



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEMOCRACIA MEXICANA**

**LA PARTICIPACIÓN DE ALGUNAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y CIVILES  
EN POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL,(2007-2009).**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

**P R E S E N T A**

**S É C O Y A G A R C I A**

**DIRECTORA DE TESIS:DRA. LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ**



**MÉXICO, D.F.**

**2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Agradecimientos**

*A mis padres, Joëlle y Basilio, por transmitirme sus valores y pasiones; por haberme acompañado y guiado en mi vida personal y profesional; por apoyarme siempre en mis decisiones; por haberme permitido estar tan lejos sin por lo tanto dejarme sólo y sobre todo, por recordarme y demostrarme siempre que me aman.*

*A mi hermana y hermanos, Harmonia, Stéphane y Kévin, por ser mis mejores amigos.*

*A Rocío, mi compañera de vida y mi inspiración, por apoyarme en los buenos y malos momentos; por estar siempre a mi lado y compartir conmigo los mejores momentos de mi vida.*

*A mis abuelos, los grandes maestros de mi vida.*

*A mi familia adoptiva, Cristina, Fabiola, Marisol, Raquel, Alberto y Rogelio, por haberme apoyado en este largo y arduo viaje; por haberme aceptado como su hijo, hermano y compañero.*

*A mis amigos y hermanos en Francia Hugo y Malo, por seguir a mi lado a pesar de la distancia. A Clau, Gui, Anne-C y Piskao, un fuerte agradecimiento.*

*A David, Edgar, Marianita, Elías, Mariana, Jovi, Chome, Norma, Pepi y Roca por ser mis amigos y confidentes.*

*A mis escuelas, alumnos y compañeros, por darme la oportunidad de ejercer el oficio más noble y hermoso del mundo: la docencia*

*A todos los que han cruzado mi camino, compañeros de la UNAM, amigos de aquí y de allá, viajeros del mundo un fuerte abrazo.*

*A México y su gente, por recibirme como a un hermano; por aceptarme como a un hijo; por compartir su cultura conmigo.*

***Un agradecimiento especial a todos los que participaron en esta gran aventura:***

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de formar parte de esta gran casa de estudios.*

*A la Universidad Jean Monnet y al Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM, por permitirme iniciar con este gran proyecto educativo. A la Dra. Rada Iveković, la Mtra. Norma de los Ríos Méndez y el Dr. Enrique Rajchenberg, un especial agradecimiento.*

*A mi tutora, la Dra. Lucía Álvarez Enríquez, por confiar en mí, transmitirme su sabiduría y entusiasmo, acompañarme y guiarme durante largos años, y ser un ejemplo para todos los que dedicamos nuestra vida a la docencia.*

*A mis sinodales: la Dra. María Angélica Cuellar Vázquez, el Dr. Miguel Concha Malo, el Dr. Jorge Cadena-Roa y el Dr. José María Calderón Rodríguez, por su paciencia, profesionalismo, sabiduría y entusiasmo.*

*Al Dr. Miguel Concha Malo, la Mtra. Ana Luisa Nerio, la Lic. Lorena Peralta y la Lic. Clara Meyra del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., por abrirme sus puertas y acompañarme en esta investigación.*

*A Areli Sandoval de DECA, Equipo Pueblo A.C., por su cooperación en esta investigación.*

*A Domitille de la Place de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por su entusiasmo y contribución en este proyecto.*

*A mis lectores la Lic. Ruth Aguilera, el Lic. David Reyna y la Lic. Ana Isadora Mata Rivera, por sus buenos consejos, observaciones y críticas.*

## ÍNDICE

Contenido	Página
Resumen/Abstract	
<b>Introducción</b>	1
<b>I. Democracia, Sociedad Civil y Políticas Públicas</b>	9
1. Los tipos de democracia	10
1.1. Definiciones clásicas	10
1.2. La democracia representativa y electoral	13
a) Definiciones generales	13
1.3. La democracia social y participativa	15
a) Definiciones generales	15
b) La democracia participativa entre deliberativa y directa	16
2. La sociedad civil	20
2.1. Concepciones generales actuales	21
3. Políticas públicas	25
3.1. Políticas públicas del agua	29
Conclusiones	32
<b>II. La participación de la sociedad civil en el Estado mexicano</b>	36
1. Prácticas políticas, estructura gubernamental y cultura política: tres esferas de dominación Estatal	37
1.1. Entre teoría y práctica: las incongruencias del Estado	37
1.2. Entre esperanzas democráticas y autoritarismo burocrático: la apertura del espacio público legitimado	49
2. La aparición de nuevos actores sociales en la escena política	54
2.1. La creación de la sociedad civil en México	54
2.2. Aparición de la sociedad civil como “co-actor” del desarrollo democrático del país	57

3. Nuevos espacios de participación para la sociedad civil en México	60
3.1. La democracia participativa como alternativa democrática	60
3.2. Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones plurales	65
Conclusiones	67
<b>III. Políticas públicas del agua en el Distrito Federal (1994-2009)</b>	<b>70</b>
1. Marco contextual: la cuestión medioambiental en México	71
1.1. Una problemática latinoamericana	71
1.2. Marco jurídico	73
a) A nivel internacional	73
b) A nivel nacional	76
c) En el Distrito Federal	78
1.3. Marco institucional	79
a) Dependencias gubernamentales	80
b) Organizaciones de la sociedad civil	81
2. Obras, políticas públicas del agua y sociedad civil en el Distrito Federal	82
2.1. Antecedentes históricos	82
a) Organizaciones de la sociedad civil	84
b) Política públicas en el Distrito Federal	86
2.2. Militancia social e influencias políticas de las organizaciones civiles	87
2.3. Conflictos importantes en el Distrito Federal	89
a) El agua como derecho humano inalienable	89
b) Urgencia social, salud pública y responsabilidad gubernamental	90
c) Exigibilidad, justiciabilidad y cumplimiento de los derechos humanos: el reto de la democracia social	91
Conclusiones	94
<b>IV. La participación de las Organizaciones Sociales y Civiles en política pública del agua</b>	<b>96</b>
1. Algunas Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) integrantes del <i>Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal</i>	97
1.1. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.	97
a) ¿Quiénes son? Temas de interés y sectores vulnerables	97
b) Acciones y proyectos de participación social	100

1.2. DECA Equipo Pueblo, A.C.	105
a) Presentación de DECA Equipo Pueblo, A.C.	105
b) Acciones recientes realizadas por programa y áreas de trabajo	109
1.3. La Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)	112
a) Presentación de COMDA	112
b) Actividades importantes de la COMDA	113
<b>2. El marco institucional: <i>Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2007-2009</i></b>	<b>115</b>
2.1. Antecedentes históricos 1993-2006	115
a) Instrumentos jurídicos, objetivos y estrategias transversales	115
b) Antecedentes a nivel internacional y federal: Programa Nacional de Derechos Humanos	117
c) El caso del Distrito Federal	118
2.2. Los actores involucrados: función y organización	120
a) Organismos gubernamentales	120
b) Sectores académicos	122
c) Organizaciones de la Sociedad Civil	122
2.3. Acuerdos y obligaciones: los programas y políticas públicas en materia de agua	124
a) Diagnóstico de Derecho al Agua en el Distrito Federal	124
b) Programa de Derecho al Agua en el Distrito Federal	130
c) Compromisos y aplicación de los programas públicos	132
<b>3. Niveles de participación de las Organizaciones Sociales y Civiles para la salvaguarda e implementación del Derecho al Agua</b>	<b>133</b>
3.1. Consideraciones previas	134
a) Participación del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) en el <i>Diagnóstico y Programa</i>	134
b) Participación del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles en el derecho al agua a través del Vitoria, DECA Equipo Pueblo y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)	137
3.2. Participación en la implementación de la “Agenda”	140
a) Planteamiento e implementación de la información y consulta	140
b) Ratificación de las “agendas”, consideración de intereses y designación de actores	143
c) Establecimiento del consenso para la aplicación de la agenda, su inspección y vigilancia	144
3.3. Participación en la implementación del “Análisis de Alternativas” ( <i>Diagnóstico</i> )	146
a) Investigaciones y propuestas	146
b) Búsqueda del consenso en la ratificación del diagnóstico alternativo	148
c) Colaboración entre los actores para la implementación de las alternativas y su sustentabilidad	150
3.4. Participación en la “Toma de Decisiones” ( <i>Programa</i> )	152

a) Toma de decisiones consensuadas considerando necesidades e intereses de todos los actores	152
b) Toma de decisiones para el bien común	154
c) Limitantes del consenso y líneas trascendentales de la deliberación	156
<b>Consideraciones finales: Participación de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) y sus limitantes</b>	157
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	161
1. A nivel federal: nuevos espacios de participación para la sociedad civil	161
2. En el Distrito Federal: nuevos espacios de participación para la sociedad civil	162
3. La Sociedad Civil	163
a) Importancia de la Sociedad Civil en la construcción de la democracia	164
b) Las organizaciones sociales y civiles: nuevas estrategias de incidencia	165
c) Creación de nuevos espacios para el consenso	166
d) Carácter singular de la co-participación: el caso del <i>Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal</i>	167
e) Consideraciones finales: Proceso de Evaluación y Seguimiento del <i>Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal</i>	168
f) Las organizaciones sociales y civiles actoras del nuevo camino democrático para México: el caso del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC)	170
<b>Bibliografía</b>	172
<b>Anexo</b>	179



## Resumen

Actualmente en América Latina, la crisis de las instituciones del Estado y la falta de gobernabilidad política obligan replantear nuevas estrategias para aprehender el futuro democrático en la región. En México, las organizaciones sociales y civiles, como parte de las sociedades civiles, han incentivado y provisto alentadoras formas de coparticipación democrática en políticas públicas para el desarrollo social, económico, político, cultural y ambiental del país. Así pues, el caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* es un ejemplo, sin precedente en México, de cooperación democrática para la toma de decisiones consensuadas entre los gobiernos y la sociedad civil organizada. Cabe señalar, que para el caso mexicano, la democracia participativa de tipo deliberativa se estrena aquí en el terreno de los derechos humanos; ámbito que por mucho había sido abandonado por las políticas de desarrollo urbano. El proceso co-participativo para la realización del *Diagnóstico y Programa* en materia de Derecho al Agua en la ciudad de México permite establecer a la democracia participativa como una forma de gobierno más adecuado para que la sociedad civil pueda incidir en políticas públicas a partir de nuevos espacios decisorios. Finalmente, la participación de las organizaciones sociales y civiles en políticas públicas debe ser considerada como un proceso ineludible de toma de decisiones consensuales para el desarrollo democrático del país y de la región.

**Palabras clave:** Democracia Participativa, Sociedad Civil, Políticas Públicas, Derecho al Agua, Desarrollo Urbano.

## Abstract

Nowadays in Latin America, the governmental institutions at crisis and the lack of political power lead us to think about new strategies towards the democratic future of the region. In Mexico, civil and social organisations have empowered and provided encouraging ways of mutual democratic participation in the policies regarding social, economical, political cultural and environmental development of the country. Given all the above, the case of *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* [Diagnostic and programming of Human Rights in Mexico City] is an unparalleled example of mutual democratic cooperation for consensus decision making between the government and the civil society. It is worth mentioning that in the case of Mexico, participative democracy is a first in relation to Human Rights, a scope formerly ignored by every urban development policy. The cooperative process for the development of the *Diagnóstico y Programa...* in reference to Water Right in Mexico City allows consideration for the mentioned kind of democracy, as a more adequate governmental form, for the society to affect public policies taken in alternative new fields. Finally, social and civil organisation's participation in public policies, must be considered as an unavoidable part of decision making in a consensual way, affecting the democratic development of the country.

**Key words:** Democratic Participation, Civil Society, Public Policies, Water Right, Urban Development.

## Introducción

Las coyunturas latinoamericanas actuales arrojan grandes incertidumbres sobre el papel y la función política de las sociedades civiles. Las crisis institucionales y la falta de desarrollo social han incentivado los descontentos y luchas sociales en la región. De igual forma, ante los grandes desafíos del siglo XXI los actores del mundo societal se han insertado desde diversos frentes en el proceso mismo de resolución de los problemas de carácter social, político, económico, cultural y ambiental en los que sus sociedades están sumergidas.

La crisis de las instituciones ha sido el resultado de los fracasos de las democracias formales, tanto en sus procesos institucionalizados como en el desarrollo de sus responsabilidades y compromisos. Los poderes centrales, en las democracias institucionales, se han encargado de silenciar los descontentos sociales, legitimando sus acciones a través del poderío que les otorgan los procesos representativos y de delegación del poder. No obstante, la "crisis de la democracia representativa", la "crisis del socialismo real" y la "proliferación de las dictaduras militares y prácticas políticas autoritarias", fueron factores centrales que contribuyeron al desarrollo de la sociedad civil en Europa y América Latina. Sin duda, ante estas realidades, las esferas sociales se han ido organizando, abriéndose espacios para su participación y exigiendo que sean tomadas en consideración para la organización de la vida democrática en la región.

El concepto de democracia participativa surge de la voluntad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas. La participación es entendida como el proceso de acompañamiento, vigilancia, diagnóstico y elaboración de propuestas de la sociedad civil en la toma de decisiones del poder político. Además, es necesario agregarle a este concepto el proceso de deliberación y consenso que debe existir en esta acepción de la democracia. Para nuestra investigación, la definición de democracia participativa que se acerca más a nuestras necesidades puede encontrarse en las propuestas de Norberto Bobbio, Jon Elster y Jürgen Habermas. Con base en estos autores, es posible proponer una concepción de la democracia participativa de tipo deliberativa o consensual.

La democracia participativa es tanto el proceso como la finalidad de la toma de decisiones consensuadas entre lo político y lo social. Es decir, no sólo es la inserción de las voces sociales en espacios de discusión, sino también su inclusión en la toma de decisiones plurales para la resolución de los problemas sociales. Por otro lado, sólo su vertiente consensual puede legitimar la toma de decisiones, ya que ésta se basa en la inclusión plural de los actores afectados por dicha decisión.

Encontrar un nuevo actor del cambio y transición democrática no resulta una hazaña sencilla. La sociedad civil puede ser entendida como el resultado de las luchas nacionales, regionales y locales por la salvaguardia y justiciabilidad de los derechos de los ciudadanos. El esfuerzo de la sociedad civil por ser incluida en la toma de decisiones gubernamentales es reciente. Anteriormente, los espacios para la participación social habían sido confinados, prohibidos o manipulados por los gobernantes. Además, los movimientos u organizaciones sociales no habían podido convertirse en contrapoderes reales. Recientemente la apertura de espacios públicos legitimados para la participación de los actores sociales ha permitido también la creación de una fuerza social de carácter político.

Retomando algunos planteamientos de Jean Cohen y Andrew Arato, y de Alberto Olvera y Leonardo Avritzer, es posible señalar que la sociedad civil es el conjunto de esferas de “lo social” organizadas de forma autónoma, institucionalizadas y creadoras de una nueva cultura política, defensoras del interés colectivo o individual, mientras éste sea de alcance global. La sociedad civil en su función reguladora de los procesos, iniciativas o fallas políticas, ubica en el lugar central de la toma de decisiones a los intereses de las mayorías y de los grupos vulnerables. Finalmente, la sociedad civil se define como una esfera fuera de “la política”, órgano de “lo político”, co-creadora y reguladora de “las políticas”.

La sociedad civil organizada, a través de sus múltiples organizaciones sociales y civiles, representa a nuevos actores con voluntad y capacidad de incidencia en el quehacer político. Por lo tanto, el estudio de su participación en la toma de decisiones políticas suele contribuir no sólo al estudio de formas innovadoras de participación democrática, sino también a entender en qué esta participación es vital en la vida política y desarrollo social de un país.

Para el trabajo de campo de esta investigación fue preferible adoptar el concepto de Organizaciones Sociales y Civiles (OSC). Aunque estas formen parte de la Sociedad Civil (SC), suelen representar mejor a las organizaciones involucradas en nuestra investigación, que también se reconocen por esta terminología. En el cuarto capítulo se utiliza el concepto de Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) para referirse a todas aquellas organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, desvinculadas y autónomas frente al sector Estatal y empresarial privado o público.

Para aterrizar el trabajo de investigación y analizar la participación de las organizaciones sociales y civiles en la toma de decisiones plurales y consensuadas, se decidió entrar en el terreno de las políticas públicas. Estas parecen ser, hoy en día, el terreno fértil para la participación política de los actores sociales. Con base en los planteamientos de Manuel Canto Chac, se define a las políticas públicas como espacios de coparticipación y toma de decisiones para la creación de planes de desarrollo a través de acciones, programas y leyes.

Con mecanismos de participación social y procesos democráticos, las políticas públicas proyectan ser espacios para la toma de decisiones plurales, con el fin de adecuar los recursos públicos y responder a las necesidades sociales. Por lo tanto, el objetivo de esta investigación se enfoca en la participación de las organizaciones sociales y civiles a través de diferentes niveles de participación (información, consulta, decisión, delegación, asociación y control) en tres fases de las políticas públicas: agenda, análisis de alternativas y toma de decisiones.

Falta por definir en qué tipo de política pública se puede insertar esta investigación, para evidenciar y destacar algún grado de participación de las organizaciones sociales y civiles. Las recientes preocupaciones por la cuestión medioambiental, tanto a nivel nacional como internacional, proyectaron interesantes problemáticas sociales y políticas; razón por la cual se colocó a este estudio en la problemática del derecho al agua. No sólo porque la exigibilidad, justicibilidad y cumplimiento de este derecho parece esencial para el desarrollo de la vida misma, sino también porque esta problemática resulta de un planteamiento de alcance latinoamericano.

En efecto, la construcción de nuevas vías de participación o incidencia política en la región, no sólo debe ser entendida como la lucha “antisistémica”, sino también como la inmersión de nuevos actores en la toma de decisiones sobre las problemáticas de desarrollo del bienestar social. En este sentido, el cumplimiento del derecho al agua, como problemática latinoamericana, constituye un derecho trascendental.

Las políticas públicas del agua son relativamente recientes en la región, y se han enfocado prioritariamente en responder a prebendas internacionales de alcance capitalista. Por supuesto, el agua no constituye el único bien público que haya sufrido tales orientaciones. Además, la concesión de los servicios de agua dulce ha acentuado las desigualdades sociales y discriminaciones políticas, siendo un impedimento más para el desarrollo de las capacidades organizativas y cognitivas de las sociedades.

El caso mexicano no es una excepción en la región; es más, suele constituir un ejemplo en materia de subordinación política al gran capital, olvidando de paso que los servicios públicos administran bienes públicos, cuya gestión es responsabilidad del Estado. A nivel federal, con la Ley de Aguas Nacionales en 1992, como poco después en el Distrito Federal, con la implementación de contratos de servicios de agua a cuatro empresas privadas en 1993 se iniciaron procesos cuyos objetivos marcaron un giro hacia la privatización de los servicios de agua. A pesar de esto, pensar que los problemas más graves de agua en la ciudad son la consecuencia de la privatización de algunos sectores de servicio de agua, resulta un planteamiento sumamente cuestionable. En su caso, la concesión de los servicios de agua sí puede agravar ciertos problemas. Lo que refleja esta situación es la visión que desde lo político se tiene del agua. En efecto, es considerada como un bien privado y no como un bien público. Por lo anterior, su consideración como derecho humano resulta aún más importante.

Considerar a México dentro de los Estudios Latinoamericanos es una tarea valiosa. La crisis de las instituciones democráticas también es y ha sido una preocupación en los países de la región. La búsqueda de alternativas de participación democrática en el ámbito societal, ha sido y es la tarea de varios países en Latinoamérica, aunque las estrategias, procesos, objetivos y alcances sean diferentes. El cuestionamiento sobre México no sólo contribuye a entender las estrategias de

participación e inclusión de las organizaciones sociales y civiles de la región en la toma de decisiones políticas, sino también a proyectar sus influencias sobre el futuro político y de desarrollo social. Sin dejar de considerar el carácter singular de cada proceso de democratización en la región, el estudio sobre México también permite ubicar los alcances y procesos democráticos de nuestra región.

El caso del agua en el Distrito Federal conforma el objeto principal de este estudio. Asimismo, no constituye una problemática aislada. La disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad del agua representa un reto para muchas capitales latinoamericanas. El crecimiento poblacional, la introducción del agua como bien privado, la falta de perspectiva de largo plazo, cultura ambiental, de inversión en infraestructura, reparación y potabilidad, sólo son algunas de las causas por las cuales muchas metrópolis (Caracas, Buenos Aires, La Paz, Lima, entre otras) sufren actualmente la escasez de agua dulce para el consumo doméstico.

El caso del Distrito Federal es singular, como todas las demás capitales. No obstante, sí suscita preocupaciones comunes, y los resultados de sus procesos de co-participación en la materia podrían tener alcances más allá de nuestras fronteras. La búsqueda del compromiso social y político con el Derecho al Agua es la tarea de una parte de las organizaciones sociales y civiles que velan por el cumplimiento de este derecho.

El debate sobre la no privatización de los servicios de agua en México y particularmente en el Distrito Federal suele interferir con intereses económicos internacionales y formar parte de problemáticas estructurales. En ese sentido, las organizaciones sociales y civiles no han sido incluidas en la toma de decisiones -que por mucho resulta discrecional-, y en consecuencia emprenden estrategias de participación no consensuadas en espacios no legitimados por el poder político. La preocupación es grande, ya que de seguir así, las obligaciones y responsabilidades del Estado se verían reducidas, trasladando tales quehaceres a manos de empresas privadas nacionales o extranjeras.

Por otra parte, la participación de las organizaciones sociales y civiles en otros frentes y luchas por el cumplimiento del derecho al agua, parece encontrar caminos certeros y legitimados. Considerar al agua como un derecho humano, suele ser un

argumento que no sólo favorece su carácter exigible y justiciable, sino que también permite ubicarla como parte inherente de las responsabilidades del Estado, y contrarrestar en parte los perjuicios del sistema concesionario.

En el afán por encontrar una política pública en la que se incluyeran y tomaran en consideración las voces sociales para la toma de decisiones plurales, las mismas organizaciones sociales y civiles preocupadas por el tema del agua fueron unánimes. El caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* constituía, sin lugar a duda, el mayor esfuerzo de coparticipación jamás experimentado en el Distrito Federal. Tal proceso sería el detonante para emprender una investigación en busca de los alcances y niveles de la participación social en diferentes fases de esta política pública que por primera vez en México concebía explícitamente al agua como un derecho humano específico.

A través de algunas organizaciones sociales y civiles se pudo establecer contacto con diversos actores y militantes sociales que participaron en la elaboración del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Fue el caso del Centro en Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. (CDHJV o el Vitoria), que participó como organización de la sociedad civil en calidad de suplente en el Comité Coordinador del *Diagnóstico y Programa* y que también estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC). En el Centro Vitoria se mantuvo una relación directa con Ana Luisa Nerio Monroy (coordinadora general) y Lorena Peralta (Área de Educación, Promoción y Difusión).

También se estableció contacto con Desarrollo Educación y Cultura Autogestionarios (DECA) Equipo Pueblo, A.C. que participó como organización civil a través del CCOSC durante el *Diagnóstico*, y como organización de la sociedad civil en calidad de suplente en el Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en la elaboración del *Programa*. En Equipo Pueblo se sostuvo una relación con Areli Sandoval Terán (coordinadora de programa).

Como parte de las labores del Vitoria y de Equipo Pueblo, también se adquirió la visión de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), que también participó en el *Diagnóstico y Programa* a través de sus organizaciones y

del CCOSC. Finalmente, se tuvo la oportunidad de acercarse directamente con la Comisión de Derecho Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del Comité Coordinador. En la CDHDF se tuvo contacto con Domitille Marie de la Place (enlace, logística y redacción en “seguridad humana” del *Diagnóstico y Programa* por parte de la CDHDF).

A lo largo de nuestra investigación pudimos realizar diversas entrevistas. Cuando éstas no fueron posibles, optamos por la realización de cuestionarios. En efecto, la visión de los actores sociales en el proceso de coparticipación resultó fundamental.

Por otro lado, el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) fue el espacio privilegiado de participación social, recopilación de información, análisis y consenso entre las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC), mediante la realización de consultas, foros y seminarios. Por lo tanto, constituye el espacio legitimado de las organizaciones para el análisis, exposición de argumentos y participación de los sectores vulnerados. Otros espacios de toma de decisiones intermedias fueron las mesas intersectoriales, en las que no sólo las OSC participaron, sino también organismos públicos autónomos, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y entes públicos del Distrito Federal, entre ellos el Sistema de Agua de la Ciudad de México (SACM), como parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en el caso del agua. Finalmente, la última instancia de participación de las organizaciones sociales y civiles, y toma de decisiones finales, fue el Comité Coordinador, en el que también estuvieron insertas.

Para poner de relieve la participación de las organizaciones sociales y civiles en la realización de una política pública sobre el agua en el Distrito Federal, se investigará en el primer capítulo el aparato conceptual en el que están sumergidas las OSC, enfatizando el marco conceptual sobre “Democracia”, “Sociedad Civil” y “Políticas Públicas”, y estableciendo las definiciones necesarias para el entendimiento de los planteamientos subsecuentes.

En el segundo capítulo será ineludible la caracterización del Estado mexicano a través de la revisión contextual del marco socio-político durante el siglo XX y principios del siglo XXI. Este trabajo permite no solamente entender las limitantes y obstáculos de la acción social, sino también considerar en su justo valor los esfuerzos actuales tanto



políticos como sociales para la interlocución democrática. En ese sentido, puntualizar el papel de la sociedad civil en la construcción del desarrollo democrático del país, y particularmente el de la ciudad de México, permite sentar los antecedentes de un nuevo esquema de cooperación e intermediación para el desarrollo democrático del país.

En el tercer capítulo se ubican las políticas públicas del agua en el Distrito Federal. De modo similar, se destacan las grandes problemáticas medioambientales en México, su marco jurídico, las instancias institucionales y organizativas en vigor, y las políticas públicas rectoras del marco regulatorio. Esto permite contextualizar la investigación de campo en el marco actual de creación de una política pública en materia de agua en el Distrito Federal.

En el cuarto capítulo se enfatiza la participación de las organizaciones sociales y civiles en el marco del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. No obstante, es importante señalar que esta política pública se encuentra en la fase inicial de “implementación del *Programa*”, y que por consiguiente esta investigación se centra en las tres primeras fases de su creación: “la implementación de la agenda”, “el análisis de alternativas o *Diagnóstico*” y “la toma de decisiones o *Programa*”. Establecer los alcances de la participación de las organizaciones sociales y civiles en estas tres fases de la política pública en materia de derecho al agua, conforma el objetivo principal de la investigación.

## Capítulo I

# Democracia, Sociedad Civil y Políticas Públicas

En el presente capítulo se pondrá en discusión las diferentes teorías sobre la problemática democrática, tratando de relacionar a la sociedad civil con el nuevo juego de acción política. A través algunas concepciones de la democracia, se propondrá no solamente la inclusión o exclusión de la sociedad civil en la construcción de la democracia, sino también las posibilidades prácticas de influir en el ajedrez político a través de la creación de las políticas públicas. La democracia clásica, la liberal republicana, de liderazgo o elitista, pluralista, marxista, representativa o electoral, social y participativa, serán analizadas respectivamente en un intento de reconstrucción histórica de las perspectivas y definiciones teórico-metodológicas. Se presentarán diversos conceptos en el ámbito de esta investigación, y se desglosarán en tres partes: democracia, sociedad civil y políticas públicas.

El planteamiento según el cual la democracia crea la posibilidad de participación ciudadana en los asuntos políticos, parece formar parte de la retórica política tradicional. Con respecto a la perspectiva desde la cual se ha decidido analizar la temática democrática y de la sociedad civil, es políticamente común que se de por sentada la participación de la ciudadanía en los asuntos políticos. Sin embargo, las controversias han surgido, ya que la democracia no ha permitido el desarrollo social, no se ha cumplido con las expectativas ciudadanas, y no se ha generado más igualdad, libertad, justicia social y económica.

Para entender mejor esta problemática, se ofrecerán algunas perspectivas en cuanto a la democracia. Sin embargo, no se propone hacer una lista exhaustiva de todos los tipos de democracia existentes. Se pretende enfatizar algunas teorías que para esta investigación resultarán importantes. Para esta investigación parece adecuado detenerse un poco más en las teorías sobre democracia representativa y participativa.

La problemática del subdesarrollo social le ha dado cada vez más espacio e importancia a la *sociedad civil*. En este capítulo se presentarán diferentes visiones y concepciones teóricas, considerando que la relación entre sociedad civil y las diferentes

acepciones de la democracia es crucial para el entendimiento del tema a investigar, y contribuye también a las discusiones sobre la creación de las políticas públicas. El enlace teórico entre la sociedad civil y las políticas públicas ofrece un panorama revelador de un tipo de participación social capaz de alentar el futuro democrático del país.

## **1. Los tipos de democracia**

### **1.1. Definiciones clásicas**

Según la explicación que hace David Held<sup>1</sup>, la democracia clásica encuentra su génesis en la antigua Grecia. En este primer tipo de democracia, los ciudadanos gozan en principio de la igualdad política para ser libres, poder gobernar y a su vez ser gobernados. No existen diferencias en los privilegios entre los ciudadanos gobernados y los ciudadanos gobernantes. Existen varios métodos de selección de los cargos públicos, como son: la elección directa, el sorteo o la rotación. Ciertas peculiaridades de este tipo de democracia hacen que sea funcional, como: la ciudad-estado es pequeña; existe una economía de esclavitud que deja tiempo libre a los ciudadanos para ejercer su cargo; la mujer es excluida, ya que está en casa liberando al hombre de todas las tareas domésticas; y los ciudadanos son pocos.

En este tipo de democracia, los asuntos colectivos están garantizados por los ciudadanos, y el poder político está, de cierta forma, en manos de las élites. En el contexto Ateniense, el término de “élite” podría aproximarse al de “ciudadano”, sin embargo, aún en las élites existía una estratificación política. Existían diversas entidades o grupos que conformaban el poder político: la asamblea, los magistrados, el consejo y los estrategas.

Los ciudadanos se dividían el poder no obstante; los “estrategas” ocupaban el cargo más importante. Estaban encargados de preparar expediciones de guerra, recibir a los enviados que venían de los pueblos y además dirigir la política. La Asamblea,

---

<sup>1</sup> Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza, México, 2001.

conformada por todos los ciudadanos libres, elegía a los estrategas, a los magistrados, al consejo y a los funcionarios.

Es importante destacar que la Asamblea representaba un espacio público para la toma de decisiones jurídicas, administrativas, legislativas y de orden ejecutivo. Algunos cargos estaban ocupados por ciudadanos destacados con cualidades especiales, como el de estratega o el de magistrado de finanzas. Desde un punto de vista político los ciudadanos (que por definición ya conforman la elite política y constituían el 10% de la población total) se turnaban el poder. Estas elites conforman un grupo que se distribuye el poder, y en este sentido la teoría de la democracia liberal (que apareció mucho más tarde en la historia), se podría acercar a la democracia clásica griega. Sin embargo, en la democracia clásica griega no existe un poder Estatal como tal, y el poder político no está separado de la sociedad, ya que los ciudadanos conforman la parte políticamente activa de la esfera social.

Para Bentham<sup>2</sup> y Mill<sup>3</sup>, la democracia liberal está asociada con un aparato político que asegura la responsabilidad de los gobiernos ante los gobernados. Para Bentham, Mill y los utilitaristas en general, la democracia liberal garantiza que los individuos sigan con sus intereses sin interferir con el Estado, para que puedan garantizar su bienestar privado y la continuidad del sistema de libre mercado. En esta concepción de la democracia, el Estado está separado de todas las otras esferas de la vida societal.

La llamada democracia protectora de tipo liberal separa lo político de lo social. Su principio es la garantía de los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, le da a las esferas de la sociedad civil la responsabilidad del libre mercado. La acción de la sociedad civil se limita a lo que la ley prescribe y autoriza. Los ciudadanos pueden escoger, autorizar y controlar las decisiones políticas a través de mecanismos políticos, como el voto secreto y la votación regular. En esta concepción de la democracia el poder político garantiza los intereses de la nación y la cohesión social más que los problemas particulares de cada grupo, dejando fuera del sistema político a la sociedad

---

<sup>2</sup> Bentham, J., *The works of Jeremy Bentham*, 11 vols, Jeremy Bentham, Edimburgo, W. Tait, (1838-1843).

<sup>3</sup> Mill, J., "Prisons and prison discipline", in *Essays on Government*, J. Inis, Londres, 1828.

civil como esfera de acción independiente, y asignándole la responsabilidad de los asuntos del bienestar privado.

En esta visión de una democracia que separa la esfera política de la esfera social, los defensores de la democracia de tipo elitista o de liderazgo argumentan que la libre acción de los individuos es imposible. Por lo tanto, las elites políticas deben estar a cargo de todos los asuntos de la vida social, política, cultural, económica y religiosa. Como eje de la democracia liberal, el sistema de representación permite la delegación del poder político en manos de unos cuantos, cuyo ejercicio del poder se legitima políticamente y se avala jurídicamente desde el proceso electoral.

Max Weber<sup>4</sup> describe la democracia representativa como una “democracia de liderazgo”, ya que lo que está en juego en las elecciones es la popularidad y credibilidad de un grupo de líderes, como son las elites políticas. Además, defiende que no es posible salvaguardar la libertad de acción de los individuos, y que los liberales no proponen más que la preservación legítima de las elites en el poder. Weber y Schumpeter<sup>5</sup> definen a la democracia como elitista y competitiva. El modelo permite la elección de una elite política capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias al bienestar social; por otra parte, existe una competencia muy fuerte por el poder entre los Estados para gozar de las ventajas del sistema internacional.

Esta concepción de la democracia choca de manera frontal con las teorías marxistas sobre la democracia. En estas últimas, los actores del camino político a seguir son las clases sociales, mientras que para la concepción Weberiana son las elites. En la concepción clásica de la democracia marxista<sup>6</sup>, el proceso histórico de la lucha de clases es necesario para que se fusionen el Estado y la sociedad. El pueblo dirigiría los asuntos comunes y las libertades tanto individuales como colectivas estarían garantizadas. La lucha de clases cesaría y el comunismo permitiría la aniquilación del Estado regulador. El pueblo se encargaría de su propio destino y la elección se volvería un simple mecanismo para garantizar la rotación de las tareas administrativas.

---

<sup>4</sup> Weber, Max, “La política es una vocación”, en *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1998.

<sup>5</sup> Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and democracy*, Allen and Unwin, Londres, 1976.

<sup>6</sup> Marx, Karl, *La Guerra Civil en Francia*, en *Obras Escogidas*, Ayuso, Madrid, 1975.

Por otra parte, la definición clásica de la teoría pluralista ha sido planteada por Truman<sup>7</sup> y Dalh<sup>8</sup>, para analizar la distribución del poder en las democracias occidentales. Ésta se define por la capacidad de un poder político o social para contrarrestar o controlar las repuestas de un contra poder político o social. La concepción pluralista define el poder como un proceso indeterminable de intercambio entre los diferentes grupos sociales o políticos que representan diferentes esferas del poder. Held<sup>9</sup> argumenta que en esta concepción de la realidad pluralista no existe la toma de decisiones mayoritarias sino un consenso político o social. Dalh defiende la democracia pluralista como ningún otro, ya que para él es la forma más eficiente de garantía de los derechos democráticos y de la igualdad económica.

Bacharach y Baratz<sup>10</sup> en una crítica de la democracia pluralista demostraron cómo esta última fracasó debido a las predeterminaciones o predisposiciones de la relación de poder entre las esferas del mundo socio-político. En otras palabras, las relaciones de poder son estructuralmente desiguales, y por lo tanto el juego de la democracia pluralista también.

## 1.2. La democracia representativa y electoral

### a) Definiciones generales

Según Juan Manuel Ramírez Sáiz<sup>11</sup>, la democracia representativa se ejerce en los procesos electorales. Sin embargo, la democracia representativa no es solamente el ejercicio del “voto”, sino también el poder hacerlo en condiciones libres, bajo ninguna presión y en las situaciones prácticas adecuadas. La votación parece ser el modo más democrático para designar a sus representantes. El elector decide en quién desea poner el poder. La votación no implica ni el sufragio universal ni la elegibilidad de todos los ciudadanos. La participación de las mayorías ciudadanas encuentra su génesis

---

<sup>7</sup> Truman, David, *The Governmental Process*, Basic Books, New York, 1977.

<sup>8</sup> Dalh, Robert, *Who governs?*, Yale University Press, New Haven, 1956.

