus atribuciones y en su carácter de Autoridad Administrativa (AA), está a cargo de la coordinación de las comunicaciones con la Secretaría de Ramsar y la aplicación nacional de la Convención, conforme a lo establecido por la propia Convención de Ramsar. En atención a su carácter de Autoridad Administrativa, la SEMARNAT desarrolló en 2013 la *Política nacional de humedales*, documento mediante el cual propone “establecer las bases y las prioridades para la articulación de las acciones de la Administración Pública Federal y la coordinación con los otros órdenes de gobierno y los sectores privado y social en el control, prevención y mitigación de los impactos que amenazan a los humedales” (SEMARNAT, 2013, p. 12). En el proceso de construcción, se tomaron en cuenta instrumentos nacionales e internacionales, particularmente las acciones establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y el *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018*, así como *Plan Estratégico Ramsar 2009-2015* (CONAGUA, 2018).

De manera particular, y en cuanto a las bases para crear los comités estatales de humedales, el objetivo estratégico 6 del documento de política nacional establece la importancia de generar corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la gestión integrada de los humedales, mediante el desarrollo de capacidades y la generación de estrategias de comunicación, educación y concienciación. Adicionalmente, propone establecer y fortalecer plataformas de participación para coordinar las acciones entre el gobierno y la sociedad en materia de humedales (SEMARNAT, 2013).

Uno de los mecanismos para promover los objetivos de la Convención de Ramsar son los Comités Nacionales, los cuales son establecidos en seguimiento a la Recomendación 5.7 de la Conferencia de las Partes relativa a Los Comités Nacionales (CONANP, 2018), la cual insta a establecer o reconocer un comité nacional a fin de coordinar la aplicación de la Convención a nivel nacional (CONANP, 2019). Esta recomendación señala que la constitución de estos espacios es un medio eficaz para facilitar la comunicación entre los interesados, la elaboración de informes nacionales, solicitudes de financiamiento, coordinar misiones de asesoramiento, notificar amenazas que se están presentando en los Humedales de Importancia Internacional, así como compartir las recomendaciones y resoluciones con sus integrantes (CONANP, 2019).

Es así que, en el año 2004, la SEMARNAT, bajo acuerdo del *Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (CONANP, 2019), promovió la creación del *Comité Nacional de Humedales*, órgano consultivo diseñado para coadyuvar en la aplicación de la Convención de Ramsar en México. Su objetivo principal es “fungir como instancia de consulta, apoyo y asesoría de la Autoridad Administrativa en México, para la correcta aplicación de la Convención de Ramsar a nivel nacional, en particular en aquellos sitios del territorio nacional designados como humedales de importancia internacional” (CONANP, 2019, p. 12). Este órgano consultivo está integrado por organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e instituciones del gobierno federal, quienes brindan información y comparten su experiencia en el manejo de humedales y Sitios Ramsar (CONANP, 2019).

#### **4.3. Conformación del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ).**

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece, en su Artículo 25, que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático,...”; asimismo, en su Artículo 26 establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.” Además, señala que la planeación será democrática y deliberativa y que mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (SCJN, 2019).

De conformidad con lo antes señalado, en el año 2005, se crea oficialmente el primer comité estatal para la protección de los humedales (CEH), mecanismo de participación impulsado por los gobiernos de los estados interesados en los ecosistemas de humedales y en contribuir al cumplimiento de la Convención de Ramsar. En la actualidad existen CEH en los estados de Jalisco, Oaxaca, Veracruz, Baja California y Coahuila (CONANP, datos no publicados).

Con respecto al caso de Jalisco, en el año 2005, el gobierno del estado publicó el Acuerdo de Creación del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ), como organismo de coordinación intersectorial. Su misión es “promover e inducir en forma coordinada e intersectorial, el manejo y aprovechamiento sustentable de los humedales del estado, formulando y fomentando políticas dirigidas a ello, estimulando y fortaleciendo la regulación local y regional, particularmente en apego a los lineamientos de la Convención Ramsar” (SEMADET, 2017).

El Comité se conformó en principio, como un organismo de coordinación intersectorial entre tres secretarías estatales (*Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable*, la *Secretaría de Desarrollo Rural* y la *Comisión Estatal del Agua y Saneamiento*), para promover, inducir, difundir, conservar y proteger los valores y funciones de los humedales en el estado de Jalisco. El Acuerdo de Creación del CEPAHJ se fundamenta a nivel Federal en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. A nivel estatal, en la *Constitución Política del Estado*, la *Ley Estatal del Equilibrio y la Protección al Ambiente*, la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado*, el *Plan Estatal de Desarrollo* y el Reglamento Interior de la *Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable*.

En el marco del *Acuerdo de Creación* y las *Reglas de Operación*, los integrantes del Comité han desarrollado dos instrumentos rectores para la atención de los humedales del estado con la participación de diferentes actores y sectores. El primero de ellos es el *Plan Estratégico para la Conservación de los Humedales del Estado de Jalisco 2009-2013* y el más reciente, la *Estrategia para la Conservación de los Humedales 2016-2020*. No se obtuvo información del periodo entre el año 2013 y 2016.

El gobierno del estado de Jalisco, a través de la SEMADET y del CEPAHJ, ha impulsado la conformación de Comités Locales. El objeto de estos Comités es establecerse como órgano interinstitucional y representativo para la gestión integrada de sus recursos naturales, así como

llevar a cabo acciones conjuntas para lograr el uso racional de los recursos naturales de los Sitios Ramsar, de acuerdo con los lineamientos internacionales establecidos por la Convención de Ramsar y la Política Nacional de Humedales (SEMADET,2018).

Los 13 Sitios Ramsar del estado de Jalisco cuentan con su *Programa de Conservación y Manejo*, donde se establecen los objetivos de conservación, así como información para orientar la toma de decisiones para su conservación. Estos Programas de Conservación definen el marco de planeación, gestión y manejo de los Sitios Ramsar del estado. Está pendiente la actualización de la *Ficha Informativa Ramsar* de cada Sitio Ramsar.

La siguiente tabla enlista los instrumentos jurídicos identificados en la revisión documental y que están relacionados con la aplicación de la Convención de Ramsar en México, ordenados según su año de creación o en el que fueron adoptados:

Cuadro 4. Instrumentos normativos asociados a la aplicación de la Convención de Ramsar y a la creación del CEPAHJ. Elaboración propia con base en la revisión documental, retomada de Bobadilla et al. (2011).

<b>Año</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Objetivo</b>
1971	Acuerdo para el establecimiento del Tratado Internacional: Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	Conservación y uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo (Ramsar, 2017).
1985	Decreto por el que se aprueba la convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas	Aprobar por parte del Senado de la República la Convención de Ramsar en México.
1986	Decreto de Promulgación de la Convención, Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y el Protocolo que la Modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982	Documento que avala la autorización de que México es parte de la Convención de Ramsar y adopta todos los artículos.
1986	Designación del primer Sitio Ramsar en México: RB Ría Lagartos	Dar cumplimiento a uno de los pilares de la Convención de Ramsar, designar al menos un

		humedal e incorporar a la Lista de Humedales de Importancia Internacional.
1992	Decreto de la Ley de Aguas Nacionale	Ley Reglamentaria en Materia de Aguas Nacionales. Se define lo qué es un humedal para México.
2004	Creación del Comité Nacional de Humedales	Órgano consultivo diseñado para coadyuvar en la aplicación de la Convención de Ramsar en México. Se crea por acuerdo del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas
2005	Acuerdo de Creación del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ)	Organismo de coordinación intersectorial para el manejo y aprovechamiento sustentable de los humedales del Estado de Jalisco.
2009	Reglas de Operación del CEPAHJ	Establecer los objetivos y reglas de operación del CEPAHJ
2012	Reglamento Interior de la SEMARNAT, fracción XIV, Artículo 70 y fracción VII del Artículo 73	Disposiciones expresas existentes, la coordinación de acciones necesarias para dar cumplimiento a los compromisos de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional
2013	Publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Atiende lo requerido en la Ley de Planeación: le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable.
2013	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	Atender fundamentalmente las cuatro estrategias del objetivo 4.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”
2013	Política Nacional de Humedales	Establece las bases y las prioridades para la articulación de las acciones de la Administración Pública Federal y la coordinación con los otros órdenes de gobierno y los sectores privado y social en el control, prevención y mitigación de los impactos que amenazan a los humedales
2017	Manual Operativo del Comité Nacional de Humedales	Herramienta para orientar la organización, estructura, comunicación, procesos de conducción, y toma de decisiones del CNH.

2017	Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2018	Establecer las Reglas de Operación para la aplicación del Programa de Fomento a la Agricultura y sus Componentes. En particular en el Artículo 120, se estableció que no se otorgarían apoyos a aquellos terrenos que estén bajo alguna modalidad de protección, incluyendo a los Sitios Ramsar.
2019	Acuerdo bilateral México- Estados Unidos con respecto a la Convención de Ramsar, en el marco del T-MEC	Confirmar entendimiento entre México y EU con respecto a la Convención de Ramsar y su implicación en proyectos de desarrollo.
2020	Aprobación del Capítulo 24 del T-MEC sobre medio ambiente	Sección del Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá en donde definen el ámbito de aplicación y objetivos en materia de medio ambiente, incluyendo a la Convención de Ramsar.

## **CAPÍTULO 5. LA TOMA DE DECISIONES EN EL COMITÉ ESTATAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS HUMEDALES DE JALISCO (CEPAHJ), PARTICIPACIÓN, ACTORES Y PROCESOS.**

Con el fin de comprender cómo opera el CEPAHJ y las decisiones que se toman al interior de este espacio de participación, es importante conocer su estructura, saber cuándo fue creado, en qué condiciones políticas, qué se esperaba atender con su creación, así como entender la razón de incluir a las instituciones y actores que participan desde su creación. En este capítulo se revisan las reglas de operación, estructura, actores, intereses institucionales, órganos auxiliares de participación, y su funcionamiento, con el fin de identificar si sus características institucionales responden en atender la fragilidad a la que se enfrentan los humedales y los Sitios Ramsar del estado.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el CEPAHJ se conformó como un organismo de coordinación intersectorial entre la *Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable*, la *Secretaría de Desarrollo Rural* y la *Comisión Estatal del Agua y Saneamiento*, para promover, inducir, difundir, conservar y proteger los valores y funciones de los humedales en el estado de Jalisco, a través de una serie de bases establecidas en su Acuerdo de Creación (SEMADET, 2017).

En el año 2004, la entonces *Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable* (SEMADES) decidió promover la creación del CEPAHJ, como respuesta a la organización del curso-taller sobre Conservación y Manejo de Humedales en México, promovido por al *Departamento de Caza y Pesca de Arizona en Estados Unidos (Arizona Game and Fish)*, aprovechando la coordinación y comunicación que se generó entre las instituciones que participaron en el desarrollo de este curso. En el año 2005, se publica formalmente su *Acuerdo de Creación* en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, promovido por el entonces Gobernador del Estado de Jalisco, y cuatro años más tarde, en 2019, se publican sus *Reglas de Operación*.

## 5.1 Funciones institucionales

Según su *Acuerdo de Creación* (SEMADET, 2005, p. 9), el CEPAHJ fue creado con el propósito de atender las siguientes bases:

1. *Coordinar los esfuerzos de las áreas públicas involucradas para la conformación de agendas de trabajo que permitan coadyuvar en la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas acuáticos conocidos como humedales;*
2. *Generar vínculos con dependencias del gobierno federal y municipal, así como con organismos internacionales que permitan consolidar propuestas conjuntas de atención prioritaria para salvaguardar los humedales de Jalisco;*
3. *Promover y fortalecer la participación de los sectores sociales y educativos cuyo objeto social y áreas de investigación, permitan avanzar en el diseño y aplicación de políticas de protección ambiental y manejo sustentable, en la redefinición de nuevas y mejores formas de interactuar con los humedales, que destaquen la interdependencia entre estos ecosistemas y la calidad ambiental de vida de la población;*
4. *Impulsar el desarrollo del estado de Jalisco a través de una adecuada planeación y toma de decisiones que permita la conservación y el aprovechamiento de los humedales existentes en el territorio del Estado.*

Los objetivos del *Acuerdo de creación* del CEPAHJ están articulados en torno a la coordinación intergubernamental y con actores de la sociedad civil para mejorar el manejo sustentable de los humedales y su conservación. Estos objetivos responden a los llamados por crear espacios de interfaz discutidos en el apartado sobre gobernanza ambiental señalado en el marco teórico. Si bien tienen un carácter general, esto responde al tipo de documento donde fueron establecidos, aún así, llama la atención que aún no se haya trabajado en especificar y delimitar sus alcances. Adicionalmente, la falta de reconocimiento explícito de los actores locales en la identificación y atención de los retos de sostenibilidad que enfrentan. Esta importante omisión fue resuelta más adelante a partir de la elaboración de las Reglas de Operación.

## 5.2 Análisis de las reglas de operación.

Tomando como punto de partida lo señalado por Elinor Ostrom (2005), las reglas operativas son el conjunto de reglas a las que los participantes se remiten para explicar o justificar sus acciones; también permiten ordenar relaciones”. El diseño y establecimiento de las reglas se debe llevar a cabo con el fin de atender el problema que se quiere abordar, en este caso las necesidades y amenazas que enfrentan los humedales y Sitios Ramsar del estado de Jalisco. Este apartado incluye una breve descripción de las *Reglas de Operación* del CEPAJH que complementan lo estipulado en su *Acuerdo de Creación*.

En los Artículos transitorios del *Acuerdo de Creación*, se estableció que “El Comité en un término de 30 días hábiles siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo, tendría que emitir sus reglas de operación” (POE, 2005, p. 11), sin embargo, las reglas de operación del CEPAJH se publicaron en el Periódico Oficial del Estado en enero del 2009, cuatro años más tarde. No hay evidencia que indique las razones de este retraso. En las *Reglas de Operación* se puso en marcha lo estipulado en el *Acuerdo de Creación*. Este documento está integrado por diez capítulos, donde se especifican los objetivos y reglas para operar el CEPAJH.

De acuerdo con uno de los representantes del sector académico entrevistado (fecha de la entrevista: 19 de mayo del 2020), las *Reglas* fueron redactadas en una serie de reuniones, primero de tipo informal y posteriormente pasando a la formalidad, y se establecieron en un documento legal, el cual fue avalado por las instituciones que integraban el CEPAJH, encabezado por la SEMADET, quien llevó a cabo las gestiones para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Esto marca un precedente positivo respecto al carácter colectivo de la construcción de las reglas con las que opera el comité.

Las Reglas de Operación permitieron aclarar los objetivos y alcances del Comité, así como organizar las interacciones entre sus participantes de una manera estructurada; constituyendo un marco institucional de referencia para su funcionamiento. A continuación, se enlistan los objetivos que se añadieron a las *Reglas de Operación*, adicionales a los establecidos en el *Acuerdo de Creación* del CEPAJH:

1. *Participar como enlace y representante de los organismos e instancias públicas y privadas presentes en el Estado ante las instancias nacionales e internacionales concordantes con el manejo sustentable y la protección de los humedales costeros y epicontinentales de Jalisco;*

2. *Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, a la elaboración y actualización permanente del Comité, atendiendo al diagnóstico y a las necesidades de los humedales, y sugerir a las autoridades competentes, por los conductos apropiados, las modificaciones o adiciones a sus planes, para obtener un eficiente e integral desarrollo para la protección de los humedales;*
3. *Identificar y propiciar las sinergias con otros organismos y la sociedad en su conjunto, para frenar, minimizar o revertir las amenazas que enfrentan los humedales del estado;*
4. *Colaborar en la gestión de las propuestas generadas por los sectores públicos o privados, ante organismos nacionales e internacionales correspondientes, para la designación de nuevos humedales de importancia internacional “Sitios Ramsar” o cualquier otra categoría de protección en nuestro Estado;*
5. *Delimitar y caracterizar los humedales existentes en la entidad, e identificar y diagnosticar las condiciones que guardan estos ecosistemas, así como participar además en la planeación de su manejo, protección, conservación y aprovechamiento sustentable óptimo;*
6. *Promover la integración de grupos intersectoriales locales, para la gestión integral de los humedales priorizando a aquellos que cuentan con algún tipo de categoría de protección municipal, estatal, nacional o que se encuentren inscritos en la Convención de Ramsar;*
7. *Impulsar y difundir en el ámbito de sus respectivas competencias la realización de proyectos de investigación científica encaminados al aprovechamiento sustentable la conservación de los humedales ubicados en el Estado;*
8. *Promover y fortalecer programas de información, comunicación, difusión, divulgación y capacitación ambiental orientados a la concienciación de la importancia que los humedales implican;*

9. *Emitir opiniones y recomendaciones cuando se propongan o realicen actividades productivas y de desarrollo social que generen impacto ambiental a los humedales del estado;*
10. *Coadyuvar en la regulación de actividades que se lleven y pretendan realizar en los humedales del Estado que se encuentren considerados o no bajo cualquier categoría de protección internacional, nacional o local.*

En resumen, el CEPAHJ fue creado para promover, inducir, difundir, conservar y proteger los valores y funciones de los humedales en Jalisco, y para ello se establecieron las bases y objetivos que dirigen el trabajo de los actores que participan en este espacio.

En las *Reglas de Operación* del CEPAHJ se retoman los objetivos de su *Acuerdo de creación* en términos de coordinar, generar vínculos, promover y fortalecer la participación de sectores sociales y educativos, de contar con nuevas y mejores formas de interactuar con los humedales, de impulsar el desarrollo del estado con una adecuada planeación y toma de decisiones que permitan la conservación y el aprovechamiento sostenible de los humedales, pero introducen temas nuevos tratando de dotar al Comité de mayor representatividad y responsabilidad. Entre estos destacan: el participar como enlace y representante ante las instancias nacionales e internacionales en materia de humedales, modificar planes de manejo de acuerdo con el estado que guardan los humedales y las necesidades de atención que estos ecosistemas requieren.

Se amplió el apartado sobre promover sinergias con otros organismos y la sociedad en su conjunto, reconociendo que los objetivos no se podrían cumplir únicamente con la vinculación a nivel federal, municipal o con organismos internacionales. Le dieron la capacidad al CEPAHJ para colaborar en la planeación y designación de nuevos Sitios Ramsar, para delimitar y caracterizar a los humedales, e identificar y diagnosticar las condiciones que guardan estos ecosistemas, y llevar a cabo una planeación más integral sobre estos espacios. Se identificó la necesidad de promover la integración de grupos intersectoriales locales en la gestión integral de los humedales, así como de impulsar y difundir proyectos de investigación científica encaminados al aprovechamiento sustentable, de promover y fortalecer programas de información, comunicación, difusión, divulgación y capacitación ambiental.

El CEPAHJ también tiene la posibilidad de emitir opiniones y recomendaciones a la SEMADET cuando se propongan o realicen actividades productivas y de desarrollo social que generen impacto ambiental a los humedales, y de coadyuvar en la regulación de actividades que se lleven y pretendan realizar en los humedales. Todo lo anterior, con base a las atribuciones legales de las dependencias gubernamentales y en las contribuciones de las organizaciones de la sociedad y academia que participan.

En las minutas, informe de actividades, programas operativos anuales y estrategias para la conservación de humedales revisados, es difícil observar y establecer una relación clara sobre cómo se vinculan los temas que se han revisado y las decisiones que se han tomado en el seno del CEPAHJ, y cómo atienden o responden a los objetivos establecidos en el *Acuerdo y Reglas de Operación*, lo cual se percibe como una desvinculación del propósito para el cual fue creado el CEPAHJ.