<sup>9</sup> Held, David, *op.cit.*

<sup>10</sup> Bacharach, P., y Baratz, M.S., “The two faces of power”, in *American Political Science Review*, 56(4), 1962.

<sup>11</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Democracia directa: La primera iniciativa popular de ley en México*, ITESO, México, 2002.

política en la elección de sus representantes. En muchos casos, el sistema electoral es proporcional, ofrece una mayor expresión a las corrientes minoritarias, pero produce mediante coaliciones, asambleas impotentes desprovistas de una mayoría estable. Por otra parte, el sistema electoral mayoritario ofrece un poder político central para el partido presidencial, pero no representa a la sociedad en su conjunto y excluye directamente a las minorías de la toma de decisiones políticas.

La democracia representativa puede observarse gracias a la delegación del poder de los ciudadanos en autoridades elegidas de forma periódica mediante un sistema de elecciones libres. En este proceso, se propone la *democracia delegativa* o comúnmente llamada la “delegación de poderes”. Sin embargo, esta no es un fin en si, sino un medio para alcanzar la eficacia en la gobernabilidad del país. Y además, no debería servir para tomar decisiones aisladas del consenso social, sino para facilitar la aplicación de estas decisiones consensuadas en el ámbito societal.

Bernard Manin<sup>12</sup> plantea que la democracia representativa actual, como sistema de elección, tiene sus raíces en la antigua Grecia. En dicha época, la elección de los representantes se hacía por sistema de sorteo, votaciones y cualidades personales (meritocracia); sin embargo, el sistema aristotélico de representación preferencial de elites predeterminadas sigue presente en las democracias contemporáneas. Manin plantea cuatro características del sistema representativo en las democracias actuales: la elección constante y habitual de los gobernantes, la independencia relativa de las autoridades políticas para tomar decisiones, la existencia de posibilidades para que los gobernados expresen sus opiniones y la presencia de un debate sobre las decisiones políticas.

La crisis de la democracia representativa se ha planteado a raíz de que la representación periódica de los actores políticos carecía de legitimidad electoral (elecciones arregladas y predeterminadas por ejemplo a través del “dedazo”, fraudes electorales, falta de libertad de elección y de opinión, votación no secreta, entre otros), donde la reproducción del poder se hace entre elites privilegiadas según un sistema aristocrático. También se planteó la crisis del sistema de representación por su falta de apertura a las opiniones de la esfera gobernada, donde la representación ganó terreno,

---

<sup>12</sup> Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.

en lugar de la libertad de expresión. Por ende, el cuarto punto planteado por Manin queda restringido a un debate entre las elites.

### 1.3. La democracia social y participativa

#### a) Definiciones generales

Comúnmente, la democracia participativa suele proponer dos formas de participación ciudadana en el ámbito político: la deliberación y la llamada democracia directa. En estas últimas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas suele ser mayor que la que tradicionalmente se les otorga en un tipo de democracia representativa. En la práctica, un sistema concreto de democracia participativa puede basarse en ideas y métodos provenientes de distintas variantes. Bobbio define la democracia como:

*“un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”<sup>13</sup>.*

Jürgen Habermas o Jon Elster<sup>14</sup> proponen el concepto de democracia “discursiva”<sup>15</sup> o habitualmente llamada democracia “deliberativa” haciendo hincapié en un proceso donde la toma de decisiones consensuadas es el único factor capaz de legitimar la toma de decisiones del poder político. La teoría de la “elección racional” que plantea el acto de votar como el principio rector de la democracia, se enfrenta a una visión de la democracia donde sólo la deliberación pública puede proporcionar la legitimidad política. Como bien lo plantean los dos autores, la democracia “discursiva” o “deliberativa”, se caracteriza por la inclusión de las voces excluidas de otros procesos de decisión, a la vez que se centra en la exposición de los argumentos y puntos de concordancia y discordancia. Tanto el proceso de deliberación como los resultados obtenidos forman parte de la democracia deliberativa.

---

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1995.

<sup>14</sup> Elster, Jon, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

<sup>15</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998 y Jon, Elster, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.



## b) La democracia participativa entre deliberativa y directa

Sousa Santos<sup>16</sup> propone una primera reflexión de lo “democrático” bajo la consideración de que las políticas capitalistas en América Latina propusieron una realidad democrática de tipo liberal. En la práctica, la participación en los procesos electorales es la única vía democrática; es decir, una participación ciudadana estrictamente “delegativa” que no interfiere con las decisiones políticas y con la acumulación del capital. Sin embargo, los procesos de liberación social y los de democratización parecen compartir un elemento común: la posibilidad de innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en procesos de toma de decisiones.

En esta última perspectiva Irwin P. Stotzky<sup>17</sup> define la democracia como la concepción de un sistema social en la que el debate público sobre la dirección de la vida social no solo es deseado, sino también activamente promovido. Considera a la democracia como un “foro público” para el discurso moral, en el que prevalecen los principios sobre los intereses especiales.

Siguiendo esta visión, Jon Elster<sup>18</sup> propone una concepción de la democracia deliberativa según la cual las decisiones se toman a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales. La “conceptualización” de la democracia deliberativa se divide en dos partes. La primera, según Jon Elster, incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: la visión democrática. Segundo, la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: la parte deliberativa.

En relación con el concepto de democracia deliberativa, es oportuno señalar una diferenciación importante en el debate científico. El proceso deliberativo suele ser discutido teniendo en cuenta el proceso mayoritario de toma de decisiones. Carlos

---

<sup>16</sup> Boaventura de Sousa, Santos, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004.

<sup>17</sup> Stotzky, Irwin P., “Crear las condiciones para la democracia”, p. 189-225 y Amy Gutmann “democracia deliberativa y regla de la mayoría” p. 269-299, en *Democracia deliberativa y derechos humanos*, comp Harold, Hongju Koh y Ronald C. Slye, Gedisa, Barcelona, 2004.

<sup>18</sup> *Ídem.*, Elster Jon.

Nino<sup>19</sup> desarrolló la teoría “epistémica” de la democracia deliberativa, según la cual los procesos mayoritarios de toma de decisiones, cuando son precedidos por un proceso deliberativo, constituyen un método más efectivo que la reflexión individual para la determinación del bienestar. Nino sostiene que el método democrático para convertir las preferencias egoístas de la gente en preferencias imparciales es el de la deliberación mayoritaria. Al contrario, Amy Gutmann argumenta en contra de un tipo de democracia esencialmente centrado en la regla de la mayoría; así pues, concibe la democracia como un ideal deliberativo (la deliberación incluye al acto de votar pero también va más allá de él), defendible moralmente e intelectualmente. Su argumento principal se sostiene en el resultado de la deliberación. De esta forma:

*“si una regla de toma de decisiones no mayoritaria tiene más probabilidades de producir decisiones justificables, o más probabilidades de producir decisiones justificables de las que tienen las alternativas disponibles, y esa regla es consistente con la igualdad cívica de los individuos, entonces hay buenas razones para que los demócratas dejen de insistir en la regla de la mayoría”<sup>20</sup>.*

Más allá del debate conceptual sobre la democracia deliberativa, la democracia participativa suele ser justificada por la “crisis” de la democracia representativa y por los que sostienen que el desarrollo social se tiene que proponer y sustentar desde afuera del sistema gubernamental capitalista. Sin embargo, no todos los teóricos de la democracia sostienen que el desarrollo social debe incentivarse desde afuera del esquema de participación social controlado por el gobierno. En este caso, la participación social queda restringida a la esfera política, meramente formal e institucional.

González Sicha<sup>21</sup> propone una reflexión sobre uno de los caminos posibles de la democracia en relación con la economía. Esta idea se basa en el concepto de democracia participativa. Se propone el concepto de democracia económica como aporte para la construcción de la democracia social y participativa, a través del desarrollo económico y la paz. Este autor propone la construcción de una democracia

---

<sup>19</sup> Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>20</sup> *Ídem.*, Gutmann Amy.

<sup>21</sup> Gonzales, Sicha (coord.), *Semilla democrática: Experiencia de Democracia Participativa en América Latina*, CIDEAL, 2002.

participativa dentro del sistema capitalista, capaz de resolver de manera relativa las problemáticas de la democracia en el Estado, como la garantía de un nivel de vida mínimo para toda la población, la no violación de los derechos humanos, la rendición de cuentas y la estabilidad política. El pensamiento liberal propone la idea de una democracia participativa directa que propone una intervención aislada y excepcional de la sociedad en los asuntos políticos. Sería un espacio participativo reducido, pero suficiente políticamente, ya que el mercado es el motor y no la sociedad civil.

Al contrario Atilio A. Borón<sup>22</sup> propone la construcción de una nueva democracia desde afuera y en contra del sistema capitalista. Es decir, un tipo de democracia en donde tanto los ciudadanos como las organizaciones de la sociedad civil son promotores y garantes del funcionamiento y eficiencia del sistema gubernamental, exigiendo resultados sociales de largo plazo y rendición de cuentas. Es decir, un tipo de democracia donde las reglas del mercado dejarían de ser las pseudo-garantes del desarrollo social. Por lo tanto, sería la única forma de llegar al desarrollo social y a una democracia que no elimina al pueblo del juego democrático. Se trata aquí de una nueva reformulación, esencialmente estructural, que aniquila el pensamiento liberal de la democracia, ya que esta última “desemboca en un grosero economicismo”. Esto hace imposible la reflexión misma sobre la especificidad, eficacia y autonomía del Estado y no plantea las diferentes necesidades de la sociedad civil. Borón argumenta en contra del pensamiento liberal que define a la sociedad como un grupo homogéneo cuyas preocupaciones pueden ser resueltas por las reglas del mercado.

Por otra parte, cuando los ciudadanos pueden participar directamente en procesos de la vida política, en la elaboración de leyes o en toma de decisiones administrativas, solemos referirnos al concepto de democracia directa. La democracia directa en su forma tradicional es el gobierno del pueblo mediante referéndum. La ciudadanía tiene derecho a aprobar o vetar leyes, así como a retirar el apoyo a un representante (si es que el sistema tiene representantes), en cualquier momento. La democracia directa, en un sentido moderno, consta de cuatro pilares concretos: el plebiscito, la revocación de cargos electos, el referéndum y la iniciativa popular.

---

<sup>22</sup> Borón, Atilio A, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, CNCA, México, 1994.

Juan Manuel Ramírez<sup>23</sup> analiza el concepto de la democracia directa como una forma de participación ciudadana dentro del sistema político. De esta forma, la teoría de la democracia directa propone que los ciudadanos tengan una intervención activa e informada dentro del sistema político para ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades. Bajo estas consideraciones la ciudadanía participa en la esfera de lo político y permite el control sobre los actores de “la política”. Esto significa la intervención de los ciudadanos como sujetos políticos, en actividades públicas y en el ámbito igualmente político. Sin embargo, dicha participación queda limitada a las reglas del juego institucional y es posible en cuanto el sistema gubernamental lo permita. Según Ramírez, las formas de democracia directa constituyen recursos de intervención ciudadana de carácter relativamente excepcional, pero son instrumentos institucionales, cuya utilización se encuentra prevista, legislada y reglamentada.

Para esta investigación, es oportuno señalar que el concepto de democracia participativa se entiende como el proceso y finalidad de la toma de decisiones consensuadas entre lo político y lo social, es decir, entre los poderes gubernamentales y la sociedad civil organizada. Esta investigación se centra en el proceso de deliberación y toma de decisiones más que en la búsqueda de mecanismos directos de participación ciudadana dentro de los límites de la ley. Se plantea que la perspectiva de una democracia de tipo directa no permite la inclusión de las voces disidentes, minoritarias y marginadas en los procesos de toma de decisiones y construcción de alternativas para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Por otro lado, la democracia participativa como sistema discursivo y argumentativo entre los diferentes poderes involucrados en la toma de decisiones, suele conformar un nuevo esquema democrático. Además, legitima los resultados, programas y políticas públicas, enfatizando y tomando en consideración los grupos marginados y las minorías en la resolución de las problemáticas sociales.

---

<sup>23</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *op cit.*

## 2. La sociedad civil

Para el ejercicio de la democracia participativa es importante hablar de sociedad civil. Ésta ha sido concebida de distintas maneras en la historia. Las diferentes lecturas realizadas dejan en claro que los modelos de democracia definen, excluyen o incluyen de manera diferente a la sociedad civil del sistema de acción política, social o económica.

Por ejemplo, para la democracia griega, la sociedad civil no existe, ya que los ciudadanos son los que detentan y ejercen el poder, y también los que se encargan del ejercicio del contra-poder. Los demás actores de la vida cotidiana no son ni ciudadanos ni sociedad civil. En la concepción liberal de la democracia, la sociedad civil debe participar en asuntos extra políticos, es decir, en llevar a cabo asuntos económicos, culturales y religiosos. En esta visión, la sociedad civil suele tener una actividad política controlada por la ley y enmarcada en los límites institucionales.

En la democracia de tipo elitista, la sociedad civil como concepto es poco usada y define a la esfera social como el conjunto de los “ciudadanos”. En la teoría de la democracia elitista o de liderazgo, las elites detentan todo el poder de acción; los ciudadanos parecen estar eliminados del proceso de toma de decisiones políticas, pues los ciudadanos no son más que electores de líderes.

En la concepción marxista, los ciudadanos conforman la “lucha de clases” y la sociedad civil es considerada como el Mercado mismo, ya que éste engloba a todas las relaciones materiales de los individuos en el desarrollo de las fuerzas productivas y en la vida comercial e industrial. Asimismo, condiciona y regula al Estado y no el contrario. Son las relaciones económicas y su desarrollo; es decir, las condiciones de la sociedad civil, incluyendo a la lucha de clases, las que explican la política y su historia<sup>24</sup>. Los ciudadanos son vistos como clases sociales en lucha perpetua hasta la aniquilación del Estado.

Por último, en la concepción pluralista, la sociedad civil es fragmentada en diversas esferas de acción y definida en términos de grupos sociales con intereses diferentes. Para los defensores de la democracia pluralista, esta organización de lo

---

<sup>24</sup> Marx, Karl, *Contribución a la crítica de la Economía Política*, Comares, Granada, 2004.

social sería la mejor forma de garantizar los derechos democráticos y la igualdad económica.

A continuación es oportuno detenerse en las concepciones y teorías de la sociedad civil y plantear en qué se pueden vincular con las nuevas perspectivas democráticas. En efecto, la concepción de la sociedad civil y su función en la intermediación democrática suele formular nuevas acepciones democráticas y estrategias de participación e incidencia en la vida política.

## **2.1. Concepciones generales actuales**

Jürgen Habermas<sup>25</sup>, en una primera definición, asocia la sociedad civil con un nivel institucional del mundo de vida, en el que la práctica asociacional se desenvuelve y la cultura se forma. En ese espacio se puede ejercer la crítica, aunque la publicidad suele estar regulada por el poder político. Sin embargo, existen las capacidades de conciencia moral, de auto comprensión de la sociedad y de institucionalización del “mundo de vida”.

Para Manuel Canto Chac<sup>26</sup>, la conceptualización de la sociedad civil se construye y nace impulsando actitudes en contra del autoritarismo, criticando los resultados sociales del Estado y sus formas institucionales, creando una conciencia colectiva basada en que los problemas no son individuales y buscando nuevas formas sociales de hacer democracia.

Por lo tanto Lucía Álvarez<sup>27</sup> redefine las posibilidades de acción ciudadana en México, ya que actualmente no se enfrentan a un poder político de autoritarismo excesivo como el que se vivió después de la revolución mexicana. En una definición más reciente, propuesta por Álvarez, la sociedad civil es considerada como una variedad de movimientos sociales y formas asociativas que diseñan y promueven distintas formas de autorregulación social. Proponen una autonomía frente al poder

---

<sup>25</sup> Habermas, Jürgen, *The structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge, 1991.

<sup>26</sup> Canto Chac, Manuel, “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles: Un asunto político ideológico”, en Jorge Cadena (coord.), *Las organizaciones civiles Mexicanas Hoy*, CEIICH-UNAM, México, 2004.

<sup>27</sup> Álvarez, Lucía., *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés, México, 2002.

político, construyendo un ámbito crítico y ejerciendo un control sobre las acciones del sistema. Plantean una ocupación e incidencia en el espacio público, para ampliar y defender los derechos ciudadanos.

Es importante resaltar la importancia del espacio público en donde se desarrolla la sociedad civil, creando visiones, realidades y propuestas alternas frente al Estado. La conciencia moral y colectiva de las realidades y de las alternativas, la autonomía intelectual para la creación del ámbito crítico y la posibilidad de existencia de una ciudadanía institucionalizada y autorregulada, son tres elementos destacables en el pensamiento actual sobre el papel de la sociedad civil en el ámbito societal. Su ubicación en la relación con el Estado y el mercado es un asunto de gran importancia, ya que define su marco de acción.

Es importante ubicar que en las concepciones actuales del conjunto *sociedad civil, Estado y mercado*, existen distintas corrientes de pensamiento. Cohen y Arato<sup>28</sup> definen la sociedad civil como:

*“Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima, la esfera de las asociaciones y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos que estabilizan la diferenciación social.” Su objetivo es “crear formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica”. En esta concepción “la sociedad civil ya no está motivada por proyectos fundamentalistas cuyos objetivos eran suprimir la burocracia, la racionalidad económica o la división social”.*

En esta visión, la acción de la sociedad civil es considerada adentro del mundo político y no en contra de él. Su operación crea una esfera de acción social en relación y en discusión con la economía y la política. Aunque relativamente autónoma, su acción contribuye a la igualdad y justicia social.

Para entender la sociedad civil desde el interior del Estado, Robert A. Dahl<sup>29</sup> propone analizar la democracia a través del concepto de violencia. Nos muestra que para que un Estado pueda ser gobernado democráticamente, debe cumplir con dos

---

<sup>28</sup> Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge, 1992.

<sup>29</sup> Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1998.

condiciones. Por una parte, las fuerzas policiales y militares deben ser sometidas al control civil; pero esto no parece ser suficiente, ya que muchos regimenes no democráticos lo mantienen. Por otra parte, los civiles deben ellos mismos someterse al proceso democrático.

La sociedad civil puede ser concebida frente al Estado, atribuyéndole un papel de contra poder político, cultural y económico, protegiéndose y preservándose de las maquinarias políticas y de las leyes del mercado. En este sentido Olvera y Avritzer<sup>30</sup> analizan la sociedad civil como movimientos y actores autónomos que se diferencian del Estado, defendiéndose del poder del mercado y fundando identidades colectivas, cultura política y agentes no dependientes.

De igual forma, se establece un nuevo esquema de comprensión de la realidad en el que la sociedad civil no es analizada dentro del Estado. En esta concepción la sociedad civil es definida como el conjunto de órganos posicionados de forma independiente y actuando no solamente sin el gobierno sino también frente al mercado. Otras visiones suelen considerar que si bien la sociedad civil puede definirse como órgano independiente frente al Estado, está sumergida en el sistema de mercado regulador, creando dependencias fuertes con este último.

John Gray (citado por Olvera y Avritzer) analiza el concepto de sociedad civil liberal. Propone llevar sus proyectos de vida en el mercado regulador, protegida por el Estado. En esta visión la sociedad civil no se ocupa de lo político y no forma parte de él. De igual forma, tampoco crea formas de acción autónomas, sino que se vuelve dependiente del sistema de acumulación de capital.

Otros autores como Vallespín y Keane (citados por Olvera y Avritzer) no proponen una definición de la sociedad civil como un núcleo que se regula por las libertades del mercado: tampoco incluyen al Estado en sus proyectos, sino que el "clivage" entre este último, sociedad y mercado, esta "*desconstruido*". En esta concepción la sociedad civil opera de manera relativamente autónoma, trabajando de forma independiente, pero siguiendo prerrogativas generales sumergidas en un

---

<sup>30</sup> Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo, "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", Revista Mexicana de Sociología, 1992/4.



contexto político y económico del cual no se pueden deslindar pero que tampoco las condiciona de forma absoluta.

En el ámbito de la transición a un tipo de democracia participativa, se propone una diferenciación y relación entre ambas esferas y no una contraposición. La sociedad civil forma parte de “lo político”, su función es actuar en “las políticas” sin integrarse a “la política”. La sociedad civil no se rebaja a las exigencias del Estado, pero tampoco representa un sistema contrapuesto.

La participación de la sociedad civil en la construcción democrática puede entenderse a partir de su política de influencia e incidencia. Dichas políticas de influencia buscan fomentar el análisis del proceso de reforma a través de un diagnóstico del contexto. Las organizaciones de la sociedad civil se dotan de personal experto en las problemáticas en las cuales están involucradas, ya sea con investigadores o académicos, o con los mismos actores que se convierten en expertos por su experiencia en dichas problemáticas. Lo anterior les permite asentar una base humana, teórica y metodológica, que legitima sus estrategias de acción y propuestas. También se centran en determinar los actores relevantes e incentivar la participación no gubernamental y académica. Finalmente, fomentan el debate y el consenso para la elaboración de una propuesta, fruto del debate.

Las estrategias de influencia pueden considerar a la sociedad civil como *facilitadora* del consenso entre los distintos actores. La política de influencia suele derivar en la *concientización* del problema tanto a nivel social (para incentivar la participación social), como político (para su consideración en la “agenda política”). Las estrategias de influencia también involucran a la sociedad civil y a los actores políticos en el ámbito legislativo y mediático.

Para esta investigación, es necesario destacar que considerando las diferentes formas de hacer democracia, el tipo de democracia participativa en su vertiente deliberativa y consensual nos parece la más adecuada. No sólo para la construcción de nuevas alternativas y caminos democráticos para México, sino también porque sólo bajo este paradigma, es posible hablar de estrategias de influencia de la sociedad civil en las políticas públicas. Se define a la sociedad civil como las esferas de “lo social” organizadas de forma autónoma, institucionalizadas y creadoras de una nueva cultura

política, defensoras del interés colectivo o individual siempre y cuando el alcance sea global.

La sociedad civil en su función reguladora de los procesos, iniciativas o fallas políticas, ubica en el lugar central de la toma de decisiones a los intereses de las mayorías. La sociedad civil se define como una esfera fuera de “la política” (el ámbito de las instituciones y organizaciones gubernamental), órgano de “lo político” (organización de la vida pública), reguladora y facilitadora de “las políticas” (líneas de acciones y estrategias de regulación de la vida societal). Las políticas públicas constituyen un terreno fértil para la implementación de las estrategias de participación de “lo social” en “las políticas” a través de su intromisión y compromiso en los procesos de información, consulta, decisión, delegación, asociación y control de las políticas públicas.

### **3. Políticas Públicas**

Según Manuel Canto Chac<sup>31</sup> las políticas públicas se pueden definir como la conjunción entre múltiples decisiones, el diseño de una política y el establecimiento de un plan de desarrollo. Éstas, gracias a un conjunto de decisiones, responden a problemas públicos específicos sobre recursos públicos delimitados, acotados y que tienden a alcanzar un objetivo en común. Además, pretenden readecuar de manera más eficiente los recursos públicos para la población, posibilitando la toma de decisiones a través de mecanismos democráticos y de participación social.

Para entender mejor el mecanismo de coparticipación en la construcción de las políticas, el autor divide en cinco puntos el ciclo de las políticas públicas: agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación (más adelante se detalla cada una de estas etapas). En cada una de estas fases, la participación de la sociedad es de suma importancia, ya que no solamente permite definir los alcances sociales de dichas políticas, sino también medir el grado y la calidad de la democracia. La participación social en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas se puede dividir en seis:

---

<sup>31</sup> Canto Chac, Manuel, *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio de Licenciados en « Ciencias Políticas y Administración Pública », *Introducción a la ciencia de las políticas públicas*, México, 1966 (Versión corregida y ampliada).

información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. Cada una de estas etapas de participación social debe en teoría, estar presente en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas. Manuel Canto Chac propone una matriz que “complejiza” el análisis de las políticas públicas, pero también ofrece más vías de participación social. Así pues, propongo reproducir esta matriz, ya que permite ubicar metodológicamente las formas y oportunidades de participación.

<b>Fases</b> de las PsPs\ <b>Niveles</b> de Participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de Alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

Para adecuar una metodología a la problemática del agua y a la participación de la sociedad civil en este ámbito, es interesante tomar el caso particular de la propuesta de creación de una política pública alrededor de la problemática ambiental. Para tales efectos, Sojo García Eduardo plantea:

*“La política pública es el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno, sino también para los actores ubicados en los sectores social y privado, y se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas”<sup>32</sup>.*

La Gestión ambiental moderna se concibe políticamente como el conjunto de acciones que buscan orientar y alentar cambios en nuestras actividades sociales y

<sup>32</sup> Sojo Garcia, Eduardo, *Políticas públicas en democracia*, FCE, México D.F., 2006. p.47.

económicas, que como productores y consumidores nos coloquen en la senda de un desarrollo sustentable. La formulación de la política tanto pública como ambiental, precedida de un diagnóstico, debe contemplar objetivos y prioridades claramente definidos, y operar sobre un diseño de instrumentos jurídicos, administrativos, económicos y de inversión, entre otros, que orienten la formulación y el desarrollo de los programas para dar pleno cumplimiento a los objetivos<sup>33</sup>.

La información y el análisis son componentes fundamentales en el diseño de políticas públicas para contribuir al conocimiento y ampliar las alternativas para la toma de decisiones, mejorar los procesos de interacción entre los actores y las instituciones, y examinar sus esfuerzos orientados hacia resultados exitosos. Los valores y principios de cada uno de los actores influyen en el entorno y se ven reflejados en las acciones que modifican su medioambiente. En teoría, la planeación ambiental permite examinar y comparar los diferentes puntos de vista de todos los actores. La información y análisis, son elementos que deberían apoyar los procesos de interacción entre los distintos actores, para el diseño de soluciones, la definición de alternativas y la toma de decisiones.

El análisis de las políticas públicas según Aguilar Villanueva Luís<sup>34</sup> ilumina el intento por definir dicho concepto. Su interés por la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, el servicio público y la “consensualidad” política, lo llevará a estudiar de manera sistemática las políticas públicas en su análisis, diseño, puesta en práctica y evaluación. El intento reciente por crear una nueva cultura política, por parte de algunos países latinoamericanos, ha permitido replantear las expectativas y perspectivas de las políticas públicas en estos últimos diez años. Dicha cultura, donde la sociedad y el Estado tuvieron y tienen un papel compartido, se ha transmutado centrando su propósito en las libertades privadas y públicas de los ciudadanos, en la legalidad e imparcialidad, en la representatividad y responsabilidad de los poderes del Estado y en la racionalidad de la administración. Asimismo, se estableció, desde las organizaciones de la sociedad civil, una nueva conciencia participativa en los asuntos

---

<sup>33</sup> Quadri de la Torre, Gabriel, *Políticas Públicas: sustentabilidad y medio ambiente*, México: Cámara de diputados LIX Legislatura, 2006.

<sup>34</sup> Aguilar Villanueva, Luís, *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antología de Política Pública, Primera Antología, Porrúa, México, 1996.

políticos. No obstante, esta visión pronto enfrentaría una tradición gubernamental centralizada, patrimonialista, burocrática, factual y discursiva. Con base en los planteamientos anteriores, Aguilar propone un estudio de “lo público” para rebasar estas limitantes del Estado en el estudio de las políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas incluye el estudio teórico-práctico de la administración pública (la gestión gubernamental de los asuntos en la esfera de “lo público”). Asimismo, deberían caracterizarse como inteligentes, exigentes y públicas, a la vez que suelen tener diferentes formas, patrones y estilos. La administración pública, estudiada desde su efectividad, operatividad, leyes, reglamentos, ámbitos de competencias y procedimientos formales, da herramientas para entender, definir y explicar el proceso de las políticas, su formulación y desarrollo.

Las políticas públicas estudiadas primeramente por autores estadounidenses como Harold D. Lasswell y su evolución conceptual o académica (existe una Maestría en Políticas Públicas en México desde 1987), han dejado de lado no sólo viejos paradigmas en los que las políticas públicas eran propagandas por parte del imperialismo, sino también nuevas visiones según las cuales dichas políticas son la fórmula dorada capaz de solucionar los grandes problemas del mundo. Finalmente, concepciones más realistas han planteado beneficios en el ámbito de decisiones públicas más eficientes, capaces de abordar oportuna y sistemáticamente los defectos públicos. Como definición simplista pero iluminadora, Villanueva propone que las políticas públicas son “una empresa pública conjunta entre ciudadanos y gobierno”. A pesar de esto, dicha coparticipación resulta generalmente conflictiva, ya que los intereses, objetivos, proyectos, prioridades y visiones suelen ser contradictorios y contrarios.

Esta última concepción de las políticas públicas ha sido estudiada por diferentes autores, el reto es grande y la inclusión del sector empresarial en el desarrollo territorial es de igual importancia. De hecho, lejos de haber eliminado las luchas sociales a niveles locales, la globalización y los avances en materia de innovaciones tecnológicas, han por lo contrario, despertado realidades tanto regionales como globales de desigualdad e injusticias.

La descentralización de las estructuras políticas se hace cada vez más urgente, ya que las coyunturas locales han exigido la mejoría de la calidad de vida y el bienestar social. La consideración y necesidad de todos los actores involucrados en el desarrollo territorial es un elemento central del proceso de construcción de las políticas públicas. La cooperación entre los distintos sectores públicos y privados en beneficio de todos es la propuesta más razonable. Como lo plantea Gamboa Jhonnatan<sup>35</sup> la cooperación de “redes socio-institucionales” transformará el modelo tradicional de las políticas públicas para *eficientar* los resultados en materia de desarrollo territorial.

Las antiguas concepción en donde el paradigma Estatal fue sin lugar a duda de los más importantes en la implementación de las políticas públicas, tendrá en nuestras coyunturas actuales, que permitir la inclusión y aceptación de nuevos actores empresariales (las micro-empresas) y territoriales (la sociedad civil).

Solo la cooperación y negociación entre todos los sectores, permite la creación de pactos territoriales en donde el compromiso es de todos, con todos y para todos, y así optimizar los resultados de la toma de decisiones.

En el caso de los recursos naturales este planteamiento es trascendental, ya que los errores a consecuencia de decisiones unilaterales o bilaterales suelen agravar de manera irreversible las condiciones de los sectores olvidados. En el caso del agua, las consecuencias ya se han dejado ver. En un mundo en donde el agua dulce se ha convertido en un recurso limitado, los errores han generado problemáticas de salud pública y en la producción de alimentos. Por ende, es de vital importancia reconsiderar la visión meramente estatal o empresarial de las políticas públicas del agua, salvaguardando la participación igualmente importante de las poblaciones afectadas.

### **3.1. Políticas públicas del agua**

El presente trabajo se enfoca en la participación de la sociedad civil en las políticas públicas del agua. Primero, porque la temática de las políticas públicas del agua desde el enfoque de derechos humanos es un asunto reciente. Segundo, porque desde la

---

<sup>35</sup> Gamboa, Jhonnatan, “Hacia un nuevo modelo de políticas públicas”, *Informe Integrar N° 53*, Institución de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de la Plata, 2009.

perspectiva social es un tema relevante para el bienestar ciudadano. En efecto, desde el enfoque de las organizaciones sociales y civiles sólo a través de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas se podrá buscar y encontrar soluciones sustentables. Tercero, porque el agua se ha convertido en un nuevo tema de políticas públicas en el que parece trascendental la participación de la sociedad civil para el logro del cumplimiento del derecho.

A nivel teórico, los análisis escasean cuando se trata del tema específico de las políticas públicas del agua. No obstante, Andrés Roemer, propone centrar su atención en este particular. Su doble perspectiva, tanto económica como específica del agua, parece sumamente importante en una proyección teórica puntualizada, resaltando los retos económicos que plantean la construcción y aplicación de las políticas públicas sobre la problemática que se pretende investigar.

El avance teórico sobre las políticas públicas del agua, permite plantear algunas problemáticas de corte jurídico y económico, que se tendrán que tomar en cuenta en nuestra investigación. De igual forma se esbozan cuestiones sociales y de derechos humanos. Roemer, analiza el problema del agua y las problemáticas alrededor de las políticas públicas, a través de cuatro pilares teóricos capaces de ofrecer soluciones eficientes: las consideraciones institucionales, el principio de derecho de propiedad, la teoría de los costos de transacción y la elección pública parecen constituir los grandes sistemas teóricos capaces de plantear, desde la perspectiva económica, políticas públicas eficaces en este ámbito y poder detectar las fallas del mercado. La teoría de los grupos de interés es tomada, como elemento capaz de ofrecer un paradigma adecuado para percibir las fallas políticas posteriores a estas últimas y por lo tanto inducir alternativas<sup>36</sup>.

La teoría de la elección pública, es un intento por no omitir la visión social en el proceso teórico, sin embargo no está incluida en la perspectiva económica y la detección de las fallas del mercado; tampoco es analizada acertadamente desde la perspectiva social por parte del autor.

La sistematización de los otros tres pilares me parece sumamente iluminadora para entender y teorizar las dificultades del mercado frente a una problemática

---

<sup>36</sup> Roemer, Andrés, *Derecho y economía: Políticas Públicas del agua*, Porrúa, CIDE, México, 1997.

ambiental. Primero las instituciones como sistema de normas, con respecto a un conjunto de actividades en particular. Dichas instituciones se definen según North<sup>37</sup> como restricciones informales (sanciones, tabúes, código y costumbre), y como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). Las instituciones son las encargadas de fijar las reglas de distribución, y cuando estas son malas o equivocadas, la sociedad civil y los organismos institucionales presionan para la innovación y revisión de las políticas públicas. Segundo, el derecho de propiedad influye en la asignación y utilización de los bienes económicos de manera específica y predecible. Provee un mecanismo para asignar la autoridad a individuos específicos para decidir la manera en que pueden usarse recursos determinados. De tal forma, el derecho de propiedad especifica normas de conducta con respecto a otras personas y sus interacciones a través de relaciones de poder y precios variables. El derecho de propiedad queda íntimamente vinculado al derecho al agua (derecho considerado de gran importancia en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, DESCAs). De cierta forma, el derecho de propiedad privada del agua entra en contradicción con un derecho esencial de los derechos humanos, si consideramos al agua como recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud<sup>38</sup>. Bajo este planteamiento, la certeza en el suministro, la flexibilidad institucional, la calidad del agua y la distribución equitativa y justa para el público, deberían ser medidas imprescindibles en las consideraciones del derecho de propiedad. Y tercero, los costos de transacción en el caso del agua incluyen los costos de negociación con los demás usuarios del agua y los gobiernos. Las instituciones son las que pueden reducir los costos de transacción que, según Roemer, es el impedimento mayor para la aplicación e implementación de políticas públicas capaces de reubicar, redistribuir y sanear el precioso recurso natural.

---

<sup>37</sup> Citado por Roemer, en *Derecho y economía: Políticas Públicas del agua*, p 49.

<sup>38</sup> Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicos específicos especialmente en derechos humanos. Este ejercicio se enmarca en el Convenio de colaboración suscrito en diciembre de 2006, entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos y el Congreso de la Unión.



## Conclusiones

En esta investigación se pretende analizar la “democracia participativa” bajo el concepto de “toma de decisiones consensuadas o deliberativas”, en el contexto de la construcción de las políticas públicas, es decir, analizar cómo la sociedad civil actual se confronta con el tipo de democracia propuesta por el poder político; cómo se crea una nueva “formula o orientación” democrática que entra en conflicto o puede ser complementaria del juego democrático elitista y de la orientación política de los sistemas capitalistas. El análisis de las formas democráticas actuales, junto con las concepciones de la sociedad civil, su inserción en el espacio público y político y su inclusión en el proceso de conformación y aplicación de políticas públicas, conforman las bases de esta investigación.

Se vislumbran dos perspectivas de avance y transición hacia la democracia. La primera, se centra en una visión desde “lo político”, que argumenta los avances democráticos a través de las posibilidades del mercado, el proceso electoral, la democracia directa, las transiciones de régimen y las presiones internacionales. Sin embargo, conforma un punto de vista que se enfrenta actualmente a la crisis de legitimidad política y falta de gobernabilidad institucional. La segunda, se centra en una visión desde lo social y la sociedad civil, que plantea los avances democráticos a través de la legitimidad electoral, la democracia deliberativa, el rompimiento con el sistema capitalista y las presiones y deliberaciones de la sociedad civil. Entre estas dos visiones, se sitúa un espacio propicio al estudio y organización de la lucha y conciliación entre el Estado y la sociedad: las políticas públicas.

Es de suma importancia establecer la particularidad de la sociedad civil con respecto a su capacidad de incidencia en las políticas públicas. El estudio de las estrategias de incidencias y participación en las diversas fases de construcción de estas, permite obtener un panorama más amplio de la incidencia real de la sociedad civil y proponer avances de participación social en el ámbito democrático. A continuación, se retoma el cuadro de Canto Chac ubicando las estrategias de incidencia de la sociedad civil en cada una de sus etapas y sus niveles de participación. Este es un primer intento por establecer, en un estudio empírico posterior, estrategias concretas de participación social.

<b>Niveles de Participación</b> <b>Fases de las PsPs</b>	<b>Información</b> (Nivel de participación para la averiguación y el examen de las diferentes fases.	<b>Consulta</b> ( Nivel de participación anterior a la toma de decisiones en donde se asientan y establecen todos las estrategias, argumentos, análisis y puntos de vista)	<b>Decisión</b> (Nivel de participación central en donde se asienta el papel protagónico de la Sociedad Civil)
<b>Agenda</b>	- Planteamiento del problema - Actores involucrados - Concientización	- Llamado a la participación social - Planteamiento de las fases del proceso de implementación de la Política pública en tiempo y espacio.	- Afianzar los planteamientos en una agenda capaz de resolver las problemáticas sociales.
<b>Análisis de Alternativas</b>	- Investigaciones previas, antecedentes del problema, problemáticas actuales y diagnóstico.	- Propuestas de corto, mediano y largo plazo.	- Buscar el consenso y asentar las propuestas de la sociedad civil.
<b>Decisión</b>	- Consenso entre todos actores involucrados en necesidades e intereses	- Argumentar y defender las propuestas de la sociedad civil.	- Alcanzar decisiones para el bien común
<b>Implementación</b>	- Involucrar en el territorio a los actores sociales y asignar responsabilidades a nivel práctico.	- Puesta en práctica de las decisiones tomadas. - Evaluación de la puesta en práctica de la agenda.	- Alcanzar cierto nivel de responsabilidad y autonomía para alcanzar los objetivos.
<b>Evaluación</b>	- Informes de la situación de corto, mediano y largo plazo.	- Planteamiento de nuevas estrategias de acción para el mejoramiento de la agenda - Informes sobre la eficiencia de la política.	- Establecer ajustes en la agenda, cambios o continuidad.

<b>Niveles de Participación de las PsPs</b> / <b>Fases</b>	<b>Delegación</b> (Nivel de participación Propio de la sociedad civil)	<b>Asociación</b> (Nivel de participación conjunta entre todos los actores o algunos sectores)	<b>Control</b> (Nivel de participación de inspección y vigilancias)
<b>Agenda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerar los intereses de los actores de la sociedad civil y el bien colectivo.</li> <li>- Designar actores expertos en planeación territorial que participen concretamente en las agendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda del consenso en donde los intereses de la sociedad civil sean incluidos de manera trascendental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer fases trascendentales no consideradas o pugnar etapas adversas al alcance de los objetivos.</li> </ul>
<b>Análisis de Alternativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Argumentar y resolver a favor de los intereses de las mayorías y proponer alternativas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.</li> <li>- Integrar las investigaciones, las problemáticas, las diferentes variables y las posibilidades de cambio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantear alternativas en colaboración con diferentes actores involucrados en el problema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilar la validez y sustentabilidad de las alternativas. Revisar ventajas y desventajas de las propuestas de los diversos actores.</li> </ul>
<b>Decisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrar las alternativas de la sociedad civil en la toma de decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tomar decisiones consensuadas o deliberativas entre todos los actores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer los límites del consenso y las líneas trascendentales de la deliberación.</li> </ul>
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar los actores sociales con funciones y responsabilidades asignadas en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar el trabajo conjunto en el alcance de los objetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alertar y denunciar el incumplimiento de las agendas.</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimación y valoración de los resultados de la política pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar la cooperación y la transparencia en la evaluación y búsqueda de nuevas alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asentar nuevas propuestas de mejoramiento.</li> <li>- Controlar las evaluaciones de los distintos actores y su rigor y legitimidad.</li> </ul>

Este cuadro, organiza las diferentes funciones y estrategias de incidencia de la sociedad civil en la implementación de las políticas públicas, sin embargo, también es importante considerar que dichas estrategias trascienden este marco e intentan en algunos casos penetrar en cuestiones jurídicas y mediáticas que no siempre pueden incluirse en esta propuesta pero que también son elementales. La organización de las funciones de la sociedad civil en las distintas fases de las políticas públicas, permite entender algunas estrategias de incidencia y optimizar su participación y su inclusión en éstas. No sólo en la toma de decisiones sino también en las fases previas (agenda y análisis de alternativas) y posteriores (implementación y evaluación).

## *Capítulo II*

### **La participación de la sociedad civil en el Estado mexicano**

Para entender el nuevo papel protagónico de la sociedad civil en los espacios de interlocución pública, es necesario establecer en qué contexto político y bajo qué condiciones se pudo alcanzar dicha interrelación. Establecer las características y prácticas del Estado mexicano, permite entender cuáles han sido las condiciones y realidades que provocaron la crisis democrático-institucional en el país. Tras la falta de legitimidad gubernamental y una fuerte crisis de gobernabilidad política, fueron apareciendo movimientos y organizaciones sociales inconformes con el rumbo y desarrollo social y económico tomado por el país. La apertura de espacios públicos y aparición de nuevos actores sociales y políticos, fue permitiendo mayor apertura y flexibilidad para su participación en el desarrollo democrático del país. Después de la alternancia partidista en el Distrito Federal y tras el planteamiento político de apertura de espacios para la interlocución y la participación ciudadana en la ciudad, las condiciones para la participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo urbano fueron superando las herencias del presidencialismo de partido hegemónico.

Nuestro estudio de caso representa la creación y construcción de una política pública en el Distrito Federal. Por lo tanto, es oportuno señalar que hasta 1997 la ciudad de México fue gobernada por el sistema priista el cual designaba el jefe del departamento o también llamado “Regente”. Hasta aquel entonces, los representantes eran fieles servidores del ejecutivo federal. Las características y dinámicas políticas del poder federal se transfirieron necesariamente a las prácticas políticas de los estados y particularmente en la ciudad en la que también se ubicaron materialmente los diferentes poderes federales. Entender las prácticas y artimañas del presidencialismo priista, también permite acercarse a una realidad local penetrada por un partido hegemónico cuyas experiencias constituyeron un sistema democrático mexicano deficiente que pronto provocaría una crisis institucional a nivel nacional.

La revisión de las coyunturas socio-políticas, permite asentar el contexto sobre el cual se inserte paulatinamente un nuevo tipo de relación entre la esfera política y la

esfera social. Desde lo político se responde a la crisis de la democracia institucional y la falta de gobernabilidad buscando alternativas de participación ciudadana para la recuperación de la legitimidad política. En este contexto, la crisis del Estado mexicano permite legitimar la participación de las organizaciones sociales y civiles en la toma de decisiones políticas a su vez que alumbró sobre las tareas pendientes.

Desde la década de los setentas, la aparición de nuevos actores sociales, organizaciones asociativas, comités vecinales, colonos y diversas organizaciones sociales y civiles autónomas, independientes e interesadas en el desarrollo social, urbano y democrático del país, permite hablar de sociedad civil organizada en el Distrito Federal. Su participación en la toma de decisiones plurales en espacios de coparticipación pública representa el reto más grande para el desarrollo democrático del país.

## **1. Prácticas políticas, estructura gubernamental y cultura política: tres esferas de dominación Estatal**

### **1.1. Entre teoría y práctica: las incongruencias del Estado**

Para comprender el sistema político mexicano, es necesario distinguir la teoría de la práctica. Por una parte, en la teoría, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera general organiza un régimen de tipo presidencial con separación de los poderes. El presidente de la República es elegido mediante sufragio universal directo por seis años y no puede ser reeligido. El presidente nombra a sus secretarios, los cuales son directamente responsables ante él y los puede manejar a su conveniencia. Del lado del poder legislativo, el congreso está conformado por dos cámaras: la Cámara de Diputados (500 miembros), elegidos durante tres años por sufragio universal, y un Senado compuesto de dos miembros por cada entidad federativa. Cada estado está dirigido por un gobernador elegido por seis años, y dispone igualmente de una Cámara de Diputados. Una organización perfecta inscrita sobre el papel (en la Constitución). Por otra parte, la práctica es otra realidad, ya que la vida política mexicana fue dominada de 1929 hasta el 2000 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con una concentración de los poderes en manos del

único jefe supremo de la Nación (el presidente), y una estructura integradora y reguladora de los distintos sectores sociales. Posteriormente, en el año 2000, la presidencia cambia de manos y se dirige hacia el Partido Acción Nacional (PAN). Es notoria la ausencia de contra-poder durante más de 70 años, que favoreció el nepotismo, el clientelismo, las colusiones de intereses, el tráfico de influencia y la corrupción en general.

La selección de los artículos constitucionales (6, 7, 25, 26, 39, 41, 49, 73, 83 y 123) tanto en materia de derechos individuales y ciudadanos como colectivos y sociales, permite rastrear algunas inconformidades de exigibilidad y justiciabilidad concreta, histórico-pragmática del siglo XX y principios del siglo XXI en México. También proporciona y provee de prácticas Estatales caracterizantes y funcionales del sistema de gobierno en México.

Algunos artículos constitucionales parecen significativos para contraponerlos y ubicar algunas contradicciones con los hechos históricos. Aunque esta tarea no permita caracterizar o sistematizar con precisión al Estado mexicano, parece formar parte de un trabajo preliminar, ya que permite asentar tipos de prácticas políticas al interior del mismo Estado, o entre este último y los diferentes entes o sujetos colectivos que forman parte del mundo de la vida<sup>39</sup> o de la vida política alterna (partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, estudiantes, prensa, etcétera) y por extensión la esfera social. Los tipos de prácticas políticas formulan una caracterización o identificación del Estado Mexicano esencialmente en dos grandes etapas históricas: de la revolución a la década de los 70, definida por un sistema político rígido y una esfera de oportunidades muy limitada y controlada, a una época contemporánea de frágil acercamiento democrático, cuyos rasgos posrevolucionarios siguen muy arraigados, y en donde la transición de las líneas de acción Estatal se dirigieron hacia una dominación de tipo burocrático-autoritario.

El siglo XX en México, está atravesado por las incongruencias entre la democracia formal prescrita en la Constitución y las prácticas políticas del régimen imperante. La libertad de expresión, de prensa y de diversidad informativa; las

---

<sup>39</sup> Término usado por Bolívar Echeverría para referirse al mundo de la acción social y de la práctica cotidiana en la vida societal. Ver Echeverría, Bolívar, *La modernidad de lo barroco*, ERA, México, Distrito Federal, 1998.

elecciones democráticas y la posibilidad de alternancia política así como la soberanía del pueblo, fueron sin lugar a duda expresiones que no tuvieron lugar en la historia posrevolucionaria de México. Otros como las garantías sociales y económicas y la división de los poderes, fueron manipulados por el corporativismo y el presidencialismo con un poder centralizado en el ejecutivo federal. Durante décadas, la Constitución permitió la estabilidad política y social pero no se respetó ni en sus principios más esenciales. La flexibilidad constitucional, es decir el hecho de poder complementar o cambiar los artículos, permitió responder a las necesidades sociales coyunturales y mantener la estabilidad política sin solucionar los problemas de fondo. La realidad se confrontó con la teoría y el carácter del sistema político mexicano fue ciertamente más el de un gobierno autoritario que el de un sistema democrático.

En contraste con los principios constitucionales<sup>40</sup>, la historia política reciente de México fue la de un régimen muy original: la democracia de partido hegemónico. De 1928 a 1999 todos los presidentes fueron miembros del PRI<sup>41</sup>. Este último, buscaba conciliar todas las tendencias al mismo tiempo, presentándose como partido político democrático. Una hegemonía que se mantuvo gracias al corporativismo, el clientelismo, la corrupción y el fraude electoral durante más de 70 años. El mandato presidencial no era renovable (Artículo 83<sup>42</sup> constitucional), pero el presidente electo designaba a su próximo candidato, o sea el futuro presidente, y este último o varios consecutivos podían quedar bajo la sombra del antiguo presidente como en el caso del “Jefe Máximo de la Revolución”, Plutarco Elías Calles, quien mantuvo su influencia durante los tres

---

<sup>40</sup> Todos los artículos constitucionales citados a continuación como punto de referencia provienen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya última reforma fue publicada el 12-12-05 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Aunque esta haya sufrido varios cambios su esencia es la misma y por ende es válido el uso de esta última en nuestra tarea.

[www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/5079/4/Constitucion\\_Mexicana](http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/5079/4/Constitucion_Mexicana)

<sup>41</sup> Durante el período de hegemonía del partido de la Revolución hubo 14 presidentes en México: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Durante los primeros 4 sexenios el partido se haya llamado “Partido Nacional Revolucionario” el quinto sexenio “Partido de la Revolución Mexicana” y del sexto al decimocuarto “Partido de la Revolución Institucional”.

<sup>42</sup> Artículo 83, Título tercero, capítulo III, Del poder ejecutivo Art.83- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.



primeros sexenios del PNR<sup>43</sup>. La estrategia política funcionaba muy bien. Se trataba del famoso “dedazo”: el presidente indicaba a su sucesor con su índice potente. Esta costumbre colonial era de una maquiavélica eficacia porque aseguraba la continuidad del sistema, dando una impresión de cambio: el nuevo presidente era más joven, encarnaba la figura del cambio y se identificaba con las nuevas generaciones. En realidad, era un heredero fiel y sometido que tenía que garantizar el mantenimiento de una llamada “dictadura perfecta”<sup>44</sup>.

El presidencialismo o la concentración del poder en el ejecutivo, y el corporativismo, constituyeron dos de las características más importantes del sistema político mexicano. La división de los poderes que establece la Constitución en su artículo 49<sup>45</sup> y el imperio de la ley, se vieron ensombrecidos por el poder arbitrario del presidente. Este último, centraba su legitimidad no sólo en la Constitución, ya que era titular del poder Ejecutivo, sino también en un sistema electoral de sufragio universal legitimador, y a partir del período cardenista en el famoso “dedazo”. Como bien lo demuestra Pablo González Casanova<sup>46</sup>, de 1929 a 1964 la separación de los poderes fue un principio olvidado por completo en el juego democrático que proponía la Constitución.

La proporción de votos de los partidos de oposición ilustra la evidente maquinaria fraudulenta del sistema electoral durante más de 50 años, la falta de un sistema de partidos y, en consecuencia, de un poder legislativo capaz de representar intereses en oposición al ejecutivo. Los sindicatos y uniones de trabajadores que aparecieron en la segunda mitad del siglo XX, en realidad nunca tuvieron una participación directa en los asuntos políticos. Mas aún, el artículo 123<sup>47</sup> constitucional, sobre el derecho de asociación, se puso en aplicación en pocas ocasiones en la primera mitad del siglo XX, y siempre fue a través de un control Estatal estratégico de organizaciones incorporadas y dependientes del poder ejecutivo. Dicho sistema es conocido como el corporativismo.

---

<sup>43</sup> PNR: Partido Nacional Revolucionario. Fue el primer partido posrevolucionario en el poder.

<sup>44</sup> Según la expresión del escritor Mario Vargas Llosa durante un debate televisivo en 1990. *"Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible"*.

<sup>45</sup> Artículo 49. Título tercero, capítulo I, De la división de Poderes Art.49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

<sup>46</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, ERA, México, 1965.

<sup>47</sup> Artículo 123- Apartado XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

El sistema corporativo a través de la estructura partidaria fue una fórmula institucional que permitió el control de la participación social, inhibiendo el desarrollo de organizaciones y prácticas políticas independientes y autónomas. Los diferentes sectores incorporados permitían la legitimación del régimen a través de una amplia base social. Este sistema, también permitió el control político de la esfera social, de las demandas y la acción colectiva durante varias décadas. Sin embargo, para la esfera social, fue una forma instituida capaz de sistematizar las demandas, ejercer presiones, modular las relaciones con el Estado, aunque fuera a través de mecanismos institucionales sometidos a las reglas y pautas de la política oficial.

Irving Berlín Villafaña<sup>48</sup> señala que durante el gobierno del PRI, el artículo 7<sup>49</sup> constitucional, se mantuvo vigente y se aplicó a individuos que reparten libelos (pequeños panfletos, librillos y escritos breves) por las calles y no a los grandes medios de comunicación. El autor aclara: *“Esto habla, evidentemente, de un poder judicial debilitado e incapaz de generar jurisprudencia en este sentido y de las injerencias que el presidencialismo omnipresente ha tenido en los otros ámbitos de poder de la República”*.

En la segunda mitad del Siglo XX, tanto en el ámbito “escritural” como en el televisivo, existió un control Estatal de las libertades de expresión de los medios de comunicación. El derrocamiento del monopolio informativo impuesto por Televisa durante décadas, nunca existió. Esta ilusión no sólo se hizo posible por la existencia de un pseudo-competidor fuerte (TV Azteca), con el que muchas veces compartió líneas editoriales, sino que la existencia de una nueva televisora daba la impresión de un monopolio acabado y el regreso de la credibilidad perdida por tantos años de unión corporativa con el PRI y los gobiernos emanados de él. Dicho corporativismos permitió el control mediático y la manipulación de la opinión pública, impidiendo la alternancia partidista y la transición democrática. Así pues, fue un Estado caracterizado por una censura manipulada y controlada desde el poder político, tergiversando los

---

<sup>48</sup> Berlín Villafaña, Irving, “Comunicación y poder en México: El imperio del desorden”, revista electrónica Razón y Palabra, N° 17, 2000. [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx)

<sup>49</sup> Artículo 7-Título primero, capítulo I, De las garantías individuales, Art. 7º,- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse como instrumento del delito.

mandamientos constitucionales de manera abierta a través de convenios corporativistas que permitieron el control de las voces disidentes y una relativa paz pública.

Irving B. Villafaña propone la idea de que en México existe un “doble juego de “libertad-censura” y de “abrir-cerrar” libertades. El período Cardenista, por ejemplo, mantuvo el juego de la libertad de expresión, apoyándose en un programa de educación, concientización y movilización social para grupos obreros, campesinos y trabajadores. Sin embargo, se fundamentó bajo el control irrestricto de los medios de comunicación y el monopolio informativo.

Carlos Ayala Corao<sup>50</sup> pone la libertad de expresión como uno de los problemas hemisféricos más importante en cuestión de derechos humanos. En efecto, es uno de los problemas democráticos más preocupantes en México y en América Latina, ya que por esta vía se transmiten u omiten las verdades y se mide la transparencia política. Sin libertad de expresión no puede existir democracia de ningún tipo, por ende, una sociedad cerrada a la información y a la libre expresión no está en condiciones adecuadas para preservar y/o profundizar su sistema democrático<sup>51</sup>.

Aunque el sector empresarial haya sido el único parcialmente excluido del sistema corporativista institucional, el sistema político presidencialista se cuidó de nunca dejarle una total autonomía. Al contrario, el Estado tuvo un alto nivel de intervención como regulador y gestor en los asuntos económicos.

La fusión entre Estado y economía fue una de las peculiaridades del gobierno mexicano. Sin embargo, en la teoría, los intereses tanto Estatales como empresariales nunca fueron muy divergentes. La industrialización y el desarrollo del capitalismo eran las líneas económicas a seguir. Por lo contrario, la realidad económica fue muy distinta. En vez de caracterizarse por un buen manejo y distribución económica, otra tradición propia del régimen mexicano era la repartición “inequitativa” de los beneficios y del crecimiento económico. Los sexenios subsiguientes a 1968 terminaron en la incertidumbre; el peso se devaluaba, la inflación subía y los capitales se escapaban. La política del PRI permitió por lo consiguiente, una relativa estabilidad política durante las

---

<sup>50</sup> Presidente en 1998 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), Profesor de Derecho Constitucional católica Andrés Bello. Universidad Central de Venezuela.

<sup>51</sup> Ayala Corao, Carlos, “El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”, *Contribuciones*, Publicación trimestral, Centro de Estudios sobre el Desarrollo latinoamericano, Año XV, octubre-diciembre, Argentina, 1998, p. 71-87.

primeras décadas del siglo XX; sin embargo, su estabilidad económica y social fue decayendo cada vez más a partir de los años setentas<sup>52</sup>.

En México, la industrialización sostenida por una política de “puertas abiertas” a las capitales extranjeros, se llevó a cabo hasta la llegada al poder Luís Echeverría (1970-1976), después de la huelga estudiantil de 1968. Este último, impulsó un programa en la educación en el que se aumento el gasto público, tuvo mayor tolerancia en cuanto a la crítica política y la libertad de expresión, y abrió ciertas vías para la participación ciudadana aunque muchas veces se convirtieran en estructuras *clientelistas* para la legitimación y estabilidad del poder gubernamental. Por ejemplo, durante el sexenio de Echeverría se modifica la Ley Orgánica Del Distrito Federal (LODDF<sup>53</sup>) creando nuevas instancias de participación como la junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana en el Distrito Federal. Instancias que sin lugar a duda fueron rebasadas y soslayadas por la continuidad del régimen presidencialista, corporativista y clientelar del gobierno federal hasta la reforma constitucional de 1993<sup>54</sup>, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF<sup>55</sup>) en 1995 y la reforma política del gobierno de la ciudad en 1996, a partir de las cuales se podría suponer una real consideración de la participación ciudadana en los asuntos políticos en la capital del país.

No obstante, durante el gobierno de Echeverría, se realizaron manejos financieros ineficientes, se multiplicaron los casos de corrupción y se formó una enorme deuda externa<sup>56</sup>. Mas tarde, la elección en 1982 del presidente Miguel de la Madrid, marcó un giro a la derecha con el cortejo de privatización, una política de austeridad y de rigor social. El presidente electo, inició la implantación del modelo neoliberal haciendo el llamado “ajuste estructural”, que permitió al presidente Carlos Salinas de Gortari irse de lleno con dicho modelo.

---

<sup>52</sup> Según Fernando Mota Martínez, el fracaso del Estado mexicano no solo es rotundo al nivel económico sino también al nivel político y educativo señalando que el impedimento de la libre expresión de estas tres esferas de la vida societal ha provocado su esterilidad productiva.

<sup>53</sup> LODDF: Ley Orgánica Del Distrito Federal. En ese momento, ya no existían los Territorios Federales.

<sup>54</sup> Artículo 73 constitucional donde se determinada el marco constitucional del D.F. Se crea un nuevo órgano de representación ciudadana con la Asamblea del D.F.

<sup>55</sup> LPCDF: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Ley que contempló la creación de Consejos ciudadanos y fue derogada un año más tarde.

<sup>56</sup> Video: Luís Echeverría, *los sexenios*, México siglo XX, 1998.

Las medidas lamadridistas lograron sus objetivos económicos, pero “no funcionaron” a nivel social. Los artículos 25<sup>57</sup> y 26<sup>58</sup> constitucionales no sólo centran su atención en la obligación del desarrollo económico, interpretado desde la esfera política como desarrollo macroeconómico (elevación del valor de la moneda, acumulación de capital de los grandes empresarios y políticos, convenios de libre mercado, entre otros) y no microeconómico (elevación de los salarios, baja de los costos de bienes básicos, un salario mínimo interprofesional creciente adecuado a las necesidades sociales, etcétera) sino también en el desarrollo social, cultural y político; lo que en dichas condiciones interpretativas no se pudo alcanzar. Las carencias y desigualdades sociales y culturales, la falta de respuestas y soluciones eficientes al nivel político, desataron un descontento social fuerte a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Lo anterior provocó respuestas sumamente violentas en contra de los movimientos sociales y engendró violaciones graves a la Constitución por parte del sistema gubernamental. El artículo 6<sup>59</sup> constitucional relativo al derecho a la libertad de expresión y la manifestación de las ideas es muy ambiguo, lo que facilitó los abusos políticos a través del uso de la fuerza armada. La expresión de las ideas incluye por definición la libertad de manifestación. En ese caso, la inconformidad, la reivindicación y la denuncia, pueden interpretarse como un ataque a la moral del Estado. Para la esfera gubernamental, tales expresiones perturban por lo general el orden público establecido y afectan casi siempre los derechos de tercero. El movimiento estudiantil de 1968 parece un caso único, no sólo por las transformaciones producidas en las relaciones entre la sociedad y el Estado, por su importancia en la creación de un contra-poder

---

<sup>57</sup> Artículo 25, Título primero, capítulo I, De las garantías individuales,- 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 y que, mediante, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

<sup>58</sup> Artículo 26, Título primero, capítulo I, De las garantías individuales,- El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

<sup>59</sup> Artículo 6, Título primero, capítulo I, De las garantías individuales,- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

factible en el ajedrez político, y por la fuerza e importancia socio-política que tuvo en su momento, sino también, por su experiencia sangrienta, violenta y reprimida.

El movimiento estudiantil se generó a raíz de la intervención de un grupo de granaderos en contra de grupos estudiantiles el 22 de julio de 1968. Más tarde, el movimiento contra las arbitrariedades policíacas y la sordera de las autoridades cobró fuerza y coherencia. El movimiento tomó un rumbo cada vez más político, social y en contra de las tendencias autoritarias de los últimos gobiernos. Este último, generó una respuesta armada el 2 de octubre, que dejó miles de desaparecidos, muertos y encarcelados. Fue el inicio de la llamada “guerra sucia”.

El movimiento estudiantil permitió asentar las bases de una nueva conciencia democrática y sus reivindicaciones sociales, políticas y democráticas tuvieron un alcance y una resonancia en diversos partidos y organizaciones sociales a partir de ese entonces. Tras evidenciar la falta de gobernabilidad política, la crisis de legitimidad institucional y el autoritarismo de Estado, diversos movimientos ciudadanos centraron sus esfuerzos en la exigibilidad y cumplimiento tanto de los derechos civiles, políticos y ciudadanos como de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se asumieron nuevas responsabilidades sociales y civiles por parte de la ciudadanía para su necesaria participación en el desarrollo democrático del país.

El mismo año se desató una insurgencia sindical de obreros de la industria textil en Tlaxcala, misma que se propagó en diversos estados de la república mexicana durante la década de los setentas. En la insurgencia sindical los obreros lucharon por la democratización de sus empresas en contra de sus dirigencias corporativas. Diversos movimientos sociales reivindicaron sus derechos e inconformidades con el sistema. El despertar de los movimientos sociales durante la década de los setentas y ochentas<sup>60</sup> es revelador de la necesaria transformación de los paradigmas democráticos institucionalizados y de un sistema de acción política que ineludiblemente tiene que readecuarse a nuevas coyunturas y presiones sociales y políticas. Asimismo, fueron años de transformaciones del sistema electorales.

---

<sup>60</sup> Es importante rescatar la diversidad de los movimientos sociales de estas dos décadas. Movimientos sociales: campesinos e indígenas. Movimientos de trabajadores: Obreros, trabajadores universitarios, trabajadores al servicio del Estado, bancarios. Movimientos urbanos populares. Movimientos gremiales: maestros, médicos, nucleares. Movimientos patronales. Movimientos estudiantiles. Movimientos juveniles, de mujeres, religiosos, ecologistas, municipales o regionales.

En 1973 se establece la Ley Federal Electoral, en 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y la reforma electoral de 1986. Si bien dichas reformas permitieron la apertura del espacio político para la representación y elección de las minorías, también proveyeron al partido hegemónico en el poder, herramientas legales para salvaguardar su supremacía, su mayoría en los sistemas de representación popular y su reproducción en el poder. Salvaguardar las mayorías priístas así como restablecer su estabilidad y credibilidad social fueron los dos objetivos más claros de las reformas político-electorales implementadas por el régimen del PRI. No obstante, en la década de los setentas y ochentas, la necesaria apertura de los espacios públicos y políticos permitió la institucionalización de nuevos actores sociales y partidos políticos para su participación en el desarrollo democrático del país.

La conjunción de nuevas ideas libertadoras permitió la creación de Frente Democrático Nacional (FDN)<sup>61</sup>, el cual estaba integrado por varias fuerzas políticas y sociales de izquierda. Cabe destacar que el FDN es el antecedente inmediato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que a partir de su fundación en mayo de 1989, fue uno de los partidos políticos de “izquierda” más importante de México aunque hoy en día haya perdido gran parte de su credibilidad. La creación de este partido impulsó no sólo un ajedrez político más amplio y la presencia de un contra-poder real, sino también concretos avances en el ámbito de la democracia electoral y participativa.

Un ejemplo de esto, fue la reorganización política del Distrito Federal. Antes designado por el presidente, el jefe de gobierno es ahora electo por lo ciudadanos. En una primera elección en 1997, fue Cuauhtémoc Cárdenas, líder del PRD, quien triunfó y se asumió como primer jefe de gobierno del D.F. Es de notar la coyuntura de 1994 (alzamiento zapatista, asesinato de Luís Donald Colosio, nombramiento de un nuevo

---

<sup>61</sup> Los partidos políticos que lo conformaron fueron: el Partido Mexicano Socialista (PMS), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y el Partido del Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional (PFCRN). Por otra parte, algunas de las organizaciones que lo integraron y que pertenecían a la llamada izquierda social eran: la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI), la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata. También estaban algunos agrupamientos de activistas políticos, como la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM), el Movimiento al Socialismo (MAS), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), entre otras.

candidato al que ni en el PRI despertaba entusiasmo; debilitamiento inusitado de la figura presidencial), para entender los cambios político-electorales que se desataron posteriormente.

La libertad de elección y la soberanía nacional parecen inseparables; el incumplimiento de uno afecta directamente e irreversiblemente al otro. La democracia de tipo electoral se vincula constitucionalmente a la representativa. En México la trasgresión de estas cláusulas parece formar parte de la vida política nacional cada seis años. Del famoso dedazo a la legitimidad internacional no trascurrieron más de cien años. Sin embargo, mientras al principio se sabía casi abiertamente de la manipulación de la representatividad y continuidad partidista, hoy en día el descaro no puede ser tan obvio, aunque para algunos lo sea. Esto es, la construcción de artimañas con los números, con los resultados, los apagones inexplicables, las estrategias partidistas injustas, desiguales para conseguir votos reales o no; tratados secretos con empresas privadas, el uso de los medios de comunicación y de la mercadotecnia de forma descontrolada, la manipulación de la opinión pública y una falsa apariencia democrática en el proceso electoral, resultan ser estrategias mucho más maliciosas y perversas, legitimadas por un sistema cuidadoso de mantenerse en el poder, y por un sistema internacional legitimador de procesos nacionales exteriores preocupados por garantizar sus beneficios y perspectivas neoliberales.

El proceso electoral del 6 de julio 1988 fue el más controvertido y refutado por los partidos de oposición y por la sociedad. Tras la caída del sistema de cómputo de las votaciones para presidente, Carlos Salinas de Gortari es proclamado presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El “misterioso” apagón del sistema de conteo de votos dio lugar a una dudosa victoria del partido hegemónico. Son varias las hipótesis para explicar tal acontecimiento, no obstante es imprescindible preguntarnos sobre la legalidad y legitimidad del proceso electoral de este año.

Lo anterior fue un punto de inflexión muy importante en el proceso de deterioro visible del sistema político e institucional mexicano, asimismo evidenció la crisis de las estructuras priístas y la incapacidad por defender el sufragio efectivo<sup>62</sup>. Además, el

---

<sup>62</sup> González Casanova, Pablo (Coord.), *Segundo Informe sobre la democracia: el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI, CIIH, UNAM, México, 1990.



gobierno Salinista siguió con las políticas de represión social, asesinatos “misteriosos”<sup>63</sup>, y no escapó de la crisis económica de fin de sexenio (el error de diciembre en 1994), que anuló de un golpe los resultados obtenidos en el área de las finanzas: en unos pocos días, el peso perdió 50 por ciento de su valor. Sin mencionar la corrupción a gran escala con la que este último se volvió multimillonario.

Durante los sexenios subsecuentes el respeto al sufragio y a los intereses del pueblo tampoco fueron una prioridad. Ernesto Zedillo Ponce de León fue incapaz de instaurar una relación contractual con el EZLN y la represión política fue una respuesta habitual<sup>64</sup>. La elección presidencial del 2006 envió el mismo mensaje que la de 1988. Las inconsistencias electorales habían; una vez más, deslegitimado no sólo el sufragio y el sistema electoral sino también la imagen y la función del Estado, poniendo en tela de juicio las instituciones gubernamentales y revelando la crisis de la democracia institucional.

Queda claro que los artículos 39<sup>65</sup> y 41 constitucionales, relativos a la soberanía del pueblo, fueron durante varias décadas sumidos en un total olvido. El sistema corporativista de cooptación de las esferas del mundo social, el casi-inexistente poder y espacio público legitimado de participación y expresión societal, la mano dura puesta sobre la expresión de la disidencia y la exclusión política de ciertas clases sociales, impedían la construcción institucional de fuerzas tanto sociales como políticas capaces de influir tanto en la toma de decisiones Estatales como en los procesos de cambio gubernamental o del Ejecutivo.

---

<sup>63</sup> Durante el sexenio de Salinas y más precisamente durante el conflicto armado consecuencia del levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en 1994, el gobierno federal bombardeó comunidades en la selva fueran o no del EZLN. Algunos asesinatos políticos del salinismo fueron: El Cardenal Posada Ocampo, Luis Donald Colosio candidato presidencial del PRI en 1994, José Francisco Ruíz Massieu secretario general del PRI y el ex magistrado Abraham Polo Uscanga.

<sup>64</sup> Durante el sexenio de Zedillo tuvieron lugar dos masacres que hasta la fecha quedaron impune. La masacre de Acteal en Chiapas y la de Aguas Blancas en Guerrero. De hecho, se tiene la fuerte sospecha de que los autores intelectuales eran funcionarios del gobierno.

<sup>65</sup> Los artículos constitucionales 39 y 41 asientan las bases de un Estado cuya soberanía reside en el pueblo mexicano, libres de modificar o alterar la forma de su gobierno mediante elecciones libre, auténticas y periódicas. Los partidos políticos tienen el deber de representar los intereses del pueblo y promover la participación ciudadana.

## 1.2. Entre esperanzas democráticas y autoritarismo burocrático: la apertura del espacio público legitimado

La crisis socio-política de 1968 es un punto de inflexión histórico que nos permite, en dicha coyuntura, replantear las relaciones entre el Estado y la sociedad. Si durante los primeros 50 años posrevolucionarios el mundo social había sido casi totalmente asimilado al juego político oficial, el movimiento estudiantil de finales de la década de los sesentas provoca un despertar de la clase social media, hasta aquel entonces confinada a una resignación contractual de corporación y cooptación y una cultura política de sumisión social y de dominación Estatal.

Por una parte, se cuestionó el funcionamiento de un Estado establecido y parcialmente legitimado y por otra, se postuló y obligó una apertura democrática de tipo participativa. Al nivel Estatal, la necesidad de sobrevivencia frente al desborde social resultó primero, en una represión feroz del ejército sobre los inconformes, y segundo, en un replanteamiento de las formas institucionales que regían al sistema gubernamental buscando nuevas orientaciones políticas. En el nivel social se buscó la separación entre el Estado y la sociedad para alcanzar la autonomía de las fuerzas del mundo social frente a las prerrogativas institucionales.

Como lo plantea Lucía Álvarez, algunos cambios sustantivos socio-políticos se hicieron sentir en la década posterior a la crisis de 1968.

*“1. El inicio de un proceso de apertura institucional. 2. La formación de nuevos actores. 3. La creación de un espacio público no estatal. 4. El desarrollo de un campo autónomo de participación de la sociedad. 5. La instauración de nuevas formas de relación Estado-sociedad”<sup>66</sup>.*

Las esperanzas de un desarrollo democrático de carácter participativo se hacían sentir con la aparición de nuevos actores sociales antes silenciados y desaparecidos en el ámbito formal pero ahora reunidos en fuerzas sociales. Los movimientos y organizaciones contestatarias incentivaron la conciencia de clase con la perspectiva del cambio estructural. Asimismo, alentaron la lucha por sus derechos que por años habían

---

<sup>66</sup> Álvarez, Lucía, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Plaza y Valdés, CEIICH, UNAM, México, 2007.

sido vulnerados por el gobierno central. Diversos actores y movimientos salieron en la escena pública: las luchas obreras, los movimientos estudiantiles, las guerrillas urbanas, las luchas campesinas, los movimientos indígenas municipales y urbanos, se movilizaron luchando por derechos no sólo económicos, sociales y culturales como son la tierra, la educación, la vivienda y el salario, sino también políticos y cívicos como son el voto, la autonomía social y la competitividad electora.