En las *Reglas de Operación*, se señalan las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que deben participar en el Comité; también se describe cómo está integrado, así como las funciones de cada puesto. Las *Reglas de Operación* no incluyen un apartado específico en el que se refieran los temas que se deben abordar en el Comité, por lo tanto y de acuerdo con los documentos consultados, se supone que éstos son retomados de las bases del *Acuerdo de Creación* y los objetivos de las *Reglas de Operación*; en las agendas y orden del día se indica específicamente los temas a tratar. Las *Reglas de Operación* no incluyen un apartado específico sobre mecanismos de monitoreo y seguimiento de acciones, ni hablan sobre la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de alguna de las reglas establecidas, sin embargo, hay ciertas consideraciones dentro de las funciones del puesto de Secretario, a los cuales les asignan la responsabilidad de verificar que se dé el correcto seguimiento a las acciones y proyectos, y de mantener enterado al pleno del Comité.

Es importante señalar que las *Reglas de Operación* requieren actualización. En principio, el estado de conservación en el que se encuentran estos ecosistemas es diferente al que tenían al momento de haberse creado el CEPAHJ y las *Reglas*, por lo tanto, a la fecha no hay información clara y actual sobre el o los problemas que se quieren abordar mediante el CEPAHJ. En las *Reglas de Operación* se dejó establecido que, en caso de requerir algún ajuste, éste se puede llevar a cabo por iniciativa del Presidente del Comité, no queda claro en qué medida estas pueden ser promovidas

por otros integrantes del CEPAHJ u otros actores interesados. Adicionalmente, las condiciones institucionales, sociales y ambientales del estado de Jalisco, de igual forma, se han transformado, por lo que sería oportuno analizar y poner a consideración de las autoridades si aún se sigue cumpliendo con las expectativas por las cuales fue creado el CEPAHJ.

### **5.3 Estructura.**

El CEPAHJ está conformado por un Presidente, un Secretario, vocales e invitados y comisiones. El Presidente es el o la titular de la SEMADET; el Secretario se elige por el pleno del Comité y ocupa este cargo por dos años, pudiendo ser reelegido. Las *Reglas de Operación* no especifican el número de veces que puede ser reelegido. Los vocales son representantes de aquellas instituciones señaladas en el *Acuerdo de Creación* y las *Reglas de Operación*, que por sus atribuciones y actividades legales se vinculan con la conservación y gestión de los humedales, mismas que se asume velarán por la conservación y aprovechamiento sostenible de los humedales. Las *Reglas de Operación* dejan un vacío y poca claridad sobre la participación de los representantes de los Sitios Ramsar, con lo cual el documento tiene una importante oportunidad de señalar claramente quiénes son y a quiénes se espera que participe.

En la actualidad, el Presidente y el Secretario son funcionarios de la SEMADET, el primero de ellos es el propio Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. En el caso de los vocales, las *Reglas de Operación* enlistan a las instituciones que fungirán bajo esta posición, en cambio, la participación de los invitados es voluntaria y queda abierta bajo la invitación expresa del Presidente o del Coordinador de una comisión.

El Presidente, de acuerdo con el Artículo 7 de las Reglas de Operación, deberá presidir las sesiones del Comité, representar al Comité ante instancias federales, internacionales, municipales, y ante todos aquellos organismos y sociedad en general que se requiera para el cumplimiento de los fines del Comité, de los programas, proyectos y acciones derivados de la protección ambiental de los humedales. Debe señalar quién le representará en caso de ausencia, difundir las decisiones y acuerdos tomados en el Comité, decidir en caso de empate con calidad de voto en asuntos tratados en las sesiones del Comité, dar seguimiento a los acuerdos, presentar cualquier iniciativa de modificación o adición a las Reglas de Operación. Asimismo, es el encargado de integrar y presentar los informes generales anuales o los requeridos por el Titular del Ejecutivo Estatal, y

calendarizar y convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Comité (POE, 2009, p. 7, 8).

El Secretario, de acuerdo con el Artículo 8 de las *Reglas de Operación*, debe ser un miembro activo de las dependencias y organismos que son miembros y vocales del Comité. En los documentos consultados no queda claro si otras de las instituciones vocales han ejercido esta posición. A la fecha la Dirección de Áreas Naturales Protegidas y Especies Prioritarias de la SEMADET es quien ejerce esta posición. Dentro de sus funciones se encuentran: el apoyar al Presidente con la convocatoria a reuniones, levantar actas y acuerdos y recabar las firmas de todos los integrantes, tener un registro pormenorizado de las sesiones, asistencias, actas y minutas, verificar que las comisiones den el correcto seguimiento a sus acciones y proyectos y mantener enterado al pleno del Comité del seguimiento. También deberá enviar la orden del día, convocatoria y documentación soporte para la reunión, según las reglas de operación, el Secretario puede solicitar el apoyo de cualquier vocal para el desahogo de sus tareas.

Los vocales, de conformidad con el Artículo 4 de las *Reglas de Operación*, los vocales son representantes de las siguientes instituciones: la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, la *Comisión Nacional del Agua*, la *Procuraduría de Protección al Ambiente*, la *Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente*, la *Universidad de Guadalajara* a través de los Centros Universitarios, la *Sociedad para la Investigación y el Aprovechamiento de la Fauna Silvestre*, y representantes de los humedales y Sitios Ramsar del estado. Las funciones de los vocales están estipuladas en el Artículo 9 de las Reglas de Operación a través de un titular y un suplente, en representación de la instancia u organismo que representa. Participan con voz y voto en las reuniones, deben proponer acciones en el marco de los objetivos del Comité, integrarse en cualquiera de las comisiones a fin de efficientar y agilizar las funciones y acuerdos tomados, contar con copias de las actas y acuerdos tomados en cada reunión y auxiliar en la ejecución de los programas, proyectos y acciones específicas aprobadas por el Comité (POE, 2009, p. 8, 9).

El resto de las organizaciones e instituciones que formen parte del Comité, fungen como invitados con voz, pero sin voto. Los invitados, de acuerdo con el Capítulo VI de las Reglas de Operación, serán los representantes de otras instituciones u organismos, o investigadores relacionados con el tema, que por invitación expresa del Presidente o del Coordinador de alguna de las Comisiones, haya sido convocado.

Cuadro 5. Resumen de los principales cargos y funciones en el CEPAHJ. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

<p>Presidente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titular de la SEMADET.</li> <li>• Presidir las sesiones del Comité, así como representarlo ante instancias federales, internacionales, municipales, y ante todos aquellos organismos y sociedad en general que se requiera para el cumplimiento de los fines del Comité.</li> <li>• Debe difundir las decisiones y acuerdos emanados de las sesiones, dar voto de calidad en caso de empate, dar seguimiento a los acuerdos, presentar cualquier iniciativa de modificación o adición a las Reglas de Operación.</li> <li>• Es el encargado de integrar y presentar los informes generales anuales o los requeridos por el Titular del Ejecutivo Estatal, y calendarizar y convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias.</li> </ul>
<p>Secretario Técnico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Áreas Naturales Protegidas y Especies Prioritarias de la SEMADET.</li> <li>• Llevar un registro pormenorizado de las sesiones, asistencias, actas y minutas, verificar que las comisiones den el correcto seguimiento a sus acciones y proyectos y mantener enterado al pleno del Comité del seguimiento.</li> <li>• Apoyar al Presidente con la convocatoria a reuniones, levantar actas y acuerdos y recabar las firmas de todos los integrantes.</li> </ul>
<p>Vocales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son aquellas instituciones que han quedado establecidas en el Acuerdo de Creación y Reglas de Operación.</li> <li>• Deben proponer acciones en el marco de los objetivos del Comité e integrarse en cualquiera de las comisiones.</li> <li>• Contar con copias de las actas y acuerdos tomados en cada reunión y auxiliar en la ejecución de los programas, proyectos y acciones específicas aprobadas por el Comité</li> </ul>
<p>Invitados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serán los representantes de otras instituciones u organismos, o investigadores relacionados con el tema, que por invitación expresa del Presidente o del Coordinador de alguna de las Comisiones, haya sido convocado.</li> <li>• Participan con voz y sin voto.</li> </ul>
<p>Comsiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órganos auxilias especializados: Planeación para la Protección y Conservación de los Humedales, Cultura ambiental para la Conservación y Gestión.</li> <li>• Estarán conformadas por cada una de las instancias y organismos que forman parte del CEPAHJ.</li> <li>• Cuenta con una sub-estructura, es decir, se integrarán por un Coordinador y un Secretario.</li> <li>• A los integrantes, les corresponde participar en la generación de lineamientos programáticos, priorizar obras, acciones y proyectos en</li> </ul>

	<p>humedales para elaborar los Programas Operativos Anuales del Comité, así como el informe anual de actividades, y sugerir medidas que considere convenientes para mejorar el funcionamiento de la Comisión y por ende, del Comité.</p>
--	--

De acuerdo con el Artículo 12 de las *Reglas de Operación*, el C CEPAHJ se dividirá en tres órganos auxiliares especializados de trabajo denominados “Comisiones”, los cuales se encargan de dar atención a las acciones ambientales relacionadas con los humedales: i) Planeación para la Protección y Conservación de los Humedales (sus funciones son de investigación para la toma de decisiones), ii) Cultura ambiental para la Conservación (sus funciones son de comunicación, difusión, información, etc.) y iii) Gestión (se ocupan de asuntos normativos, de vinculación, participación, procuración de fondos, seguimiento a acuerdos, etc.). El objetivo de las Comisiones es dar atención al desarrollo y gestión de acciones ambientales específicas y relacionadas con humedales ubicados en el estado de Jalisco.

El Artículo 13 establece que las Comisiones estarán conformadas por cada una de las instancias y organismos que forman parte del CEPAHJ. También es posible que algún invitado pueda participar (Artículo 16), presentando por escrito su solicitud. Para ello se requiere que sea un ente legalmente constituido en cuyas funciones figure la conservación y el manejo sostenible, y demostrar que sus actividades están relacionadas con propuestas de manejo integrado de los recursos naturales asociados a humedales. Más adelante se incluye un diagrama sobre quienes conforman el CEPAHJ.

Cada una de estas Comisiones cuenta con una sub-estructura, es decir, se integrarán por un Coordinador y un Secretario. El Coordinador será designado por los integrantes de la Comisión, deberá presidir las sesiones de la Comisión, representar a la Comisión en el pleno del Comité, verificar el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones elaborados para la protección, conservación y manejo ambiental de los humedales, señalar quién lo representará, decidir en caso de empate con voto de calidad al interior de la Comisión, dar seguimiento a los acuerdos tomados, presentar ante el Comité cualquier iniciativa o programa de trabajo relacionada con la temática de la Comisión respectiva, integrar y presentar los informes parciales semestrales de avances, y calendarizar y convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias de la Comisión.

El Secretario de la Comisión será designado con base a la propuesta del Coordinador y será validado por la mayoría de los integrantes de la Comisión. Apoyará al Coordinador con la

convocatoria a las reuniones, levantará los acuerdos y minutas, tendrá un registro pormenorizado de las sesiones, asistencias, actas y minutas levantadas en las sesiones de la Comisión, verificará el correcto seguimiento a las acciones y proyectos a fin de mantener informado al pleno del Comité, y enviará la documentación, orden del día, convocatoria de las reuniones.

Las *Reglas de Operación* del CEPAHJ en su Artículo 14, también prevén que a las Comisiones de Trabajo (también referidos como comisiones u órganos auxiliares especializados de trabajo) les corresponde participar en la generación de lineamientos programáticos, priorizar obras, acciones y proyectos en humedales, los cuales les permitirán elaborar los Programas Operativos Anuales del Comité, elaborar el informe anual de actividades, sugerir las medidas que considere convenientes para mejorar el funcionamiento de la Comisión.

La estructura del CEPAHJ se observa en la siguiente figura:

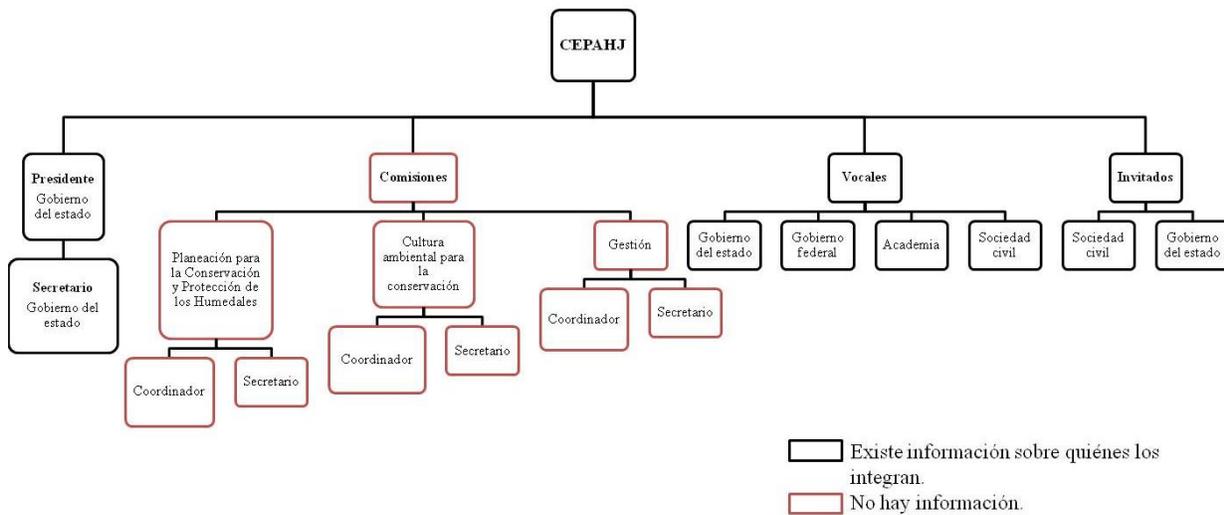


Figura 4. Estructura del CEPAHJ. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

La estructura del CEPAHJ requiere revisión y actualización, dado que la SEMADET ha fungido como Secretario Técnico, además de asumir la presidencia, sin que haya habido ningún cambio de Secretario desde hace su creación. Se revisaron las minutas que fueron proporcionadas por la SEMADET desde la Sesión Ordinaria XXV llevada a cabo en abril del año 2012, hasta la Sesión XXXVI llevada a cabo en el año 2019, y no queda claro si su permanencia en el puesto se desprendió de algún acuerdo del propio Comité. Las propias *Reglas de Operación* establecen que

las dependencias y organismos que son vocales del Comité pueden desempeñar el rol de Secretario. También señalan que es elegido por el pleno del Comité y su duración en el cargo será por dos años pudiendo ser reelegido.

El desempeño que ha tenido la SEMADET como Secretario Técnico ha tenido deficiencias pues no cuenta con la totalidad de la información que se ha generado en el CEPAHJ desde su origen. En principio, debería de contar con un directorio que indique claramente quiénes son vocales, invitados, titulares y suplentes; con todas las minutas, acuerdos, listas de asistencia firmadas por los integrantes; y un registro pormenorizado de las sesiones, del seguimiento a los acuerdos. Tampoco se ha encontrado la información de quiénes integran las comisiones y, por lo tanto, no hay manera de verificar que éstas den el correcto seguimiento a las acciones o proyectos que hayan decidido emprender.

Para obtener información del CEPAHJ, es necesario hacer la solicitud de información directamente a la SEMADET; dado que el CEPAHJ cuenta con un apartado en la página electrónica de la SEMADET (2013), sin embargo, la información de la página no está actualizada (fecha de la última actualización: 17 de octubre de 2018). En dicha página, está disponible información de los integrantes, quiénes son vocales e invitados, y se han puesto a disposición del público cuatro documentos: *Reglas de Operación*, *Acuerdo de Creación*, la *Estrategia para la Conservación de Humedales 2016-2020* y el Informe de Actividades del año 2017. otra parte, no hay datos ordenados ni exhaustivos, y, por ende, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se ve debilitado.

El Secretario Técnico proporcionó un directorio en el cual indica aquellas instituciones que funcionan como vocales, sin embargo, no coinciden con las que se incluyen en el *Acuerdo de Creación y Reglas de Operación*; tampoco coincide con la opinión de algunos entrevistados los cuales consideran que tienen la función de ser vocales al interior del CEPAHJ. No fue posible acceder a algún documento en el que se hayan registrado los cambios y hayan sido avalados por el pleno del CEPAHJ.

El tema de los invitados también requiere revisión, pues las *Reglas de Operación* no incluyen a las Juntas Intermunicipales, las cuales se incorporaron en años recientes y están jugando un papel muy importante para el manejo, asignación presupuestal y supervisión de las acciones emprendidas en los humedales y Sitios Ramsar. Asimismo, con los representantes de los humedales y Sitios Ramsar, las *Reglas de Operación* dejan un vacío y poca claridad sobre sus

datos y la relevancia de su participación. Con respecto a las comisiones, hay inconsistencias en la definición, ya que las propias *Reglas* también las refieren como *comisiones de trabajo* u *órganos auxiliares de trabajo*, lo cual en la revisión y operación resulta confuso.

#### **5.4 Descripción de actores e intereses institucionales.**

De acuerdo con la información proporcionada por el Secretario del CEPAHJ, el Comité está integrado por 39 representantes titulares y suplentes del gobierno federal y estatal, academia y sociedad civil, quienes fungen como “vocales e invitados”.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el *Acuerdo de Creación* del CEPAHJ se definió que la *Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable*, la *Secretaría de Desarrollo Rural* y la *Comisión Estatal del Agua y Saneamiento* serían los principales integrantes de este espacio de participación, ya que, de acuerdo con sus funciones y atribuciones establecidas, contribuyen a la conservación y protección de los humedales en el estado.

La *Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable*, hoy *Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial* (SEMADET), se encarga de atender los problemas ambientales y plantear acciones para el desarrollo sustentable del estado (SEMADET, 2021). En su *Reglamento Interno*, el artículo 27 correspondiente a la *Dirección Forestal de Conservación y Restauración*, que tiene la función y atribución de coadyuvar en la restauración y conservación de humedales y atender la instalación y el seguimiento del *Comité para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco* (POE, 2014). No se encontró algún apartado específico en el cual definan qué es un humedal.

La *Secretaría de Desarrollo Rural*, hoy en día *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* (SADER), incluye entre sus funciones promover y coordinar el desarrollo rural, así como promover y apoyar el desarrollo agrícola, pecuario, pesquero, acuícola y agroindustrial del estado (SADER, 2021). Ni Reglamento Interior de la SADER ni la Ley de Desarrollo Rural Sustentable incluyen alguna función o atribución que expresara textualmente la relación o incidencia de la institución con los humedales.

La Comisión Estatal del Agua y Saneamiento, actualmente Comisión Estatal del Agua Jalisco (CEA), se encarga de gestionar y administrar los recursos hídricos del estado (CEA, 2021). Esta institución se encarga de elaborar y mantener actualizado el inventario de recursos hídricos

del estado, recopilando la información existente y efectuando los análisis, estudios e investigaciones necesarios para comprender las condiciones, a efecto de establecer las políticas públicas, estrategias, programas, proyectos y actuaciones que le competan al Estado de Jalisco en materia de recursos hídricos y su gestión, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (CEA, 2021). La Ley del Agua para el estado de Jalisco y sus municipios tampoco define qué es un humedal.