Recientemente, la exigibilidad, justicibilidad y cumplimiento de los derechos humanos, la protección de los grupos vulnerables y poblaciones marginadas ha sido la lucha de diversas organizaciones sociales y civiles (organizaciones feministas, ecologistas, de derechos humanos, entre otros). Las organizaciones sociales que durante tantos años habían sido manipuladas por el régimen corporativista del Estado mexicano, estaban empezando a cambiar, pasando de un tipo de cultura de resignación a un intento de identificación a una cultura de participación y autonomización de la sociedad civil ante el Estado. En realidad se estaba desarrollando la sociedad civil como fuerza política y contra-poder capaz de reivindicar sus descontentos o desilusiones sociales económicas y políticas y plantear alternativas viables para el desarrollo democrático del país.

Durante los años setentas no sólo se redefinieron la relación entre la sociedad y el Estado, sino también entre este último y la economía. La excesiva intervención del gobierno en los asuntos económicos, y el clima de liberalización política durante el gobierno de Luís Echeverría no fueron del total agrado para los grupos empresariales, quienes no sólo se desvincularon e independizaron del sistema de Estado, sino que también se organizaron<sup>67</sup> para poder ejercer presiones políticas, económicas y electorales. Las dificultades económicas, la mala repartición de la riqueza, la incapacidad para crear empleos al ritmo del crecimiento demográfico, no sólo fueron algunas causas del levantamiento estudiantil de 1968, sino que este último también reveló la “crisis de conciencia” y la “conciencia de la crisis”<sup>68</sup> que vivía el país desde la revolución mexicana.

---

<sup>67</sup> La creación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) permitió tener un solo y legitimado representante del mundo empresarial en el juego de toma de decisiones políticas.

<sup>68</sup> Meyer, Lorenzo, Cáp. VII “El último decenio: años de crisis, años de oportunidades”, en Daniel Cosío Villega (coord.), *Historia mínima de México*, Harla, El Colegio de México, 1983.

La represión Estatal de las fuerzas sociales organizadas en guerrillas o no, se hizo virulenta, sin embargo, la estrategia política de cooptación de la divergencias sociales tenía un carácter menos riesgoso para la estabilidad política del país. La aparente “apertura democrática” del gobierno de Luís Echeverría escondía en realidad un manejo sumamente cuidadoso e inteligente de la crisis de confianza tanto política como económica. Guardando en el fondo un esqueleto estratégico gubernamental similar al de las primeras décadas del PRI, el gobierno de Echeverría nunca soltó las riendas del manejo nacional, dando una impresión de apertura a la libertad de expresión<sup>69</sup>. No obstante, aún cuando la apertura democrática haya sido una construcción estratégica Estatal, permitió avances en la conquista de un espacio de acción autónoma.

Es relevante señalar que a partir de la década de los setentas se desarrolló en México un nuevo tipo de Estado enfocado en recuperar el control y el orden social, así como responder de manera autoritaria a la crisis institucional y de legitimidad política. Situación en la que México se encontró tras el movimiento de 1968. Para entender mejor el nuevo camino de dominación política el concepto de Estado Burocrático<sup>70</sup> Autoritario (BA) “caracterizante” de los patrones “modernos” de dominación autoritaria de O’Donnell, propone una nueva visión de la realidad política no solamente en algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, entre otros) sino también en varios países europeos.

La instalación del Estado BA es impulsada por las crisis económicas capitalistas que provocan la activación política del sector popular, niveles de amenaza social, de represión, golpes de Estado y la instalación de un nuevo sistema capitalista. Según O’Donnell, México es un caso particular en este proceso, ya que no sufre un golpe de Estado. Así pues, para este último, el Estado BA empezó con la profundización capitalista en los años 50, resultando una transformación suave (sin golpe de Estado)

---

<sup>69</sup> Cabe mencionar el caso de la expulsión de los directivos de Excelsior en 1976 al fin del sexenio de Echeverría que no fue más que un venenoso ataque a la libertad de expresión.

<sup>70</sup> Coincidimos con que el concepto de Estado Burocrático Autoritario de O’Donnell puede ser aplicable al nuevo camino de dominación política en México. Para más información ver O’Donnell, Guillermo. “Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado Burocrático-Autoritario”, Revista Mexicana De Sociología 39, No. 1, 1977, p. 9-59.

de un autoritarismo preexistente, a otro cuya relación con el capital global de dependencia<sup>71</sup> es mucho más marcada.

El estudio de la transición política en México permite entender mejor el carácter político del país tras la pérdida de su legitimidad y la puesta en tela de juicio de sus mecanismos institucionales. César Cansino<sup>72</sup> ofrece algunas pistas de reflexión que habría que considerar para establecer el contexto en el que se origina la apertura de espacio para la intermediación política. Se esbozará un primer intento analítico en cuanto a la transición política de un Estado autoritario a democrático, la crisis de Estado<sup>73</sup>, la liberalización política<sup>74</sup>, el pluralismo liberalizador<sup>75</sup> y la institucionalización de la liberalización<sup>76</sup>. Parece interesante plantear que la crisis de legitimidad política y social insertó a nuestro país en una transición política limitada por la institucionalización de la liberalización, aunque ésta también permitió la apertura de espacio para la participación de la sociedad civil en la esfera pública.

---

<sup>71</sup> Para entender la relación de dependencia al nivel económico entre los países desarrollados y los subdesarrollados o entre los centros y las periferias referirse a: Octavio, Rodríguez, *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1981 y Marini, Ruy Mauro, *Dialéctica de la Dependencia*. ERA, México, 1974.

<sup>72</sup> Cansino, César, *Construir la democracia, Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa, CIDE, México, 1995. Todas las definiciones incluidas a continuación no pretenden abarcar la extensa literatura sobre estos temas, sólo nos permite tener un punto de partida teórico.

<sup>73</sup> *Íbidem.*, p.18, "La transición política tiene como antecedente una crisis del régimen. La crisis es un estado inestable, puesto en evidencia por la existencia de equilibrio entre: demandas políticas, apoyos, procesos decisionales y *outputs* o respuestas a nivel de la relación estructuras de autoridad-comunidad política. El equilibrio entre esos factores se rompe cuando los múltiples conflictos existentes en la sociedad civil y que se transfieren a las estructuras políticas a través de diversos actores no logran ser conciliados en el nivel de las coaliciones dominantes y fundadoras del régimen propiciando su fractura."

<sup>74</sup> *Íbidem.*, p.20, "De acuerdo con G.O'Donnell y P.Schmitter, un proceso de liberalización es el que hace efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros".

<sup>75</sup> *Íbidem.*, p.22-23, "Por pluralismo liberalizado entendemos aquel pluralismo organizativo-relativo y medianamente consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. El pluralismo liberalizado siempre será limitado; es decir, el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. Para Robert Dahl, el pluralismo es una condición de las poliarquías (término con el que este autor define a las democracias modernas caracterizadas por la presencia de pluralismo y competencia) y tiene que ver con la existencia de una pluralidad de organizaciones independientes y autónomas."

<sup>76</sup> *Íbidem.*, p.23-24, César Cansino atribuye la definición de la institucionalización de la liberalización al caso específico mexicano, en donde el desequilibrio del régimen no ha sido del todo eficiente para que este se haya encontrado en una situación de inestabilidad contundente. La institucionalización bloquea la transición en una fase intermedia y limitada.

En la década de los setentas y ochentas, el proceso de democratización<sup>77</sup> iniciado en México a raíz de la apertura del espacio público y la liberalización de la política, se ha visto estratégicamente frenado por un proceso de asentamiento institucional de los logros democráticos, interrumpiendo de esta forma la transición a la democracia y asentando de nuevo la estabilidad política, las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales. Lejos de haber recobrado su legitimidad, el sistema Estatal estaba solamente retardando su derrocamiento. El proceso de liberalización política había dejado secuelas positivas en la esfera social, rearticulando fuerzas, recursos políticos y en general reglas políticas existentes. Como bien lo dice Cansino, no habría que subestimar las fuerzas sociales en el proceso de democratización. Es de notar que, aunque institucionalizados, los avances en materia de pluralismo liberalizador intentaban forcejear políticamente para llevar, ahora sí, la democratización de sus instituciones y de sus espacios públicos. No obstante, las burocracias privadas tomarían, poco a poco, el control en la toma de decisiones del poder político, reorganizando la lucha de intereses y los poderes en lucha. Si bien parece que el proceso de liberalización política en el país sigue su curso, se enfrenta a un enemigo que traspasa las fronteras de su propio alcance. Además, no entró, cuando era posible, en un proceso de democratización, y hoy en día el nuevo ajedrez globalizado impide drásticamente esta nueva transición.

Es importante destacar que la entrada al modelo de economía neoliberal (considerando que desde los años setentas ya se preparaba dicho cambio) corresponde en mayor o menor medida al proceso de liberalización política. Si bien es imprescindible considerar que durante aquella década se vislumbraron los maleficios de la liberalización del mercado, también permitió cierta liberalización cultural, política y social.

La apertura del espacio público al mundo extra-institucional desde la década de los setentas, se reveló en varios niveles y ámbitos. Fue una apertura mental tanto en lo político como en lo social. La cultura política hasta ahora manipulada y conducida por el

---

<sup>77</sup> *Ibidem.*, p.20, Para G.O'Donnell y P.Schmitter la democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o bien extendidos para incluir personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o bien extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana.

Estado institucionalizado, empieza a sufrir una mutación, en la que desde lo social se presiona y obliga a la apertura de espacios de libertades legitimadas por el sistema institucional: políticas (competitividad partidista y liberalización del espacio político para los contrapoderes) y de expresión (espacios de inauguración para la libertad de prensa, espacios públicos de expresión y participación popular). Desde lo social se inicia la concientización de la manipulación gubernamental sobre la acción social, y se emprende la búsqueda de la autonomización de las organizaciones civiles, la reivindicación de algunos grupos sociales, étnicos, guerrilleros, campesinos y empresariales, creando conciencia en el poder social.

La apertura democrática de los años posteriores a 1968 tiene que ser relativizada, ya que el tipo de Estado con el que los mexicanos han convivido durante 50 años, no ha sufrido transformaciones de fondo y sólo se preocupa por perdurar en el poder, usando estrategias de control social cada vez más perversas pero eficaces políticamente. La esencia Estatal y los principios gubernamentales no sufrieron una alteración significativa, y por lo tanto habría que pensar si, en el fondo, la caracterización del Estado mexicano no ha sido fundamentalmente la misma (o solamente mutada y paulatinamente transformada, respondiendo al contexto capitalista y luego neoliberal de perversa manipulación ideológica, económica y política), de la época posrevolucionaria hasta nuestros días. A pesar de esto, es fundamental recordar que durante la segunda mitad del siglo XX y XXI diferentes cambios estructurales tuvieron lugar. No sólo se hicieron diversas reformas electorales, se abrió a un sistema de partidos y se permitió la alternancia partidista, sino que también se crearon diversas asociaciones civiles, ONGs y organizaciones sociales reunidas en redes asociativas. Así pues, el panorama político de nuestros tiempos no deja de enfrentarse a nuevos actores sociales: las organizaciones de la sociedad civil.

## **2. La aparición de nuevos actores sociales en la escena política**

### **2.1. La creación de la sociedad civil en México**

La construcción de una sociedad civil organizada, autónoma e independiente es relativamente reciente en México. Es más, las organizaciones de la sociedad civil

siguen creando nuevas estructuras, redes y espacios públicos de participación social. En este sentido el desarrollo de la sociedad civil es un proceso continuo de apertura e incidencia mayor en los procesos de desarrollo social y democrático del país. Sin duda, la creación de la sociedad civil como esfera de participación social autónoma suele encontrar sus raíces en los innumerables movimientos sociales, activismos y luchas ciudadanas originadas en las ineficiencias e inacciones de los sistemas político-institucionales a lo largo de la historia.

El concepto de sociedad civil en México aparece en los años ochentas fruto del conjunto de las luchas por el cumplimiento de los derechos y luchas por el desarrollo democrático del país. En aquellos años, la aparición de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), enfocadas en la defensa de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de los ciudadanos mexicanos y poblaciones vulnerables, estableció un terreno social propicio al desarrollo de nuevos actores sociales colectivos. Hoy en día, se les conoce como organizaciones de la sociedad civil ya que se han convertido en un conjunto de actores dentro del panorama democrático del país.

Es oportuno preguntarse cómo se han mantenido y fortalecido las organizaciones no gubernamentales dentro del panorama estructural autoritario del Estado mexicano. Primero, es importante destacar que las organizaciones no parecían constituir un riesgo importante para las estructuras corporativas y dominantes del país. Es más, algunos sectores asociativos iniciaron sus acciones dentro de las redes corporativas del sistema político. A su vez, sus enfoques y objetivos no parecían conformar una molestia mayor para la estabilidad del partido hegemónico. En efecto, los movimientos asociativos se enfocaron en los derechos de las mujeres, los derechos medioambientales y la promoción del desarrollo local y comunitario. Segundo, el movimiento de 1968 constituyó un parteaguas dentro de la estructura monolítica del partido en el poder, obligando la apertura y competencia partidista en las estructuras Estatales y la descentralización de las estructuras institucionales. Paralelamente las organizaciones del sector social y civil fueron alcanzando y adquiriendo espacios públicos de participación legitimados. Estos espacios también fueron permitidos siempre y cuando permitieran el rescate de la legitimidad político-institucional. Tercero, las presiones y



fuerzas asociativas internacionales también permitieron una relativa conformidad política ante las organizaciones asociativas en el país. La conjunción de estos factores permitió la aparición y relativa tolerancia de los actores sociales y civiles dentro de los marcos del sistema político mexicano.

Desde el movimiento estudiantil de 1968, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha ido tomando cada vez más fuerza política en la toma de decisiones del Estado, luchando por sus convicciones, proponiendo nuevos cambios constitucionales y articulando redes de participación para la exigibilidad, justiciabilidad, y cumplimiento de los derechos humanos. Este movimiento ha trascendido las coyunturas de su época. Ha sido el parteaguas de diversos movimientos sociales e intelectuales que a su vez han estimulado cambios políticos y culturales. Además, ha revelado tanto la conciencia de la represión como la represión de la conciencia. La conciencia colectiva alumbró y fue víctima de los innumerables hechos represivos, corruptos y autoritarios del Estado mexicano a su vez que revelaron las incapacidades del sistema político por llevar al país en el camino del desarrollo democrático.

Como lo menciona Cesar Cansino<sup>78</sup> la crisis de régimen político evidenciada por la incapacidad conciliadora y consensual del Estado frente a las demandas social sería el punto de inflexión para el proceso de transición política. La necesidad de un nuevo camino de desarrollo democrático, social y económico mostraba sus inicios. En años posteriores no sólo se establecieron nuevos movimientos armados revolucionarios en contra del poder político sino también nuevas organizaciones sociales y civiles pacíficas enfocadas en denunciar y exigir el cumplimiento de los derechos humanos. A nivel político, con la reforma de 1977, se abrieron vías alternas para la inclusión de nuevos partidos políticos en el sistema partidista. En el caso de la ciudad de México, en 1986 se gestionó la reforma política del gobierno del Distrito Federal y en 1988 se creó la ARDF (Asamblea de Representantes del Distrito Federal) con las cuales se le restituyó a los habitantes de la ciudad el derecho a elegir a sus representantes. Pero fue hasta 1997 cuando los defenidos comenzaron a elegir a sus gobernantes.

La década de los ochentas es considerada como de revitalización de la participación ciudadana con diferentes movilizaciones urbanas tales como el

---

<sup>78</sup> Cansino César, *op.cit.*

Movimiento Urbano popular o la Coordinadora Única de Damnificados. El conjunto de movimientos sociales y civiles emanados tras una liberalización controlada de las estructuras gubernamentales, conformarían, no sin dificultad, una nueva alternativa de desarrollo democrático. La sociedad civil organizada, autónoma e independiente frente a los tentáculos corporativistas y de cooptación del Estado mexicano se estaba instituyendo como nuevo actor del desarrollo democrático del país. Las estructuras de oportunidades políticas abrieron el juego consensual entre gobierno y sociedad, sin embargo, las secuelas de un tipo de Estado cuyo ejercicio del poder fue altamente centralizado y fuertemente autoritario, sigue invadiendo la cultura política en México.

## **2.2. Aparición de la sociedad civil como “co-actor” del desarrollo democrático del país**

La sociedad civil en México se insertó recientemente en los esquemas de análisis académicos y el pensamiento colectivo. De igual forma, su aparición como “co-actor” del desarrollo democrático en el país está en los debates actuales. La participación de la sociedad civil en el análisis de alternativas y toma de decisiones en los espacios públicos parece conformar una nueva alternativa de desarrollo democrático.

A nivel nacional e internacional diversos organismos han orientado sus esperanzas en la participación de la sociedad civil en la construcción de las vías para el desarrollo democrático y la gobernabilidad democrática en la región. En la declaración de la XII Cumbre Iberoamericana en el artículo 3<sup>79</sup> señala:

*“Art. 3: En el común propósito de fortalecer el sistema democrático y así asegurar la gobernabilidad democrática, reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de Derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana y la justicia social. Al mismo tiempo destacamos la importancia de aquellas instituciones que aseguran la transparencia y eficacia en el ejercicio de la acción gubernamental, de los partidos políticos, las agrupaciones y otras entidades representativas de la sociedad civil, así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública”.*

---

<sup>79</sup> Declaración de Bávaro, República Dominicana, XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 15 y 16 de noviembre, 2002 Bávaro, República Dominicana.

Para el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrática, el concepto de desarrollo democrático incluye necesariamente a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones consensuadas entre el Estado y los actores de la sociedad civil. Sobre este último el organismo señala:

*“El desarrollo democrático considera que la democracia engloba a la vez, los aspectos normativos o institucionales del proceso de gobernabilidad y la praxis social, así como la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de las prioridades y de las orientaciones que guían las políticas gubernamentales. Por desarrollo, entendemos un proceso político de toma de decisiones, tanto por el Estado como por los actores de la sociedad civil, que conduce a una movilización efectiva de los recursos económicos, sociales y culturales en favor de un proceso equitativo de creación y de distribución socialmente negociadas de la riqueza y del poder, proceso que busca respetar el registro completo de los derechos humanos. El ser humano es el sujeto central del desarrollo”<sup>80</sup>.*

El papel de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática del país sugiere una participación compartida o de “coparticipación” en el funcionamiento de las estructuras institucionales. La gobernabilidad democrática de un país es imprescindible para hablar de desarrollo democrático. También en esto la sociedad civil ocupa una función central. Es interesante diferenciar el concepto de “gobernanza” con el de “gobernabilidad” ya que en cada uno la sociedad civil parece ocupar una función distinta.

En el caso del concepto de “gobernabilidad” del inglés *governability* nos referimos estrictamente a los marcos político-institucionales en los que, desde el propio Estado, se maneja y lleva a cabo la eficacia del ejercicio de la autoridad y del orden social. En este caso, la sociedad civil parece contribuir al rescate de la legitimidad institucional del aparato de gobierno. La sociedad civil es incluida en los procesos de gobierno y en la resolución de los conflictos para legitimar las acciones del gobierno y permitir la estabilidad gubernamental e institucional. No obstante, la capacidad del gobierno para impulsar el desarrollo social, económico y político tanto como la capacidad de la sociedad civil para crear redes asociativas y colectivas de solidaridad y

---

<sup>80</sup> Véase [www.ichrdd.ca](http://www.ichrdd.ca)

bienestar parecen ser excluidas de esta definición. De hecho la propia Organización de Estados Americanos (OEA) parece adoptar la definición político-institucional de la gobernabilidad democrática, centrando sus prerrogativas en el fortalecimiento de la legitimidad y credibilidad política:

*“el fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de las demandas de los ciudadanos en una democracia representativa es esencial para el funcionamiento del sistema político democrático. El firme propósito de promover la plena participación de la ciudadanía en el sistema político, para aumentar la credibilidad y confianza ciudadanas en las instituciones democráticas, incluyendo el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil”<sup>81</sup>.*

Por otro lado, la “gobernanza” del inglés *governance* se define según Joan Prats Catalá<sup>82</sup> como:

*“la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes”.*

En esta definición la sociedad civil es considerada como “co-actor” en los procesos decisorios. En esta concepción la acción o ejercicio del gobierno se mide por su capacidad para impulsar el desarrollo económico, social e institucional conciliando las perspectivas del Estado, del mercado y de la sociedad civil. También para Osborne y Gaebler el concepto de “gobernanza” se refiere a:

*“un proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad”<sup>83</sup>*

En este caso nos referimos a la capacidad del gobierno para proponer mejores o peores soluciones a las problemáticas y necesidades de la sociedad en conjunto con la sociedad civil. Bajo estas premisas la sociedad civil también constituye un actor propositivo y analítico en los procesos deliberativos. Es importante destacar que para

---

<sup>81</sup> 33ª Asamblea de la Organización de los Estados Americanos- junio de 2003- Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas.

<sup>82</sup> Prats Catalá, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico”, documento publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo, N°10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 2001.

<sup>83</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventando el Gobierno: como el espíritu emprendedor transforma el sector público*, Paidós, 1992.

nuestra investigación nos parece certera esta nueva visión de la gobernabilidad como “gobernanza” ya que enfoca a la sociedad civil como parte del desarrollo democrático. Lo anterior es la creación de nuevas vías de desarrollo consensuales para la resolución de las problemáticas sociales, económicas, culturales y ambientales en México.

Desde la década de los setentas y ochentas en México, la sociedad civil ha ido construyendo desde sus propios espacios, nuevas formas asociativas, redes organizacionales nacionales e internacionales y estructuras de solidaridad. Han demostrado que las relaciones horizontales (por oposición a las estructuras verticales del sistema institucional) también son funcionales y necesarias para el logro del consenso. La participación de la sociedad civil como “co-actor” del desarrollo democrático del país se plantea hoy en día como una necesidad tanto gubernamental como social. En México, los ejemplos logrados escasean. Tanto las instituciones gubernamentales como la sociedad civil son primerizas e inexpertas en este terreno, no obstante los espacios para el ejercicio de democracia participativa, como podrían ser las políticas públicas a través de ejercicios de planeación participativa, parecen terrenos fértiles para el logro de la gobernabilidad y “gobernanza” del país.

### **3. Nuevos espacios de participación para la sociedad civil en México**

#### **3.1. La democracia participativa como alternativa democrática**

La propia sociedad civil debe ser considerada como un espacio de participación social en México. No obstante, es importante destacar que las organizaciones de la sociedad civil se han caracterizado por crear, desde perspectivas diferentes, espacios de participación ciudadana complementarios.

Primero, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) – recientemente llamadas Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) – cuya aparición en la escena pública se ubica en los años ochentas. Estas organizaciones han demandado los

espacios para su participación e inclusión en las políticas públicas, promoviendo los intereses y necesidades de los ciudadanos. Como lo menciona Clara Jusidman<sup>84</sup>:

*“Este primer grupo de organizaciones acepta y promueve la responsabilidad social del Estado, plantea la necesidad de cambios en las intervenciones políticas, económicas, sociales y culturales para alcanzar la equidad y justicia social y demanda la posibilidad de participar en el diseño y surgimiento de las políticas públicas”.*

Estas organizaciones plantean agendas públicas y nuevas formas asociativas y de discusión socio-política que redefinen la función y carácter mismo de la sociedad.

Segundo, las organizaciones de tipo filantrópicas o asistenciales que centran sus actividades en la caridad y el sentido de solidaridad. Generalmente provienen de experiencias religiosas o empresariales que han funcionalizado su responsabilidad social. Políticamente han sido mejor aceptadas ya que su intervención se limita a la prestación de servicios a grupos vulnerables. Lo que de alguna forma ha legitimado la falta de responsabilidad o traslado de las responsabilidades del Estado en manos de aquellas organizaciones. No obstante han incentivado un modelo diferente de participación ciudadana en mecanismos asociativos y han creado, desde sus espacios, formas y espacios para la participación de la sociedad civil.

Es importante subrayar que si bien estas dos formas asociativas parecen tomar caminos separados, en algunos casos también se han encontrado y entremezclado. Es el caso de las organizaciones de la sociedad civil creadas con una visión esencialmente filantrópica y asistencial y que por razones coyunturales y de oportunidades políticas también se han insertado en la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estas organizaciones se han enfocado, desde una doble perspectiva, tanto en la asistencia y la urgencia social como en la lucha de las organizaciones sociales y civiles para su inclusión en la toma de decisiones políticas. Es el caso del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. y de “Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios” Equipo Pueblo, A.C., dos organizaciones de la sociedad civil centrales en el desarrollo del estudio de caso de

---

<sup>84</sup> Jusidman, Clara, « La sociedad civil organizada como espacio de participación ciudadana », en *México: Hacia una reforma integral del Estado. Propuestas y Alternativa*, Mesa redonda del día 24 de junio de 2004, México, D.F., p. 245-250.

nuestra investigación. Es relevante señalar que estas dos organizaciones se encuentran ubicadas en el Distrito Federal – aunque sus áreas de influencias sean más extensas –, por lo tanto, es imprescindible para nuestro estudio formular algunas consideraciones particulares a la ciudad de México.

La ciudad de México ofrece características y cambios estructurales que suelen encontrarse en otras grandes ciudades del mundo y particularmente en América Latina. Alicia Ziccardi<sup>85</sup> propone cuatro procesos en el que hoy en día se enmarcan las grandes ciudades. 1. Los procesos de globalización de la economía que provocaron la desindustrialización y el crecimiento de las actividades del sector terciario en las ciudades (banca, turismo, salud, educación, entre otros). 2. La reforma del Estado de bienestar, transfiriendo responsabilidad tanto a los gobiernos locales como a la sociedad. 3. La revolución informacional que ha otorgado a las ciudades el papel de la transmisión de una cultura globalizada. 4. La profundización de los procesos de democratización del sistema político en los que las ciudades y particularmente las capitales fueron tomados como escenarios privilegiados. En este sentido, el cambio de estructuras políticas, la aparición de nuevos partidos políticos, un sector social expectante y cada vez mejor organizado, son sólo algunas consideraciones que nos permiten explicar la nueva relación y participación de la sociedad civil en el desarrollo democrático de la ciudad de México.

Durante décadas la relación entre la ciudadanía organizada y el Estado ha sido de enfrentamiento y rechazo. Algunas otras organizaciones han mantenido una relación corporativa y clientelar con el poder político central y los poderes locales. Recientemente esta situación ha transitado por un estado de creación de instancias institucionales para la participación social en los gobiernos locales. No obstante, estas estrategias gubernamentales no han permitido más que legitimar las decisiones e iniciativas del sistema político, sin ofrecer un real protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas de desarrollo urbano. En el Distrito Federal, a partir de la década de los noventa, tanto por parte del gobierno local como de la sociedad civil organizada se ha impulsado la cultura de la negociación, el debate plural,

---

<sup>85</sup> Ziccardi, Alicia (coord.), “La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática”, en Muñoz, Humberto (coord.), *La Sociedad Mexicana frente al Tercer Milenio*, UNAM, México, 1999.

la toma de decisiones consensuadas y la participación social en la construcción de políticas de desarrollo y planeación urbana.

A trece años de la alternancia política en el Distrito Federal<sup>86</sup>, es importante recordar cuáles han sido las transformaciones en las relaciones entre el sistema gubernamental y la sociedad civil organizada. Esto permite no sólo entender cómo se han creado mayores espacios para la participación ciudadana sino también cuáles son sus limitantes, alcances y áreas de oportunidades.

Tras décadas de tutela del gobierno federal sobre los jefes del departamento del Distrito Federal, el nuevo partido establecido en la ciudad tuvo que enfrentar varias situaciones y plantearse diversos retos para el establecimiento de la gobernabilidad democrática. La recuperación de la confianza en las instituciones gubernamentales de la ciudad pasó por dos tareas importantes para el gobierno de la alternancia. Primero, impulsar un gobierno basado en la responsabilidad, compromiso y eficiencia. Segundo, el establecimiento de nuevas relaciones entre lo político y lo social a través del establecimiento de políticas de participación ciudadana. Una de las estrategias a seguir fue la creación de mecanismo de gestión de las demandas ciudadanas. Otra fue la promoción de políticas de participación y concertación plural entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

El reto era grande, se trataba de construir un nuevo proyecto social y político que pudiese quebrantar las experiencias y estructuras autoritarias, partiendo de herencias y escenarios impuestos por el sistema anterior mismo. Para lograr instrumentar jurídicamente y modificar políticamente las relaciones entre el gobierno y la sociedad, fue necesario enfrentarse a los fantasmas y secuelas de un sistema de partido hegemónico y de un presidencialismo absoluto que durante décadas sentaron prácticas

---

<sup>86</sup> Tras la reforma electoral de 1996 en México, se establecieron nuevos parámetros para el ejercicio del sistema electoral en el Distrito Federal (artículo 122 constitucional). El 6 de julio de 1997, los capitalinos pudieron disfrutar, por primera vez desde 1928, del pleno ejercicio de sus derechos políticos mediante la elección libre y directa de su jefe de gobierno. Dando lugar a la alternancia política con la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Posteriormente en el año 2000 entraría en vigor una nueva reforma al artículo 122 constitucional estableciendo, de igual forma, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal para la elección de sus representantes a nivel delegacional. Anteriormente, en el año de 1997, se crearon los llamados órganos de representación vecinal que quedarían asentados y legislados en la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal en 1998. Uno de los planteamientos más importantes de aquella ley sería la formulación de los lineamientos para la elección de los comités vecinal.



autoritarias, corporativistas y clientelares basadas en corrupción, manejos discrecionales de los asuntos públicos y manipulación generalizada<sup>87</sup>. Es más, el gobierno del Distrito Federal se enfrentó a la resistencia del partido oficial priista que todavía mantenía el poder a nivel federal y en la mayoría de los estados de la república. De hecho, las situaciones tanto política como financiera del gobierno entrante constituyeron algunas limitantes para el nuevo proyecto de democratización en la ciudad<sup>88</sup>.

Algunos de los planteamientos y retos del nuevo gobierno perredista se encuentran enunciadas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000<sup>89</sup> en el que se plantean algunas líneas de acción<sup>90</sup> centradas en la construcción de una ciudad para todos y todas, democrática, incluyente y participativa. Para aquello también fue necesario impulsar cambios a nivel normativo, legislativo y de interlocución con la ciudadanía, que para ese entonces ya conforma un amplio sector social organizado. La construcción de una nueva interrelación entre el nuevo gobierno y la sociedad civil organizada conformaba un reto y una necesidad institucional para la instauración de la gobernabilidad en la ciudad. La consulta y colaboración de las organizaciones sociales y civiles en la elaboración de políticas públicas se planteó como uno de los nuevos ejes rectores en la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno. Para el logro de aquel programa se suscitó e incentivó la apertura de nuevos espacios para la interlocución, participación y toma de decisiones del sector asociativo en políticas sociales que -por lo anterior- tomaban un carácter público.

El proceso de apertura de espacios públicos de participación social para la planeación participativa en la ciudad de México se constituyó, en parte, con base en algunas experiencias participativas anteriores sobre las cuales se alentaron nuevos espacios de interlocución, mediación, vigilancia, seguimiento, supervisión y colaboración entre la sociedad civil organizada y las instancias gubernamentales. En un

---

<sup>87</sup> Álvarez, Lucía y Sánchez Mejorada, Cristina, "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000", en Olvera, Alberto (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE/UV, México, 2003, p. 205-283.

<sup>88</sup> Álvarez, Lucía, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004.

<sup>89</sup> Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, México D.F. 1998.

<sup>90</sup> El documento plantea 3 ejes importantes: 1. La transformación de la gestión gubernamental, 2. La responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, 3. La gobernabilidad.

principio, las organizaciones asociativas y particularmente Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) fueron las que participaron en este nuevo camino de coparticipación democrática<sup>91</sup>, en el que posteriormente se fueron incorporando organizaciones civiles y movimientos sociales de diversas índoles. Si bien la participación de la sociedad civil organizada en este nuevo esquema resultó ser esencialmente consultiva, permitió la apertura y creación de nuevos espacios públicos para su participación en la toma de decisiones. Actualmente, los actores sociales han exigido su participación en los procesos de planeación y construcción de políticas públicas para el desarrollo urbano. En ocasiones, no sólo han superado las limitantes del esquema consultivo, sino también han creado, desde sus espacios, nuevas áreas de oportunidades para la expresión de la disidencia, el debate, el análisis, el planteamiento de diagnósticos, la construcción de propuestas alternativas y mecanismos de seguimiento y vigilancia de las políticas y acciones gubernamentales. La planeación participativa en el Distrito Federal mantiene, hoy en día, un carácter novedoso ya que ha orientado su objetivo en un proceso de carácter decisorio y no sólo consultivo. Es decir, la búsqueda de la participación de las organizaciones sociales y civiles en los procesos de toma de decisiones plurales, en el seno de los espacios de interlocución en políticas públicas, constituye el nuevo reto del esquema de planeación participativa.

### **3.2. Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones plurales**

La participación de las organizaciones sociales y civiles en la toma de decisiones plurales en políticas públicas es considerada como una nueva necesidad para el desarrollo democrático del país. Si bien esta colaboración no puede considerarse como un fin último dentro del esquema de planeación y participación, sí permite la inserción plural de las preocupaciones y propuestas de los grupos vulnerables y poblaciones marginadas en las agendas, programas y planes de desarrollo urbano y rural.

---

<sup>91</sup> Es de resaltar que las primeras organizaciones civiles en integrarse a este nuevo esquema participativo fueron de carácter esencialmente asistenciales, de defensa de los derechos sociales y político-institucionales, y organismo para el fomento del desarrollo social y medioambiental.

Como lo plantea Cansino<sup>92</sup>, después de la alternancia política se plantearon varias teorías para entender en qué fase del proceso de democratización se encuentra hoy en día México. Algunos plantean una coyuntura de “normalización de la democracia” o de “consolidación democrática”. Esto significa que el postulado anterior considera que México ya constituía un país democrático. Otros proponen que estamos en una etapa de transición, y finalmente la última propuesta sostiene que sí hubo cambio de gobierno o de partido pero no de régimen. A nivel nacional todo parece indicar que el gobierno de la alternancia ha seguido y potencializado las prácticas autoritarias del régimen político anterior<sup>93</sup>. No obstante, en el caso del Distrito Federal se observa una realidad en la que, en cierta medida, se ha tolerado e incentivado la interlocución entre la sociedad y el gobierno. Parece claro que no se trata, hoy en día, de consolidación o normalización democrática en la ciudad de México, sino de creación novedosa e iniciativas innovadoras para la construcción de una ciudadanía participativa que durante décadas había sido silenciada, cohibida y cooptada por el poder central.

En el terreno de la democracia participativa, los avances son visibles y existen diversos casos exitosos de coparticipación en los que la sociedad civil organizada y los diferentes niveles de gobierno pudieron alcanzar decisiones consensuadas para el bienestar colectivo y el desarrollo social. De hecho, no sólo las estrategias de interlocución, apertura de espacios públicos y participación plural entre la sociedad civil y el gobierno parecen estar modificando los modelos de desarrollo democrático en la ciudad. También las propias estrategias y espacios de participación social, interlocución y toma de decisiones plurales al interior de las redes asociativas y de solidaridad social, han elaborado nuevas alternativas para la creación de modelos diferenciados de desarrollo democrático en la ciudad. Aquella participación se enmarca en la búsqueda de la “gobernanza” democrática de la ciudad en la que la sociedad civil ha creado estrategias socio-institucionales de interlocución interna permitiendo un desarrollo democrático basado en la toma de decisiones consensuadas y plurales.

---

<sup>92</sup> Cansino, César, *El desafío democrático, la transición del Estado en el México postautoritario*, CEPACOM, México, 2004.

<sup>93</sup> En el año 2000, ocurrió la tan esperada alternancia política a nivel federal, no obstante el autoritarismo de Estado, la corrupción, la falta de transparencia de las instituciones públicas, la desinformación, la manipulación, la falta de impartición de justicia y la impunidad política siguieron siendo prácticas Estatales que, hasta la fecha, no han encontrado salida.

La fase “consultiva” parece haber integrado la lógica de las estrategias de planeación participativa. La fase “decisoria” encuentra caminos certeros en los que las organizaciones sociales y civiles han obtenido grandes logros (nuestro estudio de caso refiere esencialmente a estas primeras fases). Falta por incentivar la apertura de espacios públicos, jurídicos y sociales para legitimar y normar la participación de la sociedad civil en el “seguimiento y evaluación” de las políticas públicas de desarrollo urbano.