En las *Reglas de Operación* del CEPAJH, Capítulo III que se refiere al Marco Institucional, se confirma la inclusión de las secretarías y dependencias del Ejecutivo Estatal que se establecieron en el Acuerdo de Creación, y se incorpora a nuevas instituciones vocales que por sus atribuciones y actividades legales guardan una relación directa con la conservación y gestión de los humedales, estas son: la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, la *Comisión Nacional del Agua*, la *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, la *Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente*, la *Universidad de Guadalajara* a través de sus Centros Universitarios, la *Sociedad para la Investigación y el Aprovechamiento de la Fauna Silvestre*, y la representación de un titular y suplente por cada humedal o el conjunto de los humedales que se encuentran dentro del territorio del estado de Jalisco y que cuenten con algún tipo de categoría de protección municipal, estatal, nacional, o inscritos ante la Convención de Ramsar, sin que claramente estén mencionados cuáles son (POE, 2009, p. 6).

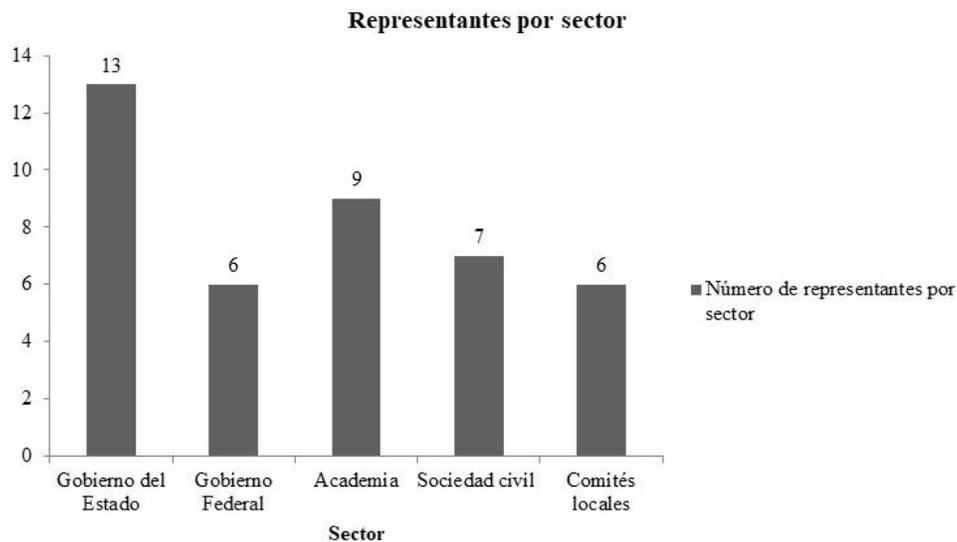
A través de la siguiente tabla, se muestra a las instituciones que integran el CEPAJH y en qué calidad participan de acuerdo con las *Reglas de Operación*. Esta clasificación entre vocales e invitados no es reconocida o expresada por los entrevistados. Hay organizaciones de la sociedad civil que se consideran vocales, sin embargo, en el Directorio de integrantes, así como en las minutas que fueron proporcionadas y en la revisión documental que se llevó a cabo, no hay registros del momento en el que fueron designados bajo esta calidad. La categorización por sector se llevó a cabo considerando la naturaleza de las instituciones:

Cuadro 6. Instituciones y sectores vocales e invitados que integran el CEPAHJ. Fuente: SEMADET, 2018. Elaboración propia con base en la revisión documental.

<b>Instituciones y sectores</b>		
Sector: federal Modalidad: vocales	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Comisión Nacional del Agua
Sector: estatal Modalidad: vocales	Secretaría de Desarrollo Rural	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial
	Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	Comisión Estatal del Agua
	Comité Local "Atotonilco"	Comité local "Laguna de Chalacatepec"
	Comité Local "Majahuas"	Comité "Estero El Chorro"
	Comité local "Laguna Xola - Paramán"	Comité local "Sistema Estuarino Lagunar Agua Dulce - El Ermitaño"
	Comité local "Estero Majaguas"	
Sector: estatal Modalidad: invitados	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana	Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala
	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costas Sur	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Región Valles
Sector: academia Modalidad: vocales	Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias	Centro Universitario de la Costa Sur
	Centro Universitario de la Costa	Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara
	Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara	
Sector: sociedad civil Modalidad: vocal	Sociedad para la Investigación y el Aprovechamiento de la Fauna Silvestre	
Sector: sociedad civil	BIODIVERSO	Ducks Unlimited de México

Modalidad: invitados	Promotora de la Conservación de la Cultura y Medio Ambiente, A.C.	IDEA
	Instituto Corazón de la Tierra	Fundación Ecológica de Cuixmala

La siguiente gráfica muestra la distribución de los 41 integrantes por sector:



Gráfica 2. Número de integrantes del CEPAHJ por sector. Elaboración propia con base en el directorio de integrantes proporcionado por la SEMADET.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el CEPAHJ surge con el fin de dar cumplimiento a la Convención de Ramsar, y reconociendo que los humedales ubicados en el estado requieren una atención urgente para su manejo sustentable. La intención es hacerlo a través de la participación intersectorial para que su aprovechamiento sea sustentable y mediante la difusión de los valores, bienes y servicios que ofrecen, con lo cual se permita asegurar su permanencia y calidad. Es importante recalcar que las organizaciones e instituciones que forman parte del CEPAHJ tienen diversas funciones y atribuciones en el ecosistema de los humedales. El nivel de responsabilidad de cada uno de ellos varía en función de las prioridades y los problemas públicos que requieren

atención. La siguiente tabla muestra la misión y objetivos centrales de las organizaciones participantes:

Cuadro 7. Misión y objetivos centrales de las organizaciones que participan en el CEPAHJ. Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y la revisión documental.

<b>Organización</b>	<b>Sector</b>	<b>Misión y objetivos de la organización</b>
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Gobierno federal	Es la encargada de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, pesca y sustentabilidad urbana. Son los encargados de generar y dar seguimiento a la política pública en materia ambiental en el país. Es la Autoridad Administrativa ante la Convención de Ramsar y otros tratados ambientales multilaterales.
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	Gobierno federal	Es un organismo administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, creado en 1989, cuya responsabilidad es administrar, regular, controlar y proteger las aguas nacionales en México.
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)	Gobierno federal	Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se encarga de conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través del establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP), conjuntando las metas de conservación con las del bienestar de los pobladores y usuarios de estas. Funge como Coordinador Nacional para la aplicación de la Convención de Ramsar.
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	Gobierno federal	Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con autonomía técnica y operativa. Tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental.
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco (SEMADET)	Gobierno estatal	Secretaría encargada de implementar las políticas públicas de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y de Conservación contribuyendo al desarrollo de los recursos naturales a través de una gestión descentralizada y participativa que permita el crecimiento socioeconómico y el desarrollo territorial hacia la sustentabilidad en el Estado de Jalisco.

Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA)	Gobierno estatal	Es la autoridad del agua en el estado en materia de cantidad y calidad de las aguas y su gestión en el territorio; la que se encarga de formular, administrar y consolidar el desarrollo integral del Sistema Estatal del Agua.
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Jalisco (SADER)	Gobierno estatal	Es la encargada de ejercer las atribuciones que la legislación federal en materia agropecuaria, pesca y acuicultura establece para los Estados.
Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA)	Gobierno estatal	Órgano desconcentrado de la SEMADET encargado de ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia para la preservación del equilibrio ecológico.
Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana (JIRCO)	Gobierno estatal	Red de municipios que inciden en la Cuenca del Río Coahuayana. La JIRCO es una plataforma de gobernanza ambiental intermunicipal para la gestión integral del territorio que mejore la calidad de vida en la Cuenca del Río Coahuayana, a través de la vinculación estratégica con la iniciativa pública y privada.
Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costas Sur (JICOSUR)	Gobierno estatal	Fue creada mediante un convenio de asociación firmado por seis municipios integrantes, Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, La Huerta, Tomatlán y Villa Purificación, el 24 de mayo del 2013, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 18 de junio del 2013 en el tomo CCCLXXVI, Sección II.
Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala (AIPROMADES)	Gobierno estatal	Asociación Intermunicipal conformada por 16 Municipios integrados en un territorio, y vinculados ecosistémicamente a los procesos hídricos del Lago de Chapala, sus afluentes y tributarios. Proponen políticas públicas de carácter ambiental que generen acciones regionales que propicien un ambiente sano en nuestros ecosistemas y su biodiversidad, y que mejoren la calidad de vida de las comunidades.
Centro Universitario de la Costa Sur (CUCSUR)	Academia	El CUCSUR con sede en la ciudad de Autlán de Navarro, Jalisco; es un centro de educación superior que forma parte de la Universidad de Guadalajara, siendo este un Centro Regional. La ubicación del CUCSUR, cercano a la costa del Pacífico y en las inmediaciones de la Sierra de Amula y la Cuenca del Río Ayuquila, es un espacio privilegiado para desarrollar actividades de observación, conservación e investigación de

		los entornos naturales a través en la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán.
Centro Universitario del Sur (CUSUR)	Academia	El Centro Universitario del Sur (CUSUR) ofrece sus servicios educativos para la formación científica, técnica y humanista, con el fin de reducir las desigualdades sociales y procurar un desarrollo con equidad. El entorno primordial de geografía rural de la región, que componen los 28 municipios en los que tiene presencia el CUSUR, brinda el escenario que da cuerpo a las estrategias de intervención y vinculación con la comunidad a través del servicio social, prácticas profesionales y proyectos de investigación en estrecha correspondencia con las necesidades observadas en el entorno. Este esfuerzo por contribuir en la solución de los problemas de la sociedad ha llevado a este Centro Universitario a participar decididamente en la Red de Innovación para el Desarrollo Integral de las Regiones Sur y Sureste de Jalisco.
Centro Universitario de los Valles (CUVALLES)	Academia	Se apoya fuertemente en las tecnologías de la información para así desarrollar un esquema combinado de asistencia y trabajo presencial y virtual de educación. Tiene una clara vocación de impulso al desarrollo sustentable, así como al emprendimiento agropecuario empresarial a través de la vinculación universidad-empresa-sectores sociales-gobierno. Forma parte del Comité Técnico para el Manejo Integral de la Presa La Vega, un importante recurso para la agricultura de la región.
Centro Universitario de la Costa (CUCOSTA)	Academia	Es parte de la Red Universitaria del Estado de Jalisco, con perspectiva internacional y dedicado a formar profesionales con capacidad crítica, analítica y generadora de conocimiento que contribuya al desarrollo y crecimiento del entorno económico y social de la región, la extensión, el desarrollo tecnológico y la docencia con programas educativos innovadores de calidad. Es una institución educativa líder que impulsa la mejora continua de los procesos de enseñanza aprendizaje pertinentes y sustentables.
Centro Universitario de Ciencias Biológicas y	Academia	Comunidad académica, dedicada a la formación de recursos humanos de calidad en ciencias biológicas, agropecuarias y ambientales con compromiso social; realiza investigación

Agropecuarias (CUCBA)		científica y desarrollo tecnológico, con énfasis en la comprensión de los procesos biológicos, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, la producción agropecuaria, la salud pública, y la sanidad animal, vegetal y ambiental como contribución al desarrollo sustentable, con impacto nacional e internacional.
BIODIVERSO, A.C.	Sociedad civil	Biodiverso A.C. es una organización sin fines de lucro dedicada a la conservación de la naturaleza. Uno de sus principales proyectos es la iniciativa Xalisco Biodiverso que busca mostrar la biodiversidad de Jalisco a través de imágenes y sonidos de la naturaleza con exposiciones itinerantes.
Sociedad para la Investigación y el Aprovechamiento de la Fauna Silvestre (SIAFASE)	Sociedad civil	Organización para la conservación del medioambiente en Guadalajara.
IDEA	Sociedad civil	Fundación IDEA: Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, ubicado en la CDMX
Instituto Corazón de la Tierra	Sociedad civil	Se dedican a recuperar y conservar ríos, lagos y las cuencas que los alimentan. Su objetivo es colaborar en la conservación del ambiente en México, en particular su zona occidente, mediante el desarrollo de proyectos y tecnologías amigables con el ambiente. Esto a través del fortalecimiento de capacidades de pobladores rurales y urbanos para resolver los problemas ambientales locales. Propiciamos la colaboración con instituciones de investigación, civiles y grupos de gobierno. Entre sus áreas de atención prioritaria están el Lago Chapala y su cuenca, así como el Área Metropolitana de Guadalajara.
Ducks Unlimited de México, A.C. (DUMAC)	Sociedad civil	Asociación sin fines de lucro dedicada a la conservación de los humedales en beneficio de las aves acuáticas.
Promotora de la Conservación de la Cultura y Medio Ambiente A.C (PROCCMA)	Sociedad civil	Se dedican al estudio e investigación de los recursos naturales y culturales para promover su conservación, manejo, rescate y fortalecimiento, trabajando en favor de la educación ambiental para un desarrollo sustentable. La Asociación es una organización sin fines de lucro, apolítica y donde se entiende que el destino de las

		sociedades humanas es inseparable de los ecosistemas naturales.
Fundación Ecológica de Cuixmala, A.C.	Sociedad civil	Organización no gubernamental establecida en 1998 con el fin de promover actividades relacionadas con la conservación y restauración del ambiente en México. En colaboración con la UNAM y la CONANP en 1993 establecieron el decreto presidencial para designar la Reserva de Biosfera del país.
Comité local para el manejo integral del sitio Ramsar "Laguna Xola - Paramán"	Representantes locales / Gobierno estatal	Llevar a cabo acciones conjuntas con la SEMADET para lograr el uso racional de los recursos naturales del Sitio Ramsar, de acuerdo con los lineamientos internacionales que se establecen en la Convención de Ramsar y la Política Nacional de Humedales. Su objetivo es la coordinación y concertación de objetivos, metas, políticas, planes de trabajo y acciones específicas para cumplir los objetivos de conservación y manejo del Sitio Ramsar, acciones conjuntas para el uso racional de acuerdo con los lineamientos internacionales y elaborar su reglamento interno de operación
Comité local para el manejo integral del sitio Ramsar "Laguna de Chalacatepec"	Representantes locales / Gobierno estatal	
Comité local para el manejo integral del sitio Ramsar "Estero El Chorro"	Representantes locales / Gobierno estatal	
Comité local para el manejo integral del sitio Ramsar "Sistema Estuarino Lagunar Agua Dulce - El Ermitaño"	Representantes locales / Gobierno estatal	
Comité Local para el Manejo Integral del Sitio RAMSAR Laguna de Atotonilco (C.L. ATOTONILCO)	Representantes locales / Gobierno estatal	
Comité Local para el Manejo Integral del Sitio RAMSAR MAJAHUAS (C.L. MAJAHUAS)	Representantes locales / Gobierno estatal	

De las instituciones y organizaciones antes descritas, es importante resaltar a dos de ellas que están participando en el CEPAHJ, las *Juntas Intermunicipales* como invitados permanentes y los *Comités Locales* de Sitios Ramsar como vocales. Por su constitución, atribuciones y forma de operar, están contribuyendo de manera significativa a cumplir con los objetivos del CEPAHJ y a promover y ejecutar acciones para la sostenibilidad de los Sitios Ramsar. No obstante, es importante recordar que hace falta reforzar y precisar en el *Acuerdo de Creación* ni en las *Reglas de Operación* su incorporación como integrantes del CEPAHJ.

Las *Juntas Intermunicipales* son organismos públicos descentralizados que funcionan como un modelo de Gobernanza Territorial, el cual busca “solucionar los problemas ambientales con una visión de manejo integrado del territorio a escala regional, y generar una articulación de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno y entre los diferentes actores a nivel local” (SEMADET, 2019). De manera formal, se establece que las *Juntas Intermunicipales* buscan impulsar el desarrollo sustentable mediante el modelo de gobernanza local, con enfoque de manejo integral del territorio, que permita conservar el capital natural y mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales (SEMADET, 2019). Su naturaleza jurídica diversifica sus fuentes de financiamiento, les permite recibir recursos económicos del estado, así como de privados, facilitando su aplicación en el manejo del territorio, incluyendo a los Sitios Ramsar que están bajo su circunscripción.

De acuerdo a lo comentado por los representantes de las *Juntas Intermunicipales* entrevistados, estas son centrales para la continuidad de la gestión pues, según comentan: “las juntas intermunicipales son una fortaleza, permanecen a través de sus ciclos administrativos y podemos dar continuidad a esto, además de dar continuidad a los problemas que ya existen” (representante del gobierno del estado, 28 de abril del 2020), haciendo referencia al conocimiento de los problemas existentes y a la continuidad en su atención, dado que “contextualizan a las nuevas administraciones municipales” (*Idem*). En las propias palabras del entrevistado, las *Juntas Intermunicipales* participan en diferentes grupos tanto locales como estatales y tienen vinculación con la iniciativa privada y pública a nivel nacional e internacional. Colaboran con asociaciones civiles, con representantes del gobierno estatal, gobierno federal y con asociaciones civiles que tienen incidencia en el territorio en la región y con los presidentes de cada uno de los municipios

que los conforman. Son el canal de comunicación entre los municipios, así como entre el municipio y el estado. Cuentan con una estructura operativa y presupuesto que principalmente es asignado por la SEMADET, sin embargo, la Junta puede gestionar recursos con otras fuentes de financiamiento.

A falta de capacidades y recursos por parte de las autoridades municipales para enfrentar los problemas de la región, se han vuelto el primer canal de comunicación con el estado. El objetivo principal de la junta es cambiar el paradigma ambiental y su forma de implementación mediante cinco ejes temáticos, los cuales responden a los desafíos ambientales que enfrentan sus respectivas regiones. Estos son: 1) fortalecimiento institucional, 2) gestión de residuos sólidos urbanos, 3) gestión integral del agua, 4) desarrollo rural y 5) energía y cambio climático.

Por mencionar un ejemplo, en cuanto al fortalecimiento institucional, se refiere básicamente a que los municipios cambian de administración cada tres años, esto quiere decir que cada tres años tienen nuevos directores de medioambiente, nuevos directores de agricultura, nuevos directores de protección civil, nuevos directores en comisarías, teniendo un nuevo equipo y dejando el tema ambiental no como un asunto prioritario; usualmente es el tema comodín. El Director de la Junta es el encargado de coordinar a los presidentes municipales para tomar decisiones informadas, garantiza el cumplimiento de los programas operativos anuales, es el representante legal, garantiza que la junta opere con los recursos suficientes mediante la transparencia y rendición de cuentas. Promueve alianzas, lleva a cabo convenios de colaboración tanto con iniciativa pública como privada, para llevar a cabo la implementación de proyectos que abonen al bienestar y a la mejora de la agenda ambiental en el corto, mediano y largo plazo.

Con respecto a los *Comités Locales* de Sitio Ramsar, se conforman como órganos de apoyo de la SEMADET; amparan su creación en el Artículo 21 fracción I de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado* el cuál prevé el proponer y coordinar las acciones y medidas necesarias de protección al ambiente, y en el Artículo 4 fracción XIII del Reglamento Interno de la SEMADET, el cual señala que pueden constituir los comités y grupos de trabajo que sean necesarios para promover la participación pública en temas relacionados con el desarrollo sustentable, protección ambiental, y gestión integral del aprovechamiento y uso sustentable de los recursos naturales de la entidad.

Los *Comités Locales* tienen como propósito la coordinación y concertación de objetivos, metas, políticas, planes de trabajo, acciones específicas en Sitios Ramsar, teniendo como base el cumplir con los objetivos del *Programa de Conservación y Manejo del Sitio Ramsar*, llevar a cabo acciones conjuntas para lograr el uso racional de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido por la Convención y la *Política Nacional de Humedales* y lo establecido en su reglamento interno de operación. Los Comités son un brazo operativo de la SEMADET, dan seguimiento a los objetivos establecidos en el *Acuerdo de Creación y Reglas de Operación del CEPAHJ*, y están integrados por representantes locales, dueños y poseedores de territorios que colindan o están dentro de Sitios Ramsar.

El representante del *Comité Local* para el manejo integral del sitio Ramsar "Sistema Estuarino Lagunar Agua Dulce - El Ermitaño", señaló que actualmente el CEPAHJ está integrado por cinco personas con cargo honorífico, quienes forman parte de la misma comunidad, son usuarios de los bienes y servicios ambientales que provee el humedal. Indicó que, para la conformación de este espacio, contaron con el apoyo de uno de los Centro de la Universidad de Guadalajara y del Director de la *Junta Intermunicipal de la Costa Sur*, quien está apoyando a la SEMADET en la conformación de los *Comités Locales*.

Estos *Comités* están desarrollando sus propias reglas de operación, definiendo sus obligaciones y la forma en la que las atenderán. En cuanto a la forma de operar y de llevar a cabo acciones prioritarias en el humedal, el entrevistado señaló que las autoridades se acercan a ellos y les preguntan cuáles son las necesidades para el Sitio Ramsar; los integrantes del *Comité* externan sus necesidades y las autoridades se encargan de gestionar los recursos. El dinero no lo entregan directamente al *Comité*. Los integrantes se desempeñan como trabajadores, es decir, llevan a cabo las obras que han identificado como prioritarias para el humedal y cobran en el banco. Su cargo como parte del *Comité* es honorífico y no reumerado.

La incorporación de las *Juntas Intermunicipales* y la conformación de los *Comités Locales* han sido grandes aciertos por parte de la SEMADET, ya que permiten acercar la situación que impera en los humedales y Sitios Ramsar a las autoridades estatales y habilitar una toma de decisiones más informada y asertiva. Sin embargo, es necesario impulsar una revisión institucional de los integrantes del CEPAHJ, tanto de los previstos inicialmente, como de los que de facto están contribuyendo positivamente al funcionamiento de dicho órgano participativo. En particular, se considera necesario fortalecer la representación de aquellos sectores que pueden contribuir en la

comprensión y atención de las amenazas a las que se están enfrentando los Sitios Ramsar del estado. Con este fin, sería de gran utilidad impulsar el uso de la herramienta de “análisis de actores”. De acuerdo con Prell (2009), la aplicación de esta herramienta para el manejo de los recursos naturales refleja el interés y reconocimiento sobre la necesidad de identificar a los actores clave que deben y pueden influenciar la toma de decisiones en materia ambiental. Este tipo de análisis permite identificar aquellos actores que están jugando un rol principal y cuáles han quedado excluidos o aislados de la toma de decisiones, evitando que se exacerben los conflictos o se marginalice a grupos que deberían estar participando; mejorando las condiciones para representar grupos e intereses diversos. Esta información permitiría informar la definición de los siguientes pasos para re- definir a los integrantes del Comité confirmar si los que están participando actualmente continúan contribuyendo a mejorar el manejo y el estado de conservación de los humedales y Sitios Ramsar del estado.

El siguiente diagrama muestra los sectores que forman parte del CEPAHJ y su relación con otros órganos externos que también son parte del CEPAHJ y que han sido constituidos para fomentar un desarrollo integral del territorio y fortalecer el manejo de los Sitios Ramsar:

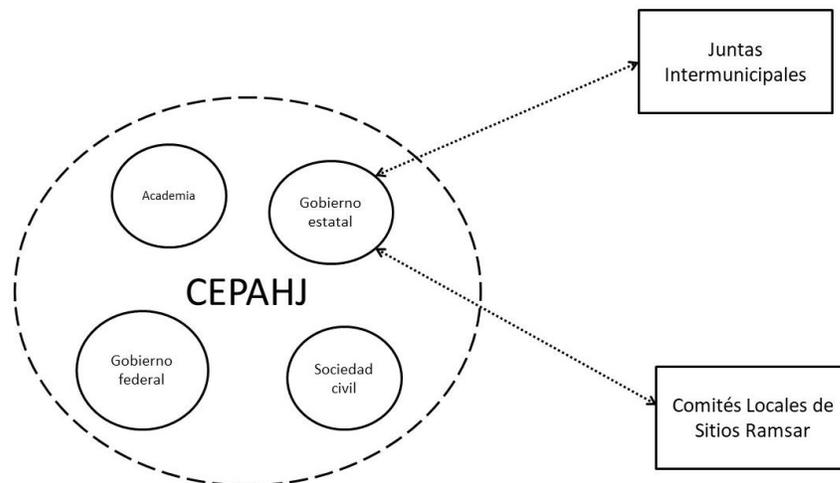


Figura 5. Diagrama de órganos internos y su relación con órganos externos vinculados. Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y en la revisión documental.

## 5.5 Funcionamiento del Comité.

De acuerdo con el Capítulo VII de las *Reglas de Operación* del CEPAHJ, se preveen reuniones ordinarias y extraordinarias. Los Artículos 18 y 25 de las *Reglas de Operación* señalan que las reuniones ordinarias se deben llevar a cabo por lo menos dos veces al año y las reuniones extraordinarias cuando se considere necesario, avisando a los integrantes con al menos 72 horas de anticipación.

El Secretario Técnico es el encargado de convocar a los integrantes para que participen en la sesión, de consultarles si desean añadir algún tema o asunto para tratar, enviar el orden del día y el material de apoyo que se estará revisando; la SEMADET es quien en principio propone los temas que se abordarán en las sesiones del Comité. Dentro de sus funciones también se encuentra levantar las actas, minutas y acuerdos y recabar las firmas de todos los que participaron, así como llevar un registro pormenorizado de las sesiones, actas, asistencia y minutas para el correcto seguimiento de las acciones que se emprenden. Como ya se ha mencionado anteriormente, hay una deuda del Secretario Técnico y de sus propios integrantes en mantener sistematizada, ordenada y pública la información que se ha generado en el CEPAHJ, no es fácil acceder a la información del Comité y esta falta de cumplimiento genera inquietudes y dudas sobre el actuar de este espacio de participación.

Para la toma de decisiones, sólo se cuenta el voto de las instancias y organismos vocales que son representados a través del titular o suplente que coincidan en la reunión; si ambos participan tendrán derecho a ejercer voz, sin embargo, el voto sólo contará como uno (Artículo 21, *Reglas de Operación*). El CEPAHJ cuenta con 22 instituciones claramente definidas que funcionan como vocales y por lo tanto cuentan con voz y voto para la toma de decisiones. En el caso de los invitados, participan en las sesiones con voz, pero no con voto (Artículo 10, *Reglas de Operación*).

Un dato importante para resaltar es que en el CEPAHJ participan los *Comités Locales* de Sitios Ramsar, lo que hace suponer que funcionan como los representantes de los humedales estipulados en el numeral VII del Artículo 4 de las *Reglas de Operación*, sin embargo las mismas *Reglas* no indican claramente esta función y de acuerdo con los entrevistados, hasta ahora los representantes de los *Comités* participan en calidad de invitados, sin que se considere su voz y voto en la toma de decisiones.

Con respecto a los temas que se abordan en el CEPAHJ, de acuerdo a lo expresado por algunos de sus integrantes entrevistados, la mayoría de los temas que se tratan están relacionados con el seguimiento a los acuerdos tomados en sesiones previas, conocer puntos de vista sobre determinados temas, emitir comentarios o recomendaciones, por ejemplo en los Programas de Conservación y Manejo de los Sitios Ramsar; temas de comunicación y educación, designación de nuevos Sitios Ramsar, compartir los problemas ambientales presentes, informar sobre el uso de presupuestos asignados y comentarios de índole técnico.

El nivel de toma de decisiones al interior del CEPAHJ se limita a aspectos operativos, de seguimiento de actividades o algunas tareas que se designan a sus integrantes; no queda claro si son acciones de gobierno o propuestas que sólo surgen en este espacio; no fue posible identificar si las acciones que se emprenden son el seguimiento a políticas de estado, políticas de gobierno o políticas públicas. Aunque este órgano de gobernanza, según los entrevistados, sí es útil, al promover el intercambio de ideas, opiniones, experiencias y aprendizajes - lo cual es de gran valor para todos aquellos que tienen incidencia en el manejo y operación de los humedales o Sitios Ramsar del estado, sería valioso analizar: a) si es el nivel de discusión que se quiere continuar propiciando en este espacio, b) si son el tipo de decisiones que se quieren continuar tomando y c) saber qué tanto se fomenta la trazabilidad de las decisiones que se toman con las políticas promovidas por el gobierno del estado para los humedales, a fin de cumplir con la misión establecida en el *Acuerdo de Creación*.

### **5.6 Tipos de participación en los procesos de toma de decisiones.**

Los tipos de toma de decisiones al interior del CEPAHJ fueron obtenidos mediante la segmentación y codificación de las entrevistas, y la revisión documental. De dicho análisis se identificaron tres tipos de participación en la toma de decisiones colectivas de acuerdo con la clasificación de Bina Agarwal (2001, p.1) Participación consultativa: ser consultado por un tema determinado sin que necesariamente sea garantía o tomado en cuenta para una toma de decisión final; 2) Participación para una actividad específica: ser consultado para llevar a cabo una tarea específica, y 3) Participación activa: expresar opiniones pese a que no le sea preguntado o tomar iniciativa de otros temas.

Un ejemplo de participación consultativa identificada en los documentos del CEPAHJ se encontró en la minuta de la sesión ordinaria XXXIV, en la cual se señala que la SEMADET presentó una serie de propuestas de actividades que el CEPAHJ debería de llevar a cabo, sin embargo, no se decide cuáles de ellas se mantendrán y por ende contarán con financiamiento para su ejecución. Otro ejemplo, está relacionado con los recursos económicos que asignará la SEMADET para los Sitios Ramsar; el titular de la entonces *Dirección General de Recursos Naturales* de la SEMADET señaló que buscarán fortalecer y dar seguimiento a las actividades que se consideren prioritarias enunciando algunas de ellas y sin que se registre alguna votación que las seleccione o priorice. En la misma minuta, se extrae un ejemplo de participación activa: en la sección de “asuntos varios” del orden del día, uno de los integrantes solicitó hablar del programa de monitoreo de aves acuáticas en México en el cual ha estado participando a título personal e institucional y consideró que era importante comunicarlo a los integrantes del Comité.

Evaluando los tipos de participación, podemos concluir preliminarmente que la participación de los actores del CEPAHJ depende de los recursos económicos disponibles dentro de su institución, y que hacen posible llevar a cabo las actividades o propuestas que ellos presentan en el órgano de gobierno. Como lo señala Elinor Ostrom (2005), hay componentes en una acción o decisión tomada que es influida por el número de participantes, por lo cual conocer cuáles son esos actores que aportan recursos para ciertas actividades, es una variable muy importante en el análisis de cualquier acción.

Dicho de otra manera, en el caso del CEPAHJ, quizá no es el número de participantes ni sus respectivas atribuciones, los que orientan una decisión, sino pareciera que son aquellas instituciones que cuentan con recursos quienes han orientado, en los hechos, las actividades a las que el CEPAHJ le da preponderantemente seguimiento. En el caso de la SEMADET y la organización *Ducks Unlimited de México* (DUMAC) históricamente han formalizado convenios de colaboración para llevar a cabo diversas actividades, trabajando conjuntamente en diferentes proyectos e iniciativas en materia de humedales en el estado; la organización ha sido una fuente primaria de recursos económicos con lo cual han podido colaborar, incidir y opinar con respecto a los humedales.

Considerando este contexto, es una fortaleza que el CEPAHJ cuente con organizaciones con la capacidad de obtener recursos a través de diversas fuentes de financiamiento y que

contribuyan con acciones para la conservación y manejo de los humedales y sitios Ramsar en el estado. Sin embargo, sería valioso profundizar el análisis para identificar qué tanto estas instituciones priorizan los temas a tratar y lideran la toma de decisiones, y qué pasa con el resto de los integrantes que no cuentan con recursos económicos pero que tienen la capacidad técnica de orientar acciones, o que tienen atribuciones específicas que cumplir, pero que tampoco cuentan con los recursos para ello.

La información obtenida en el presente trabajo no permite responder estas interrogaciones, por lo tanto, sería valioso contar con mayores elementos para una revisión más profunda del funcionamiento del Comité y por ende la toma de decisiones.

### **5.7 Seguimiento de iniciativas**

El CEPAHJ, en los diferentes roles y funciones establecidos en las *Reglas de Operación*, prevé la elaboración, integración y presentación de informes anuales o semestrales, generación y seguimiento a actas, acuerdos, minutas, programas de trabajo, así como a proyectos, y contempla en las funciones de los Secretarios, tanto del mismo comité como de las Comisiones, verificar el correcto seguimiento a las mismas, así como el mantener informado al pleno de los avances y resultados.

De acuerdo a lo expresado por los entrevistados, el seguimiento a los acuerdos que se establecen en las sesiones del CEPAHJ, se da en cada sesión. Como parte del orden del día, uno de los temas que se incluye es la lectura de los acuerdos de la sesión anterior y el responsable debe informar el estado que guarda el cumplimiento. En las minutas se incluyen los datos de la sesión (fecha, hora, sede y el número de sesión), la agenda de la reunión se registra y transcribe el desarrollo de la sesión, los acuerdos tomados en la sesión y posteriormente todos los asistentes, sin importar si son vocales o invitados, deben firmarla.

Las minutas de las sesiones del comité, como se mencionó en el párrafo previo, cuentan con un apartado en el que se incluyen los acuerdos, la fecha de cumplimiento, el responsable, y una columna de observaciones, en donde de modo indicativo se expresa en qué momento se cumplió el acuerdo. No obstante, no encontramos una visión de mediano y largo plazo en el seguimiento a acuerdos y la promoción de una estrategia para los Sitios Ramsar sostenible en el tiempo. No existe un compendio de los acuerdos tomados en todas las sesiones del CEPAHJ y

que permita hacer un balance de los que han sido cumplidos y los que aún están pendientes. Esta labor le corresponde al Secretario, que en la actualidad es la SEMADET y que como ya se ha mencionado anteriormente, tiene áreas de oportunidad muy interesantes para mejorar su desempeño y funciones, se ve muy limitado por no contar con recursos humanos específicamente asignados para atender el CEPAHJ

Adicionalmente, el CEPAHJ ha elaborado dos Estrategias para la conservación de los humedales (la primera titulada *Plan Estratégico para la Conservación de los Humedales de Jalisco 2009-2013*, y la segunda, *Estrategia para la conservación de los humedales de Jalisco 2016-2020*) en donde ha establecido ejes estratégicos y una serie de acciones con su respectivo responsable y plazo de cumplimiento, con el propósito de “orientar, informar y establecer vínculos institucionales entre los diversos actores asociados y los integrantes del CEPAHJ para la toma de decisiones relacionadas con el manejo, uso, protección y conservación de los humedales”. (SEMADET, 2016, p. 8).

En seguimiento a estos documentos, anualmente cada Comisión de trabajo del CEPAHJ debe presentar su Programa Operativo Anual (POA) en el cual “indican las actividades a realizar cada año, nombran un responsable de su operación y establecen el cronograma de actividades” (SEMADET, 2010, p. 2). Es importante mencionar que después de llevar a cabo la revisión documental, sólo se encontró el POA correspondiente al año 2010, imposibilitando hacer una revisión y análisis con mayor detalle. La elaboración de los POA se fundamenta en el Artículo 14 de las *Reglas de Operación*, que señala que “a las Comisiones de Trabajo les corresponde participar en la elaboración y actualización de los lineamientos programáticos, metas y objetivos del Comité en la materia que les corresponda; analizar y en su caso validar las prioridades en las obras, acciones y proyectos que les presenten los actores en los humedales; y con base a los resultados del análisis formular y entregar sus propuestas de obras y acciones prioritarias para la integración del POA”.

Al preguntar a los entrevistados a qué actividades se les ha dado seguimiento, cuál ha sido el nivel de cumplimiento y atención a las acciones establecidas en los instrumentos de planeación del CEPAHJ, incluyendo los Programas de Conservación y Manejo de los Sitios Ramsar, no hubo una respuesta concreta. Por ejemplo, personal de la SEMADET (fecha de la entrevista 7 de mayo del 2020), mencionó que las *Juntas Intermunicipales* tienen programas operativos anuales y que de estos se desprenden las acciones para desarrollar actividades en los

humedales, sin embargo, los registros en las minutas señalan que las *Juntas Intermunicipales* se unieron al CEPAHJ apenas en el año 2017, por lo tanto, no es posible acceder a información previa a esta fecha. La SEMADET se está apoyando de las *Juntas Intermunicipales*, sin embargo, surge la duda sobre la conveniencia de transferir la responsabilidad que está dada para el CEPAHJ.

El representante de la organización DUMAC (fecha de la entrevista 25 de mayo del 2020) señaló que no existe en nuestro país un programa a largo plazo que establezca cuales son los criterios, responsabilidades, formas de actuar, de participar, de involucrarse, de interactuar de todos y cada uno de los diferentes formatos del gobierno. Indicó que cada administración “llega a inventar o quiere inventar el hilo negro”; cada administración cuando cambia tiene una idea particular de cómo hacer las cosas, a veces incluyente a veces excluyente. Por lo tanto, la comunicación y el nivel de atención es muy relativo, todo depende de quién esté en la administración para poder tener el espacio o no, de comunicación, de interacción para trabajar en el tema.

El representante de la *Junta Intermunicipal de la Costa Sur* (fecha de la entrevista 21 de mayo del 2020) señaló que hace falta un programa más completo para poder atender a los humedales y tener una radiografía exacta de qué está sucediendo en cada uno, y a partir de ello, tomar decisiones y traducirlas en una ruta crítica de trabajo. Como se ha mencionado a lo largo del documento, es importante que los integrantes del CEPAHJ tengan claro para qué están trabajando, qué quieren lograr y cómo es necesario hacerlo, a fin de que en el marco de sus atribuciones obtengan los resultados esperados y cumplan con el propósito para el cual fue creado el CEPAHJ.

El CEPAHJ cuenta con un gran número de estrategias, planes, programas, sin embargo, no se ha analizado a detalle cuales de las actividades planeadas se llevaron a cabo, y si las acciones efectivamente realizadas se encontraban priorizadas en dichos instrumentos de planeación. Asimismo, está pendiente evaluar el impacto que han generado en su ejecución y, por lo tanto, no pueden saber si han sido funcionales o si requieren un manejo adaptativo.

El siguiente diagrama resume los tipos de instrumentos y documentos con los cuales se da seguimiento a las iniciativas que se producen en el seno del CEPAHJ:

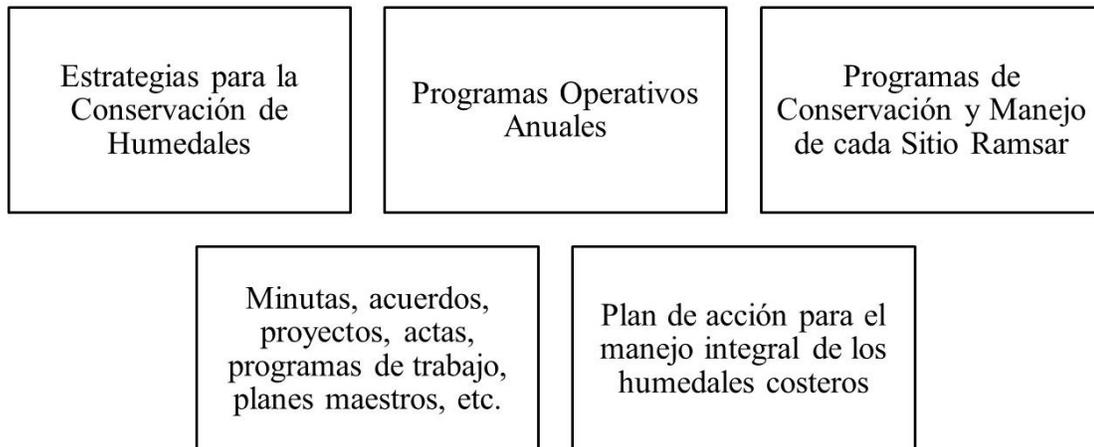


Figura 6. Resumen de iniciativas que surgen del CEPAHJ. Elaboración propia con base en la revisión documental y de la literatura.