## **Conclusiones**

El autoritarismo Estatal, el presidencialismo, el corporativismo, la cooptación, la no separación de los poderes federales, un régimen de partido hegemónico, la manipulación electoral, la desinformación y censura mediática, la inexistencia de espacios públicos legitimados políticamente, la libertad de expresión controlada, la inequidad social y económica, la represión armada, son sólo algunas de las características del Estado mexicano durante el siglo XX. Es importante destacar que dichas prácticas permiten enfatizar la personalidad del sistema de gobierno para entender sus mañas y estrategias, sus enfoques y prioridades. Si bien, es importante resaltar que sus características han sufrido alteraciones también han salvaguardado grandes principios. Las secuelas de un régimen presidencialista, corporativista, represor, controlador y trasgresor habitan todavía las prácticas políticas en el país.

La aparición de nuevos actores sociales y la liberalización política obliga la consideración de nuevas variables que, si bien no anulan los paradigmas anteriores, sí permiten matizar y reformular dichas primicias. A partir de la década de los setentas, las nuevas herramientas institucionales (reformas político-electorales, separación de los poderes, competencia y alternancia partidista); sociales (organizaciones de la sociedad civil, movimientos asociativos, redes de solidaridad, agrupaciones ciudadanas) como internacionales (organismos de observancia y denuncia) permiten ofrecer un contrapeso trascendental en la lucha por la exigibilidad y justicibilidad de los derechos ciudadanos, a la vez que favorecen el respeto y las respuestas a sus problemáticas.

La crisis institucional del Estado, así como su falta de legitimidad y gobernabilidad democrática, han encendido las controversias y generado el crecimiento de las propuestas alternativas. Las organizaciones sociales y civiles han exigido la apertura de espacios públicos para la intermediación y coparticipación en el desarrollo democrático del país. Además, han desarrollado estrategias para su incidencia y su colaboración en políticas públicas. Su función esencialmente consultiva ha sido, en cierta medida, superada, dando lugar a una intervención de tipo “decisoria” en la que la toma de decisión plural y consensual es trascendental.

La emergencia de nuevos actores sociales para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ha generado la creación de nuevos espacios de participación ciudadana, no sólo el en ámbito público e institucional sino también en el asociativo. La participación legitimada y prevista de la ciudadanía organizada en el ámbito público es relativamente reciente. La planeación participativa de las organizaciones sociales y civiles en políticas públicas de desarrollo urbano representa un reto innovador y necesario para el desarrollo democrático del país.

En el caso del Distrito Federal, los planteamientos y objetivos gubernamentales para la planeación participativa de la sociedad civil parecen haber acelerado e estimulado nuevos espacios para la interlocución entre la sociedad y el gobierno. En la ciudad aparecieron numerosos actores sociales interesados en el desarrollo urbano. Desde la década de los setentas diversas organizaciones asociativas y con base territoriales fueron apareciendo en el panorama urbano. De forma semejante, surgieron diversas asociaciones de madres de familia, de colonos, de organizaciones vecinales, y recientemente de organizaciones ecologistas. Asimismo, se han insertado en el mapa asociativo, diversas organizaciones sociales y civiles en pro de los derechos humanos y principalmente por la salvaguarda y cumplimiento de los derechos de los grupos marginados y poblaciones vulneradas (mujeres, niños, niñas, adultos mayores, jóvenes, poblaciones indígenas, entre otras). Las luchas por la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos ciudadanos y humanos – políticos, civiles, sociales, económicos, culturales y ambientales – se ha convertido en un ejercicio continuo. La apertura de espacio de interlocución para la participación de la sociedad civil en asuntos de interés público es, hoy en día, una fórmula que parece ser asertiva. Los espacios públicos para un

desarrollo urbano consensual se estrenan como nuevos espacio de deliberación y toma de decisiones plurales e integrales. Aunque los resultados de la planeación participativa suelen arrojar limitantes importantes, esta modalidad y práctica democrática también ha tenido grandes aciertos en los procesos de carácter decisorios. Las políticas públicas se estrenan como el terreno fértil para analizar dicha coparticipación.

### **Capítulo III**

## **Políticas públicas del agua en el Distrito Federal (1994-2009)**

Las políticas públicas son el espacio propicio para entender y analizar las pugnas entre la Sociedad Civil y el Estado. También permiten asentar indicadores de participación social en los asuntos políticos que en consecuencia aprueban los avances o retrocesos de la democracia social e institucional (aunque este último no sea nuestra mayor preocupación).

La entrada al modelo de crecimiento económico de libre mercado ha propiciado los abusos y despreocupaciones por el medioambiente. Si bien la problemática del medio no es nueva, en los últimos 25 años, las organizaciones sociales han incentivado la recuperación de los recursos naturales. Varias preocupaciones estaban por aparecer en la escenografía mundial. Primero, entraríamos en un periodo de escasez y luego de agotamiento de los recursos naturales. En efecto, la sobreexplotación de dichos elementos junto con el abuso en su manejo y utilidad llevaría a su desaparición temprana. Preocupados por la competencia mercantil, la producción masiva de bienes y servicios, la acumulación de capital, los índices de competitividad, los pequeños y grandes empresarios no incluyeron al desarrollo sustentable en sus estrategias productivas. Segundo, el crecimiento demográfico mundial de la década de los sesentas y setentas y el crecimiento exponencial de la población comprometería fuertemente la solvencia y acceso a dichos recursos. Tercero, la preocupación por el ecosistema también se convertiría en una más de las tantas problemáticas respecto, no sólo de la preservación de la fauna y la flora sino también de la sustentabilidad de la raza humana sobre la tierra<sup>94</sup>.

Por estas últimas razones, la búsqueda de soluciones a las problemáticas del agua emerge como una preocupación central. El caso del Distrito Federal parece reflejar situaciones similares en otras metrópolis latinoamericanas en donde el crecimiento poblacional y la falta de compromiso político han rebasado la sustentabilidad del “oro líquido”. La participación de la sociedad civil y de toda la

---

<sup>94</sup> Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2000.

ciudadanía en una problemática vital de alcance mundial es imprescindible. Si bien la participación de la sociedad civil en las políticas públicas del agua es una de las tantas funciones y actividades de carácter asociativo, también refleja las características relacionales entre los diferentes actores sociales y gubernamentales. Asimismo, refleja la madurez democrática y sus alcances en los países de la región.

## **1. Marco contextual: la cuestión medioambiental en México**

### **1.1. Una problemática latinoamericana**

Durante las últimas décadas diversos campos del conocimiento se han enfocado en los estudios medioambientales desde diferentes enfoques y orientaciones. Preocupados por problemáticas heterogéneas tanto las ciencias naturales como sociales y humanísticas han invertido sus espacios en el estudio del medio. Desde sus distintas preocupaciones e intereses los estudios medioambientales se han enfocado a estudiar la sustentabilidad de los recursos naturales. Tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos los recursos naturales conforman la materia sustancial del medio y sus estudios trascienden los aspectos meramente biológicos. En efecto, también las comunidades y sociedad humanas se han visto alteradas por el deterioro creciente y agotamiento inminente de los recursos naturales. Desde la perspectiva social y humana, los estudios medioambientales se enfrentan a la complejidad de las realidades coyunturales y por consecuente es imprescindible la revisión multidisciplinaria de sus diversas problemáticas<sup>95</sup>. Asimismo, las repercusiones sociales, culturales y económicas así como las obligaciones políticas y legislativas obligan la consideración de diversos actores en los estudios sobre el medioambiente.

En Latinoamérica, las problemáticas medioambientales son la preocupación de innumerables centros de investigación, fundaciones, institutos y diversas organizaciones civiles. Tanto la contaminación del medio atmosférico como la escasez de los recursos naturales para el aprovechamiento humano alcanzan niveles

---

<sup>95</sup> El CRIM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, lanzo un nuevo programa y proyecto de investigación enfocado a las perspectivas sociales del medio ambiente.



preocupantes. Los recursos hidráulicos (lagos, ríos, mantos acuíferos, entre otros) y forestales (bosques, selvas, etcétera) han sido transformados en centros de abastecimiento centrados en servir y suministrar al crecimiento económico de pequeños, medianos o grandes productores y empresarios que, por lo general, no han incluido al desarrollo sustentable en sus políticas y proyectos de desarrollo. Tampoco los gobiernos federales, regionales y locales en la región han priorizados lo suficiente la solvencia del desarrollo. La escasez y contaminación del agua en América Latina es un mal generalizado, sin embargo los grandes centros urbanos como Caracas, Buenos Aires, Lima, la Paz, México D.F. y otras capitales, las zonas rurales marginadas y las zonas costeras, sufren de forma exponencial la falta o contaminación del “oro líquido”<sup>96</sup>. La problemática de la accesibilidad, potabilidad y suministro del agua en la ciudad de México es equiparable a otras capitales en nuestra región. Otras, como la ciudad de Quito, están por enfrentar dichos problemas en los siguientes años. Si bien los problemas locales asumen variabilidades, también suelen presentar, en casos particulares, analogías sugestivas.

En el caso de los centros urbanos, la variedad y complejidad de los actores políticos, económicos y sociales dificultan la toma de decisiones consensuadas para el aprovechamiento sustentable de aquel recurso. El “boom” demográfico junto con el necesario crecimiento de los sectores productivos y de servicio han determinado nuevas variables. El necesario desarrollo del papel no sólo social sino también político de la sociedad civil en las políticas públicas de desarrollo urbano, legitima su inclusión en la toma de decisiones. La existencia de organizaciones civiles a nivel nacional o internacional, preocupados y ocupados por el desarrollo sustentable, fortalece las luchas locales. Los análisis medioambientales de desarrollo sustentable se han convertido en un campo de estudio académico no obstante, el papel de la sociedad civil tampoco ha sido considerado como fundamental en los procesos de creación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas. Los avances en materia legislativa, a nivel tanto nacional como internacional, si bien han legitimado las reivindicaciones de la

---

<sup>96</sup> Dávila, Julio D, “La gestión del medio ambiente en las ciudades. Agendas y perspectivas”, en Estudios demográficos y urbanos, El Colegio de México, Vol 13, N°1, enero-abril, México, 1998, p. 49-78.

sociedad civil en su afán de exigibilidad y justicibilidad de aquellos derechos, tampoco resultan una fórmula certera<sup>97</sup>.

## 1.2. Marco jurídico

### a) A nivel internacional

Si bien las preocupaciones ambientales ya hacían su aparición a finales del siglo XIX, es hasta la década de los sesentas del siglo pasado con la irrupción de movimientos sociales de diferentes índoles en el mundo, cuando se empezó a tratar a dichos problemas con una perspectiva internacional. La comunidad internacional, sumergida en la problemática de la guerra fría y la amenaza nuclear, comenzaba a tomar conciencia del lento deterioro, la contaminación, la erosión y la deforestación de nuestro planeta.

Es importante recordar que la primera convención internacional en materia de responsabilidad ambiental fue la Convención de Viena en 1963 (adhesión de México en 1989) enfocada a reglamentar la responsabilidad civil por daños nucleares ocasionados a terceros. En 1969 se celebró la convención de Bruselas sobre daños al mar por derrame de hidrocarburos. Ésta sería el primer convenio internacional importante en materia de responsabilidad ambiental de los mares (adhesión de México en 1976).

La conferencia de Estocolmo de 1972 fue la primera gran reunión que sostuvieron los países de la ONU. Se aprobó la “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”. Por primera vez se reconocía internacionalmente los conceptos de ecología, ecosistema, y la interacción entre ecología, medio ambiente, sociedad y desarrollo. Institucionalmente se creó el Consejo de Administración de los programas relativos al medio ambiente que se consolidó en el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA). Las Problemáticas del medio estaban por considerarse en los proyectos de desarrollo a nivel mundial. En 1973

---

<sup>97</sup> Las organizaciones no gubernamentales suelen trabajar en redes de apoyo para que sus peticiones tengan una fuerza política más grande. El caso del proyecto carretero Lerma-Tres Marias es significantes. Ochentas ONG's medioambientales a nivel nacional y cuarenta a nivel internacional firmaron la petición de suspensión definitiva del proyecto en el 2008. En este caso la SEMARNAT y los gobiernos local, ocupados por intereses económicos y políticos, no tomaron en cuenta dicha demanda. Sin embargo, su resonancia y crítica alcanzaron niveles internacionales.

se llevó a cabo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres en Washington (adhesión de México en 1991). Este convenio centró su atención en asegurar que el comercio internacional de las especies no amenace su sobrevivencia y se pudiera llevar a cabo de manera sustentable a través de permisos y certificados. La relación conflictiva entre el desarrollo del comercio internacional y la sustentabilidad de la fauna y flora ya se perfilaba.

Fue hasta 1982 cuando se llevó a cabo la reunión de Nairobi en donde la cuestión de la lucha contra la pobreza se enfrentó a la lucha ambiental. Ante la necesidad de un desarrollo sustentable y los problemas de pobreza, los países subdesarrollados temían el bloqueo de sus expectativas de desarrollo causado por la aplicación de políticas de control ambiental. Posteriormente se sostuvo la Conferencia de Río-92 en donde se ratificaron la declaración de Río y la agenda 21<sup>98</sup>. Estas últimas centrarían sus esfuerzos en el tema del desarrollo sustentable. Como resultado directo, en 1993, se ratificaron las convenciones sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica. A parte de los acuerdos de Río-92 también existen convenios internacionales ambientales. Ese mismo año se ratificó el “Convenio de Basilea” sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación que prohíbe y/o regula la circulación de los desechos entre países (vinculación de México en 1991). También existe el Convenio sobre Prevención de la Contaminación por Busques (MARPOL por sus siglas en inglés) ratificado años antes y complementado tras la convención de Londres en 1978. Dicho convenio se enfoca en legislar, prevenir y prohibir los vertidos de hidrocarburos en los mares del mundo (Adhesión de México en 1992)<sup>99</sup>.

México ratificó estos y otros tratados internacionales sobre protección y sustentabilidad del medioambiente, con los cuales cuenta la sociedad civil para exigir el cumplimiento de las normas internacional y denunciar los abusos en su contra. Entre otras temáticas de intereses medioambientales en las cuales México ratificó acuerdos de índole internacional, existen tratados e instrumentos globales a nivel agropecuario,

---

<sup>98</sup> Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Mc Graw-Hill, Ciencias Jurídicas, Madrid, 1999.

<sup>99</sup> María del Carmen Carmona, Lara, *Derechos en relación con el medio ambiente*, Cámara de diputados. LVIII Legislatura y UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2ª ed, México, 2001.

de alimentación; de armas bacteriológicas, convencionales, nucleares y químicas; atmosférico en materia de ozono, cambio climático (Convención de Kyoto) y biodiversidad, de comercio e industria, de desarrollo urbano y vivienda, económico, de espacios ultraterrestres forestales y de mares. Si bien México y otros países latinoamericanos ratificaron más de 150 acuerdos, convenios o tratados en materia de derechos internacionales, el tema del agua dulce sólo se ha considerado en pocas ocasiones. Existen algunas consideraciones sobre la problemática del agua dulce como la agenda 21 en su capítulo 18:

*“Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce”<sup>100</sup>.*

En relación con los derechos humanos a un medio ambiente sano, cabe mencionar que las obligaciones del gobierno mexicano están regidas por instrumentos internacionales tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el cual dispone en su artículo 1.2.:

*“Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer de sus riquezas y recursos naturales, sin prejuicios de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficios recíproco...”*

Por ende, el uso y explotación de los recursos queda enmarcado en el Derecho Internacional. Los Estados pueden disponer de sus recursos naturales para el logro de sus fines siempre y cuando éste no genere una pérdida o subyugación de los derechos de los demás pueblos.

El derecho al agua tiene su origen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en la Observación General N° 15 de este último. El PIDESC en su artículo 11.1 señala:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.*

---

<sup>100</sup> Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo, Río de Janeiro, Republica Federal de Brasil, Junio de 1992.  
<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age18.htm>

En el artículo 11 se reconoce el derecho a una vivienda adecuada, lo que también incluye a los servicios básicos como el agua. En su artículo 12 los Estados reconocen el derecho de todos a disfrutar del nivel más alto de salud y asegurar el mejoramiento de sus ambientes de desarrollo. Los artículos 11 y 12 no mencionan explícitamente el derecho al agua, pero evidentemente tales derechos requieren para su ejercicio del goce de este último. La Observación General N° 15 (OG N° 15) de este mismo pacto sí lo hace. La OG N°15 del PIDESC señala<sup>101</sup>:

*“El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.*

La OG N° 15 también señala las obligaciones de los Estados en materia de agua. México está sujeto a dicho pacto internacional desde 1980. De la misma forma, el “Protocolo de San Salvador” dispone en su artículo 11, el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y asegurar el gozo de los servicios públicos básico, salvaguardando, preservando y optimizando las condiciones del medio ambiente<sup>102</sup>.

En su papel protagónico, la sociedad civil también es reconocida a nivel internacional en la Convención de Río. El acceso a la información, el derecho de participación poblacional, la transparencia judicial y administrativa son prerrogativas suscritas en el principio 10 de la agenda 21 de Río.

#### b) A nivel nacional

La Constitución mexicana recoge en sus artículos 4<sup>103</sup>, 25, 27, 73, 115 y 122 las prerrogativas más importantes en materia de derechos y atribuciones ambientales. Aquellos artículos pueden ser agrupados en tres principios. Primero, los principios que consagran derechos (Art. 4 y 25). Estos últimos suelen considerarse como subjetivos y difícilmente tutelar o exigibles. Segundo, los principios fundamentales (Art. 25 y 27)

---

<sup>101</sup> Observación General N°15 (2002), El Derecho al agua (arts 11 y 12 de PIDESC). El documento se encuentra en [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) bajo la clasificación : E/C.12/2002/11

<sup>102</sup> Concha Malo, Miguel (Coord.), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales Nov. 2003-Nov 2004*, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Victoria O.P.” A.C., México D.F., 2005.

<sup>103</sup> Artículo 4 de la Constitución Mexicana reformado en 1999: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”*

centrados en la actividad industrial, la conservación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la propiedad originaria de la nación. Tercero, los principios que establecen atribuciones y concurrencias (Art. 73, 115 y 122) es decir, las funciones de los distintos organismos administrativos. Es importante destacar que las obligaciones del Estado en materia constitucional se traducen en tres aspectos: la conservación de los recursos naturales, el acceso a la justicia y la participación ciudadana. A nivel federal se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en 1971 y la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente en 1982 que vendría a substituir la anterior.

En el caso del agua se promulgó la Ley Federal de Aguas en 1972 sustituida veinte años después por la Ley de Aguas Nacionales (LAN) con el afán de crear un “mercado del agua” y permitir la concesión del agua al sector privado a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA<sup>104</sup>). En materia de derechos ambientales la Constitución se reformó en 1999. Los artículos 4 y 25 fueron los que sufrieron dichos cambios. El primero para asentar el derecho a un medio ambiente adecuado y el segundo para añadir el sistema de desarrollo integral y sustentable en la proyección democrática. De igual importancia la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988 aclara la responsabilidad del Estado en materia medioambiental<sup>105</sup>.

Una de las problemáticas jurídicas derivada de aquellas disposiciones es su carácter subjetivo absoluto. Dichos establecimientos no garantizan la legitimación procesal a personas o colectivos, ya que su carácter suele depender de su consideración como bien jurídico (objeto de protección) o tutelar (condicionante para el ejercicio de los derechos). En el segundo caso no existen en México mecanismos jurídicos y procesales para garantizar el derecho de “todos” a un medio ambiente “adecuado” o “sano”. Para que puedan ser exigidos estos derechos, es necesario que sean desarrollados en la ley. En efecto, la concepción meramente ética o subjetiva del

---

<sup>104</sup> Moreno Mejía, Sergio, “Marco legal de la administración de los usos del agua en México”, ponencia del *Subdirector General de Administración del Agua*, Comisión Nacional del Agua, México, 2000.

<sup>105</sup> En la LGEEPA Artículo 1/I, el Estado debe: “Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”.

concepto de “derechos humanos” no induce necesariamente su consideración en el ámbito social, jurídico y político.<sup>106</sup>

### c) En el Distrito Federal

La legislación en materia medioambiental en los estados no puede en ningún momento violentar las garantías y derechos que consagra la Constitución general. Por lo tanto, aunque las constituciones estatales asienten normatividades alternas y variadas, todas ellas son sujetas a los límites que fija la Carta Magna.

La legislación ambiental en el caso del Distrito Federal ocupa una problemática singular. Si bien, en 1971 se promulga la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, dichas disposiciones estaban diseñadas para el Distrito Federal, no obstante su alcance fue nacional. No fue hasta 1987 con la reforma constitucional a los artículos 27 y 73 XXIX G cuando se rompió con aquel esquema. Se asentaron las facultades y obligaciones de las entidades federativas y municipales en materia ambiental. Sin embargo, las facultades en materia legislativa para el D.F. quedaron confusas. Hasta la publicación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, no se especificaba los lineamientos legislativos para el Distrito Federal. A partir de aquella ley se estipuló las peculiaridades normativas del D.F. y las cuales en las que no se le incluía. Así, se estipularon obligaciones particulares para el Distrito Federal en los artículos 9 y 10 de la LGEEPA. En dichos artículos se especifica las atribuciones de la Secretaría y del Departamento del Distrito Federal y la relación entre este último y las entidades federativas sujetos a un proceso de conurbación (es el caso del Estado de México). Se reformó de nuevo la constitución en 1993 y 1996 en su título quinto “De los estados de la federación y del Distrito Federal” para establecer un marco legal ambiental, y se reformó el estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1994 en materia de derechos y obligaciones de los ciudadanos que dejaría la legislación en la materia a cargo de la Asamblea de Representantes. El caso de las reformas en materia de recursos naturales también ha transformado sustancialmente las disposiciones ambientales en todo el país, en áreas urbanas y

---

<sup>106</sup> Gutiérrez Bedoya, Irene Claudia, *Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano*, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Colombia, Bogotá, 2006.

rurales. La Ley Agraria, de Asentamientos Humanos, de Aguas Nacionales, Forestal y de Pesca, han modificado las primicias en materia de recursos naturales en el Distrito Federal.

Es importante destacar la Ley Ambiental del D.F.<sup>107</sup> publicada en el año 2000 y reformado en el 2004. El objetivo de dicha ley es establecer las responsabilidades, normatividades, obligaciones e incentivos para la participación de las diversas facciones políticas, sociales y económicos del Distrito Federal en relación con la preservación y sustentabilidad del medio.

No obstante, en materia de agua, la “Ley de Aguas de la Ciudad de México” constituye el máximo marco jurisdiccional en la capital. Algunos de sus lineamientos importantes son: 1. El uso y desarrollo sustentable de los Recursos Hídricos gracias a la conservación, ampliación y eficiencia de la infraestructura. 2. Una administración y gestión global de los Recursos Hídricos así como la Evaluación de Procesos de Planeación y Programación. 3. A nivel de servicio público, la eficiencia en la prestación de los servicios y el mejoramiento del sistema financiero.

*“Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general en el Distrito Federal, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales.*

*Artículo 3º. Se declara de utilidad pública el mantenimiento, rehabilitación, construcción, operación y ampliación de las obras de abastecimiento de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”<sup>108</sup>.*

### **1.3. Marco institucional**

Existen diversas dependencias encargadas de la protección ambiental en México. Cabe destacar la importancia tanto de las instituciones gubernamentales como sociales en la gestión de la sustentabilidad del medio. Una y otras suelen tener enfoques diferentes

---

<sup>107</sup> Asamblea legislativa del D.F., I Legislatura, Ley Ambiental del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, N° del 13 de enero del 2000.

<sup>108</sup> Asamblea legislativa del D.F., IV legislatura, Ley de Aguas del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de mayo de 2003.



y/o diametralmente opuestos en cuanto a las propuestas de desarrollo social y gestión ambiental, ya que sus intereses, preocupaciones y prerrogativas también son heterónomos.

#### a) Dependencias gubernamentales

Son varias las dependencias gubernamentales encargadas de la gestión ambiental. A la cabeza de la jerarquía institucional la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) creada en el 2000 y cuyo origen se encuentra en la Sepesca (1992) y la Semarnap<sup>109</sup> (1994). Actualmente la misión de la Semarnat es encargarse de promover la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de forma sustentable; verificación y vigilancia el cumplimiento de la legislación así como preservación de las aguas nacionales y evaluación de la política ambiental<sup>110</sup>.

Asimismo, las subsecretarías de Planeación y Política Ambiental, de Gestión para la Protección Ambiental y de Fomento y Normatividad Ambiental conforman los tres órganos subyugados a la Semarnat. Igualmente estas dependencias son apoyadas por órganos desconcentrados: delegaciones federales, coordinaciones regionales, la CNA (1989)<sup>111</sup> encargada del suministro del agua potable a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el INE (Instituto Nacional de Ecología, 1992) responsable de realizar investigación y generar información, la Profepa (Procuraduría Federal de Protección al Ambiental, 1992) encargada de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2000) responsable de la administración de las zonas terrestre y acuáticas de la nación cuya actividad humana no haya alterado significativamente su funcionamiento.

De la misma forma, el IMTA (Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua, 1986) encargado del desarrollo de tecnologías y capacitación de recursos humanos para

---

<sup>109</sup> Sepesca: Secretaría de Pesca.

Semarnap: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

<sup>110</sup> Romo Murillo, David; Romero, Omar, Samaniego Ricardo, *Industria y medio ambiente en México, hacia un nuevo paradigma para el control de la contaminación*, Coed., Porrúa, ITAM, CEC, México, 2005.

<sup>111</sup> Los antecedentes de la Comisión Nacional del Agua (CNA o CONAGUA) son la Comisión Nacional de Irrigación (1926), la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1976).

contribuir al desarrollo sustentable, y la Conafor (Comisión Nacional Forestal, 2001) garante de las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal; conforman dos órganos descentralizados de apoyo a la Semarnat.

No todas las instituciones tienen sede en los diferentes estados de la república, sin embargo todas tienen una resonancia y responsabilidad nacional. Para el caso del Distrito Federal, existen la Delegación SEMANART, la PROFEPA del D.F. y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

#### b) Organizaciones de la sociedad civil

Habría que diferenciar a las organizaciones internacionales cuya presencia física y lucha social las ubica en diversos países del mundo, y otras cuya presencia las coloca en su país de origen pero con influencias y acciones que trascienden sus fronteras nacionales. Además, coexisten en México organizaciones que centran su lucha en la exigibilidad y justicibilidad de los derechos sociales y ambientales en el país y en los diferentes estados de la República.

Las organizaciones de la sociedad civil se componen de diferentes actores sociales enfocados en diagnosticar, promocionar, defender y exigir la aplicación de los diversos derechos humanos. Así es como se vislumbran organizaciones de diferentes índoles cuyos objetivos y campos de acción suelen ser variados o enfocados a una problemática en específico. Dichas organizaciones suelen organizarse en redes sociales o de acción asociativa en las que sus diagnósticos y propuestas tienen una relevancia importante para la exigibilidad de los derechos humanos en políticas públicas, ya que se enfocan en la defensa del interés colectivo sin perder de vista las necesidades de las minorías y poblaciones vulneradas.

Algunas organizaciones centran sus objetivos en la prevención, promoción, información y transparencia, otras desarrollan un activismo claramente reformador. En este caso pueden sostener un acercamiento con el poder gubernamental para influir en su toma de decisiones y/o alejarse de este último para ser propositivos concretamente desde la esfera social.

Es de notar que en el caso del Distrito Federal, la cuestión medioambiental debe considerar dos variables imprescindibles. Por un lado, su marco jurídico que hasta hace pocos años fue impreciso. Por otro lado, una problemática ambiental y de servicios particular a grandes metrópolis cuyo crecimiento urbano y demográfico no se acrecentaron a la par del desarrollo urbano y de servicios. Por lo tanto, las organizaciones sociales activas en el Distrito Federal se enmarcaron primeramente en dicho marco jurídico inestable el cual constituyó una primer limitante y una lucha continua, segundo se enfocaron en la democratización y calidad de los servicios públicos.

## **2. Obras, políticas públicas del agua y sociedad civil en el Distrito Federal**

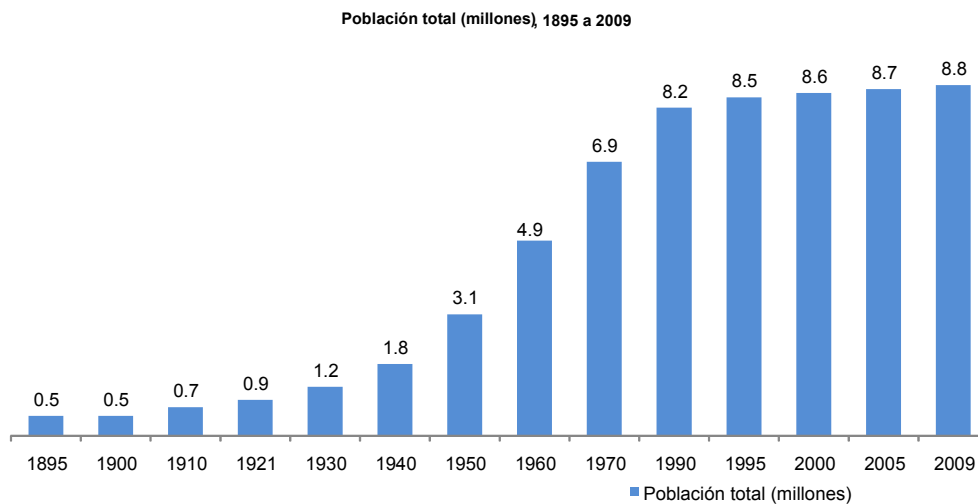
### **2.1. Antecedentes históricos**

Hoy en día el problema de abastecimiento de agua a la ciudad de México podría resultar irónico si consideramos que durante miles de años el territorio de la gran Tenochtitlán albergó un lago inmenso. Sin embargo, es de notar que las diferentes decisiones tomadas durante la época virreinal para desaguar y evitar las inundaciones en el Valle tomaron proporciones trascendentales a partir del siglo XX. En efecto, fue hasta 1900 cuando Porfirio Díaz inauguró el sistema de desagüe del Valle de México, lo que provocó posteriormente la desaparición de grandes manantiales y desecación de los lagos en la ciudad.

El abastecimiento de agua al Distrito Federal ya conformaba una preocupación central en los años posrevolucionarios. En efecto la población de la capital se triplicó durante la primera mitad del siglo XX y esta situación obligó a tomar medidas de reestructuración del abastecimiento de agua. Es importante destacar que entre 1942 y 1951 se implementó la obra de captación de agua en los manantiales del Lerma y posteriormente se implementó el sistema Cutzamala de los años 70 a finales de los 90. En ambas políticas de abastecimiento de agua para la ciudad de México la problemática central se enfocó en el desabasto de las regiones circunferentes. Si bien algunos campesinos, ciudadanos y gobiernos locales de las zonas afectadas proyectaban las

consecuencias negativas para el crecimiento y desarrollo de sus regiones, serían rápidamente cooptados por el poder federal gracias al sistema de concesiones y repartición de las tierras desecadas.

Es importante ubicar la situación demográfica general del Distrito Federal para entender cuales han sido las necesidades específicas del desarrollo urbano. Si bien el crecimiento poblacional hasta 1940 había sufrido un incremento paulatino y relativamente controlado es importante destacar que en el periodo 1940-1990, la población del Distrito Federal se incrementó un 450% aproximadamente; y específicamente durante el periodo llamado “Milagro Mexicano”. Desde 1990 el crecimiento poblacional decreció porcentualmente aunque la población siguió creciendo.



Fuente: INEGI. Censos generales de población y vivienda 1895-2000.

INEGI. Distrito Federal. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Censo de Población y Vivienda 1995.

INEGI. Tabulados Básicos. II Censo de Población y Vivienda, 2005. ([www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)).

CONAPO. Proyecciones de Población 2005-2030.

En los años setentas, ochentas y noventas es cuando se implementaron en el Distrito Federal políticas de desarrollo urbano (como el sistema Cutzamala) por parte de los llamados “Jefes del Departamento del Distrito Federal” y de los gobiernos federales y se proyectó en aquellos años un desarrollo urbano que por mucho sería rebasado por numerosos factores. La sobreexplotación del agua subterránea, los hundimientos, las inundaciones, la creciente urbanización y cantidad poblacional, la baja calidad y

tratamiento del agua, la recuperación limitada de los costos, son sólo algunos de los muchos problemas actuales en la ciudad de México. Problemáticas que facilitan la vulnerabilidad del derecho al agua para sus habitantes. De hecho, el incumplimiento de las obligaciones del Estado junto con las continuas violaciones del derecho al agua no habían sido cuestionados seriamente por los ciudadanos.

Si bien durante el siglo XX las políticas de desagüe y abastecimiento de agua para la ciudad de México se confrontaron en varias ocasiones a las poblaciones locales tampoco encontraron organizaciones sociales capaces de revertir o desestabilizar las decisiones gubernamentales. En efecto, la creación de contra-poderes autónomos no había podido darse en los límites de un sistema de Estado corporativista y clientelar. Sin la presencia de tales poderes sociales las poblaciones circundantes perdieron gran parte de sus recursos hidráulicos en beneficio de algunas grandes empresas y de los ciudadanos del valle de México. No obstante, con la liberalización democrática crecieron las organizaciones de la sociedad civil y su capacidad de acción, de denuncia y de transparencia.

#### a) Organizaciones de la sociedad civil

A partir de la década de los setentas se conformaron distintas organizaciones ambientalistas nacionales o internacionales de iniciativa ciudadana, académica y empresarial con gran variedad de intereses, especialidades y campos de acción. En el territorio nacional habría que destacar la presencia de organizaciones civiles como GEA (Grupo de Estudios Ambientales, 1977), PRONATURA (1981), BIOCENOSIS (1983), Naturalia (1990), AALTERMEX (Agricultura Alternativa Orgánica y Sustentable México, 1992), Greenpeace México (1993), CECODES (Centro de Ecología y Desarrollo, 1992), CEJA (Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, 2003). Todas estas organizaciones tienen resonancia a nivel nacional no obstante también han aparecido organizaciones regionales o sectoriales. Dichas organizaciones previas o posteriores al IV Foro Mundial del Agua en 2006 en la ciudad de México, tienen o han tenido resonancia a nivel local en la defensa del agua. Algunas de ellas son:

*“La Coordinadora de Trabajadores en Defensa del Carácter Público del Agua; el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (Mapder); el Frente de Defensa del Agua de Cuautla, los trece pueblos de Morelos encabezados por la comunidad indígena de Xoxocotla, que se transforman finalmente en el Consejo de los Pueblos de Morelos, que agrupa luchas de cinco o seis decenas de pueblos; la red de pueblos al oriente de la ciudad de Puebla (Ocotlán, Coronango, Cholula, etc.); los constantes talleres de convergencia que el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec) ha realizado durante varios años en la ciudad de Guadalajara y que desembocan en el Colectivo de Organizaciones Ciudadanas por el Agua (Coloca) coalición 16 DEFENSA Y GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA... que agrupa a 38 organizaciones sociales, civiles, campesinas, agrícolas, sindicales, y académicas de Jalisco; la red de pueblos en la falda del volcán Iztaccíhuatl que luchan contra la autopista Chalco Nepantla-Cuautla, la red de pueblos en contra de la carreteras Naucalpan-Toluca, contra la Lerma-Tres Marías y contra el libramiento al oriente de Cuernavaca, el Frente del Pueblo en Defensa del Agua y la Tierra de Temascalapa, la resistencia del pueblo de Xilotzingo, en el Estado de México; el primer encuentro interestatal de los afectados del río Lerma, entre muchas otras”<sup>112</sup>.*

También surgirían organizaciones sociales en pro de los derechos humanos, como el Comité Nacional Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Exiliados y Desaparecidos Políticos (1979), llamado posteriormente Eureka. También, algunas organizaciones civiles consideran el derecho al agua dentro de sus agendas como son: Asistencia Legal por los Derechos Humanos (ASILEGAL), Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P” A.C, (CDHFV,1984), Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM, 1990), Comunidad Campesina y Urbana Solidarias con Alternativas (COMCAUSA), Consejos de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP, 2003), DECA Equipa Pueblo (1977), Enlace Rural Regional (ERRAC, 1988), Food First Information and Action Network (FIAN International, sección México), Otro Mundo, A.C/ Amigos de la Tierra México, Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA, 1995), Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA, 2005).

---

<sup>112</sup> Barreda, Andrés y Ortiz, Enrique (Coord.), *Defensa y gestión comunitaria del agua en el campo y la ciudad, testimonios y diálogos sobre el metabolismo irracional del agua en México*, Itaca, México, 2007.