Las *Reglas de Operación* prevén en las funciones del Presidente (artículo 7, fracción VIII), del Coordinador de la Comisión (Artículo 13 inciso h) y de las Comisiones de Trabajo (artículo 14 fracción IV) actividades relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas, las cuales consisten en la elaboración de informes anuales o parciales, que de acuerdo con las funciones del Presidente es al que le toca integrar y presentar al Titular del Ejecutivo Estatal. De igual forma, después de una revisión documental y de solicitar la información al Secretario del CPEHAJ, sólo se obtuvieron los informes de los años 2011 y 2017, los cuales se elaboraron conforme a los ejes estratégicos y líneas de acción establecidos en las Estrategias para la Conservación de los Humedales.

Considerando el proceso o ciclo de construcción de una política pública, la evaluación de los resultados obtenidos es una de las etapas más importantes, ya que de acuerdo con Julio Franco “se valoran los efectos para determinar cómo han cambiado una situación una vez que se ha concluido la acción del gobierno” (Corzo, 2020). El CEPAHJ cuenta con instrumentos institucionales formales que permiten una trazabilidad a las decisiones y acciones que se toman en las sesiones del Comité, sin embargo, no ha tenido un seguimiento puntual o no se le ha designado al menos una persona responsable que dé seguimiento a las acciones y decisiones emprendidas en este espacio. Al no reunir información ordenada y sistematizada, es difícil saber qué se ha atendido, qué está pendiente, qué acciones se están duplicando, cuáles han comenzado,

cuáles cuentan con recursos, entre otros supuestos más, lo cual puede traer consecuencias para el manejo y la sostenibilidad de los humedales. Contar con buenos resultados y políticas públicas exitosas requiere un diseño profesional y con método, líderes de proyecto, óptimos planes de implementación, equipos de alto desempeño para ejecutarlas y voluntad política para la negociación (Corzo, 2020).

## **CAPÍTULO 6. EL CEPAHJ COMO ESPACIO GENERADOR DE ACCIONES PARA FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SITIOS RAMSAR EN EL ESTADO DE JALISCO.**

En esta sección se abordan los elementos que se consideran importantes para que el CEPAHJ funja como un espacio generador de acciones que permitan fortalecer el manejo sustentable los Sitios Ramsar, facilitar la vinculación con otros mecanismos de participación e instrumentos de planeación en el estado, contribuir en la definición de los problemas públicos e identificar fuentes de financiamiento y áreas de oportunidad para fortalecer el Comité. Por otra parte, se revisa qué otros espacios de participación se han creado en el estado de Jalisco y en los cuales se abordan asuntos en materia ambiental, y por ende, se resalta la importancia del CEPAHJ con respecto a los otros. También se presentan algunos instrumentos de planeación que el estado ha promovido y mediante los cuales ha establecido las directrices de política pública y de gobierno para atender los asuntos ambientales, de desarrollo sostenible y manejo, incluyendo a los humedales, resaltando la gran oportunidad de vincularlas y potencializar su impacto. También se abordan las distintas fuentes de financiamiento con las que cuenta el estado para dotar de recursos las acciones de manejo que se promueven en el CEPAHJ para los Sitios Ramsar. Las distintas amenazas, cambios e impulsores a los que se enfrentan los Sitios Ramsar y se trata de entender cómo el estado las prioriza partiendo de la definición de un problema público. Finalmente, se enuncian las oportunidades que los mismos integrantes visualizan para el CEPAHJ, a fin de fortalecer y afianzar los propósitos de su conformación.

### **6.1 Mecanismos de participación en Jalisco en materia ambiental.**

El estado de Jalisco cuenta con múltiples mecanismos de participación mediante los cuales se tratan temas de diversa índole. El Artículo 26 de la *Constitución Política de México* señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Además, señala que la planeación será democrática y deliberativa y que mediante los mecanismos de participación que

establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (SCJ, 2019).

En el siguiente diagrama podemos observar los espacios de participación identificados en materia ambiental, en los cuales el estado de Jalisco incide, participa o ha participado de alguna manera. Más adelante se abordan características generales de cada uno de ellos:

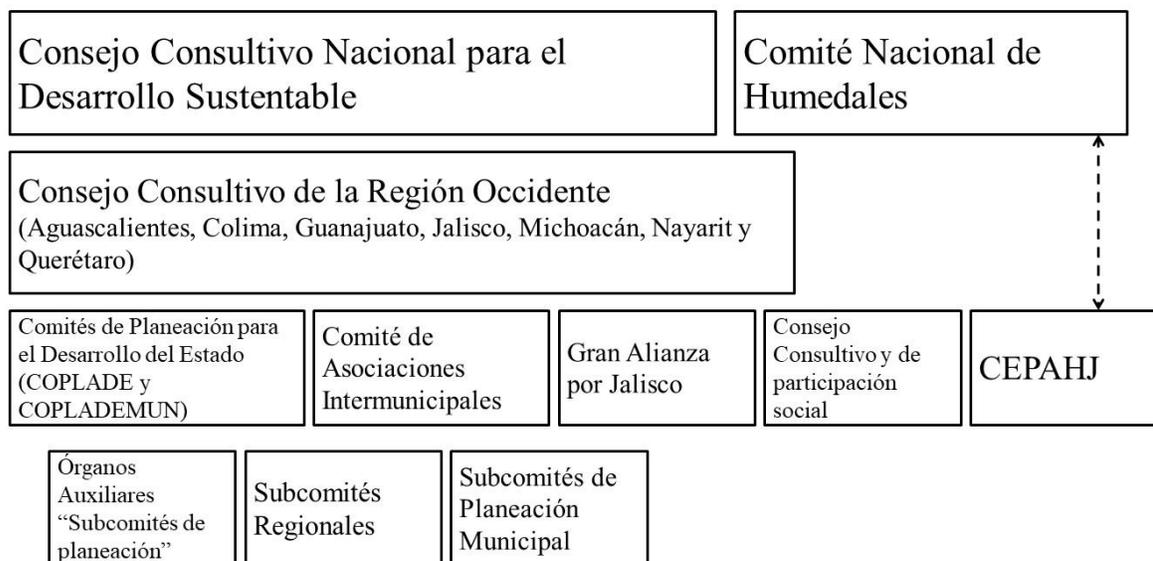


Figura 7. Otros espacios de participación en el estado de Jalisco. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

El estado de Jalisco buscando promover la participación de los ciudadanos, instituyó una serie de iniciativas de participación en las cuales los habitantes las percibieran como propias. En particular, la *Gran Alianza por Jalisco* fue una iniciativa creada en el año 2007 por el entonces Gobernador Emilio González Márquez, en la cual seleccionaron 35 áreas temáticas estatales, reunieron a más de 2,300 representantes de todos los sectores de la sociedad y crearon 414 espacios de participación estatal, regional, municipal y de barrios. Crearon un observatorio ciudadano el cual definieron como un instrumento de participación ciudadana que responda a la falta de credibilidad de los ciudadanos en el gobierno y como respuesta a la necesidad de contar con mecanismos y estrategias de inclusión en el actuar del gobierno. En la actualidad la página electrónica de la Gran Alianza no está disponible y te desvía al sitio web de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

En el caso del *Consejo Consultivo Nacional* es un espacio donde participan representantes de la sociedad civil interesados en cómo el gobierno federal realiza diversas actividades para el cuidado y protección del medio ambiente. Los representantes pueden acudir de otros espacios de participación como los *Consejos Consultivos Regionales*, en donde Jalisco es parte de la Región Occidente. Los Consejos Consultivos están amparados por un *Acuerdo de Creación* publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2008)

La *Ley de Planeación Participativa del Estado de Jalisco* establece las bases para promover y fomentar la participación activa y responsable de la sociedad, en la formulación, ejecución, así como monitoreo y evaluación de los planes y programas de desarrollo, y para ello conformó el *Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco* (COPPLADE) y los *Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal*, de cada uno de los Municipios del Estado (COPPLADEMUN), los cuales están integrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y las organizaciones representativas de los sectores privado y social. Como parte de las atribuciones de los Comités, se encuentran: i) ser el espacio de alineación de los esfuerzos en materia de planeación participativa; ii) colaborar en las actividades del proceso de planeación participativa, emitir recomendaciones sobre el contenido de los Planes estatal, municipales, regionales e institucionales de desarrollo; y, en su caso, sugerir modificaciones a los mismos; iii) emitir recomendaciones sobre las prioridades del desarrollo del Estado, entre otros. Los órganos auxiliares, subcomités regionales y subcomités de planeación municipal, responden a la Ley.

Con respecto al *Consejo Consultivo y de Participación Social*, es el órgano de consulta de la SEMADET, que tiene por objeto lograr la corresponsabilidad de los sectores social, académico, industrial, legislativo, gobierno y organizaciones no gubernamentales para la discusión, diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas que fomenten la protección, restauración, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales (SEMADET, 2015) y está encabezado por el Gobernador del Estado y en su ausencia por el Secretario de la SEMADET. En este espacio coinciden algunos participantes del CEPAHJ.

La creación del CEPAHJ cuenta con importantes ventajas con respecto al resto de los espacios que se identificaron en la revisión documental. Como ya se mencionó anteriormente, se considera relevante ya que fue el primer comité estatal instaurado para proteger a los humedales de Jalisco, fundado mediante un *Acuerdo de Creación*, firmado por el Gobernador Constitucional

y publicado en el periódico oficial del estado. El Gobierno del Estado se visualiza mediante el CEPAHJ como “un Estado que reconoce el alto valor de los humedales como fuentes de vida y sustento productivo, en donde se articulan los esfuerzos institucionales, del sector privado y la sociedad en general para participar de manera activa en la preservación y aprovechamiento sustentable” (SEMADET, 2013).

Sin duda el estado ha promovido espacios de participación para que los ciudadanos puedan expresar sus necesidades, sin embargo, llama la atención la falta de continuidad, duplicidad o falta de transversalidad entre ellos. Sería oportuno que el gobierno del estado analizara el número de espacios de participación que ha creado, cómo están operando y cómo se comunican entre ellos. Hasta ahora parecen esfuerzos aislados que, de acuerdo con los estudiosos de la participación, están dejando fuera las necesidades reales, la falta de seguimiento y evaluación a las iniciativas que se emprenden, y, por lo tanto, se sigue contando con “elefantes blancos”, a pesar de la buena voluntad y esfuerzos demostrados por los servidores públicos en turno.

## **6.2 Otros instrumentos de planeación en el Estado.**

Como ya se mencionó en la sección 5.6 (Tipos de participación en los procesos de toma de decisiones.), el CEPAHJ cuenta con una serie de instrumentos y programas, mediante las cuales ha tratado de establecer, ordenar y fortalecer las distintas acciones para la protección, conservación y manejo de los humedales. No obstante, hay una gran oportunidad para vincular las acciones y decisiones que se promueven en el seno del CEPAHJ con otros instrumentos programáticos locales, municipales y estatales, como son los *Programas de Conservación y Manejo de Sitios Ramsar*, los programas de manejo de áreas naturales protegidas estatales o municipales, o de algún otro instrumento de conservación reconocido por la ley y que incida en los polígonos de los Sitios Ramsar, así como en los programas sectoriales del estado, en los *Planes Estatales de Desarrollo* y en las Estrategias.

A través del siguiente diagrama se muestran una serie de instrumentos de planeación y de acción, esperando que mediante el cual se pueda visualizar la posibilidad de a fin de fomentar congruencia y transversalidad en las políticas públicas, de gobierno y de estado (Corzo, 2020):

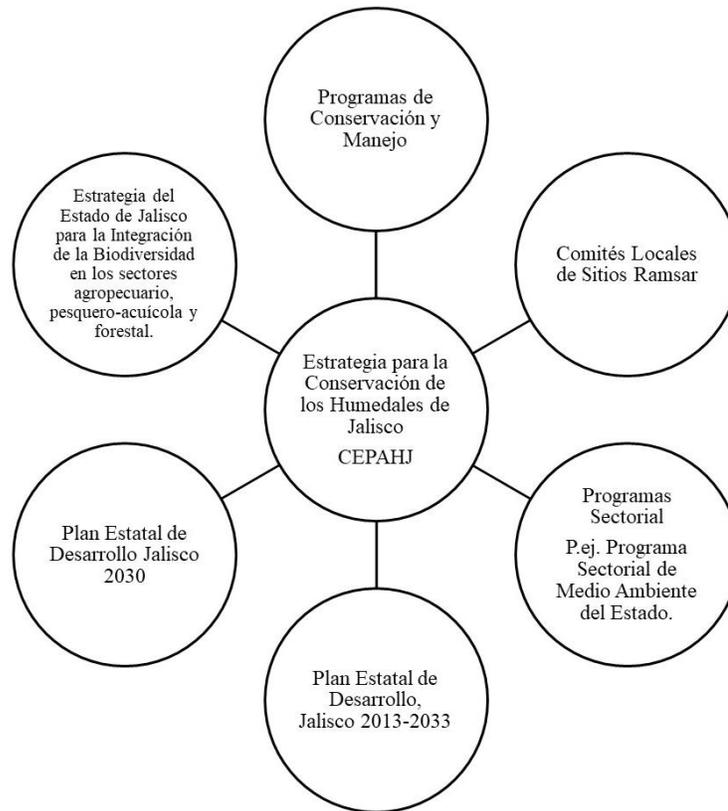


Figura 8. Ejemplos de instrumentos estatales para la conservación y manejo de humedales y su posible relación. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

El estado de Jalisco ha generado una estructura jurídica, con la cual las instituciones que tienen atribuciones para la protección y manejo de los ecosistemas de humedales se pueden coordinar, comunicar y planear de forma transversal. Sin embargo, revisando la información del CEPAHJ, no queda claro que esto sea así. Las *Estrategias de Conservación de Humedales* sólo abordan los compromisos establecidos en el *Acuerdo de Creación* y las *Reglas de Operación*, dejando aisladas las acciones y acuerdos que se promueven en el Comité. En el CEPAHJ, participan representantes de instituciones gubernamentales, academia y sociedad civil que deberían velar por transversalizar las discusiones, decisiones y acuerdos hacia otros instrumentos de planeación en el estado. Sería muy valioso contar con un registro del cómo pudiera estar sucediendo esto. Hasta ahora, y conforme a la revisión de los documentos del CEPAHJ, las acciones o decisiones parecieran estar encapsuladas al interior del Comité; sería oportuno revisar alguno de los informes elaborados por el Secretario de la SEMADET al Gobernador en turno, o conocer cómo el Secretario

las lleva hacia otros espacios de toma de decisión a fin de no perder de vista a los Sitios Ramsar y humedales del estado.

### **6.3 Fuentes de financiamiento**

De acuerdo con la revisión documental y a lo expresado por los entrevistados, el CEPAHJ no cuenta con recursos propios para su operación y funcionamiento, es decir, recursos etiquetados que permitan movilizar a sus integrantes, asegurar su participación, contar con reuniones itinerantes a fin de que no sólo se lleven a cabo en la ciudad de Guadalajara, entre otros. Los recursos disponibles se orientan a las directrices gubernamentales y que coinciden con algunas de las iniciativas que emanan de este espacio de participación en sus sesiones.

En el caso de los representantes de grupos locales que participan en el CEPAHJ, como son los integrantes de los *Comités Locales* de Sitios Ramsar, las dificultades para participar se agudizan, ya que su cargo es honorífico y tampoco cuentan con recursos para asistir presencialmente, o para contar con la infraestructura necesaria para que el día y hora de la sesión puedan estar presentes. En este sentido, uno de los entrevistados mencionó:

*“cuesta trabajo el seguimiento a los comités [locales], no es tan sencillo, porque una cuestión es el tema de comunicación. Por ejemplo, ahí en las unidades o localidades que hay injerencias del comité es complicado, no hay señal de celular, el internet donde hay es pésimo, no hay un acceso pues a esa comunicación, no se dan cuenta de lo que sucede de convocatorias o de cosas así, también hay como muchos intereses, o sea muchos sectores que tiene interés en manejar de una manera los sitios RAMSAR y hay choques a veces conflictos internos entre un actor y otro”*  
(Representante de la *Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur*, 28 de abril del 2020).

De acuerdo con lo expresado por el entrevistado, la operación de los *Comités Locales* de Sitio Ramsar, la participación de los integrantes y su presencia en las reuniones del CEPAHJ se ve afectada por la falta de infraestructura en medios de comunicación, de recursos disponibles para esos fines y a la multiplicidad de intereses en manejar los Sitios Ramsar.

Aunado a lo anterior señaló:

*“el comité estatal de humedales solamente sesiona en Guadalajara, entonces moverse de aquí seis horas para una reunión de dos horas o una hora, pues está complicado, el desgaste para la gente, el gasto y todo eso. Nosotros a veces los hemos llevado, pero son cinco personas y no tenemos los vehículos lo más cómodo para llevar cinco personas, considerar el chofer y más aparte pagarles las comidas, es un gasto grande. (Representante de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur, 28 de abril del 2020).*

Entrevistados de los sectores de la sociedad civil y la academia, indicaron que su presencia en el CEPAHJ responde a su pasión y compromiso por los humedales, tal y como lo mencionó uno de ellos:

*“generalmente siempre participamos la mayoría, como no nos pagan por eso, los que vamos, estamos completamente convencidos y sabemos a que vamos, entonces, es un proceso ordenado y responsable y cada quién dice si va asistir y si no va asistir, pero comúnmente entre el 80-90% de las organizaciones asistimos” (Representante del Centro Universitario del Sur, 19 de mayo del 2020).*

La SEMADET destina recursos para ejecutar acciones específicas en los Sitios Ramsar a través de las *Juntas Intermunicipales*. En palabras de un entrevistado representante del gobierno estatal *“la junta intermunicipal es el organismo en el que nos estamos apoyando para que nuestras políticas públicas bajen a territorio”* (Dirección Ejecutiva de Recursos Naturales en la SEMADET, 7 de mayo del 2020). No hay información pública mediante la cual se pueda diferenciar el recurso que se establece directamente al manejo de los humedales. En las Minutas del CEPAHJ, se puede identificar la asignación de recursos para acciones de manejo en Sitios Ramsar, particularmente desde el año 2017, año en el que las *Juntas Intermunicipales* se incorporaron al CEPAHJ. Pero aquí también, se requeriría de más información y seguimiento para entender si los recursos asignados fueron ejercidos, y contribuyeron a las metas prioritarias para la conservación de los humedales.

Los entrevistados también manifestaron que, otra forma de destinar recursos para acciones específicas en los Sitios Ramsar es a través de proyectos que los propios integrantes y representantes de la sociedad civil gestionan.

En el Presupuesto de Egresos 2021 del estado de Jalisco, incluyeron acciones y etiquetaron recursos para la protección de los humedales con resultados específicos como: “Protección de ecosistemas prioritarios, como humedales y ríos”, y “Desarrollar e implementar una política pública para la gestión sustentable de humedales y manglares” (POE, 2020). Adicionalmente, en el año 2020, se publicó una Convocatoria para acceder al Programa de Apoyo para la Conservación de los Recursos Naturales del Estado de Jalisco, en una alianza con la *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural*. El Programa estuvo dirigido a las y los productores del Estado de Jalisco con el objetivo de “implementar proyectos para la conservación de los recursos naturales y el rescate de especies y variedades nativas de Jalisco” (GEJ, 2020). Los conceptos de apoyo incluyeron un componente específico para cuerpos de agua y en el cual se consideró la elaboración de estudios para la conservación de humedales y cuerpos de agua, y la implementación de proyectos de intervención para el mantenimiento de cuerpos de aguas.

De acuerdo con Corzo (2020), la construcción de políticas públicas requiere de un análisis de factibilidad a fin de identificar si lo que se está proponiendo tiene la posibilidad de ser instrumentado bajo ciertas circunstancias y particularidades del entorno. El análisis de factibilidad cuenta con un apartado de factibilidad financiera, el cual permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política. Por lo tanto, ante cualquier iniciativa, acción o propuesta, promovida por el gobierno para atender los asuntos públicos o que ha definido como problemas públicos y a los cuales les brindarán atención, es importante verificar si se cuentan con los recursos para poder llevar a cabo la solución propuesta; de no ser el caso, es importante analizar las alternativas de financiamiento con las que sí se podría llevar a cabo.

Ejecutar este primer filtro permite descartar soluciones que serán imposibles de implementar, y con ello priorizar la asignación de los recursos disponibles de una forma estratégica y por lo tanto, cuidar las expectativas de todos aquellos que requieren o demandan recursos económicos para atender sus necesidades.

Las dificultades técnicas y económicas que encaran los representantes locales de Sitios Ramsar son de vital importancia atender, de lo contrario, nos enfrentamos con las características

del paradigma del desarrollo participativo, ya que deja a los actores locales clave fuera de las decisiones y por lo tanto se ven expuestos a resoluciones de arriba hacia abajo. De igual forma, y en seguimiento a lo señalado por Corzo (2020), es importante que la SEMADET, junto con los demás integrantes del CEPAHJ, evalúen que tan necesarias son las acciones, iniciativas y decisiones que se toman con la finalidad de mejorar, fortalecer o mantener las condiciones ambientales de los Sitios Ramsar, y, sobre todo, que se tengan identificados, etiquetados y aprobados recursos financieros para ejecutarlas. Habrá algunas que requerirán de insumos de otro corte que no sea el financiero, sin embargo, sería conveniente que sus integrantes conozcan la tipología de decisiones que se pueden tomar en el CEPAHJ.

#### **6.4 Cambios e impulsores ambientales.**

Para identificar y entender cómo se define un problema en la esfera gubernamental y las implicaciones que esto trae para la toma de decisiones, es importante conocer sus características. En este sentido, se hizo una revisión documental referente a la definición de un problema público.

De acuerdo con Aguilar (1993), un problema público se define como “el proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”. Egon Elier Montecinos en su ensayo sobre los *Límites del Enfoque de las Políticas Públicas* para definir un problema público, señala que en el proceso de la política pública se pueden identificar diversas etapas, en donde una de las más importantes es la definición del problema o la situación problema, y que es importante distinguir cuándo la agenda es pública y cuándo es gubernamental.

El problema público se comienza a definir en la agenda pública cuando está integrada por las necesidades que los miembros de una comunidad política los perciben como merecedoras de la atención pública (Cobb y Elder, 1972, citado por Montecinos, 2007), y en la agenda gubernamental, son los asuntos aceptados para una atención seria por quienes toman las decisiones en la esfera gubernamental (Aguilar, 1993). La definición de un problema público conlleva retos, no sólo presupuestales, son multicausales y polémicos para la opinión pública. Por ello, la recomendación

es que los problemas públicos se definan bajo una estructura en donde los que participan en su definición se vean representados, trascienda la polémica y alcance un consenso.

Con este fin, es importante que se convoquen a múltiples actores, que tenga un carácter exógeno y que sea participativo. La propuesta es que tenga como consecuencia una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno (Aguilar, 1993). No obstante, si un problema se encuentra mal definido, mal planteado y estructurado, las soluciones que se adopten o los caminos por los cuales se opte van a impulsar medidas correctivas que resultarán peor que la “enfermedad”; serán “soluciones en busca de problemas” (Montecinos, 2007).

En las entrevistas realizadas surgieron una serie de temas relacionados con los problemas y amenazas a las que se enfrentan los Sitios Ramsar de Jalisco, algunos de índole institucional, otros ambientales, vinculados con amenazas potenciales, financieros o de presupuesto, así como de ética. En el Anexo 2 del documento se incluyen mayores detalles de los códigos desarrollados para codificar las entrevistas, así como su definición.

Mediante el siguiente diagrama se muestran ejemplos de los resultados obtenidos por las opiniones e impresiones de los integrantes del CEPAHJ entrevistados:

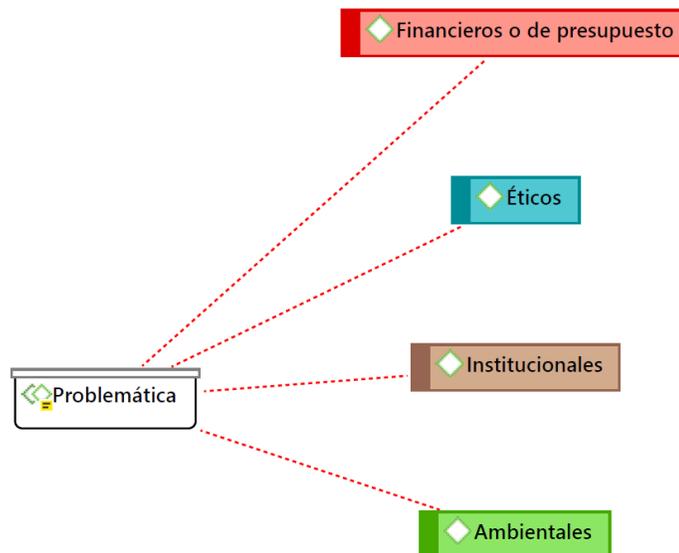


Figura 9. Tipos de problemáticas percibidas por los entrevistados. Fuente: Atlas.ti

El diagrama permite ver un breve ejemplo de las herramientas que ofrece el software Atlas.ti y la manera en cómo se puede visualizar la información codificada. De acuerdo con lo expresado por las 12 personas entrevistadas, los territorios donde trabajan inciden o viven las instituciones, organizaciones o personas que participan en el CEPAHJ, se encuentran sujetos a problemas que en su mayoría son de carácter institucional y los cuales se refieren a los desafíos a los que se enfrentan para poder cumplir con sus obligaciones o mandatos de Ley. Posteriormente, se ubican los ambientales, después los financieros o de presupuesto y finalmente los éticos.

A continuación, se describen algunos de los problemas concretos documentados en las entrevistas.

Cuadro 8. Ejemplos de citas sobre problemas percibidos por los integrantes del CEPAHJ entrevistados Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

<p>Ambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>[falta de] “servicios dignos a las comunidades que no tienen acceso al agua, que no tienen acceso a servicios de drenaje y con los cuales evitar que sus desechos orgánicos caigan en este humedal”</i></li> <li>• <i>“cambio de suelo que afecten zonas de recarga de acuíferos”</i></li> <li>• <i>“invasión de tule en cuerpos de agua”</i></li> <li>• <i>“producción de berrys y cultivo de agrave están presionando la frontera agrícola, entonces están yéndose hacia los bosques templados en la cuenca alta los cuales son básicamente primordiales para el ciclo hidrológico”</i></li> <li>• <i>“vertimiento de aguas residuales, agua sin tratar, de agroquímicos, de residuos sólidos; calidad del agua, asentamientos humanos en la ribera del humedal, presión inmobiliaria.</i></li> <li>• <i>“deforestación y degradación forestal”</i></li> <li>• <i>“actividades productivas clandestinas”</i></li> <li>• <i>“el hecho de que se requiera cada vez más, más espacios, a procesos de expansión principalmente agrícolas y urbanos, y que a su vez derivan en cambio de su suelo”</i></li> <li>• <i>“contaminación de cuerpos de agua con pesticidas”</i></li> </ul>
--------------------	--

<p>Institucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“limitantes administrativas, porque todavía no podemos superar el asunto de que el recurso llegue en tiempo, eso es un mal, yo creo que en todos lados”</i></li> <li>• <i>“los sitios Ramsar en el estado de Jalisco son muchos y son tantos sus problemas que difícilmente una misma dependencia o diez dependencias iguales con todo el presupuesto que tienen pudieran darle certeza a la atención de toda la gran problemática que incide en la conservación esos ecosistemas”</i></li> <li>• <i>“es muy muy muy difícil medir la eficiencia y eficacia de los procesos de conservación de una institución si de antemano sabemos que existe, y más en estos tiempos, un menor personal técnico disponible para trabajar en el tema y recursos económicos, que es lo que se requiere”</i></li> <li>• <i>“desgraciadamente, no existe en nuestro país un programa a largo plazo que establezca cuales son los criterios, responsabilidades, formas de actuar, de participar, de involucrarse, de interactuar de todos y cada uno de los diferentes estratos del gobierno”</i></li> <li>• <i>“Sitios Ramsar sin recursos y sin personal para atención”</i></li> <li>• <i>“la única ventaja si yo fuera un sitio Ramsar, mi única ventaja es estar dentro de un área natural protegida con decreto federal, porque de alguna forma los programas y los financiamientos que desde CONANP se envían a las áreas naturales protegidas desde ahí si se pudieran de alguna forma, aunque sea a cuentagotas, invertir en la conservación y manejo de esos sitios”</i></li> <li>• <i>“el hecho de que no vean respuestas inmediatas del orden público... manda un mensaje a los locales de que no interesa ese tema y que es tiempo perdido, entonces hay una desapropiación de la gente local, hay un escepticismo de la gente local, decepciones, escepticismo”</i></li> <li>• <i>“falta de capacidades en instituciones públicas”</i></li> <li>• <i>“falta de claridad en atribuciones sobre el manejo de Sitios Ramsar”</i></li> <li>• <i>“el CEPAHJ “es un consejo estatal de carácter institucional pero no es un consejo ciudadano”</i></li> </ul>
------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ven beneficio por ser Sitio Ramsar:” <i>hasta donde yo entiendo, no hay ventaja</i>”</li> </ul>
Éticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“el tema ambiental específicamente es el tema comodín en todas las administraciones, es decir, rara vez un municipio pone de director o asigna de director en el área ambiental, a gente profesionalista con ese perfil”</i></li> <li>• <i>“asociaciones civiles vieron que dentro del comité podían hacerse llegar de cierta información privilegiada presupuestal para después incidir en lo local y poder llevar a cabo sus propios proyectos más allá del bien común”</i></li> <li>• <i>“hay algunos que asiste en donde nada más, creo que van de paso, tiene la obligación de ir, van y ya, es todo y no generan compromisos como institución con representantes de un sector”</i></li> </ul>
Financieros o presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“programas gubernamentales de apoyo casi nulos”</i></li> <li>• <i>“falta de recursos para tener mayor número de reuniones y mayor participación”</i></li> <li>• <i>“algunos de los actores que acuden pues acuden con las buenas intenciones de colaborar, pero qué sucede, pues no tienen presupuesto, obtienen a veces a los actores o a los representantes que van de las dependencias no pueden tomar las decisiones afuera subir ahí al comité”</i></li> <li>• <i>“muchos de los problemas que hemos tenido para poder llevar a cabo cosas en los humedales ha sido el tema presupuesto”</i></li> <li>• <i>“¿cuál es el otro problema? los recursos, o sea, recordar que en la integración de los comités locales de sitio Ramsar son cargos honoríficos, entonces cada quien va y llega a las reuniones como puede y en la medida que puede también”</i></li> </ul>

Como se observa, la problemática a la que se enfrentan los ecosistemas de humedales en el estado es muy amplia y de naturalezas variadas. Por lo tanto, la complejidad en el manejo, coordinación y comunicación es igual de adversa. Eugene Bardach (1993) señala que en muchas ocasiones la definición del problema público que se quiere atender resulta no ser la parte más difícil

en la construcción de políticas públicas, en su opinión, encontrar las soluciones a la diversidad de problemas y retos es de las tareas más arduas.

Los problemas expresados por los entrevistados parecen estar vinculados entre sí; instituciones que necesitan fortalecerse, contar con recursos humanos capacitados para la toma de decisiones, claridad en la definición, priorización y atención de los problemas identificados, entre otros. Destaca la impresión entre los entrevistados que, los asuntos ambientales y los problemas percibidos por los afectados, siguen siendo los menos importantes por atenderse, con menos recursos asignados, porque habrá otros asuntos de mayor relevancia que los requieran.

De acuerdo con el representante de *DUMAC México* (Fecha de la entrevista: 25 de mayo del 2020), el CEPAHJ es reconocido como un espacio de participación, de comunicación, de exposición de problemas, en donde la autoridad responsable que en este caso es la SEMADET, presenta las estrategias que quiere implementar para dar certeza y garantía al manejo de los Sitios Ramsar. También señala que es un Comité consultivo y que los acuerdos que toma son para que la autoridad competente en la materia y encargada de los Sitios Ramsar, que en este caso es la SEMADET, sea la entidad que de alguna u otra manera considere las consultas u opiniones que emita el comité. El representante de la SEMADET (Fecha de la entrevista: 7 de mayo del 2020) considera al Comité como un espacio cordial, un espacio sano. El representante de la *Junta Intermunicipal de la Costa Sur* y el de la *Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala* (Fechas de las entrevistas 21 y 8 de mayo del 2020 respectivamente) agradecen que haya un espacio de desahogo de las agendas que se generan en torno a los humedales, en el cual se abordan temas de índole técnico y en menor medida de crear o aprovecharlo para la generación de políticas públicas en la materia. Consideran que le hacen falta atribuciones para que las decisiones que se tomen tengan un peso, aval técnico y se convierta en política pública.

Las decisiones que se toman en el CEPAHJ se han traducido en una serie de acciones, que retomando lo expresado por los entrevistados y de la revisión documental, se quedan en aspectos de índole técnico. Por ejemplo: ha sido un generador de nuevas propuestas de Sitios Ramsar, elaboración de *Programas de Conservación y Manejo*, dar a conocer las diferentes problemáticas a las que se están enfrentando los Sitios Ramsar, definir la estrategia de difusión para el Día Mundial de los Humedales, definir la sede del evento estatal del Día Mundial de los Humedales,

conocer iniciativas del gobierno para estar informados e involucrados, dar seguimiento a los acuerdos tomados en sesiones previas, coordinarse para el conteo de aves, temas de comunicación y difusión. Las organizaciones de la sociedad civil han presentado proyectos con los cuales buscan financiamiento, para contar con la retroalimentación de los integrantes y llevarlos cabo. Se presentan los reportes de las actividades que se llevan a cabo en los Sitios Ramsar, cómo y en qué ejercieron los recursos las *Juntas Intermunicipales*, se generan propuestas para mejorar el manejo de los Sitios Ramsar, entre otros.

Aunado a que al interior del CEPAHJ hay voces que requieren y reclaman el atender los problemas que enfrentan los Sitios Ramsar desde otra óptica, tal parece que no ha habido un cambio. Los problemas que enfrentan los Sitios Ramsar requieren de una actualización, priorización y asignación de recursos. En las minutas se pudo observar que uno de los problemas que se ha atendido por mucho tiempo y al cual se le ha asignado una cantidad considerable de recursos es el combate al lirio acuático. Las *Juntas Intermunicipales* han adquirido maquinaria y contratan personal temporal para que ayuden con la extracción, sin embargo, a la fecha el problema persiste. Los mismos integrantes del Comité expresaron en las entrevistas que hace falta analizar de dónde surge este problema y atender sus causas. Expresan que los cuerpos de agua están contaminados por agroquímicos que alimentan a este tipo de plantas acuáticas, que las convierte en plagas y que por ello las consideran como una de las especies exóticas invasoras más dañinas.

Por mencionar un ejemplo, el representante del *Comité Local* de Sitio Ramsar entrevistado comentó que el Sitio Ramsar Sistema Lagunar Estuarino Agua Dulce - El Ermitaño se ve contaminado por las aguas del Distrito de Riego 093 a causa de insecticidas que los ejidatarios cuenca arriba usan, afectando sus medios de vida. La contaminación no sólo se queda en el sistema lagunar, en la cual también tienen problemas con el lirio acuático, que ahí ya lo conocen como “lechuga”, el problema se traslada al mar generando otro tipo de problemas a causa del uso de estas sustancias nocivas. En las minutas e información revisada, no se identificó alguna sesión en la que se abordaran este tipo de problemas que van más allá de la limpieza de los cuerpos de agua.

Otro gran problema al que se enfrentan varios Sitios Ramsar del país es el relacionado con la responsabilidad de manejo. Muchos Sitios Ramsar se encuentran en el abandono porque no hay una institución que se haga cargo del manejo. En el caso de Jalisco esto no es así, ya que de acuerdo con la minuta de la Sesión Ordinaria No. XXXVI de fecha 14 de noviembre del 2019, el Gobierno

del Estado a través de la SEMADET asumió la responsabilidad del manejo de los Sitios Ramsar, por lo tanto, los 13 Sitios Ramsar de Jalisco cuentan con certidumbre de manejo y responsabilidad.

### **6.5 Áreas de oportunidad.**

Los entrevistados reconocen la importancia del CEPAHJ como espacio de participación en el cual se revisan temas técnicos y se suman buenas voluntades. Sin embargo, también reconocen que el Comité tiene áreas de oportunidad que consideran alcanzables, como la revisión de sus atribuciones y facultades de tal forma que las decisiones que se toman sean vinculantes y contribuyan a instrumentos programáticos de mayor escala y alcance.

Asimismo, reconocen que el Comité fomenta la coordinación y comunicación; uno de los entrevistados señaló “si carecemos del comité, carecemos de coordinación y carecemos de una opinión consensuada en la priorización de apoyos”. Otros entrevistados señalaron la importancia de fortalecer la participación y representación de grupos locales, de generar proyectos con otras instancias nacionales e internacionales para contar con mayores recursos para el manejo de los Sitios Ramsar.

La política ambiental del estado busca contribuir a una vida más larga y saludable de las personas mediante acciones que aseguren un medio ambiente sano (PSMA, 2013). El CEPAHJ puede continuar siendo el espacio para cumplir con este propósito y otros objetivos.

El Comité ha sido un espacio generador de acciones que contribuyen a la sostenibilidad de los Sitios Ramsar. Un ejemplo de ello es la conformación de los Comités Locales de Sitio Ramsar y su incorporación en el CEPAHJ, así como de las Juntas Intermunicipales, con los cuales han permitido acercar los problemas, necesidades y requerimientos de los principales afectados y de los principales usuarios de los bienes y servicios ecosistémicos. En palabras del representante de la Junta Intermunicipal de la Costa Sur, se dieron cuenta de la importancia de conformar los comités locales cuando llegan a los lugares y ven que hay ciertas diferencias, discrepancias entre los actores que tienen injerencia en los humedales, “que unos quieren hacer una cosa, otros quieren hacer otras actividades” y se gestan problemas y conflictos sociales, por lo cual determinaron que hacía falta un “referi”. Los Comités Locales abrieron un espacio de diálogo a nivel de terreno para la toma de decisiones colectivas bajo la representatividad de grupos, incluyendo pescadores, prestadores de servicios turísticos, comerciantes, ejidatarios, o las mismas instituciones de gobierno estatal o federal.