Actualmente, existe una gran variedad de organizaciones civiles preocupadas y ocupadas por las problemáticas del agua en México no obstante, sus historias son relativamente recientes y sus márgenes de acción sumamente limitados por los poderes gubernamentales. Empero, en un panorama democrático poco favorable al desarrollo y consideración de propuestas sociales alternativas, las organizaciones civiles supieron, desde sus espacios, influir en la construcción de nuevas vías democráticas.

#### b) Políticas públicas en el Distrito Federal

En materia de políticas públicas del agua en el Distrito Federal es importante destacar que fue hasta la década de los 90 cuando se propusieron algunos planes de acción e impulsaron algunos programas para solventar la falta de drenaje, abastecimiento, calidad y accesibilidad en la capital. El Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009 rige la legislación y políticas en vigor. No obstante, podemos destacar también los Planes de drenaje 1994-2010<sup>113</sup>, los Planes de Agua Potable 1997-2010<sup>114</sup> y el Plan Hidráulico 2004-2006 antecedente inmediato del Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (PGIRH) 2004-2009. El PGIRH 2004-2009 contempla algunos procesos y líneas de acción en su capítulo 5 “Instrumentación de la gestión integral de los recursos hídricos”<sup>115</sup>. Algunos de estos son:

- La “Prestación de los servicios” incluyendo la atención al usuario y el soporte técnico, la operación comercial, la verificación, inspección y vigilancia de los servicios públicos, el uso eficiente y ahorro del agua y operación del sistema hidráulico.
- La vigilancia y obligatoriedad de la gestión integral de los recursos hídricos a través de la administración del agua, de la planeación e inversión en obras hidráulicas, de la administración de los bienes inherentes y de la gestión ambiental de los recursos hídricos.

---

<sup>113</sup> Departamento del Distrito Federal (DDF) “Plan Maestro de Drenaje de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: 1994-2010”, DGCOH, DDF, México, 1997.

<sup>114</sup> Departamento del Distrito Federal (DDF) “Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal 1997-2010” Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH), DDF, México, 1997.

<sup>115</sup> Gobierno del Distrito Federal, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, México, Distrito Federal, Gaceta Oficial, N°62-bis del 27 de mayo de 2005.

- Tercero, la inversión en la construcción de infraestructura hidráulica tales como la construcción y la rehabilitación de los sistemas de drenaje y abastecimiento, el mantenimiento de la infraestructura hidráulica y la conservación y mejora del sistema hidráulico.
- El compromiso en cuanto al apoyo institucional a nivel de la administración, de las finanzas y jurídico, de la organización, de procesos e información y de la administración de recursos humanos y materiales.

Para el cumplimiento de aquellas líneas de acción el Gobierno de Distrito Federal (GDF), en la Gaceta Oficial del 27 de mayo de 2005, redefine el objetivo principal del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) quien es el máximo responsable y garante del cumplimiento del Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (PGIRH) 2004-2009:

*“La premisa básica de la nueva visión del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, es la satisfacción de las necesidades sociales en materia de agua potable, drenaje, tratamiento y reuso, y saneamiento y recarga, bajo un marco de sustentabilidad que permita la conservación del recurso, su entorno y su infraestructura”<sup>116</sup>.*

Hasta la fecha del PGIRH a cargo del SACM es el programa rector de las políticas públicas del agua en el Distrito Federal.

## **2.2. Militancia social e influencias políticas de las organizaciones civiles**

La preocupación de algunas organizaciones sociales por participar en los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas responde en gran medida al afán de construir estrategias y modelos democráticos de participación civil capaces de combatir las perversiones y crisis de la democracia institucional.

En el transcurso del siglo XX y particularmente durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el Estado fue reapropiándose del control del agua en México. Posteriormente, la transferencia de recursos y servicios hacia la esfera privada fue un proceso particularmente perverso.

---

<sup>116</sup> *Íbidem.*, p.6.



En el contexto de las recurrentes crisis financieras en América Latina y el surgimiento y conformación de organizaciones civiles ávidas de justicia y equidad social en México, los gobiernos federales a partir de Miguel De la Madrid encarrilaron al país en la dinámica neoliberal internacional. En ese sentido, las políticas de privatización de empresas públicas y cesión de los servicios a la iniciativa privada fueron las grandes exigencias impuestas por los organismos internacionales (BM: Banco Mundial, FMI: Fondo Monetario Internacional, entre otros)<sup>117</sup>. De esta forma, las organizaciones sociales enmarcadas en un proceso de autonomización frente a un Estado corporativista se enfrentaron a nuevos adversarios empresariales en el contexto de la crisis del Estado Autoritario. La política de liberalización incentivada por Miguel de la Madrid atrajo con ella la mercantilización del agua y la descentralización de las obligaciones del gobierno federal. Estrategias que permitieron limitar el campo de acción de la esfera pública y estimularon la expansión del capital<sup>118</sup>.

Cabe señalar que para el Distrito Federal fue hasta 1997 cuando los capitalinos pudieron gozar de un gobierno local electo por ellos. Hasta aquel momento los “Jefes del Departamento del Distrito Federal” eran escogidos por el gobierno central y seguían las políticas de crecimiento y desarrollo impulsadas por aquél. Si bien el proceso de liberalización de las organizaciones civiles ya constituía un hecho consumado, estas últimas no conformaban un ente social capaz de incidir en los procesos de toma de decisiones políticas. En el marco de las organizaciones civiles ambientales la lucha social se enfocó durante varias décadas en la búsqueda de soluciones, transparencia y “conscientización social” frente a las urgencias de escasez, accesibilidad y potabilidad del oro líquido. Fue hasta 1999 con la reforma constitucional cuando el sector social tuvo por primera vez las herramientas jurídicas necesarias y los derechos civiles apropiados para exigir el cumplimiento del “Derecho al Agua”, la rendición de cuentas, y legitimar su participación en los procesos de conformación y aplicación de políticas públicas posteriores en el Distrito Federal. Si el *proceso de liberalización* mercantil insertó a nuevos actores de intereses privados en la escenografía ambiental también

---

<sup>117</sup> Según estudios previos, la Ley de Aguas Nacionales de 1992 fue tomando un carácter cada vez más privativo, tendiendo a promover la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado.

<sup>118</sup> Armstrong, W. and T. G. McGee, *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Methuen, Londres, 1985.

generó flexibilidad mediática, política, jurídica y social en la que las organizaciones civiles tomarían un papel cada vez más importante. Los alcances de este nuevo contrapoder es lo que permite definir en buena parte los avances de la democracia participativa o consensual y medir sustancialmente la evolución de la democracia en México.

### **2.3. Conflictos importantes en el Distrito Federal**

#### a) El agua como derecho humano inalienable

Los problemas actuales en cuanto al abastecimiento y calidad del agua responden directamente a diversas situaciones y planteamientos cuyas respuestas no fueron las apropiadas para un desarrollo urbano sustentable y de largo plazo. Las políticas de desagüe, extracción, distribución y concesión revelan hoy en día sus ineludibles fallas. Calidad, cantidad, repartición, escasez, ahorro, inundaciones, hundimientos, infraestructura, fugas, desperdicio son sólo algunas palabras del vocabulario cotidiano de los medios de comunicación, de la sociedad y sus gobernantes que aluden a problemáticas sobre la vida misma. El agua se ha convertido en un derecho humano cuya puesta en aplicación resulta difícilmente exigible<sup>119</sup>. La creación de políticas de reestructuraciones tanto jurídicas como estructurales se ha vuelto imprescindible. La situación en la ciudad parece contradictoria, unos se inundan mientras otros la esperan, unos desperdician mientras otros carecen. Aparecen las grandes desigualdades sociales cuando “lo Humano” no debería tener definiciones diferentes.

El agua como derecho humano no ha sido considerado por el Estado mexicano más que en la *Convención de los Derechos de los Niños* y no se hace referencia a este último en la Carta Magna. Esta situación vulnera considerablemente su exigibilidad. En materia de derechos humanos varias convenciones y acuerdos han sido firmados a

---

<sup>119</sup> Es de resaltar que solamente se hace referencia al agua como Derecho Humano en la *Convención sobre los Derechos de los Niños* artículo 24 adoptada en 1989 en el que México forma parte. Recientemente, en una resolución aprobada el 30 de septiembre de 2010, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU considera por primera vez en la historia de este organismo, el derecho humano al acceso al agua y a saneamiento.

nivel internacional<sup>120</sup> sin embargo, el derecho al agua es un derecho tan obvio que no aparece como tal en la mayoría de ellos. Hacerlo exigible representa una incorporación constitucional imprescindible para el cumplimiento de todos los demás derechos humanos. A principios del 2009, durante el Foro mundial del agua, México se declaró a favor de reconocer el agua como un derecho humano fundamental, sin embargo hasta la fecha no ha sido incluida en la Constitución Mexicana. Reconocer el agua como un derecho humano significaría establecer la responsabilidad del Estado en la protección y promoción del derecho para la accesibilidad a los servicios de agua potable. Según el Comité DESC en su observación N° 15, el abastecimiento, la accesibilidad y la calidad son aplicables en cualquier circunstancia<sup>121</sup>. Es incuestionable examinar que el reconociendo de tal derecho a nivel internacional no induce necesariamente su reconocimiento a nivel nacional.

#### b) Urgencia social, salud pública y responsabilidad gubernamental

A pesar de que el derecho al agua no haya sido reconocido directamente por el Estado mexicano, las situaciones de urgencia social derivadas de las carencias en el suministro y en la potabilidad del líquido provocan inquietudes a nivel de salud pública. Las carencias derivadas del carácter ineludible del agua para el cumplimiento de otros derechos humano han convocado de forma indirecta a la responsabilidad gubernamental. La existencia de instituciones gubernamentales como la Conagua ó CNA y la Semarnat junto con sus planes y programas<sup>122</sup> confirman las contradicciones y lagunas constitucionales existentes. En efecto, dichos programas se han enfocado en las problemáticas prácticas de sobreexplotación y escasez del recurso natural y no han establecido estrategias en función de un derecho al agua. El carácter indivisible de los derechos humanos alude a la imposibilidad de cumplimiento de uno sin el cumplimiento de los demás. En ese sentido el derecho a la salud, un ambiente sano, la educación entre otros, no pueden solventarse sin suponer un derecho al agua. Por lo tanto, los

---

<sup>120</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, la Convención de los derechos del Niño, entre otros.

<sup>121</sup> Observación No. 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 2002.

<sup>122</sup> Plan Nacional de desarrollo (PND) 2007-2012 y Programa Nacional Hídrico (PNH) 2007-2012.

diferentes niveles de gobierno tienen por efecto de agregación la responsabilidad del suministro, accesibilidad y potabilidad del agua aunque en varias ocasiones se haya concesionado ciertos sectores del sistema y transferido las responsabilidades federales.

Considerando la problemática de salud pública y la Observación General N°15 de la ONU (OG15), desde 1994 algunas normas oficiales mexicanas (NOM) sustentan el “derecho al agua” desde las perspectivas del derecho a la salud y a un medio ambiente sano<sup>123</sup>. No obstante, dichas normas enfocan sus intereses y preocupaciones en cuestiones de potabilidad y calidad del agua sin considerar aspectos de democratización del recurso hídrico y tampoco cuestiones de regulación o aplicación estricta de las normas de la Semarnat y de la Secretaría de Salud. En efecto, gran parte de las problemáticas de contaminación y uso desmesurado del líquido son atribuibles a empresas transnacionales o empresas del sector agropecuario. Efectivamente, el uso del agua responde en gran medida a cuestiones lucrativas y uso de espacios para el aprovechamiento y crecimiento de la gran industria o de la industria local. “La Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)” plantea una reestructuración del modelo de gestión del líquido para el Distrito Federal que restituiría al gobierno local y a la estructura pública la responsabilidad de la gestión integral del agua<sup>124</sup>.

c) Exigibilidad, justiciabilidad y cumplimiento de los derechos humanos: el reto de la democracia social

Desde los años noventas los Estados Latinoamericanos se han insertado en la dinámica del reconocimiento, tanto internacional como nacional, de derechos que hasta la fecha habían sido abandonados y violados. Tanto en sus Constituciones como en los acuerdos firmados a nivel internacional los Estados se comprometieron a dar

---

<sup>123</sup> NOM-127-SSA-1994 que establece los límites permisibles de calidad y tratamientos del agua para su potabilidad (Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1996). NOM-001-Semarnat-1996 que establece los límites máximos permisibles en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales (Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1997). NOM-179-SSA1-1998 que establece sistemas de evaluación y vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano y distribuida por el sistema público (Diario Oficial de la Federación 24 de septiembre 2001). NOM-230-SSA1-2002 que establece norma de sanidad del agua para el consumo humano (Diario Oficial de la Federación 12 de julio de 2005).

<sup>124</sup> Boletín de Prensa del día, 29 de enero de 2009. Ver. [www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx)

cumplimiento, protección y respeto a los derechos humanos. Esta situación ha cambiado, en el marco estrictamente legislativo, los términos en los que se equivocan estos últimos, centrando su cumplimiento en su carácter exigible y fundamental. En América Latina las organizaciones de la sociedad civil son actualmente los principales actores enmarcados en los procesos de exigibilidad, justicibilidad y cumplimiento de los derechos humanos.

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles y con igual estatuto legal que los derechos cívicos y políticos. Reconocidos por acuerdos internacionales<sup>125</sup> y por las Constituciones nacional en los países latinoamericanos, el cumplimiento y protección de tales derechos esta a cargo de los Estados.

Democracia y respeto a los derechos humanos son conceptos interdependientes. Asegurar el cumplimiento de los derechos civiles y políticos sin afirmar el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conlleva a un sistema discriminatorio de reproducción de las desigualdades. El cumplimiento adecuado y libre de las responsabilidades civiles y políticas de la ciudadanía debe suponer condiciones de vida saludables y oportunidades de participación similares. Por lo anterior, definir la democracia como el goce de los derechos y obligaciones estrictamente civiles y políticas representa una limitante conceptual. La exigibilidad de los DESC constituye un proceso social, político y jurídico. Tanto los organismos internacionales de vigilancia como las sociedades civiles deberían detentar la responsabilidad de la verificación del cumplimiento de los derechos. Si bien los DESC son derechos subjetivos y pueden ser exigibles, los mecanismos jurídicos y procesales de denuncias violatorias suelen limitar la reparación de los daños y la reversibilidad de las situaciones. Ante esta adversidad, el papel de las organizaciones de la sociedad civil se torna fundamental para el cobro y cumplimiento de las responsabilidades del Estado.

Las coyunturas propias a cada país de la región arrojan situaciones de desigualdad particulares, condiciones de aplicabilidad propias a cada Estado, no obstante, ante situaciones adversas (crisis, falta de recursos naturales) el cumplimiento

---

<sup>125</sup> Declaración Universal, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC), Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, Declaración sobre Garantías Sociales, Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

de los derechos humanos no se vuelve negociable. En dichas circunstancias el carácter progresivo del cumplimiento se convierte en una condicionante imprescindible del proceso de exigibilidad. Asimismo, una de las limitantes importantes del carácter exigible de los derechos humanos es la falta de medios adecuados para su justiciabilidad en los Estados, ya que en los instrumentos internacionales se consagran derechos que no siempre son instrumentados adecuadamente a nivel local. En el caso del agua, la preocupación es grande, ya que la mayoría de dichos convenios no reconocen directamente su obligatoriedad, aunque esta sea una variable imprescindible en el cumplimiento de todos los demás. El caso mexicano no representa una excepción latinoamericana. A nivel regional, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos y particularmente de la CADH<sup>126</sup>, los DESC carecen de un marco regulatorio para su aplicación en los Estados. Con el protocolo de San Salvador, en vigor desde 1999, solamente se delimitó el contenido jurídico de los derechos humanos<sup>127</sup>.

A nivel internacional se han reconocido a los derechos ambientales como parte indivisible de los derechos humanos. La inclusión del medioambiente a los DESC (DESCA Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales), exige su consideración tanto en el derecho ambiental como social. Por lo anterior, es necesario asentar al cumplimiento del marco jurídico ambiental como parte inherente del cumplimiento de los derechos humanos. En el caso de los recursos hídricos nuestro planteamiento es elemental.

El proceso de democratización debe de ser entendido tanto desde la perspectiva del goce de todos a dicho recurso como de la participación de la sociedad civil en el cumplimiento del derecho. En México y especialmente para el caso del Distrito Federal tanto las políticas públicas trasladadas en servicios y programas como la búsqueda de exigibilidad y justiciabilidad han permitido avanzar en dicho terreno. Diversas leyes y programas sociales han sido emprendidos desde el 2000<sup>128</sup>, sin embargo no se

---

<sup>126</sup> CADH: Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica 1969). En su artículo 26 los Estados se comprometen a una realización progresiva de los DESC sin asentar obligaciones concretas. Adhesión de México en 1982. <http://www.oas.org/Juridico/spanish/Tratados/b-32.html>

<sup>127</sup> Dicho protocolo fue firmado por varios países de la región: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay.

<sup>128</sup> Asistencia e Integración Social (2000); Derechos de las Niñas y los Niños (2000); Personas Adultas Mayores (2000); Educación (2000); Desarrollo Social (2000); De las y los Jóvenes (2000); Mujeres

enfocaron en una respuesta integral a la problemática del agua. En este terreno los avances son pobres.

El caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2007-2009* constituye el adelanto más significativo en esta materia. El agua es considerada como parte inseparable del cumplimiento de los derechos humanos y las acciones planteadas en conjunto con organizaciones sociales pueden considerarse como el primer esfuerzo manifiesto de integración democrática. Por esta razón la revisión del *Diagnóstico y Programa* nos permitirá establecer un indicador de evolución en materia de democracia participativa para nuestro país.

## **Conclusiones**

La exigibilidad, justiciabilidad y cumplimiento de los derechos humanos en el Distrito Federal son, sin lugar a duda, algunos de los grandes retos de la democracia participativa en México. Como parte de los derechos humanos, el agua constituye un elemento de vital importancia sin el cual otros derechos se ven vulnerados.

Los marcos jurídicos tanto internacionales, como nacional y local han sentado algunas bases para el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano. No obstante, las diferentes políticas públicas del agua desde 1994 no han permitido dar una respuesta integral y sustentable, agravando las problemáticas de abastecimiento, calidad y accesibilidad del agua, empeorando las inundaciones, y acentuando las desigualdades sociales.

En materia de derecho al agua los resultados fueron escasos y las urgencias sociales crecientes. A su vez, el agua se ha convertido en un derecho crecientemente violado. La participación de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) en la creación de políticas públicas no ha sido una variable trascendental. Es más, nunca las OSC en el Distrito Federal habían sido incluidas adecuadamente en las fases de las políticas públicas y menos habían tenido una participación activa dentro del proceso de deliberación y toma de decisiones.

---

(2002); Pensión alimenticia (2003); Útiles escolares (2004); Becas educativas (2004); De Participación Ciudadana (2004); Servicios médicos y medicamentos (2006); Discriminación en el Distrito Federal (2006). Derechos humanos (2006-2009).

A su vez, el sistema gubernamental se deslindó indirectamente de su responsabilidad social a través de la concesión de algunos de los servicios de purificación y abastecimiento del agua en el Distrito Federal, transfiriendo responsabilidades e incumplimientos al sector privado.

Con base en lo anterior, la participación de las OSC en la resolución de los conflictos es negada y las acciones son respuestas a las aspiraciones del capital. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el cumplimiento del derecho al agua es responsabilidad integral del Estado, por ende la recuperación de esta observación es primordial. Desde las OSC el cumplimiento del derecho al agua es enteramente responsabilidad de los gobiernos, a pesar de esto, la inclusión de las OSC en la conformación de políticas públicas sobre el tema es de igual importancia.



## Capítulo IV

### La participación de las Organizaciones Sociales y Civiles en política pública del agua

La participación de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) en el *Diagnóstico y Programa en Derechos Humanos del Distrito Federal* en materia de derecho al agua conforma la preocupación principal de esta investigación. Por una parte, la relevancia del *Programa*, como plan de acción a nivel local para el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales en materia de derechos humanos y específicamente en derecho al agua. Segundo, la importancia de algunas organizaciones de la sociedad civil en su labor participativa como actores y representantes del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) en el proceso de realización de los dos documentos.

El *Diagnóstico y Programa* permiten establecer, a manera de ejemplo, la función de los diferentes actores, y específicamente de las OSC<sup>129</sup>, en el proceso de diagnosticación, conformación, implementación y evaluación del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. También permite identificar un esquema “novedoso”<sup>130</sup> y actual de coparticipación entre las entidades gubernamentales y las OSC para la toma de decisiones consensuadas.

A través del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C., (El Vitoria), DECA Equipo Pueblo A.C. (EP) y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) se obtendrá información sobre algunas estrategias y

---

<sup>129</sup> Las OSC (Organizaciones Sociales y Civiles) son parte integrante de la Sociedad Civil (SC), no obstante las OSC adoptaron dicha terminología para diferenciar de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) las cuales también son integradas por empresas del sector privado y sindicatos. El Centro Vitoria indica en sus memorias del 25 aniversario de su creación: “Respecto a estas últimas (las OSC) cabe señalar que también se les ha denominado Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), aunque la tendencia actual es llamarlas OSC para diferenciarlas del sector no gubernamental, en donde caben también las empresas privadas o los sindicatos.” Durante nuestra investigación ocuparemos las siglas “OSC” para referirnos a todas aquellas organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, desvinculadas del sector Estatal y empresarial privado o público.

<sup>130</sup> Entendemos por “novedoso” el carácter singular y sin precedente de coparticipación en un proceso de creación de una política pública en el Distrito Federal.

diferentes grados de participación en las 3 primeras fases de creación de la política pública en lo general y específicamente en el tema del agua.

El estudio contempla las diferentes variables necesarias para el logro de los objetivos de la investigación. Se enmarca en el contexto de la realización de una política pública en la que se permitió y alentó la participación de la sociedad civil. El análisis consiste en plantear en qué medida se consintió dicha participación, ubicando sus logros y límites. Sólo definiendo aquellos escenarios se podrán asentar los alcances y los retos en materia de democracia participativa.

## **1. Algunas Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) integrantes del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal***

### **1.1. Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C.**

a) ¿Quiénes son? Temas de interés y sectores vulnerables

El Centro de Derechos Humanos « Fray Francisco de Vitoria O.P. »A.C. (CDHFFV) es una Asociación Civil, sin fines de lucro. Se creó en 1984 con el nombre del fraile dominicano del siglo XVI, nacido en España, Francisco de Vitoria; considerado por algunos como uno de los precursores en materia de defensa de los derechos humanos en iberoamérica.

*“El Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. inicia sus actividades en 1984 como una organización civil, sin fines de lucro y sin vínculo o preferencia por ningún partido político. A partir de entonces, en estas dos décadas y media, este Centro no ha dejado de efectuar una ardua labor. Pero también nos sumamos a la lucha por el reconocimiento de derechos que aún no han sido plenamente reconocidos o plasmados en algún instrumento, como el derecho humano al agua, o el derecho al territorio”<sup>131</sup>.*

Actualmente el Centro Vitoria se compone de:

---

<sup>131</sup> Centro de Derecho Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P”. A.C, *La memoria del Vitoria: 25 años de la fundación del Centro de derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P”. A.C.*, México, 2009, p.32.



Página oficial del centro [www.derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx)

Durante el estudio de caso se sostuvo una relación directa con la Mtra. Ana Luisa Nerio Monroy quien participó activamente, como representante del Centro Vitoria en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. También con Lorena M. Peralta Rojas quien es especialista en el tema del agua y autora de diversas publicaciones sobre el tema. Finalmente, con Clara Meyra, quien se integró en febrero de 2010 al Vitoria pero estuvo participando en el Comité Coordinador a través de otra OSC y mantuvo un interés particular en el seguimiento del “Derecho al Agua”.

El Centro Vitoria se financia gracias a diversos actores tanto sociales como religiosos, políticos y de carácter particular.

<b><i>Fuentes de financiamiento</i></b>	<b><i>Áreas financiadas</i></b>
Fundación John and Catherine MacArthur	Defensa Jurídica.
Fundación Manos Unidas	Escuela de Promotores
Donativos de particulares	Actividades institucionales y gastos cotidianos.
Provincia de Santiago, de la Orden de los frailes Dominicos	Actividades institucionales y gastos cotidianos.
Programas de Coinversión del GDF y de Indesol	Proyectos específicos.

El principal fin del Centro Vitoria es defender y promover la integralidad de los derechos humanos, particularmente los de los más desprotegidos. Como parte de sus actividades, el Centro Vitoria desarrolla investigación y análisis a la vez que proporciona asesoría jurídica. También ha participado en litigios sobre violaciones a los derechos humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ante la subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Minorías de Naciones Unidas. La organización señala:

*“Somos defensoras y defensores porque trabajamos por la protección y promoción de los derechos humanos; denunciemos las violaciones cometidas contra estos derechos; realizamos actividades educativas que proporcionen a las personas herramientas para conocer sus derechos y exigirlos, y nos solidarizamos con las luchas sociales y con aquellos que combaten la impunidad y la injusticia mediante medios pacíficos. Defendemos legalmente y asesoramos jurídicamente a las víctimas<sup>132</sup>”.*

El Centro también participa en la elaboración de informes sobre violaciones y situaciones en materia de derechos humanos en México y en el Distrito Federal.

Es importante destacar la participación del Centro Vitoria en el Comité de Enlace de Organismos Civiles para el Acuerdo de Cooperación Técnica en el 2000. Lo que permitió la elaboración del *Diagnóstico y Programa Nacionales en Derechos Humanos (2000-2006)*. Posteriormente el Centro Vitoria ocupó un lugar importante en la elaboración del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. En su página oficial, el Vitoria señala:

*“Hemos sido un interlocutor activo ante el gobierno mexicano insistiendo en la necesidad de diseñar una política pública en materia de derechos humanos”<sup>133</sup>.*

El Centro Vitoria es activista en diversos temas de interés como son: Corte penal Internacional, ejecuciones, libertad de expresión, migración, pena de muerte, presos políticos, racismo y tortura. A su vez, defiende y promueve los derechos humanos de sectores vulnerados y discriminados como son: discapacitados, jóvenes, minorías sexuales, mujeres, niños y niñas, pueblos indios, refugiados y tercera edad.

---

<sup>132</sup> *Íbidem.*, p.32-33.

<sup>133</sup> Véase [www.derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx).

## b) Acciones y proyectos de participación social

El Centro Vitoria también participa vivamente en acciones de urgencia social en materia de violaciones a otros derechos humanos. A continuación se presentarán diversos casos en los que el Vitoria se ha pronunciado emitiendo observaciones, preocupaciones, recomendaciones y denuncias<sup>134</sup>.

En el caso del atentado de activista en derechos humanos en el municipio de Jilotzingo, el Vitoria solita la participación de la ciudadanía para que las autoridades investiguen el atentado. Siendo un activista, protector de los derechos ciudadanos, Jesús Sánchez de la Barquera ha venido denunciando diversos abusos en contra del derecho de consulta, de información y de acceso a la justicia en temas medioambientales. Por lo tanto, el atentado parece sumarse a los casos de abusos de autoridad y uso de la violencia en contra de activistas sociales. En Centro Vitoria señala<sup>135</sup>:

*“El municipio de Jilotzingo se encuentra ubicado en la zona metropolitana de la Ciudad de México, y es punto de interés de diversos proyectos inmobiliarios e industriales por su cercanía con zonas como Interlomas o Zona Esmeralda. Jesús Sánchez de la Barquera es un conocido activista en la zona que ha venido trabajando en la reivindicación de derechos de vecinos del municipio quienes ven amenazado su territorio frente a estos proyectos. Ha encabezado acciones en defensa de áreas naturales protegidas, en contra de cambios de uso de suelo de zonas consideradas “NATURAL BOSQUE”, depredación de la zona boscosa, contra la urbanización ilegal de la zona ejidal y ha denunciado en repetidas ocasiones violaciones al derecho de consulta, de información así como un limitado acceso a la justicia y violaciones al debido proceso en diversas demandas y denuncias presentadas ante autoridades municipales, estatales y federales”.*

En el caso de los actos violentos en Honduras se solicitó la no violación de los derechos humanos por parte de las autoridades hondureña y la resolución del conflicto

---

<sup>134</sup> Para más información sobre las acciones de urgencia del Centro Vitoria expuestas a continuación, véase [www.derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx) página oficial del Vitoria sección « Acciones Urgentes ».

<sup>135</sup> Todas las citas expuestas en este apartado se encuentran en la página oficial del Centro Vitoria sección « Acciones Urgentes ».

de forma pacífica, entre otras cosas. Los integrantes del Centro Vitoria manifiestan su preocupación ante las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares golpistas y hacen un llamado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al CIDH y al gobierno y pueblos del mundo para que todos velen por los derechos de la población hondureña. El Centro Vitoria señala:

1. *“A la Organización de Naciones Unidas, a la Organización de los Estados Americanos, así como a los y gobiernos del mundo, condenen esos delitos contra la humanidad y contribuyan a que el ejército deponga las armas, comprendiendo que la soberanía de los estados no permite la violación a los derechos humanos.*
2. *A la diplomacia de los gobiernos del mundo y organizaciones multilaterales, demostrar su compromiso para el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, para que los militares y los que detentan el poder de facto en Honduras, sean aislados y dimitan.*
3. *La solución de este conflicto mediante el dialogo y no mediante el uso de la fuerza.*
4. *Se insta al gobierno de Estados Unidos a fijar una posición clara respecto a los hechos sucedidos en Honduras, y ponga sus oficios diplomáticos.*
5. *Respeto al legítimo uso de la organización política por parte del pueblo hondureño como un medio de defensa de sus derechos fundamentales, reconocidos a nivel internacional.*
6. *Respeto al Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, y Pactos internacionales ratificados por Honduras.*
7. *De manera general, conformar sus acciones a lo dispuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos y referentes al respeto a la libertad de expresión, derecho a la manifestación y libre tránsito ratificados por Honduras”.*

En el caso de la tragedia del 5 de junio de 2009, en la guardería ABC, en la que decenas de bebés y niños perdieron la vida y otros resultaron gravemente heridos, el Centro Vitoria exige el cumplimiento de las obligaciones del Estado de preservar la integridad física, mental y la salud de la población infantil. La organización señala”:

*“Un suceso tan lamentable nos demuestra que la atención otorgada a estos inmuebles no es la adecuada, y que el Estado no cumple con su obligación de garantizar la seguridad de los niños y niñas contemplados en diversos instrumentos vinculantes como*

*el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Derechos del Niño entre otros.”*

En el caso de las agresiones y detenciones arbitrarias del 10 de junio de 2009 en contra de integrantes del Consejo Democrático Magisterial Poblano, una red de Organizaciones de Derechos Humanos<sup>136</sup> presentó un informe sobre la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades mexicanas. Ante las autoridades federales y locales se exigió:

*“I. Que se garantice la integridad física y psicológica de las/los profesores integrantes del Consejo Democrático Magisterial Poblano, es necesario que se les brinde una atención médica adecuada para asegurar su bienestar integral.*

*II. Que se garantice a las y los detenidos el derecho a comunicarse con sus familiares y el derecho de contar con un abogado [...].*

*IV. Que el gobierno estatal garantice los derechos a la libertad de expresión, la libertad de reunión y de manifestación sindical e investigue los hechos sucedidos [...]”.*

Finalmente, en el caso de la Tercera Hemisférica de la Red por la Defensa y el Derecho al Agua del 17 al 19 de mayo de 2009, la red VIDA (Red de Vigilancia Interamericana por la Defensa y el Derecho al Agua<sup>137</sup>) y otras organizaciones firmantes a través de la declaración de Cauayacu ratificaron sus principios y compromisos 2010-2012. Estos compromisos se traducen en líneas de acción para el cumplimiento y exigibilidad del Derecho al Agua en la región. La declaración de Cauayacu señala:

*“Hoy la red se compromete con la profundización de la lucha por la defensa del agua en el marco de la defensa de los bienes comunes y contra cualquier modalidad de privatización de la vida. Nos comprometemos con el respaldo a las reformas constitucionales, el impulso de marcos legales e institucionales que defiendan al agua como bien común y público y el derecho humano fundamental al agua y desde allí impulsar políticas públicas en todos los ámbitos territoriales. Nos comprometemos a*

---

<sup>136</sup> La red de Organizaciones de Derechos Humanos se integra de: La Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), el Nodo de Derechos Humanos (NODHO) y el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A.C.

<sup>137</sup> El Centro Vitoria y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) forman parte de la Red VIDA.

*impulsar la Plataforma de alianzas Pública – comunitaria, exigiendo la inversión pública y el financiamiento necesario y adecuado para la gestión integral del agua desde principios de transparencia, solidaridad, equidad territorial, conservación ambiental y desde organizaciones públicas y comunitarias sin ánimo de lucro. Así también nos comprometemos a seguir oponiéndonos a todas las formas de privatización y mercantilización del agua cubiertas o encubiertas, así como a la inclusión del agua en cualquier Tratado de Libre Comercio, redoblando nuestra incidencia sobre los organismos multilaterales.”*

En materia de derecho al agua el Centro Vitoria forma parte de la red de asociaciones Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) la cual forma parte de la Red VIDA en la que se combate la privatización del agua en Latinoamérica y vela por la defensa del Derecho al Agua.

El Centro Vitoria también mantiene un seguimiento en diversos casos de probables violaciones a los derechos humanos. Como parte de su compromiso con la promoción y defensa de los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (DESCA), el Centro Vitoria vigila algunas acciones y propuestas de las autoridades o entidades gubernamentales para que aquellas no vulneren los derechos humanos de los ciudadanos involucrados. En este contexto el Vitoria ha puesto particular atención en diversos casos<sup>138</sup>:

- **Derecho a la Integridad Física y no Tortura:** Uno de ellos es el caso de Alfonso Martín del Campo en el que, según la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), existen violaciones al debido proceso y tortura por parte del Estado mexicano.
- **Derecho a la Salud:** Contaminación en Tláhuac por la fábrica “Químicos-Eco”. Se han reportado casos de afectación en piel y vías respiratorias en la comunidad originaria de Santiago Zapotitlán. El 19 de noviembre pasado la Procuraduría General de la República (PGR) clausuró la empresa. Con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) se impuso una multa de 2 299 893 de pesos y 31 medidas correctivas para que la empresa pueda reanudar con sus actividades. Las OSC han

---

<sup>138</sup> Véase [www.derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx) sección “Casos significativos y acompañamiento”.



puesta especial atención en la reparación de los daños a la ecología y a las poblaciones circundantes.

- **Derecho a un Medio Ambiente Sano:** El Vitoria junto con otras organizaciones como Greenpeace, Semillas de Vida, Grupo de Estudios Ambientales (GEA), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC) y la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) están preocupadas por el *Reglamento de la Ley de Organismos Genéticamente Modificados*. Las organizaciones han interpuesto un amparo para impugnar el proceso de aprobación del reglamento que, según ellas, vulnera el derecho a la salud y a un medio ambiente sano a través de los cultivos de siembra de maíz transgénico. En el caso del tiradero de basura a cielo abierto en Jilotzingo, propiedad de la empresa Confinam, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RTDHT), en la que el Vitoria forma parte, ha emitido un comunicado al gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto para denunciar los actos de asesinatos y persecución cometidos en contra de las poblaciones que luchan por sus derechos a la salud y a un ambiente sano. El tiradero sigue abierto y los actos violentos impunes. La complicidad de las autoridades federales y locales parece incuestionable.

El Centro Vitoria es una Organización Civil cuya labor se vincula con diversas Organizaciones Sociales y Civiles (OSC). En los diferentes proyectos y espacios en los que participa, se vinculan distintas organizaciones civiles para el fortalecimiento y legitimidad de la participación social. Uno de los espacios de coparticipación y vinculación en el que el Vitoria está presente, es la COMDA. Esta coalición de organizaciones civiles y movimiento sociales tiene como objetivo el reconocimiento y protección del derecho al agua.

## 1.2. DECA Equipo Pueblo, A.C.

### a) Presentación de DECA Equipo Pueblo, A.C.

Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo (DECA Equipo Pueblo, A.C.) es una asociación civil sin fines de lucro creada el 15 de noviembre de 1977 por Alex Morelli o.p y Ángel Torres. Durante el inicio, el objetivo principal de Equipo Pueblo fue acompañar en los quehaceres de organizaciones sociales creadas a partir de la experiencia de las CEB's<sup>139</sup> (Comunidades Eclesiales de Base) y de las Coordinadoras de Masas<sup>140</sup>, para fortalecer la democracia en el seno de las organizaciones y en el país.