Es necesario sumar más voces locales, dotarlas de las herramientas y recursos que requieren para que su participación sea más activa y su voz sea escuchada. El Comité tiene la gran virtud de que ha sido creado para tratar un solo ecosistema “*los humedales*” brindando ventajas estratégicas que permiten tratar los problemas a los que se enfrentan desde una perspectiva integral. Por lo tanto, hay una gran responsabilidad de los integrantes de llevar la información tratada y generada, hacia otros espacios de toma de decisiones.

Los integrantes del CEPAHJ detonan otros procesos para el beneficio de los humedales, ya sea el contar con proyectos específicos financiados por instancias nacionales o internacionales, el intercambio de experiencias, conocimiento e información. En el caso de los Comités Locales de Sitios Ramsar, su participación y su trabajo como integrantes de estos espacios de participación detonan capacidades que requieren ser atendidas y fortalecidas. El Comité cuenta con integrantes que también participan en otros espacios como el Comité Nacional de Humedales, por lo tanto, también tienen la gran responsabilidad de dar a conocer la situación a la que se enfrentan los humedales y traer consigo experiencias, información y conocimiento que abone al manejo estatal.

## CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.

Los humedales son ecosistemas estratégicos para las comunidades humanas y la conservación de la biodiversidad, sin embargo, están expuestos a grandes presiones antropogénicas. La Convención de Ramsar propone, para hacer frente a esta situación, el impulso y fortalecimiento de mecanismos de colaboración y participación intersectorial, como el caso del CEPAHJ.

El esquema de gobernanza de los humedales propuesto por Ramsar identifica a la participación como un elemento clave para el manejo sostenible de los Sitios Ramsar. En México, se ha materializado a partir de la instalación del Comité Nacional de Humedales y de la conformación de los comités estatales, integrados por los gobiernos de los estados, gobierno federal, sociedad civil, academia y representantes de los Sitios Ramsar.

Este esquema ha permitido visibilizar la problemática a la que se enfrentan los humedales, conocer a los actores que están promoviendo iniciativas o están trabajando por mejorar las condiciones, involucrar y escuchar a los principales afectados que pueden ser dueños o usuarios de los bienes y servicios ambientales que proveen, así como brindar al sector gubernamental de información que les permita tomar decisiones informadas. Sin embargo, a partir de la revisión de su funcionamiento, se han identificado diversas áreas de oportunidad para fortalecer su incidencia en el manejo sostenible de los humedales, mismas que podrían ser atendidas a partir de la actualización de las reglas de operación, que definen su estructura y norman su funcionamiento.

El Presidente del CEPAHJ es quien tiene la función de presentar al pleno del CEPAJH cualquier iniciativa de modificación o adición a las *Reglas de Operación*, por lo tanto existe una vía legal y accesible para llevar a cabo los ajustes pertinentes que permitan habilitar las condiciones para mejorar su funcionamiento y operación.

Hace falta llevar a cabo una revisión y análisis de los integrantes del CEPAHJ, a fin de saber si las amenazas a las que se están enfrentando los Sitios Ramsar pueden ser atendidas con las atribuciones de los que participan. Sería oportuno un análisis de actores para saber o confirmar quiénes deben y pueden influenciar la toma de decisiones.

El CEPAHJ ha establecido sus prioridades de atención a través de las estrategias para la conservación de humedales, sin embargo, es necesario actualizar y fortalecer su articulación, y en su caso vincular con otros instrumentos programáticos del estado, por ejemplo: los Programas Sectoriales, los Planes Estatales de Desarrollo, entre otros, y en los cuales han considerado a los humedales y Sitios Ramsar. Esto permitiría reforzar y alinear las iniciativas que el mismo estado ha promovido.

Con respecto a la toma de decisiones y analizando el tipo de acciones que se emprenden en el CEPAHJ, pueden responder a la política ambiental del gobierno en turno. No fue posible identificar un documento diagnóstico rector o un documento que compile la situación que guardan los humedales o Sitios Ramsar del estado, y en el cual haya una definición legítima del problema público que se quiere atender. Tampoco se identificó algún documento que dé cuenta de los avances o evalúe la implementación de la estrategia para la conservación de los humedales, lo cual puede estar ocasionando una falta de seguimiento y falta de transexenalidad.

Evaluar las acciones que se han emprendido en el CEPAHJ sería oportuno, ya que los integrantes sabrían cómo las decisiones que han tomado han afectado, positiva o negativamente, en los Sitios Ramsar.

El CEPAHJ tiene avances importantes con la conformación de los *Comités Locales* de Sitio Ramsar y la incorporación de las Juntas Intermunicipales, no obstante, es necesario fortalecer su reconocimiento institucional, reforzar la incorporación de las necesidades de los grupos locales en la toma de decisiones, incorporar su figura en las *Reglas de Operación*, así como dotarlos de recursos económicos para garantizar su participación en las sesiones del Comité y el desarrollo de los instrumentos de planeación, así como en su implementación.

Con respecto al marco institucional que ampara la creación del CEPAHJ, sigue siendo frágil, ya que su conformación está directamente asociada al cumplimiento del compromiso internacional ante la Convención de Ramsar. La designación como Humedal de Importancia Internacional o Sitio Ramsar sigue sin ser reconocida en las leyes, y por lo tanto para los gobiernos es difícil asignar presupuesto para su operación y manejo. También se sigue considerando a la CONANP como la Autoridad Administrativa ante la Convención de Ramsar, cuando el mismo tratado internacional señala que el cumplimiento de la Convención se ejecuta con el apoyo de los tres niveles de gobierno, los promoventes de los Sitios Ramsar y los gobernados. Por lo cual, es

necesario que el país retome seriamente el tema, que construya y fortalezca el marco jurídico que facilite y aclare la aplicación nacional.

Aún existen sentimientos encontrados sobre las ventajas de contar con esta designación internacional. Para los integrantes de los *Comités Locales* que están apoyando en el manejo de los Sitios Ramsar, es un elemento de orgullo que les permite trabajar con la comunidad entera. Desde un sentido negativo, por la falta de suficiencia presupuestal, los responsables del manejo no cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo acciones prioritarias que permitan mantener las características del Sitio, lo cual afecta “el prestigio” de dicho reconocimiento. Para el resto de los actores entrevistados, la Convención de Ramsar y el hecho que un humedal sea designado Sitio Ramsar no tiene ventajas, a menos que esté dentro de un área natural protegida, ya que cuenta con recursos financieros, técnicos y humanos que permiten operar y manejar el Sitio. Por lo tanto, es urgente trabajar para que estos espacios sean reconocidos mediante alguna figura de protección establecida por las leyes federales o estatales.

El presente trabajo ayudó a comprender la operación y el funcionamiento del CEPAHJ, así como la percepción de sus integrantes sobre la ventaja y utilidad de este espacio de participación. Como se mencionó, tiene áreas de oportunidad fundamentales para la sostenibilidad de los Sitios Ramsar del estado de Jalisco.

## **CAPÍTULO 8. RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL FUNCIONAMIENTO DEL CEPAHJ Y SU INCIDENCIA EN EL MANEJO SOSTENIBLE DE LOS SITIOS RAMSAR DEL ESTADO DE JALISCO.**

Para concluir, esta sección enlista una serie de recomendaciones identificadas en la literatura, así como en las entrevistas realizadas a los integrantes del CEPAHJ:

- Contar con un inventario de todos los espacios de participación impulsados por los gobiernos de Jalisco y que tengan relación con el manejo y sostenibilidad de los humedales, a fin de promover la coordinación, alianzas, comunicación y congruencia de las acciones emprendidas para mantener o mejorar sus condiciones ambientales y sociales.
- Actualizar la sección de comunicación y difusión del CEPAHJ en la página electrónica de la SEMADET; publicar con orden y claridad quiénes integran el Comité, las minutas, los instrumentos de planeación, los programas operativos anuales, los presupuestos, seguimiento de acuerdos y toda documentación que surja de este espacio de participación. Y que todos aquellos que tienen una relación directa con este espacio, lo tengan. Esto permitirá fortalecer el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Evaluar las acciones, políticas públicas e instrumentos que se han emprendido en este espacio, o en las cuales el CEPAHJ ha apoyado, que permita determinar cómo han contribuido a mejorar las condiciones de los humedales.
- Evaluar la pertinencia de invitar a otros actores del estado al CEPAHJ, ya que el manejo de los humedales requiere la participación de múltiples actores y sectores.
- Fortalecer la comunicación y coordinación con el Comité Nacional de Humedales. Esto permitirá fortalecer la gobernanza de los Sitios Ramsar, mantener informadas a la Autoridad Administrativa, al Punto Focal, así como a instituciones de otros niveles sobre el estado que guardan los Sitios Ramsar del estado, promover el intercambio de información y lecciones aprendidas para la correcta aplicación de la Convención.

- Contar con un diagnóstico o algún documento específico sobre los Sitios Ramsar de Jalisco, que compile las condiciones ambientales, sociales, económicas y amenazas, en las cuales se encuentran y sea la base para priorizar acciones y tomar decisiones basadas en ciencia.
- Retomar el Sistema de Consulta de Información de los Humedales de Jalisco, actualizar y fortalecer su contenido para una mejor toma de decisiones.
- Hacer una revisión y modificar las *Reglas de Operación* del CEPAHJ con base al contexto actual, tanto de los integrantes, como de los requerimientos ambientales y sociales que se necesita para el manejo de los Sitios Ramsar. Es importante actualizar el nombre de las instituciones participantes e incluir a aquellas que participan en la actualidad (título bajo el cual participan, sus roles y funciones). De igual forma, incluir un apartado sobre los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones, entre otros.
- Escuchar y considerar las necesidades de las comunidades y grupos locales involucrados en el manejo de los Sitios Ramsar, e incluirlas en los documentos de planeación o acciones de gobierno prioritarias, a fin de asignarles presupuesto y con ello, se atiendan sus necesidades. Finalmente ellos, a través de los *Comités Locales*, están ejecutando las políticas públicas, las prioridades gubernamentales, y son los interlocutores del responsable de manejo de Sitio Ramsar.
- Dotar al CEPAHJ de mayores atribuciones a fin de que las decisiones que se tomen en este espacio sean vinculantes para el desarrollo de instrumentos de planeación territorial. Trabajar para que la voz del CEPAHJ sea escuchada y tomada en cuenta en otras instituciones del gobierno estatal, así como en la generación de nuevos instrumentos. Dotarlo de nivel y peso político necesario para el manejo sostenible de los Sitios Ramsar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En: L. Aguilar (Ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno. (Primera Edición, pp. 15-72). Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguirre-Jimenez, A.A. y Castañeda-Huizar, P. (2017). Economía. En: La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado. (Vol. 1. pp. 107-110). CONABIO. México.
- Álvarez-Gayou, J.L. (2003). Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología. Ed. Paidós Educador. D.F. México. 222 p.
- ATLAS.ti. 8 Windows (Computer software). ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH.
- Auge (2010). Las regions económicas de Jalisco. Disponible en esta dirección <https://www.grupoauge.com.mx/regiones-de-jalisco/>
- Bardach, E. (1993). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En: L. Aguilar (Ed.). Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías 1. (Primera edición, p. 292). Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bobadilla, M., Álvarez-Borrego, S., Avila-Foucat, S., Lara-Valencia, F. y Espejel, I. (2011). Evolution of environmental policy instruments implemented for the protection of totoaba and the vaquita porpoise in the Upper Gulf of California. *Environmental, Science and Policy*. 14: 998-1007.
- Castro, F., Hogenboom, B. y Boud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, E-Book. 376 p. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>
- Courdurier-Real, C.R. y Aguilar-López, J. (Coords.). (2018). Participación ciudadana y sociedad civil en el proceso de democratización en México. (1ª Ed. 2018.) 294 p.
- Cohen-Shacham, E., Dayan, T., de Groot, R., Beltrame, C., Guillet, F. y Feitelson, E. (2015). Using the ecosystem services concept to analyze stakeholder involvement in wetland management. *Wetlands Ecol Manage* 23:2, 241–256.
- Comisión Estatal del Agua (CEA). (2021). Quiénes somos. [https://www.ceajalisco.gob.mx/contenido/quienes\\_somos/](https://www.ceajalisco.gob.mx/contenido/quienes_somos/)
- CEA (2021). Atribuciones. <https://www.ceajalisco.gob.mx/contenido/atribuciones/>
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2017). [http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/implementacion\\_cbd\\_mex.html](http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/implementacion_cbd_mex.html)

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2017). <http://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-humedales-inh> Consultada el 8 de abril de 2017.

CONAGUA. (2017). <https://www.gob.mx/conagua/articulos/gracias-al-inh-sabemos-cuantos-humedales-hay-en-mexico?idiom=es> Consultada el 27 de octubre de 2017.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2017). <http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php>. Consultada el 22 de abril de 2017.

CONANP. (2019). Manual Operativo del Comité Nacional de Humedales. <https://www.gob.mx/conanp/documentos/manual-operativo-del-comite-nacional-de-humedales>

Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). Sobre la Convención de Ramsar. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=5093&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=5093&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Consultada el 22 de abril de 2017.

UNESCO. (2017a). Texto sobre la Convención. <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2017.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). (2017). <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2017.

Corzo, J.F. (2020). Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Tercera Edición. IEXE Editorial. México. 308 p.

Davidson, N. C. (2014). How much wetland has the world lost? Long-term and recent trends in global wetland area. *Marine and Freshwater Research*, 65(10):934-941.

De Castro, F., Hogenboom, B., y Boud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, E-Book. 376 p. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1986). Decreto de Promulgación de la Convención, Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y el Protocolo que la Modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982. 29 de agosto de 1986. Ciudad de México.

DOF. (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 28 de enero de 1988. Última reforma 24 de enero de 2017. Ciudad de México.

- DOF. (1992). Ley de Aguas Nacionales. 1ero de diciembre de 1992. Última reforma 24 de marzo de 2016. Ciudad de México.
- DOF. (2008). Acuerdo mediante el cual se crean el consejo consultivo nacional, seis consejos consultivos regionales y treinta y dos consejos consultivos núcleo para el desarrollo sustentable. 14 de marzo del 2008. Ciudad de México.
- DOF. (2012). Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 26 de noviembre de 2012. Última reforma 31 de octubre de 2014. Ciudad de México.
- DOF. (2018). Acuerdo por el que se crea el Consejo consultivo Nacional del Sector Ambiental. 18 de mayo de 2018. Ciudad de México.
- DOF (2018). Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2018). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>. Consultada el 20 de octubre de 2018.
- Díez, M., Etxano, I., y Garmendia, E. (2015). Evaluating Participatory Processes in Conservation Policy and Governance: Lessons from a Natura 2000 pilot case study. *Environmental Policy & Governance*, 25(2):125–138. <https://doi.org/10.1002/eet.1667>
- ECUSBIO. (2017). Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Jalisco. CONABIO, SEMADET, Gob. de Jalisco. México. 47 p.
- Flick, U. (2013). Interpretation and Analysis. *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications Inc, California, Estados Unidos. pp. 136-147.
- Font, J. (2004). Capítulo I. Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. En: Ziccardi, A. (Coord.) (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. (Primera Ed., Pp. 23-42) Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México.
- Gasca-Zamora, J. (2014). Gobernanza y gestión comunitaria de recursos naturales en la Sierra Norte de Oaxaca. *Región y sociedad*, 26 (60): 89-120. Recuperado en 17 de enero de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252014000300004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252014000300004&lng=es&tlng=es).
- Globe, D., George S.M., Mazaika K., Scott J.M. y Karl, J. (1999). Local and national protection of endangered species: an assessment. *Environmental Science & Policy*, 2: 43-59.
- Gobierno de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en esta dirección: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Gobierno del Estado de Jalisco. (GEJ). (2007). Gran Alianza por Jalisco.  
[www.granalianza.jalisco.gob.mx](http://www.granalianza.jalisco.gob.mx)

[GEJ. \(2020\). Convocatoria para acceder al Programa de Apoyo para la Conservación de los Recursos Naturales del Estado de Jalisco 2021.   
https://info.jalisco.gob.mx/convocatorias/20498](#)

Gobierno del Estado de Jalisco. (2020). Convocatoria para acceder al Programa de Apoyo para la Conservación de los Recursos Naturales del Estado de Jalisco 2020.  
<https://info.jalisco.gob.mx/convocatorias/19710>

Goulet, D. (1989). Participation in Development: New Avenues. World Development.  
[http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current\\_convention\\_text\\_s.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_s.pdf)  
f. Consultada el 7 de abril de 2017.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación (Quinta edición). McGraw-Hill Interamericana de México. México. 497 p.

Hettiarachchi, M., Morrison, T.H. y McAlpine, C. (2015). Forty-three years of Ramsar and urban wetlands. Global Environmental Change. 32: 57-66.

Hevia J. F. (2012). ¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo federal mexicano. En: Gisela Zaremberg (Coord.). Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina. Vol I. Edit. Flacso, IDRC. México. pp. 159-182.

Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: the governance analytical framework (GAF). Research For Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. U. Wiesmann, H. Hurni, ed. Geographica Bernensia. pp. 403-424. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2019005>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Comunicado de prensa número 24/21- Fecha de publicación 25 de enero del 2021. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

INEGI. (2021a). Hidrología. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/hidrologia/#Descargas>

- INEGI. (2021b). Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, Construcción e Inmobiliario. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>
- Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco (IITEJ). (2021). Nota técnica 19/2012. Sistema de Consulta de Información de los Humedales de Jalisco. Disponible en: [https://iieg.gob.mx/contenido/GeografiaMedioAmbiente/Nota\\_sistema\\_humedales.pdf](https://iieg.gob.mx/contenido/GeografiaMedioAmbiente/Nota_sistema_humedales.pdf). Consultado el 6 de febrero del 2021.
- Instituto de Información, Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG). (2021). Apartado Geografía y Medio Ambienta. Recursos Naturales. Disponible en [https://iieg.gob.mx/ns/?page\\_id=144](https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=144). Consultado el 25 de enero del 2021.
- IIEG. (2021a). Apartado Grado de Marginación por Municipio para el estado de Jalisco. Dispomible en <https://datos.jalisco.gob.mx/dataset/grado-de-marginacion-por-municipio-para-el-estado-de-jalisco>. Consultado en agosto del 2021.
- Kumar, R., McInnes, R.J., Everard, M., Gardner, R.C., Kulindwa, K.A.A., Wittmer, H. y Infante Mata, D. (2017). Integrating multiple wetland values into decision-making. Ramsar Policy Brief No. 2. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat.
- Landgrave, R., y Moreno Casasola, P. (2012). Evaluación cuantitativa de la pérdida de humedales en México. Instituto de Ecología, A.C. Veracruz, México. pp. 19-35.
- Lara-Lara J.R., Arreola-Lizárraga, J.A., Calderón-Aguilera, L.E., Camacho-Ibar, V.F., de la Lanza-Espino, G., Escofet-Giansone, A., Espejel-Carbajal, M.I., Guzmán-Arroyo, M., Ladah, L.B., López-Hernández, M., Meling-López, E.A., Moreno-Casasola Barceló, P., Reyes-Bonilla, H., Ríos-Jara, E., y Zertuche-González, J.A. (2008). Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales. En: Capital Natural de México, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad. CONABIO, México.
- León, M. y Muñoz, C. (2019). Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales. Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 192 (LC/TS.2019/52), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lubell, M. (2015). Collaborative partnerships in complex institutional systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 12: 41-47.

- Merçon, J., Ayala-Orozco, B. y Rosell, J.A. (2018). Experiencias de colaboración transdisciplinaria para la sustentabilidad. CopIt-arXives y Red Temática de Socioecosistemas y Sustentabilidad, Conacyt Serie Construyendo lo Común, número 1.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). Ecosystems and Human Well-being: wetlands and water. Synthesis. World Resources Institute, Washington, DC.
- Mojica-Vélez, J.M., Barrasa-García, S. y Espinoza-Tenorio, A. (2018). Policies in coastal wetlands: Key challenges. *Environmental Science and Policy*. 88: 72-82.
- Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público” / Limits of the approach of public policy in defining a “public problem.” *Cuadernos de Administración*, 20(33):323–335.
- Newing, H. (2011). *Conducting research in conservation: a social science perspective*. Routledge. New York, EUA. 367 p.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>. Consultado el 22 de abril de 2017.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. 2da edición. México. 396 p.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2005). Acuerdo de conformación del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco. Sábado 20 de agosto de 2005. Número 40, sección III.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2009). Reglas de Operación del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco. Jueves 12 de febrero del 2009. Número 36, sección V.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2020). Presupuesto de Egresos 2021. Lunes 28 de diciembre del 2020. Número 47 ter. Edición Especial. Volumen II.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Reconceptualising Governance*, Nueva York.
- PNUD. (2017). *Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad*.  
[http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/environment\\_and\\_ener](http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/environment_and_ener)

[gy/fortalecimiento-de-la-participacion-ciudadana-y-gobernanza-ambie.html](http://gy/fortalecimiento-de-la-participacion-ciudadana-y-gobernanza-ambie.html). Consultada el 22 de abril de 2017.

PNUD. (2018). Proyecto 89477: Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad (2014-2019).

Ramsar -Convención de Humedales de Importancia Internacional-. (Ramsar). (2010). Designación de sitios Ramsar: Marco estratégico y lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 17. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Ramsar. (2010). Manejo de humedales: Marcos para manejar Humedales de Importancia Internacional y otros humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 18. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Ramsar. (2014). Folleto sobre la Convención de Ramsar en los Países. Los Coordinadores Nacionales y sus funciones

Ramsar. (2016). Manual Introducción a la Convención sobre los Humedales, Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza.

Ramsar. (2017). [http://www.ramsar.org/es/search?search\\_api\\_views\\_fulltext=M%C3%A9xico](http://www.ramsar.org/es/search?search_api_views_fulltext=M%C3%A9xico). Consultada el 7 de abril de 2017.

Ramsar. (2017a). Actualización sobre el estado de los sitios de la Lista de Humedales de Importancia Internacional. <http://www.ramsar.org/es/documento/sc53-18-actualizacion-sobre-el-estado-de-los-sitios-de-la-lista-de-humedales-de>. Consultada el 19 de octubre de 2017.

Ramsar. (2018). Convención de Ramsar sobre los Humedales. (2018). Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas. Gland (Suiza). Secretaría de la Convención de Ramsar, pp. 70-71.

Ramsar. (2019). <https://www.ramsar.org/es/document-types/strategic-plans>. Consultada el 01 de junio de 2019.

Ramsar. (2019a). Las organizaciones internacionales asociadas. Disponible en <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/las-organizaciones-internacionales-asociadas>. Consultada el 01 de junio de 2019.

Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw,

- H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen y J. Foley. 2009. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32
- Rosener, J.B. (1978). Citizen participation: can we measure its effectiveness? *Public Adm Rev* 38(5):457–463.
- Rowe, G. y Frewer, L.J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Sci Technol Hum Values*. 25(1):3–29.
- Rowe, G. y Frewer, L.J. (2004) Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Sci Technol Hum Values* 29(4):512–556.
- Santos Z. J. y Porras, F. (2012) Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México. En: Zaremborg, G. (Coord.). *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina. Vol I. Edit. Flacso, IDRC. México.* pp. 137-158.
- Sarukhán, J. et al. (2012). *Capital Natural de México: Acciones estratégicas para su valoración, preservación y recuperación.* Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México. 95 p.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.* CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 187 p.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). (2021). *Qué hacemos.* <https://sader.jalisco.gob.mx/acerca/que-hacemos>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2013). *Política Nacional de Humedales.* <https://agua.org.mx/biblioteca/politica-nacional-humedales/>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco (SEMADET). (2010). *Programa Operativo Anual (POA) 2010 del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco.* Disponible en [http://siga.jalisco.gob.mx/multi/POA\\_2010\\_CEPAHJ.pdf](http://siga.jalisco.gob.mx/multi/POA_2010_CEPAHJ.pdf). Consultado el 7 de diciembre del 2020.
- SEMADET. (2013). *Programa Sectorial de Medio Ambiente de Jalisco 2013-2033.* <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/sectorial-medio-ambiente.pdf>

- SEMADET. (2013). <https://semadet.jalisco.gob.mx/medio-ambiente/biodiversidad/comite-estatal-humedales/93>
- SEMADET. (2015). <https://semadet.jalisco.gob.mx/gobernanza-ambiental/consejo-consultivo-y-de-participacion-social>. Consultada el 20 de enero del 2021.
- SEMADET. (2016). Estrategia para la Conservación de los Humedales de Jalisco 2016-2020. [https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/estrategia\\_para\\_la\\_conservacion\\_de\\_los\\_humedales\\_de\\_jalisco\\_2016-2020.pdf](https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/estrategia_para_la_conservacion_de_los_humedales_de_jalisco_2016-2020.pdf)
- SEMADET. (2017). Comité Estatal de Humedales. [http://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/planestrategia\\_2009\\_2013.pdf](http://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/planestrategia_2009_2013.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/asignacion/asignacion/asignacion\\_index.html](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html). Consultada el 2 de junio de 2019.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2017). Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=08&day=11&edicion=MAT>
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco (SGG). 2021. Regiones de Jalisco. Disponible en <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/regiones>. Consultada el 2 de febrero del 2021.
- Sistema Nacional de Información del Agua (SINA). (2020). Distritos de riego a nivel nacional. Disponible en <http://sina.conagua.gob.mx/sina/tema.php?tema=distritosriego>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJ). (2019). Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-026.pdf>
- Sullivan, Gail M. y Artino A.R. (2013). Analyzing and Interpreting Data From Likert-Type Scales. *Journal of Graduate Medical Information*. Dec; 5(4): 541–542.
- Spangerberg, J.H. (2011). Sustainability science: a review, an analysis and some empirical lessons. *Environmental Conservation*. (38) 3: 275-287.
- ten Brink P., Russi D., Farmer A., Badura T., Coates D., Förster J., Kumar R. y Davidson N. (2013). La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad relativa al agua y los humedales. Resumen ejecutivo. 16 p.

- Valero-Padilla, J., Rodríguez-Reynaga, F.P. y Cruz-Angón, A. (2017a). Resumen ejecutivo. Contexto Físico. En La Biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado. Vol. 1. CONABIO. México, pp. 21-22.
- Valero-Padilla, J., J., Rodríguez-Reynaga, F.P. y Cruz-Angón, A. (2017b). Resumen ejecutivo Contexto socioeconómico En: La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado. Vol. I. conabio. México, pp. 77-78.
- Valero-Padilla, J., J., Rodríguez-Reynaga, F.P. y Cruz-Angón, A. (2017c). Resumen ejecutivo. Sección XI. Diversidad de especies. En La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado. Vol. 2. CONABIO. México, pp 79.81.
- Villarreal, M.T. (2009). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político. México. pp. 31-48.
- Zarembeg, G. (2012) Introducción. En Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina. Gisela Zarembeg (Coord.) Vol I. Edit. Flacso, IDRC. México. pp. 13-32.
- Zedler, Joy B., Kercher, S. (2005). Wetland Resources: Status, Trends, Ecosystem Services, and Restorability. Annual Review of Environment and Resources. 30:39-74. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144248>
- Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Ciudad de México.
- Ziccardi, A. (2004). Introducción. Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. pp. 9-41.
- Zurbiggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perf. Latinoam. 19(38):39-64.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Entrevista**

#### **Entrevista diseñada para miembros del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales en Jalisco.**

##### **Introducción**

La presente entrevista está compuesta de 5 secciones y surge del trabajo de tesis titulado “Mecanismos de participación para la gestión de los Sitios Ramsar: estudio de caso del Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco”. La intención es conocer a fondo la operación del Comité, así como la interacción y toma de decisiones de los actores que participan, para el manejo sostenible de los humedales y Sitios Ramsar del estado de Jalisco.

Anexo 1. Consentimiento informado del entrevistado. Previo al inicio de la entrevista, el entrevistador deberá entregar al entrevistado el formato consentimiento informado<sup>6</sup>, en el cual a fin de enterarlo de los alcances y forma de uso de la información proporcionada. Es importante que el entrevistado en caso de estar de acuerdo, firme el documento y lo entregue al entrevistador.

##### **Secciones de la entrevista:**

- I. Información general del entrevistado
- II. Información de la institución que representa el entrevistado
- III. Operación y funcionamiento del Comité
- IV. Formas de participación y toma de decisiones
- V. Percepción sobre condiciones socio ambientales en los humedales e impacto de las decisiones tomadas en el comité en su manejo y sostenibilidad.

---

<sup>6</sup> En el consentimiento informado los entrevistados autorizaron que los datos obtenidos de la entrevista pueden ser usados para el trabajo de tesis, sistematizados y publicados.



1. Lugar de la entrevista:
2. Fecha de la entrevista:
3. Entrevistador:
4. Número de entrevista:

## **I. Información general del entrevistado**

5. Nombre:
6. Sexo:
7. Edad:
8. ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en el sector medio ambiente?
9. Lugar de nacimiento:

## **II. Información de la institución que representa el entrevistado**

10. ¿Qué organización representa?
11. ¿En qué sector está catalogada? Academia, OSC, Gobierno, Privado, otro.
12. ¿Cuáles son los principales objetivos de esa organización? (tres principales)
13. ¿Cuáles son los principales problemas que aborda su organización? (tres principales)
14. ¿Cuál es la misión de su organización? ¿Qué buscan?
15. Desde su organización, ¿cómo entienden el desarrollo sustentable?
16. ¿Qué puesto ocupa en la organización? ¿Cuánto tiempo lleva en este puesto?
17. ¿Cuáles son las principales tareas que desempeña al interior de esa organización? ¿en qué consisten?
18. ¿Cuál es el puesto que desempeña en el Comité? (Titular o Suplente)
19. ¿En qué año se incorporó al Comité?
20. ¿Describame el proceso mediante el cual se incorporó al Comité?
21. Cuando ingresó al Comité ¿le entregaron las Reglas de Operación y el Decreto de Creación? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
22. ¿Le explicaron cómo operaba?

### III. Operación y funcionamiento del Comité

23. ¿Qué señala el Decreto de Creación del Comité?
24. ¿Qué dicen las Reglas de Operación?
25. ¿Sabe si se pueden modificar?, ¿cuál es el proceso?
26. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los elementos más importantes de las Reglas de Operación?
27. ¿Qué reglas podrían mejorar la operación del Comité?
28. ¿Cada cuánto se reúnen?
29. ¿Cuándo fue la última vez que se reunieron en el Comité?
30. ¿Quién hace la convocatoria?
31. En promedio, ¿Qué proporción de los integrantes participan?
32. ¿Cuáles son los sectores que más participan?
33. ¿Podiera narrarme cómo es una sesión del Comité?
34. Para cada sesión del Comité, ¿siguen lo estipulado en las reglas de operación? Si \_\_\_\_\_  
No \_\_\_\_\_
35. ¿Qué tipo de asuntos se tratan en el Comité? ¿Cómo se deciden los temas que se quiere abordar?
36. En una sesión del Comité, ¿cuáles son los momentos que usted considera más importantes de la reunión?
37. ¿Considera que deben participar otras organizaciones e instituciones en el Comité?  
¿Cuáles y por qué?
38. ¿Establecen colaboración con otros actores de la región? ¿A través de qué mecanismo?
39. Los temas que se tratan en el Comité ¿tienen algún peso para la toma de decisiones en el estado? ¿Son vinculantes?
40. ¿Alguna vez ha participado el Secretario de Medio Ambiente del Estado en alguna sesión del Comité? ¿Recuerda la fecha y qué temas se trataron?
41. ¿Conoce la Convención de Ramsar? ¿Qué opina de ella?
42. ¿Sabe cuántos Sitios Ramsar tiene el estado de Jalisco?
43. ¿Cuáles son las ventajas de que los humedales de Jalisco sean designados como Sitios Ramsar? ¿Conoce el proceso?

#### **IV. Formas de participación y toma de decisiones**

44. ¿Cuáles son las ventajas que brinda el CEPAHJ como espacio de participación?
45. ¿Quiénes tienen voz y voto en el Comité? (SEMADET me tiene que responder)
46. ¿Hay actores que hacen un mayor uso de la palabra? ¿Los ubica? ¿Pudiera decirme quiénes son y describirme cómo es su intervención? ¿hay un sector o actor que domina?
47. En la creación de consensos o el cuestionamiento a propuestas ¿considera que hay una participación homogénea?
48. ¿Por qué cree que eso sucede? ¿Considera que es un actor que tiene más recursos o capacidades técnicas?
49. ¿Considera que hay personas líderes al interior del Comité? ¿Pudiera decirme quiénes son y describirme cómo actúan?
50. ¿Le han ofrecido algún pago o algún tipo de incentivo para participar?
51. ¿Usted sabe si los miembros que actualmente integran el Comité han decidido conjuntamente la forma en la que se tomarán las decisiones? ¿Cómo es el proceso?

#### **V. Percepción sobre condiciones socio ambientales en los humedales e impacto de las decisiones tomadas en el Comité en su manejo y sostenibilidad**

52. Desde su experiencia, ¿cuál ha sido la utilidad del Comité para el manejo sostenible de los Sitios Ramsar?
53. Pudiera compartir conmigo, ¿cuál es el valor de que el estado de Jalisco tenga estos ecosistemas?
54. Pudiera describirme a grandes rasgos ¿cuáles son las principales características de los humedales y Sitios Ramsar del estado?
55. ¿Cómo es la relación del Comité con los usuarios, personas, grupos que viven cerca o dentro de los polígonos de los humedales y Sitios Ramsar del estado?
56. ¿Cómo participan los grupos locales en el CEPAHJ?
57. ¿Se les invita a las sesiones a presentar sus necesidades y preocupaciones?, ¿cómo y a quiénes?
58. ¿Cómo se atienden sus necesidades?
59. ¿Cuáles son los temas en los que resulta fácil construir un consenso?

60. En su opinión, ¿cuáles son los temas que se abordan en el Comité y que resulta difícil construir un consenso?
61. ¿Hay algún procedimiento para construir consensos al interior del Comité?
62. ¿Qué pasa cuando hay desacuerdos al interior del Comité?
63. ¿A qué actores o qué factores toman en cuenta al momento de tomar decisiones al interior del Comité?
64. En el tiempo que ha sido parte del Comité, ¿se ha dado algún conflicto importante? ¿En torno a qué tema?
65. ¿Cómo resuelven los conflictos al interior del Comité? Se repite con la 61.
66. ¿Cómo se traducen las decisiones que se toman en el Comité en el territorio?
67. ¿Cómo podría mejorar el impacto del CEPAHJ en el manejo sustentable de los Sitios Ramsar y humedales del estado?

## Anexo 2. Categorías y códigos entrevistas

### Tema 1. Participación, política pública y sostenibilidad

Categoría <sup>7</sup>	Clave	Definición	Códigos	Clave
1.1 Instrumentos de política ambiental	Ins_P_A	Ámbitos de responsabilidad pública en la resolución de los problemas relativos al medio ambiente (Micheli, J. (n.d.).)	1.1.1 Mecanismos de participación	<b>M_P</b>
			1.1.2 Instrumentos de planeación territorial	<b>Ins_P_T</b>
			1.1.3 Marco jurídico	<b>Mar_J</b>
			1.1.4 Convención de Ramsar	<b>Con_R</b>
			1.1.5 Instrumentos de conservación	<b>Ins_C</b>

<sup>7</sup> Categorías entendidas como conceptos, experiencias, ideas, hechos relevantes y con significado.  
Hernández, S. R., & Fernández, C. C. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). ProQuest Ebook Central <https://ebookcentral.proquest.com>

## Tema 2. Cambios e impulsores ambientales

Categoría <sup>8</sup>	Clave	Definición	Códigos	Clave
2. 1 Problemática	<b>Pr</b>	Conjunto de problemas pertenecientes a una ciencia o actividad determinadas (RAE, 2020).	2.1.1 Institucionales	<b>Ins</b>
			2.1.2 Ambientales (presiones y amenazas)	<b>Amb</b>
			2.1.5 Financieros o de presupuesto	<b>Finan_Presup</b>
			2.1.6 Éticos	<b>Eti</b>

## Tema 3. Actores y procesos

Categoría <sup>9</sup>	Clave	Definición	Códigos	Clave
3.1 Operación y funcionamiento	Oper_Fun	Parte de la definición de participación como medio, la cual busca establecer procesos participativos coordinados, profundos y a muy largo plazo, que puedan ir más allá de la asignación de un proyecto por determinado tiempo.	3.1.1 Tipos de decisiones	<b>T_D</b>
			3.1.2 Responsables de manejo	<b>R_M</b>
			3.1.3 Intereses y necesidades	<b>I_N</b>
			3.1.4 Motivaciones	<b>Mot</b>

<sup>8</sup> Categorías entendidas como conceptos, experiencias, ideas, hechos relevantes y con significado.

Hernández, S. R., & Fernández, C. C. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). ProQuest Ebook Central <https://ebookcentral.proquest.com>

<sup>9</sup> Categorías entendidas como conceptos, experiencias, ideas, hechos relevantes y con significado.

Hernández, S. R., & Fernández, C. C. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). ProQuest Ebook Central <https://ebookcentral.proquest.com>

			3.1.5 Tipos de participación	<b>T_P</b>
			3.1.6 Características de los actores	<b>Car_Act</b>
			3.1.7 Alianzas (colaboración, vinculación institucional)	<b>Ali</b>
			3.1.8 Desarrollo de capacidades	<b>D_C</b>
			3.1.9 Síntomas de conflicto	<b>S_C</b>
			3.1.10 Actores	<b>Act</b>
			3.1.11 Operación y funcionamiento	<b>OperryFunc</b>
			3.1.12 Percepciones	<b>Percp</b>
			3.1.13 Características	<b>Car</b>

#### Tema 4. Recomendaciones / Oportunidades

Categoría <sup>10</sup>	Clave	Definición	Códigos	Clave
4.1 Fortalecimiento a la estructura	<b>Fort_Estr</b>	Oportunidades de mejora identificadas o manifestadas por los entrevistados para fortalecer el CEPAHJ.	4.1.1 Ideas	<b>Ide</b>
			4.1.2 Propuestas	<b>Prop</b>
			4.1.3 Generación de información	<b>G_I</b>
			4.1.4 Conocimiento	<b>Con</b>
			4.1.5 Motivaciones	<b>Mot</b>
			4.1.6 Decisiones	<b>Deci</b>
			4.1.7 Prioridades institucionales	<b>P_I</b>
			4.1.8 Oportunidades	<b>Opor</b>
			4.1.9 Nuevos actores	<b>-NAct</b>

<sup>10</sup> Categorías entendidas como conceptos, experiencias, ideas, hechos relevantes y con significado.  
Hernández, S. R., & Fernández, C. C. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). ProQuest Ebook Central <https://ebookcentral.proquest.com>