*“Equipo Pueblo es un actor de interés público reconocido, con capacidad de convocatoria e incidencia, que impulsa la participación ciudadana para exigir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la consolidación democrática del país”<sup>141</sup>.*

Actualmente Equipo Pueblo cuenta con la Asamblea de nueve Socios, los cuales son la máxima autoridad. Cuatro de ellos constituyen el Consejo Directivo:

- **Presidenta:** Eugenia Mata García
- **Tesorero:** Miguel Concha Malo
- **Secretaria:** Gabriela Sánchez Gutiérrez
- **Vocal:** Laura Becerra Pozos

---

<sup>139</sup> Las CEB's son comunidades creadas desde la fe cristiana por pequeños grupos de marginados y excluidos, con el afán de convertirse en una manifestación de la inconformidad social frente a los abusos del monopolio eclesial, el autoritarismo religioso, el elitismo y las injusticias sociales y económicas legitimadas desde la iglesia. Las CEB's tuvieron como objetivo principal la búsqueda de la reparación de las desigualdades socio-políticas y económicas de sus comunidades para alcanzar la equidad y el bienestar.

<sup>140</sup> Las Coordinadoras de Masas son agrupaciones, primero sectoriales o regionales y luego nacionales, surgidas a principios de los años ochentas en México. Son la respuesta social a las desigualdades, descontentos y reivindicaciones de sectores que luchan por sus derechos. Las Coordinadoras de Masas se integran por gremios, sindicatos, confederaciones de trabajadores de la ciudad y del campo, maestros, movimientos populares entre otros, que luchan por mejores condiciones de vida y de trabajo.

<sup>141</sup> DECA, Equipo Pueblo, A.C, *Presentación 2009*, [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx).

## El equipo de trabajo<sup>142</sup>:

Programa / Área	Proyectos	Colaboradores(as)
Diplomacia Ciudadana	Línea de trabajo sobre desarrollo y DESCA	<b>Coordinación</b> Areli Sandoval Terán <b>Investigador</b> Oscar Pineda Téllez
	Línea de trabajo sobre libre comercio e inversiones desde la perspectiva de los derechos humanos	
Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local	El Desarrollo Local	<b>Coordinación</b> Luis Pineda <b>Investigadores</b> Mario Alberto Mendoza Godínez Marco Aurelio Meneses Valencia
	El derecho a saber; la Transparencia y la Rendición de Cuentas	
	Participación Ciudadana	
Articulación de Actores Sociales para la Incidencia Política	Cabildeo de la agenda social del movimiento nacional ante los tomadores de decisiones	<b>Coordinación</b> Laura Becerra Pozos
	Observación de las Acciones Preventivas para evitar el uso de Programas Sociales con fines de proselitismo electoral	<b>Responsable de proyecto</b> Silvia Alonso Félix <b>Investigadores</b> Héctor Díaz Santana Octael Nieto Vázquez
Área de Sustentabilidad Institucional	Fortalecimiento institucional para la planeación, el diseño y la gestión de proyectos, con perspectiva de género y diversidad.	<b>Coordinación</b> Laura Becerra Pozos <b>Investigador</b> Oscar Pineda Téllez
	Consultoría para organizaciones civiles e instancias gubernamentales para la planeación y evaluación	
Administración	Administración Secretaría Técnica	Enrique Ríos Salas Marcela Corona Sierra

Por parte de Equipo Pueblo, Areli Sandoval Terán fue nuestro contacto. Ella es coordinadora del programa “Diplomacia Ciudadana”, especialista en Derechos Económicos Sociales Culturas y Ambientales (DESCA), experta en el tema de los derechos de “seguridad humana” y particularmente del derecho al agua.

Actualmente el principal fin de Equipo Pueblo (EP) es favorecer, alentar e instaurar la democracia en el país, promoviendo el debate, los valores de justicia, tolerancia, autonomía y dignidad. Su trabajo se basa en el profesionalismo, la autocrítica, la transparencia, la rendición de cuentas, la constancia, la equidad y la solidaridad. También centran su labor en la elaboración de propuestas alternativas, así como en la inclusión de los temas de derechos humanos en las agendas de desarrollo

<sup>142</sup> *Íbidem.*, p.10.

social y económico, de justicia y de participación ciudadana a nivel local, nacional, regional e internacional. En su informe anual 2009 EP señala:

*“Las acciones y proyectos desarrollados por nuestra organización en la medida de nuestras posibilidades y recursos, se mantuvieron en torno a la defensa de la democracia; del respeto y ejercicio de derechos; de la participación ciudadana para la vigilancia, el contrapeso y la propuesta; la promoción del desarrollo y el fortalecimiento de ámbito local; así como de la incidencia en las políticas públicas nacionales, ejerciendo presión y protestando ante los poderes ejecutivo y legislativo”<sup>143</sup>.*

Equipo Pueblo constituye una organización de la sociedad civil referente en el tema del desarrollo sustentable, incidiendo tanto en las agendas de la sociedad civil como de los gobiernos locales bajo el concepto de desarrollo local sustentable. También ha centrado su atención en las estrategias de diseños de políticas públicas con el afán de intervenir en los espacios políticos a nivel local, federal e internacional desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos y particularmente los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (DESCA). La búsqueda de alianzas y construcción de redes de participación social para revertir los efectos dañinos del modelo económico actual sobre los derechos humanos es el propósito central del Plan de Trabajo de EP.

*“Como lo sentamos en nuestro de Plan de Trabajo, nos interesa promover una estrategia que permita aglutinar a la fuerza civil, para incidir en diferentes ámbitos y construir alianzas con otros actores sociales [...], en el marco de garantía de todos los derechos de las personas”<sup>144</sup>.*

En el marco de sus programas y áreas de trabajo, EP plantea sus objetivos de trabajo a largo plazo. En el caso de “Diplomacia Ciudadana” el objetivo general se centra en la promoción de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones con el fin de defender los DESCAs. A su vez, EP plantea la participación de la sociedad civil en la vigilancia, evaluación y promoción de políticas públicas. También promueve la exigibilidad de los derechos humanos ante las distintas entidades

---

<sup>143</sup> DECA Equipo Pueblo, A.C., *Informe anual 2009*, Marzo 2009-Febrero 2010, p.6. Publicado en la página oficial de Equipo Pueblo. [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx)

<sup>144</sup> DECA Equipo Pueblo, A.C., *Presentación 2009*, *op.cit.*, p.4

gubernamentales y las denuncias de políticas, proyectos y acuerdos comerciales y de inversión que vulneran los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

*“Impulsar la participación informada, crítica y propositiva de la sociedad civil en espacios y procesos internacionales, regionales y nacionales de toma de decisiones económicas y sociales, para promover el cumplimiento de los compromisos y obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de cara a la globalización económica”<sup>145</sup>.*

En el caso del programa “Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local” el objetivo general es la promoción de las organizaciones sociales y civiles para que éstas puedan, desde sus espacios de participación, contribuir de forma estratégica en la elaboración de proyectos de desarrollo a nivel local. También impulsan la cultura del ciudadano proactivo capaz de conocer, exigir y gozar de sus derechos y de los programas de gobierno. Finalmente, alientan la democracia representativa y participativa en el seno de las organizaciones y grupos de poblaciones en el Distrito federal.

*“Promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y civiles y el empoderamiento ciudadano para su participación estratégica en el diseño y conducción del desarrollo en su entorno local”<sup>146</sup>.*

En el caso del programa “Articulación de Actores Sociales para la Incidencia” el objetivo general es favorecer las redes de participación social a nivel nacional para que estas puedan proponer alternativas de desarrollo y de participación en las instancias de toma de decisiones a nivel gubernamental.

*“Fortalecer las alianzas y articulaciones de los diversos actores civiles – sociales a nivel nacional, para hacer frente a los impactos de la crisis, con propuestas alternativas y estrategias de presión, ante las instancias tomadoras de decisiones”<sup>147</sup>.*

---

<sup>145</sup> DECA Equipo Pueblo, A.C, *Informe anual 2009*, op.cit, p.7

<sup>146</sup> *Íbidem.*, p.22

<sup>147</sup> *Íbidem.*, p.35

En el caso del programa “Áreas de Sustentabilidad Institucional” el objetivo general es promover la eficacia y continuidad de Equipo Pueblo, eficientar la calidad profesional de sus integrantes y los resultados de la institución a través del lanzamiento de nuevo programas y proyectos.

*“Promover la sustentabilidad institucional de Equipo Pueblo a través del diseño e impulso de proyectos que diversifiquen las relaciones, faciliten el acercamiento de recursos financieros, la articulación con otros actores y la potenciación de los saberes y capacidades del personal técnico de la Institución”<sup>148</sup>.*

#### b) Acciones recientes realizadas por programa y áreas de trabajo

##### **Programa: “Diplomacia Ciudadana”<sup>149</sup>**

- Apoyo y asesoría en acciones de exigibilidad de los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (DESCA).
- Investigaciones y análisis sobre casos de violaciones a los derechos humanos.
- Acompañamiento en acciones urgentes: Proyecto hidroeléctrico Presa Perota, Contaminación del Río Santiago, Proyecto de presa Zapotillo, Proyecto del Plan Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) de Tláhuac.
- Reuniones con organizaciones en torno al Examen Periódico de México (EPU), preparación y difusión de informes alternativos sobre el tema y análisis de las recomendaciones.
- Fortalecimiento de las acciones sobre DESCA de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) a través de reuniones, informes y foros.
- Participación en el espacio Coalición de Organizaciones por el Derecho al Agua (COMDA) a través de documentos, materiales, análisis y políticas públicas (particularmente en el marco del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal).

---

<sup>148</sup> *Íbidem.*, p.41

<sup>149</sup> Para todas las acciones presentadas a continuación, veáse el *Informe anual 2009* de Equipo Pueblo., *op.cit.*

- Impulsar la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC) por el Estado mexicano, a través de la interlocución con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) y el Senado de la República. Fomento de acciones para promover y difundir el Protocolo Facultativo junto con organizaciones internacionales y en medios de comunicación a nivel nacional.
- Difundir las conclusiones del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* en materia DESCA. Participación en el Comité Coordinador del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, coordinación de tres mesas intersectoriales y participación en el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC).
- Promover la construcción participativa y la adopción de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*.
- A nivel internacional, Equipo Pueblo trabaja activamente con Social Watch y en hacer efectiva la participación de la sociedad civil particularmente en el marco del Acuerdo Global Unión Europea- México (ALCUEM) en el III foro de Bruselas.
- Aportar desde el enfoque de derechos humanos en la *“Campaña sin maíz no hay país. Alimentos Campesinos para México. El Hambre no espera”*.

**Programa: “Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local”**

- Proceso de formación de actores sociales integrantes de organizaciones de la sociedad civil. (Capacitación de 1112 participantes representantes de 700 organizaciones sociales y civiles en México).
- Asesoría en proyecto de inversión en la comunidad de Tetelilla en el estado de Morelos.
- Participación en el Equipo de Trabajo (Grupo Iniciativa) para el desarrollo local en América Latina en el marco de la III Cumbre Iberoamericana por el Desarrollo Local en Quito Ecuador en octubre de 2009.
- Participación en una Mesa de Dialogo con el InfoDF, el gobierno de la ciudad de México y 11 organizaciones de la sociedad civil para la evaluación de 13 programas sociales en el Distrito Federal.

- Capacitación de ciudadanos para la vigilancia y mantenimiento del Programa de rescate de Espacios del Gobierno del Distrito Federal.

**Programa: “Articulación de Actores Sociales para la Incidencia”**

- En el marco de la *Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC)*, Equipo Pueblo (EP) participó en la elaboración de documentos para la argumentación y presentación de propuestas alternativas.
- EP se integró a la agenda civil con la propuesta de Ley Federal de Participación Ciudadana que se presentó a la nueva legislatura durante el último trimestre del 2009.
- Se trabajó en el espacio *Movimiento Nacional por la Soberanía Alimentaria, Energética, los Derechos de los Trabajadores y las Libertades Democráticas* (Movimiento Nacional) a través de encuestas, análisis y capacitación de ciudadanos.

**Programa: “Áreas de Sustentabilidad Institucional”**

- Se diseñó una metodología de Autodiagnóstico de Género que se aplicó en EP. Posteriormente se aprobó la metodología para las más de 50 organizaciones asociadas de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y Desarrollo.
- Diseño de ocho proyectos para la cooperación internacional, los gobiernos federal y local e instancias autónomas.
- Diseño de once proyectos de mujeres productoras en el estado de Morelos para la búsqueda de financiamiento.

En el marco de nuestro trabajo de investigación es oportuno señalar que la participación de Equipo Pueblo en el *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* será objeto de nuestra atención. Areli Sandoval, coordinadora del programa “Diplomacia Ciudadana” fue una de nuestras interlocutoras para la elaboración y análisis de la participación de las organizaciones sociales y civiles, en materia de agua, en el Comité Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles



(CCOSC). Tanto el Vitoria como Equipo Pueblo tuvieron un papel central en el Comité Coordinador del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2006-2012)*. No obstante, su participación en el tema del derecho al agua se enmarcó en los trabajos de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), en la cual las dos organizaciones forman parte.

### **1.3. La Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)**

#### a) Presentación de COMDA

Conformada en 2005, COMDA es una coalición de 16 organizaciones sociales y civiles, movimientos sociales y un aliado internacional<sup>150</sup>. COMDA lucha por la defensa del agua desde la perspectiva de los derechos humanos, por su uso sustentable y su adecuado aprovechamiento para la sociedad. Alienta la participación social y la gestión democrática del recurso natural reconociendo su acceso como un derecho humano.

*“Entre sus preocupaciones está el manejo sustentable del agua, la distribución y el acceso desigual al vital líquido, la tendencia privatizadora y la inexistencia de mecanismo democráticos de participación en relación a la gestión del agua”<sup>151</sup>.*

A su vez forma parte de redes internacionales como la Red Vida y la red por la Justicia del Agua. También está directamente articulada con otras organizaciones sociales y civiles en el mundo con las cuales logró articularse durante el Foro Internacional en Defensa del Agua en 2006. En esa ocasión COMDA fungió como

---

<sup>150</sup> COMDA se compone de las siguientes organizaciones : Alianza Mexicana por la Autodeterminación de las Poblaciones (AMAP) ; Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. (ASILEGAL) ; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) ; Centro de Derechos Humanos « Miguel Agustín Pro Juárez » ; Centro de Derechos Humanos « Fray Francisco de Vitoria, O.P. » A.C. ; Centro de Servicios Municipales « Heriberto Jara, A.C. » ; Centro Operativo de Vivienda y Poblamiento, Copevi A.C. ; Colectivo Radar ; Consejos de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa la Parota : Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo ; Enlace Rural Regional, A.C. (ERRAC) ; Espacio DESC ; Food First Information and Action Network-México ; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC) ; Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de las Ríos (MAPDER) ; Otros Mundos, A.C. ; Red de Género y Medio Ambiente ; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) ; Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) ; y como Aliado internacional : Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL).

<sup>151</sup> COMDA, Sección ¿Qué es COMDA?, véase página oficial [www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx)

anfitriona del Foro. Esta última organiza sus labores gracias a la participación de todas las organizaciones integrantes, se reúne periódicamente para el planteamiento y división de sus proyectos y luchas a través de comisiones de trabajo.

Entre sus metas y espacios de trabajo más importantes la COMDA plantea:

- Manejo sustentable del agua en cuanto a distribución, accesibilidad y calidad del agua para todas y todos.
- Respeto, protección y garantía del derecho al agua por parte del Estado mexicano (aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC ratificado por el Estado mexicano).
- Integrar el derecho al agua en la Constitución Mexicana.
- Revertir los procesos de privatización de los servicios de agua. Revertir las políticas y legislación que favorezcan la construcción de presas y la contaminación de los cuerpos hidráulicos. Alentar la democracia participativa para la toma de decisiones plurales sobre la gestión del agua.

#### b) Actividades importantes de la COMDA

Desde su espacio, la organización ha participado en diversos foros y encuentros a nivel nacional e internacional, ha impulsado luchas a nivel constitucional, ha participado en análisis, discusiones, investigaciones, diagnósticos y propuestas en políticas públicas y ha publicado algunas reflexiones, boletines informativos y declaraciones en su página oficial. No obstante, el trabajo de COMDA se enmarca en una dinámica más amplia, en la que, las organizaciones integrantes también publican e informan de sus actividades, acciones y luchas en el tema del derecho al agua en la página oficial de la organización.

Entre sus actividades más significativas es posible destacar<sup>152</sup>:

---

<sup>152</sup> Véase la página oficial de COMDA, [www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx)

- Con el objetivo de hacer congruentes los compromisos internacionales del Estado mexicano con la legislación nacional, y permitir la posibilidad constitucional de exigibilidad del derecho al agua, la COMDA ha diseñado una propuesta de reforma constitucional en la que se considera al agua como un derecho humano. La organización ha organizado una campaña nacional “El derecho al agua a la Constitución” junto con un grupo promotor en la que participaron: Miembros de la Habitat International Coalition, Movimiento Urbano Popular, especialistas en derechos constitucionales, miembros de la COMDA, la diputada Federal Lourdes Alonso y la Asamblea Nacional de Defensa del Agua, la tierra y contra su Privatización.
- Con base en la creación y publicación del “Manual para Taller en defensa del Agua”<sup>153</sup> se han llevado a cabo diversos talleres y pláticas con grupos sociales y comunitarios. La labor educativa y de capacitación tuvo como fin el análisis de las problemáticas del agua y la construcción de alternativas para su gestión democrática.
- A través de sus diferentes organizaciones y especialidades respectivas, ha respaldado y acompañado en diversos espacios de participación en políticas públicas, posicionamientos políticos y foros, a través de trabajos de información, análisis, investigación y propuestas.
- Ha participado en diversos foros internacionales desde 2006. Se vincula directamente con la Red Vida y el Movimiento Internacional en Defensa del Agua. A nivel internacional a incentivado la creación de redes en Europa y en África para la protección y uso sustentable del Agua. Ha participado activamente en la campaña internacional “Octubre Azul”. Ha sido anfitrión del IV Foro Internacional en defensa del Agua realizado en México y participó activamente en el último Foro Mundial Alternativo llevado a cabo en Turquía en 2009.
- Participó en el *Diagnóstico y Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal* a través de la Secretaría Técnica del CCOSC a cargo del Centro Vitoria. La COMDA,

---

<sup>153</sup> COMDA, *Manual para Taller en Defensa del Agua para promotoras y promotores*, COMDA, México, 2007.

a través de Areli Sandoval<sup>154</sup> de DECA Equipo Pueblo, participó como órgano vinculado, en la aportación de información, análisis y propuestas para la realización del documento en “Derecho al Agua” del *Programa*<sup>155</sup>.

## **2. El marco institucional: *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2007-2009***

### **2.1. Antecedentes históricos 1993-2006**

#### a) Instrumentos jurídicos, objetivos y estrategias transversales

Con la firma y ratificación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, México afianzó sus obligaciones en materia de derechos humanos contraídos en los tratados internacionales en la materia. También se comprometió a dar seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos. Para el caso específico de implementación de políticas públicas, fue hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (CMDH) en 1993, cuando se asentaron las prerrogativas y planes de acción para que los Estados pudiesen cumplir con las obligaciones contraídas en los diferentes tratados. Durante la CMDH los Estados adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena, en los que los firmantes se comprometieron en la elaboración de políticas públicas a nivel nacional. En el marco del Programa de Cooperación en América Latina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptado en Quito en 1999, los planes nacionales de acción de derechos humanos fueron caracterizados como cimiento para la cooperación regional.

Asimismo, el *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de Distrito Federal* responde a un marco jurídico nacional y regional con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En el caso

---

<sup>154</sup> Areli Sandoval estuvo a cargo de la vinculación entre el CCOSC, COMDA, el Vitoria y la CDHDF para la realización de aportaciones al documento preliminar del programa de la CDHDF en materia de agua. A continuación, todas las citas y referencias a Areli Sandoval son el fruto de una entrevista realizada el 2 de abril de 2010.

<sup>155</sup> Consultar el documento preliminar del programa de la CDHDF en materia de derecho al agua y el documento final del programa, procesado y complementado por las OSC y presentado al Comité Coordinador.

de la Constitución Mexicana, el artículo 12 establece los objetivos y principios de la planeación en materia de desarrollo integral y sustentable<sup>156</sup>. Asimismo, en el caso del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 12 establece:

*“La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: [...] III. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano”.*

También la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal<sup>157</sup> en su artículo 2 establece:

*“La planeación se basará en los siguientes principios: [...]”*

*I. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal;*

*II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales;*

*III. El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza;*

*IV. El aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos del Distrito Federal;*

*V. El cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social y territorial del Distrito Federal y corregir los actos que comprometan o debiliten el porvenir de la comunidad [...]”.*

---

<sup>156</sup> Artículo 12 apartado III y IV.

*“III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.*

*IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos [...]”*

<sup>157</sup> Gobierno de Distrito Federal, Ley de Planeación de desarrollo del Distrito Federal, México, Gaceta oficial del Distrito Federal del 27 de enero del 2000.

El *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* (PDHDF) se constituye como un plan de acción en derechos humanos para el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones en materia de derechos humanos del gobierno del Distrito Federal, lo que incluye el aprovechamiento sustentable de los recursos en beneficio de su población. Es interesante destacar que la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal plantea algunos principios fundamentales para la creación de un tipo de democracia social en donde los derechos humanos, el interés colectivo, la justicia, la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo sustentable son retomados en algunas estrategias transversales del *Programa*.

Las políticas públicas emanadas del *Diagnóstico y Programa* no sólo pretenden involucrar a la sociedad civil sino también asentar la inclusión de esta última como parte activa de sus ciclos. En este sentido, cabe señalar que el PDHDF<sup>158</sup> establece diversas estrategias transversales y líneas de acción que permiten asentar condicionantes imprescindibles del ciclo de las políticas públicas. Estas estrategias son planteadas como parte vital para la legitimidad y aplicabilidad de los programas. Para efectos prácticos fueron separadas en tres partes ya que nuestra investigación se enfocará en la primera:

1. Garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos, así como garantizar la exigibilidad, justiciabilidad, sustentabilidad y accesibilidad de los derechos humanos; 2. Generar coordinación y articulación entre los órdenes y niveles de gobierno, una cultura de derechos humanos y asegurar la transparencia y acceso a la información; 3. Asignar el máximo de presupuesto.

#### b) Antecedentes a nivel internacional y federal: Programas Nacionales de Derechos Humanos

Tras los compromisos nacionales contraídos a través de la firma de la Declaración y Programa de acción de Viena en 1993, algunos países como Australia en 1993, Malawi y Letonia en 1995, Filipinas en 1996, Brasil en 1997 y Ecuador en 1998 y

---

<sup>158</sup> Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal., *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, ciudad de México, agosto de 2009.

posteriormente Venezuela y Bolivia en 1999 y México en 2004 (para el caso latinoamericano) formularon sus planes de acción en materia de derechos humanos. México intentó establecer su plan en 1998, sin embargo no se logró concretizar.

En 1999 fue cuando se entablaron las relaciones entre el Estado mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En el 2000 se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambas partes para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos (DDHH). Como parte de la Cooperación Técnica se acordó el establecimiento de una OACNUDH en México. En 2003 se realizó el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*<sup>159</sup>, con la participación del gobierno federal, de organismos públicos de derechos humanos, de instituciones académicas, de organizaciones de la sociedad civil y de la OACNUDH. En 2004 se elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) con la colaboración del gobierno federal, de la sociedad civil y de la OACNUDH<sup>160</sup>.

En ese mismo año se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob). También se encargaron diagnósticos y programas de derechos humanos en las distintas entidades federativas del país, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos y la OACNUDH propuso la creación de Comités Coordinadores en cada entidad federativa para dar seguimiento a la elaboración y vigilar la creación de diagnósticos y programas en derechos humanos en los estados de la República.

### c) El caso del Distrito Federal

Los cimientos para la elaboración de un diagnóstico y de un programa en derechos humanos en el Distrito Federal ya estaban puestos. Por un lado, los compromisos internacionales y los nacionales derivados de éstos, y por otro las instituciones tanto nacionales (gobiernos locales, sociedad civil) como internacionales (OACNUDH) tenían

---

<sup>159</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México, 2003.

<sup>160</sup> En el marco del Plan Nacional en derechos humanos o su homónimo en México: Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) se realizó un segundo programa PNDH 2008-2012 enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

las herramientas jurídicas, metodológicas y experiencia nacional para el logro de los objetivos a nivel local.

La creación de un Comité Coordinador sería el primer paso para la organización y participación de los actores involucrados y responsables de la implementación tanto del *Diagnóstico* como del *Programa*. En 2006 fue cuando la OACNUDH estableció contacto con los distintos organismos gubernamentales<sup>161</sup> del Distrito Federal para la conformación del Comité Coordinador. Sin embargo, sumergidos en las elecciones para el cambio de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue hasta noviembre de ese año con Marcelo Luis Ebrard Casaubon cuando el Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal asumieron el compromiso de llevar a cabo la propuesta de la OACNUDH.

En marzo de 2007 los representantes de los tres poderes del Distrito Federal – Ejecutivo, Legislativo y Judicial –, junto con la presidente de la Comisión de Derechos Humanos y el representante de la OACNUDH en México, acordaron la conformación del Comité Coordinador y que la Secretaría Técnica quedaría a cargo de la CDHDF. Durante ese mes la OACNUDH emitió una convocatoria para que Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) e instituciones académicas se integren al Comité.

En el caso de las instituciones académicas la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales –México (FLACSO) y la Universidad Panamericana (UP) conformaron el Comité. Para las OSC, tres conformaron el comité de forma permanente tanto para el *Diagnóstico* como para el *Programa*: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. (GIRE) y Red de Derechos de la Infancia en México (Redim). Otras conformaron las suplentes, sin embargo algunas fueron cediendo su lugar para que otras pudieran participar. La única organización que se mantuvo de forma permanente como suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) en el Comité Coordinador, fue el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C. El Vitoria también estuvo a cargo de la

---

<sup>161</sup> Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Asamblea Legislativa del Distrito federal (ALDF), Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).



Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC)<sup>162</sup> encargado de entablar relaciones multilaterales con asociaciones civiles no incluidas en el Comité Coordinador pero con voluntad de participar en el proceso. Posteriormente, Católica por el Derecho a Decidir y DECA Equipo Pueblo se integraron en el *Programa* como representante de las Organizaciones Sociales y Civiles en calidad de suplentes.

Como resultados del proceso de conformación del Comité Coordinador, de los trabajos intersectoriales y del trabajo consensual entre las distintas partes se presentó el 7 de mayo de 2008<sup>163</sup> el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF)* y el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)* el 25 de agosto de 2009<sup>164</sup>. Desde la perspectiva de los derechos humanos el *Diagnóstico* y *Programa* se enmarcan en las estrategias de acción del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, sin embargo el PDHDF también considera metas de largo plazo que rebasan los límites sexenales y promueven una política local de alcance Estatal.

## **2.2. Los actores involucrados: función y organización**

Es importante resaltar la función y organización de cada uno de los actores involucrados en el proceso. De esta forma, podremos ubicar los alcances y limitantes de la participación de cada integrante. Enfocaremos nuestra atención en las Organizaciones Sociales y Civiles, ya que su participación en las etapas de creación de políticas públicas conforma el elemento principal de nuestro análisis.

### **a) Organismos gubernamentales**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) no tuvo una participación activa durante el *Diagnóstico*, ya que únicamente asistieron a cuatro de las más de diecinueve

---

<sup>162</sup> El Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC) se estableció el 11 de junio de 2007 con el objetivo de conformar una red de asociaciones y facilitar la participación de todas aquellas que lo quisieran en las discusiones y aportación de información al *Diagnóstico* y *Programa*.

<sup>163</sup> Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, ciudad de México, 2008.

<sup>164</sup> *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. op.cit.*

sesiones ordinarias, una extraordinaria y varias de análisis. No contribuyeron a la recolección de información y revisión de documentos. Durante la sesiones para la elaboración del *Programa* la ALDF tuvo una presencia ocasional.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) a cargo de la Secretaría Técnica (ST) sostuvo tareas operativas, logísticas, de coordinación y comunicativas para la organización de las relaciones administrativas en el Comité Coordinador. A su vez se encargó de la obtención y análisis de la información, y de la elaboración de los documentos. Bajo el concepto de trabajo en redes, la ST mantuvo relación con otras coordinaciones del Comité para la elaboración de los documentos. Para una organización más eficiente se nombró a una persona responsable y un grupo de enlace para las labores de vínculo entre la ST y las áreas de la CDHDF. Asimismo, la CDHDF contrató a 3 personas para los trabajos del *Diagnóstico y Programa*, las labores de la ST y el trabajo de enlace con otras coordinaciones del Comité.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) participó activamente a través de la Subsecretaría de Gobierno. Su tarea fue la de vincular al *Diagnóstico y Programa* a las demás entidades del GDF con las que se trabajó a través de un enlace por cada dependencia para la obtención de información. Entre otras actividades se organizó un seminario para reafirmar los compromisos y responsabilidad del gobierno de la ciudad.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) asistió durante las labores del Comité y contribuyó con diferentes análisis gracias a encuestas internas a jueces y magistrados. Tuvieron, junto con la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales-México, una participación trascendental en el apartado de Sistema de justicia del *Diagnóstico* y lo relativo a su especialidad en el *Programa*.

La OACNUDH como invitado y observador permanente también colaboró activamente en el Comité, no sólo aportando elementos técnicos, sino también documentos y material relativo a contenidos, instrumentos internacionales, observaciones y recomendaciones de organismos internacionales. También se insertó en la labor de revisión y complementación de los documentos emitidos.

## b) Sectores académicos

Las instituciones académicas fueron miembros activos en el Comité, aportaron tanto a nivel teórico como metodológico para la elaboración de los documentos. Convocaron en tres reuniones a otras universidades para que estas pudiesen participar de forma directa en los análisis, investigación y discusiones del *Diagnóstico*. Junto con académicos, académicas y estudiantes aportaron información, documentos técnicos, revisaron y complementaron documentos preliminares.

## c) Organizaciones de la Sociedad Civil

Como herramienta para la colaboración, integración y participación de un mayor número de OSC, las organizaciones sociales titulares y suplentes del Comité Coordinador decidieron constituirse en Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC) y reunirse continuamente y paralelamente al Comité para discutir, compartir información y analizar situaciones adversas al *Diagnóstico* y *Programa* o dificultades propias de las OSC.

El CCOSC realizó entrevistas a expertos así como foros de discusión con otras organizaciones. Participaron en la redacción de varios documentos preliminares y algunas OSC<sup>165</sup> en el análisis y redacción de ciertos capítulos junto con instituciones académicas. A su vez, diversas redes de organizaciones sociales participaron en temas relativos a sus especialidades o centros de interés.

Es importante destacar la participación del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. como suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) durante toda la elaboración de los dos documentos. Como Secretaría Técnica del CCOSC el Centro Vitoria organizó dos foros durante el *Diagnóstico*, invitando a las OSC interesadas en el proceso e informar de los avances, recibir retroalimentación y buscar organizaciones que colaboren con el Comité

---

<sup>165</sup> Es de notar que varias OSC participaron de forma directa o indirecta en los procesos de colecta de información, discusión, análisis, redacción de textos. El *Diagnóstico* destaca la participación de: Artículo XIX, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc), Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C., Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos) y Sin Fronteras, I.A.P.

Consultivo de las OSC. También durante el proceso de elaboración del *Programa* se hicieron diversos foros<sup>166</sup>.

Ana Luisa Nerio Monroy<sup>167</sup> nos comentó:

*“Desde julio de 2007 cuando a iniciativa de nuestro Director, Miguel Concha Malo se formó esta articulación de organizaciones a la que se nombró Consejo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil del D.F, (CCOSC), el Centro Vitoria asumió la ST. Esta ST se mantuvo hasta agosto de 2009 cuando se presentó el Programa y al cambiar la dinámica de trabajo la ST no se disolvió formalmente pero en los hechos dejó de funcionar ya que la lógica de trabajo fue distinta en el Comité de transición camino al Mecanismo de Evaluación y Seguimiento, que está por instalarse en marzo o abril de 2010”.*

En materia de derecho al agua es importante destacar la participación del Vitoria, de DECA Equipo Pueblo y de la Coalición Mexicana por el Derecho al Agua (COMDA). Éstos estuvieron involucrados en los procesos de consulta, análisis, investigación, complementación de los documentos relativos al derecho al agua, tanto durante el *Diagnóstico* como durante el *Programa*. Areli Sandoval comenta<sup>168</sup>:

*“Tuve dos funciones, una como Equipo Pueblo-organización integrante de la COMDA y como Equipo Pueblo integrante del Consejo Consultivo de las OSC formado para participar de manera más articulada en el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CC), y otra como integrante del equipo de la Secretaría Técnica (ST) del CC (tarea que desempeñe de febrero a agosto de 2009). En cuanto a la primera función, me encargué de acercar a la COMDA los borradores del capítulo sobre el derecho al agua del PDHDF (matriz de propuestas y borrador de capítulo) y animar tanto la participación de la Coalición en la revisión de los documentos, elaboración de propuestas y observaciones y participación de sus organizaciones en el Foro de OSC de octubre 2008 y en la Mesa Intersectorial sobre el Derecho al Agua en 2009. Asimismo, me encargué de incorporar las propuestas de la COMDA a los documentos. En cuanto a la segunda función, apoyé en la*

---

<sup>166</sup> 13 y 14 de octubre de 2008 « Foro de OSC para la difusión del Diagnóstico y la retroalimentación de las matrices del Programa ». 20 y 29 de enero de 2009 « Foro de OSC para revisión de la ley ». El 4 de diciembre de 2009 « Foro CCOSC – Presentación PDHDF y convocatoria ».

<sup>167</sup> Mtra Ana Luisa Nerio Monroy es coordinador general del Centro Vitoria y participó en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador. A continuación, todas las citas o referencias a Ana Luisa Nerio Monroy son el fruto de las respuestas a un cuestionario del día 8 de marzo de 2010.

<sup>168</sup> Entrevista con Areli Sandoval, Equipo Pueblo y COMDA.

*preparación, revisión de borradores, incorporación de las propuestas y comentarios de la mesa intersectorial, y otras recibidas por las instancias integrantes del CC (instituciones públicas, académicas, de sociedad civil, OACNUDH) durante el proceso de revisión, redacción y aprobación de capítulos finales”.*

### **2.3. Acuerdos y obligaciones: los programas y políticas públicas en materia de agua**

El Comité Coordinador en su *Diagnóstico y Programa* emitió una serie de recomendaciones y acciones de corto, medio y largo plazo para cada uno de los derechos humanos seleccionados para dicho trabajo. Si bien todos y cada uno son trascendentales por su carácter universal, inalienable, indivisible, interdependiente, igualitario y no discriminatorio, centraremos nuestra investigación en el Derechos al Agua<sup>169</sup>. Junto con otros derechos como “ambiente sano”, “vivienda”, “educación”, “salud” “sexuales y reproductivos”, el derecho al agua forma parte del núcleo “Seguridad humana” y por lo tanto su incumplimiento representa y es considerado como un peligro para el bienestar físico y mental de los ciudadanos. Es más, la vida misma está en peligro con el incumplimiento de uno o varios. Por lo tanto, el incumplimiento de un sólo derecho vulnera la sobrevivencia de este último y de todos los demás.

#### a) Diagnóstico de Derecho al Agua en el Distrito Federal

El *Diagnóstico*, en su capítulo 11, destaca los principales problemas, relativos al agua en el Distrito Federal. En el capítulo III de la presente investigación ya se mencionaron las grandes problemáticas referentes al tema del agua, sin embargo es relevante la aceptación pública de algunos problemas y el reconocimiento de los incumplimientos al derecho al agua por parte de las autoridades de la ciudad.

El documento reconoce diversas fallas en cuanto a disponibilidad, calidad, asequibilidad y accesibilidad del agua en el Distrito Federal. En relación con la

---

<sup>169</sup> Si bien el Derecho al Agua no resulta un derecho constitucionalmente reconocido, el *Diagnóstico y Programa* postula tal derecho como parte constituyente de los derechos humanos. En el *Diagnóstico* Parte II capítulo 11 p. 149-171. En el *Programa* Parte II, Núcleo Seguridad Humana, capítulo 15, p. 355-398.

problemática de disponibilidad y calidad del agua en el Distrito Federal, el *Diagnóstico* señala<sup>170</sup>:

*“La alta densidad de población-y los hábitos de consumo- han generado una fuerte demanda de agua en las ultimas décadas. Según datos oficiales de 2004, se suministran un caudal promedio diario de 32.7 m cúbicos /s de agua en el Distrito Federal: el uso doméstico representa 44%, mientras que el industrial, así como el de servicios representan 21%; sin embargo, por concepto de pérdida se estima 35% (debido principalmente a la antigüedad de las tuberías en algunas zonas y al hundimiento regional característico de la zona plana de la ciudad que daña las tuberías). En el Programa general de Desarrollo del Distrito federal 2007-2012 se reconoce que el equivalente a una tercera parte del volumen que se inyecta a la red se pierde en fugas.”*

Asimismo, el *Diagnóstico* indica<sup>171</sup>:

*“En cuanto a las fuentes de abastecimiento de agua, el citado Programa General de desarrollo señala que 70% tiene su origen en los acuíferos de la Cuenca del valle de México dependientes de su recarga en el suelo de conservación. Sin embargo, la capacidad de captación es insuficiente para atender la demanda de extracción: mientras que la recarga anual es de aproximadamente 700 millones de metros cúbicos, son extraídos 1300 millones de metros cúbicos. Esto muestra claramente la ruta de “deseccación” de los acuíferos [...]”*

*“En 2003, se diagnosticó que todos los cuerpos de agua del Valle de México presentan algún grado de contaminación: sólo 10% se encontraba poco contaminado, 20% contaminado y 70 % estaba altamente contaminado.”*

En relación con la problemática de la accesibilidad del servicio de suministro de agua en el Distrito Federal, el *Diagnóstico* señala<sup>172</sup>:

*“Según información oficial de 2004, se tiene un déficit de 3% en la cobertura del sistema de suministro de agua potable para uso doméstico, mientras que la prestación de servicios de drenaje a través de la red pública presenta un rezago de 6%. Se estima una insuficiencia en el abasto (servicio racionalizado) de agua para más de un millón de personas que viven en las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón,*

---

<sup>170</sup> *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, op.cit, p.151-152 del capítulo “seguridad humana” apartado 558.*

<sup>171</sup> *Íbidem.*, p.152 y 153, apartado 559 y 565.

<sup>172</sup> *Íbidem.*, p.153, apartado 569.

*Cuajimalpa, Iztapalapa, Xochimilco y Tlalpan, lo que corresponde respectivamente a 3,6,28,32,34 y 39% del total de habitantes de dichas entidades. En la delegación Milpa Alta 13% de las viviendas no contaban con agua entubada en 2005.”*

Finalmente, en relación con la asequibilidad del agua en el Distrito Federal, el *Diagnóstico* admite<sup>173</sup>:

*“[...] debido a la falta de acceso al agua suministrada por los organismos públicos -o su mala calidad-, el consumo de agua embotellada en el mundo y en el país ha crecido a un ritmo constante en las últimas tres décadas. [...] En cuanto a la asequibilidad del agua embotellada, cabe señalar que existe una gran disparidad en los precios, sin embargo se estimaba en el año 2003, que podía costar hasta mil veces más que el agua que se ofrece como servicio público, lo cual tiene una repercusión directa en la economía familiar”.*

Es importante destacar algunas problemáticas estructurales que vulneran el cumplimiento del derecho al agua. Es notable la falta de políticas públicas integrales, tanto a nivel nacional como local relativas al tema del agua. En el Distrito Federal, fue a partir de la década de los noventa cuando se crearon planes y programas para el mejoramiento de los sistemas de agua en la ciudad<sup>174</sup>. El Programa de Gestión Integral de las Recursos Hídricos (PGIRH), 2004-2009, es el instrumento referente en materia de manejo de recursos hídricos en la ciudad. No obstante, las políticas públicas del agua han demostrado sus ineficiencias y no han atendido satisfactoriamente los problemas de disponibilidad, calidad, asequibilidad y accesibilidad del recurso natural.

El manejo discrecional del presupuesto, la falta de recursos económicos y de recaudación también conforman problemas estructurales substanciales. Es inaceptable la existencia de desigualdad, inequidad y discriminación en los gastos en materia de agua ejercidos en las distintas delegaciones del Distrito Federal a su vez que la falta de pago del servicio también es inadmisibles.

---

<sup>173</sup> *Íbidem.*, p.154, apartado 580.

<sup>174</sup> Podemos destacar los Planes de Drenaje 1994-2010, los Planes de Agua Potable 1997-2010, el Plan Hidráulico 2004-2006 antecedente inmediato del Programa de Gestión Integral de las Recursos Hídricos 2004-2009.

Con la creación de políticas del agua también se contempló “fomentar una nueva cultura del agua con la participación de la iniciativa privada”<sup>175</sup>. A partir de 1993 en el Distrito Federal y con la Ley de Aguas Nacionales de 1992 se permitió la concesión del recurso nacional a empresas del sector privado nacional e internacional.

En el Título Cuarto, capítulo II, artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales se señala:

*“La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de “La Comisión”, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta ley y su reglamento”*<sup>176</sup>.

Se delegaron algunas responsabilidades gubernamentales en cuanto a abastecimiento, mantenimiento, servicio, operación, administración y cobro del agua en todas las delegaciones de la ciudad<sup>177</sup>. Aunque aquellas empresas deben regirse bajo los lineamientos del gobierno local, varios abusos son cometidos en cobros excesivos, fugas no registradas o no atendidas, errores de facturación, mal funcionamiento de medidores, entre otros. La delegación de responsabilidades, intereses económicos privados y falta de evaluación del sistema privativo, son sólo algunos aspectos estructurales que dificultan la exigibilidad del derecho al agua.

En cuanto a acceso a la información y participación es preciso indicar que la falta de transparencia e información del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) y de la Secretaría del Medio Ambiente del D. F. no favorecen la cultura del derecho al agua y al contrario vulnera considerablemente la participación de los ciudadanos en los procesos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos. Sobre este particular el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* señala<sup>178</sup>:

*“[...] cabe referir una serie de limitaciones para acceder a la información gubernamental. Por ejemplo, no se cuenta con información sobre los criterios de distribución del agua en*

---

<sup>175</sup> Martínez Omaña, María Concepción, *Gestión del agua en el Distrito Federal. Retos y propuestas*, capítulo sobre la participación de la empresa privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal, unam/aldf, México, enero de 2004, p. 19.

<sup>176</sup> Congreso de la Unión, Ley de Aguas Nacionales 1992, México, Diario Oficial de la Federación del 1 de diciembre de 1992.

<sup>177</sup> Para más información véase el cuadro Anexo. “Actividades privatizadas”.

<sup>178</sup> *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op.cit, Parte III “Seguridad humana”, p. 162, apartado 617.



*la ciudad, ni sobre los de medición de la calidad de la misma (antes a cargo del Laboratorio Central de Control de la Calidad del Agua, ahora bajo la responsabilidad del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, SACM). Tampoco se cuenta con información que transparente los términos en los cuales se firmaron los contratos de concesión de servicios de agua”.*

El oscurantismo no sólo violenta al sistema democrático de participación social sino también favorece las injusticias, desigualdades y discriminaciones sociales. La difusión de la información es escasa y los procesos de consulta a los planes desarrollo de la delegaciones gozan de poca credibilidad. Los sectores de la sociedad civil no han sido considerados seriamente en los procesos de toma de decisiones y políticas públicas en materia de agua.

*“A la fecha no se ha instrumentado ningún mecanismo que permita la participación de todos los sectores interesados en los procesos de toma de decisiones relacionados con la definición, implementación y evaluación de las políticas y programas públicos en materia de agua”<sup>179</sup>.*

Aunque existan los mecanismos burocráticos y la posibilidad de denuncia administrativa (ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal), de los abusos y violaciones al derecho al agua, la participación de la ciudadanía encuentra limitaciones del lado jurídico. El *Diagnóstico de Derechos Humanos de Distrito Federal* señala<sup>180</sup>:

*“En realidad son escasos los recursos jurídicos para hacer justiciable el derecho al agua; las mayoría de las quejas por presuntas violaciones al derecho al agua se presentan en instancias administrativas (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal), órganos que emiten recomendaciones en el ámbito administrativo y de carácter no vinculante”.*

---

<sup>179</sup> *Íbidem.*, p.163, apartado 619.

<sup>180</sup> *Íbidem.*, p.165, apartado 633.

Según el Informe de “Seguridad Humana”<sup>181</sup> emitido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) con base en las quejas recibidas en esta instancia del 1 de octubre de 2006 al 17 de octubre de 2007:

*“Cabe destacar que de las 35 menciones que se hacen sobre presuntas violaciones relacionadas con el derecho al agua, 32 están concluidas y 3 están aún en trámite. De estas 32 concluidas, 25 lo fueron por haberse solucionado durante el trámite.”*

Estas dos visiones no necesariamente resultan contradictorias, si bien las quejas emitidas por violaciones al derecho al agua en el Distrito Federal parecen encontrar respuesta y solución en el ámbito gubernamental, éstas se emiten en órganos administrativos que hasta la fecha no representan una figura jurídica vinculante<sup>182</sup>. Aunque las quejas suelen ser atendidas por los órganos gubernamentales objeto de las quejas ciudadanas, las resoluciones no contemplan una visión integral de los problemas y suelen responder desde una visión de urgencia y no desde la perspectiva del cumplimiento del servicio como un derecho humano y de forma integral. Asimismo, la reparación de los daños no parece ser una disposición jurídica en caso de violaciones del derecho al agua. Además, se debe considerar otra variable importante en esta reflexión: la falta de acceso a la información y conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos suele falsear los resultados del análisis sobre respuestas o atención a quejas por parte de órganos gubernamentales.

Con base en el *Informe* hecho por la CDHDF, Domitille de la Place<sup>183</sup> comenta:

---

<sup>181</sup> CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, CDHDF, México, Distrito Federal, 2008.

<sup>182</sup> Recientemente, el PRI, PAN y PRD incentivaron una iniciativa de ley, enmarcado en las discusiones por la reforma política 2010, que al parecer tampoco le dará a la CNDH un carácter jurídico, sino que seguirá teniendo una fuerza meramente moral. La CNDH podría, en todo caso, tener más seguimiento y acceso a información reservada en los procesos de investigación por violaciones de derechos humanos. Lo que parece novedoso y podría tener consecuencias favorables para el derecho al agua, es que, con la iniciativa de ley, todos los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano serán incluidos como parte de la misma Constitución y por lo tanto sujetos a acciones de inconstitucionalidad.

<sup>183</sup> Domitille Marie De la Place fue parte del equipo de investigadores de la ST a cargo de la CDHDF. Estuvo a cargo de la vinculación entre la CDHDF y las OSC en el núcleo “seguridad humana” durante el *Diagnóstico y el Programa*. A continuación, todas las citas o referencias, relacionadas con Domitille de la Place, son el fruto de una entrevista realizada en las instalaciones de la CDHDF el día 9 de marzo de 2010.

*“Hay que saber que primero no todo el mundo sabe que el agua es un derecho, entonces no todo el mundo afectado por la falta de agua o por un problema de agua lo va a denunciar. Entonces es un diagnóstico que te da indicadores de por donde va la problemática”.*

En este apartado se hizo una revisión de las problemáticas más importantes señaladas por el *Diagnóstico en Derechos Humanos de Distrito Federal*, más adelante se verá cual fue la participación del Comité Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) en el proceso de realización de este documento.

#### b) Programa de Derecho al Agua en el Distrito Federal

Los programas expuestos en la Parte II “Seguridad humana” capítulo 15 del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* se dividen en siete *temas relacionados*<sup>184</sup> con la realización del derecho al agua. Cada tema plantea *estrategias* las cuales, a su vez, planean *líneas de acción*. Cada una de éstas designa a las instituciones responsables para su aplicación y los plazos para su cumplimiento. Estos últimos son identificados como *cortos, medianos, largos y permanentes*, definiendo el límite temporal de cada uno respectivamente hasta diciembre 2010, 2012, 2020 y la implementación continua.

Es relevante destacar que los atributos o temas relacionados están directamente vinculados con las problemáticas planteadas durante *el Diagnóstico*. Sin embargo, también es notable que en pocas ocasiones se hace referencia directamente a las delegaciones más desfavorecidas en materia de agua, como lo son: Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Xochimilco y Tlalpan. No se proponen programas específicos para estas delegaciones. Las líneas de acción suelen ser integrales para el mejoramiento de los sistemas en el Distrito Federal sin atender las particularidades de cada una. Esta tarea es dejada en manos de las mismas

---

<sup>184</sup> Los temas relacionados se dividen en: 1. Gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos. 2. Disponibilidad-abastecimiento de agua continuo y suficiente. 3. Accesibilidad física a las instalaciones de agua potable y drenaje. 4. Calidad de los servicios de atención a las y los usuarios. 5. Calidad del agua. 6. Accesibilidad económica. 7. Supervisión y evaluación de los servicios explotados o controlados por agencias concesionarias.

delegaciones y por ende, podría tomar otra dirección y no enfocar sus acciones desde la perspectiva de los derechos humanos. Las líneas de acción suelen enfocarse a las actividades, responsabilidades y compromisos de cada institución gubernamental sin plantear concretamente el contenido de los programas. Aquella situación podría vulnerar, dificultar y aplazar los compromisos en materia de agua, haciendo más engorroso la evaluación y supervisión futura de los compromisos.

Asimismo, se propone una agenda legislativa capaz de responder satisfactoriamente a los requerimientos de los diferentes programas y garantizar la aplicabilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.

En materia de seguimiento y evaluación el *Programa* plantea:

*“En una sociedad democrática la participación social no se agota al tomar en cuenta las opiniones ciudadanas en la identificación de prioridades y diseño de políticas públicas; más aún, es necesario establecer espacios de participación que permitan a los actores sociales valorar los factores que determinan los aciertos o desviaciones en las acciones programadas para, en su caso, readecuar, complementar o actualizar las actividades requeridas.*

*En materia de derechos humanos, es necesario resaltar que el seguimiento y evaluación de los Planes Nacionales de Acción acarrea un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad”<sup>185</sup>.*

Parece esencial ubicar al seguimiento y evaluación de las políticas públicas, por parte de las OSC, como inherente al proceso mismo de participación democrática. Como ya lo habíamos mencionado, la evaluación forma parte de las etapas del proceso de construcción de una política pública. El carácter actual y reciente de dichos programas dificultará nuestra medición de la participación social en aquel proceso. No obstante, podremos ubicar los planteamientos previos del Comité Coordinador y la organización antepuesta que pretenden garantizar dicho proceso en el futuro.

---

<sup>185</sup> *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, op.cit*, parte IV “Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa”, p. 1201.

### c) Compromisos y aplicación de los programas públicos

El día 3 de mayo de 2007 las partes integrantes del Comité Coordinador para el Diagnóstico y Programa en Derechos Humanos del Distrito Federal ratificaron una carta compromiso<sup>186</sup> resaltando la necesidad de la implementación de una política pública de carácter global. Desde la perspectiva de los derechos humanos se asumieron las responsabilidades para la creación de programas y líneas de acción capaces de garantizar la exigibilidad, justiciabilidad y cumplimiento de aquellos derechos. El 10 de diciembre de 2008, después de haber finalizado el *Diagnóstico*, las partes refrendaron su compromiso en concluir la elaboración del *Programa*.

Tras haber cumplido con estos compromisos, los integrantes que Comité Coordinador suscribieron una segunda carta el día 25 de agosto de 2009 en la que los integrantes determinaron las bases de la colaboración para el seguimiento, implementación y evaluación del *Programa*. Las entidades firmantes también se comprometieron a avalar, en el seno de sus organizaciones, el *Programa de Derechos Humanos* para garantizar su aplicabilidad.

Anteriormente, el día 13 de agosto de 2009, la CDHDF en su acuerdo 35/2009 ya había ratificado los planes de acción del *Programa* y los compromisos propios. El día 25 de agosto de 2009, la Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF) hicieron lo propio. La TSJDF y el Consejo de la Judicatura del D.F. en el boletín judicial No.156 del 18 de septiembre de 2009, asumieron el compromiso que les correspondía para la implementación de las líneas de acción del *Programa*. También el GDF en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No.662 del 26 de agosto de 2009, estableció la obligatoriedad de los programas para todas las dependencias del gobierno de la ciudad.

Para la aplicación del *Programa*, todas las entidades gubernamentales tuvieron que considerar en su presupuesto 2010, la implementación de las líneas de acción de este documento.

---

<sup>186</sup> Ver Anexo A del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.*, *op.cit.*

### **3. Niveles de participación de las Organizaciones Sociales y Civiles para la salvaguarda e implementación del Derecho al agua**

Es necesario hacer énfasis en esta última parte del trabajo ya que representa el nivel de análisis final de la investigación. Obtener algún grado de participación social en las políticas públicas conforma nuestro objetivo principal. Por ello, es necesario recuperar planteamientos previos realizados a lo largo del trabajo. Partimos del presupuesto de que la participación ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública es fundamental no sólo para garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades de las y los habitantes de la Ciudad de México, sino también considerar que, con esta participación, contribuimos a fortalecer un Estado democrático de derecho que conciba a los derechos humanos como el eje rector de sus políticas de gobierno y elemento indispensable para garantizar la gobernabilidad.

Primero, es necesario establecer que la participación social en las políticas públicas es considerada como la nueva vía y espacio democrático para la conciliación y toma de decisiones consensuadas para el bien común entre la esfera política y la sociedad civil.

Segundo, instituir a las políticas públicas como espacios privilegiados para la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas. Trazando una serie de etapas o fases de implementación de las políticas públicas para la participación de la sociedad civil en diferentes niveles de acción. Se retomará, para efectos analíticos, el cuadro propuestos por Manuel Canto Chac<sup>187</sup> y expuesto en el primer capítulo. Enfocaremos nuestro esfuerzo en las tres primeras fases del ciclo de las políticas públicas, ya que nuestro estudio de caso constituye un plan de acción cuya implementación está en proceso y cuyos resultados son inexistentes. No obstante, podremos hacer algunas observaciones al respecto.

Tercero, es imprescindible considerar las herencias y características del Estado mexicano actual en el afán de proponer un análisis contextualizado. En efecto, es importante reflexionar sobre los avances y limitantes de la participación social y considerar a esta última dentro de un proceso de transición e innovación democrática. La revisión histórica de los procesos económicos, políticos y sociales tanto a nivel

---

<sup>187</sup> Véase el primer capítulo del presente trabajo, p. 26.

federal como en la capital permitieron el registro de prácticas gubernamentales usuales como el presidencialismo, la cooptación, el clientelismo y el autoritarismo entre otros, no sólo para plantear la crisis de la democracia institucional sino también para establecer los mecanismo de transición democrática y liberalización política.

Cuarto, la problemática ambiental y particularmente la del derecho al agua permite aterrizar la investigación en el campo de la participación social en un ámbito vital para el desarrollo y bienestar de la sociedad. Por lo anterior, consideraremos al campo de los derechos humanos como ámbito trascendental de inclusión de las voces disidentes y esfera vital de participación social.

Quinto, es importante tomar en cuenta que la legislación tanto nacional como internacional conjura un espacio legal permisible y asigna las responsabilidades y obligaciones en materia de derechos ambientales. A pesar de los vacíos y limitantes jurídicos en materia de participación ciudadana y social, de justiciabilidad y exigibilidad de los derechos humanos, es de vital importancia para el futuro de la democracia participativa reconocer que la función de las organizaciones sociales y civiles debe trascender y reformar los marcos legales vigentes, estableciendo los nuevos retos del camino democrático a seguir.

### **3.1. Consideraciones previas**

#### a) Participación del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) en el *Diagnóstico y Programa*

La participación de las organizaciones consistió en ser un contrapeso ante los tres órdenes de gobierno. Trabajaron por ser un “puente” entre el Comité Coordinador y las organizaciones civiles porque contribuyeron a la difusión del proceso y fomentaron la participación de las organizaciones en el aporte de contenidos. Ana Luisa Nerio<sup>188</sup> comenta:

*“De esta forma la contribución del CCOSC consistió en difundir el Diagnóstico, informar sobre el proceso de elaboración del Programa e impulsar la participación de las*

---

<sup>188</sup> Cuestionario de Ana Luisa Nerio Monroy del Centro Vitoria.

*organizaciones civiles y sociales radicadas o con trabajo en la Ciudad de México, en la elaboración de estrategias, actividades y contenidos.”*

Para ello, el CCOSC realizó las siguientes actividades:

- a) Participó de manera activa y comprometida en un proceso que se inició desde la elaboración del Diagnóstico.
- b) Elaboró boletines informativos, los cuales se han distribuido a más de 80 organizaciones civiles.
- c) Organizó un Foro de organizaciones civiles en octubre de 2008 y actividades de seguimiento como reuniones temáticas, talleres, consultas, que permitieron enriquecer las matrices para el PDHDF.
- d) Llevó a cabo un taller de OSC de análisis y vínculo con el TSJDF (donde surgió la idea de que esta dependencia aportara al Programa).
- e) Realizó un Foro de análisis del Diagnóstico con la organización Casa y Ciudad de la que se derivaron reflexiones, recomendaciones e insumos para el Programa.
- f) Elaboró un documento metodológico base para la actualización del Diagnóstico.
- g) Realizó una propuesta de diagnóstico sobre el derecho a la alimentación.
- h) Garantizó la participación de OSC en las mesas intersectoriales mediante convocatorias; tomó relatorías y coordinó diversas mesas. Además participó en el grupo de metodología.
- i) Hizo la solicitud al TSJDF de información sobre acciones en materia de derechos humanos.
- j) Diseñó propuestas de contenido para la Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal.
- k) Realizó propuestas de indicadores.
- l) Mantuvo una relación con la Secretaría de Finanzas para lo relacionado con el presupuesto; diseñó la guía para la elaboración del presupuesto del gobierno con perspectiva de derechos humanos.



- m) Moderó y coordinó mesas del Foro del mes de agosto de 2008 con servidoras y servidores públicos.
- n) Cabildeó con asambleístas (Víctor Hugo Círigo y Sergio Zedillo -integrante de la Comisión de DDHH; PANAL- Xiuh Tenorio; SOCIALDEMOCRATA - Pérez Correa; y PRI - Chirino) con el fin de procurar su presencia en el CC. Quienes a pesar de no asistir a las reuniones del CC (a excepción de representantes de Nueva Alianza, quienes asistieron a algunas sesiones), terminaron asistiendo a la presentación del *Diagnóstico* y del proceso del *Programa* en Washington y en Ginebra. Lo que según Ana Luisa Nerío no fue una situación muy atinada y propició que estos actores se atribuyeran los logros del *Diagnóstico y Programa* sin que hayan participado en ellos.
- o) Participó en reuniones de presentación del Diagnóstico y del proceso del Programa con la OACNUDH de Ginebra; jefes delegacionales, senadores y diputados federales; jueces y magistrados del TSJDF.
- p) Contactó a la Procuraduría Social del Distrito Federal. (Prosoc) para difundir el Diagnóstico y el proceso del Programa y con la Secretaría de desarrollo Económico del D.F. (Sedeco) se está planeado un taller a futuro.
- q) Realizó la presentación del capítulo de discriminación ante el Consejo para Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- r) Presentó ante el Observatorio Ciudadano del Distrito Federal el Diagnóstico de Derechos Humanos.
- s) Realizó labores de difusión mediante la publicación de algunos capítulos específicos como el concerniente a infancia (REDIM), poblaciones callejeras (El Caracol), un artículo en La Jornada del Dr. Miguel Concha (CDHFV); se publicó un folleto síntesis del núcleo de seguridad humana (Equipo Pueblo), además de tres entrevistas de radio en IMER, además de una entrevista para el periódico Reforma.
- t) El Vitoria estuvo presente en las dos reuniones con los titulares del Comité Coordinador en la oficina del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard, exponiendo sus avances

- b) Participación del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles en el derecho al agua, a través del Vitoria, DECA Equipo Pueblo y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA).

En cuanto a la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de colaboración y participación en el *Diagnóstico y Programa* sobre el “Derecho al Agua” es relevante señalar que se trabajó con base en un primer borrador para el documento *Diagnóstico* y con un documento llamado “matriz” para el *Programa*, los dos emitidos por la CDHDF, y no se elaboró un documento preliminar por parte del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles. Domitille de la Place<sup>189</sup> nos comenta:

*“Con la información que habíamos recolectada hacíamos un primer borrador. Había todo una metodología, siempre a propuesta de la Secretaría Técnica, y se retroalimentaba con todas las instituciones que participaban en el Comité Coordinador. Con base en los primeros borradores se realizaron sesiones más abiertas para revisar los documentos. Para el Diagnóstico se hizo un primer borrador y una sesión en la FLACSO, se invitaron expertos en el tema, desde organizaciones, académicos y funcionarios públicos. Con estas aportaciones, comentarios se revisaban los documentos, hacíamos investigaciones cuando se ubicaba un vacío de información. En agua, la COMDA fue la que más aportó en la revisión del documento sobre agua. Para el Programa, queríamos abordar cada derecho de la misma forma. Empezamos con una “Matriz” a partir de los instrumentos internacional, la Observación N° 15 sobre agua para hacer sugerencias de acción con base en los problemas más importantes que obstaculizan la realización del derecho. Luego la Matriz se presentó en las mesas intersectoriales. Hubo participación tanto de dependencias, como organizaciones de la sociedad civil y gente de la Comisión y de la Tercera Visitaduría que son los que ven las quejas y las recomendaciones en la materia”.*

Como ya se había mencionado, el Centro Vitoria formó parte del Comité Coordinador como Organización Social y Civil suplente. No obstante estuvo presente como observador en la mayoría de las sesiones ordinarias y extraordinarias. En

---

<sup>189</sup> Entrevista con Domitille de la Place de la CDHDF.

diversas ocasiones en Vitoria tuvo la posibilidad de votar en las sesiones cuando la organización titular correspondiente no se presentó. También estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del CCOSC durante el *Diagnóstico* en la que fingió como organismo vinculante entre el Comité Coordinador y las OSC. Ana Luisa Nerio<sup>190</sup> comenta:

*“El Centro Vitoria fue una de las seis organizaciones de la sociedad civil que participaron en la elaboración del Diagnóstico y Programa desde que inició el proceso. Nos tocó ser como parte del CCOSC un “puente” entre el Comité Coordinador y otras organizaciones de la sociedad civil para recabar información para el Diagnóstico, organizar foros, sesiones informativas, sistematizar la información redactar y revisar borradores de los capítulos del Diagnóstico y para difundir el proceso de elaboración de éste y luego del Programa. Ya en el Programa nos tocó realizar propuestas de política pública y trabajar junto con el resto del Comité en la elaboración, revisión y aprobación de las matrices que sirvieron para elaborar el Programa. Aportamos como sociedad civil una visión más crítica de la situación de los derechos humanos en la ciudad y fuimos voz para las preocupaciones de otras organizaciones sobre la situación de los derechos humanos y sobre propuestas de políticas públicas par mejorar la situación de éstos”.*

Es importante destacar la colaboración y participación del centro Vitoria con información de notas del periódico que fueron analizadas en el marco de la Observación General No.15 sobre derecho humano al agua de las Naciones Unidas<sup>191</sup>. De hecho también tuvo una participación importante en la aportación de información para la realización de los documentos preliminares sobre agua de la CDHDF y posteriormente en la revisión y complementación de estos mismos documentos. Lorena M. Peralta<sup>192</sup> señala:

*“También se realizó análisis de programas sobre agua en el Distrito Federal y el marco “regulatorio” nacional poniendo especial énfasis en el proceso de privatización”.*

---

<sup>190</sup> Cuestionario de Ana Luisa Nerio Monroy del Centro Vitoria.

<sup>191</sup> <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html> El derecho al agua, artículo 11 y 12 de PIDESC.

<sup>192</sup> Lorena M. Peralta Rojas fue integrante del Centro Vitoria hasta marzo de 2010 en el área de Educación, Promoción y Difusión. Es especialista en el tema del agua y participó en las tareas relativas al agua en las que el Vitoria estuvo involucrado para la realización del *Diagnóstico* y *Programa*. A continuación, todas las citas y referencias a Lorena M. Peralta son el fruto de una entrevista realizada el día 11 de febrero de 2010.

De hecho, Lorena Peralta fue quien, desde el Vitoria estuvo encargada de revisar, complementar y aportar observaciones al documento inicial. No obstante, existen actores sociales colaborando en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), quienes formaron parte de organizaciones civiles como es el caso de Domitille de la Place. Ella fue quien elaboró los primeros documentos sobre el derecho al agua. Desde DECA Equipo Pueblo también se participó en la elaboración de los documentos relativos al derecho agua. Areli Sandoval es parte de Equipo Pueblo (EP), participa en la COMDA y fue un elemento importante para la elaboración del documento base del capítulo agua en la parte del *Programa*<sup>193</sup>.

*“Entiendo que el diagnóstico relativo al derecho al agua fue a través de la Secretaría Técnica del CC que redactó el capítulo a partir de varios insumos: investigación documental, pases de lista (especie de cuestionarios que dirigió el CC a las instancias públicas), aportes de organizaciones civiles como el Centro Vitoria y Equipo Pueblo, etc. Además, la ST del CC (que recayó en la ST de la CDHDF) me solicitó en 2007 apoyo en la revisión de borradores de capítulos del Diagnóstico en materia de Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales, especialmente para el de agua. La Matriz sobre derecho al agua para el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se elaboró desde la ST del CC con varios insumos: el diagnóstico, el seminario de FLACSO con autoridades (agosto 2008, en el que participe como relatora de la mesa sobre derecho al agua, pero no fue como CCOSC sino como Equipo Pueblo a invitación de la CDHDF, pues aun no me integraba al CCOSC). Las OSC nos organizamos para revisión colectiva durante el Foro de octubre 2008 que organizamos como CCOSC, y luego en varias sesiones de trabajo de la COMDA, además de que algunas OSC revisaron por separado y me enviaron sus aportes para integrarlos. Además, acordamos y realizamos el taller de Iztapalapa (nov 2008), en que revisamos también la matriz y la complementamos”.*

Desde la sociedad civil, para el derecho al agua, se trabajó con algunas organizaciones sociales y civiles. De las sociales, hubo la contribución de gente de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que es parte del Movimiento Urbano Popular; de las asociaciones civiles estuvieron el Vitoria, Equipo Pueblo (EP), Mujer y Medio Ambiente, Coalición Hábitat y Guardianes de los Volcanes. También se

---

<sup>193</sup> Entrevista con Areli Sandoval, miembro de DECA Equipo Pueblo.

contó con la participación de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)

### **3.2. Participación en la implementación de la “Agenda”**

La primera fase del ciclo de las políticas públicas permite establecer la “agenda” en cuanto a tiempos, espacios, objetivos y planteamiento metodológico. No obstante, esta fase también incluye la designación de los actores involucrados y el papel de cada uno en las diferentes fases de creación de la política pública. La agenda general (la del Comité Coordinador) suele dividirse en sub-agendas capaces de responder a los planteamientos e implementaciones de la información y consulta realizados por los actores involucrados. Una vez establecidos los objetivos y lineamientos generales del proyecto se ratifica la agenda e implantan estrategias para su respeto y vigilancia. En el caso de las sub-agendas, es decir las agendas intersectoriales, es importantes destacar que el propio Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) estuvo organizando sus propios mecanismos para la implementación de análisis, propuestas y alternativas que posteriormente fueron llevadas a la Secretaría Técnica del Comité Coordinador (CC) a cargo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y finalmente al CC para su discusión y votación final. En nuestro caso se fijaron los objetivos generales de la política pública no obstante, la agenda se complementó y fue sujeta a votación durante las fases subsecuentes de la política pública.

#### **a) Planteamiento e implementación de la información y consulta**

Es importante destacar que para la implementación de la agenda en materia de agua se planteó, desde el Comité Coordinador, los tiempos y espacios para la deliberación y la toma de decisiones finales. Aunque esta agenda haya sido elaborada conforme se fueron terminando las fases sucesivas, el CC siempre estableció los lineamientos generales de la agenda. Sólo después de la primera convocatoria hecha a las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) para formar parte del CC, la toma de los

cargos respectivos y el planteamiento de las primeras preocupaciones, se planteó la primera agenda para la deliberación y toma de decisiones finales. Dejando así a las juntas intersectoriales la facultad de “agendar” sus trabajos en los límites de la agenda general.

Por ende el planteamiento de la agenda para la elaboración del *Diagnóstico* tuvo lugar con base en las problemáticas más urgentes en materia de derechos humanos. Se hizo una primera propuesta de índice por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (OACNUDH) con base en el Diagnóstico de Derechos Humanos en México realizado en 2003. Posteriormente la Secretaría Técnica a cargo de la CDHDF recolectó la información complementaria a cargo de todos los miembros del Comité Coordinador y estableció un borrador para priorizar los derechos, estableciendo los subtemas. Es importante destacar que los primeros cronogramas fueran consensuados previamente a su votación en el Comité Coordinador, las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) tuvieron voz y voto sobre su discusión y aceptación. De hecho, entre enero y abril de 2007 se hicieron diez reuniones y un taller “Agenda de los Derechos Humanos para el Distrito Federal” para la preparación del *Diagnóstico* y anterior a la primera sesión ordinaria del Comité Coordinador<sup>194</sup>. En aquellas reuniones se plantearon, entre otros asuntos, la trascendencia de algunos DESCAs para su inclusión en la agenda del diagnóstico, en particular para el “Derecho al Agua”.

Se presentó, en aquel momento de la política pública, una consulta o invitación a las OSC para el planteamiento y la implementación de la información, posteriormente se fue incluyendo a las OSC en la “agendización” de las tareas de diagnóstico y programa en derechos humanos, las cuales tuvieron voz y voto en aquel proceso. Domitille Marie De la Place<sup>195</sup> nos comentó que el papel de las OSC, en el aporte de información previo al planteamiento de la agenda y paralelamente a la creación del *Diagnóstico* y del *Programa*, fue importante.

*“Justo antes de hacer el primer borrador del Diagnóstico, hicimos una reunión del Comité Coordinador y para cada derecho revisamos todas la información que habíamos*

---

<sup>194</sup> Véase el documento « Relación de reuniones y seminarios en el marco de la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del D.F. 2007/2008/2009/2010 » del Centro Vitoria.

<sup>195</sup> Entrevista con Domitille de la Place, CDHDF.

*recibido, hicimos un punteo de los problemas o las situaciones que se reflejaban en todos los documentos y con esto, en conjunto del Comité Coordinador, decidimos cuáles eran los puntos “focos” de la problemática y cuáles eran los temas que tenían que estar a fuerza en el Diagnóstico. Con este punteo es cuando empezamos a redactar. En esta reunión hubo un consenso entre todos, y ahí participaban las organizaciones sociales y civiles. El 100% de las preocupaciones se reflejaron en el Diagnóstico y en el Programa igual. El problema del Programa fue más en la formulación de las líneas de acción”.*

Aunque la OACNUDH haya convocado a Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) para su integración al proyecto, fueron estas últimas las que decidieron internamente cuáles serían sus representantes y posteriormente las suplentes. El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) también fue decidiendo de los cambios o sustituciones de los titulares y suplentes durante todo el proceso. Durante la reciente sustitución de las OSC para la futura implantación y evaluación del programa, el CCOSC tuvo una participación trascendental en la selección y evaluación de las propuestas y planteamiento de las nuevas organizaciones candidatas. Es de notar que el planteamiento de la información y consulta de las OSC en el tema del derecho al agua fue anterior al planteamiento de la agenda sobre el tema. El derecho al agua ya había sido planteado como un derecho humano vulnerado en el *Diagnóstico en Derechos Humanos de México de 2003*, no obstante, en aquel particular momento del proceso de participación, las OSC fueron un componente trascendental y significativo para establecer cuáles eran los derechos a no omitir dentro del *Diagnóstico y Programa*.

En esta fase de planteamiento de la información por parte de las OSC para la elaboración de la agenda en derecho al agua, es importante reconocer que la participación de las organizaciones sociales y civiles fue solicitada y considerada. El planteamiento de la información previa a la toma de decisiones finales fue analizada en una reunión del CC. En aquella ocasión se hizo un punteo de los problemas y situaciones que se reflejaban en los documentos y se decidieron los derechos centrales para la parte de “seguridad humana”. La participación de las organizaciones sociales y civiles fue trascendental en el planteamiento de la información para la agenda a nivel general. El planteamiento de la información para la agenda intersectorial sobre el tema

estuvo a cargo del CCOSC, en ese sentido las OSC participaron activamente en su realización.

b) Ratificación de las “agendas”, consideración de intereses y designación de actores

La ratificación de la agenda general que incluía al derecho al agua no presentó ninguna problemática importante. El agua está incluida en el núcleo “seguridad humana” lo que le da cierta relevancia. Tras el Taller “Agenda de derechos humanos para el Distrito Federal” el día 17 de enero de 2007, las OSC plantearon la importancia del Derecho al Agua en la ciudad e hicieron hincapié en su relevancia en las sesiones del Comité Coordinador para la definición de los núcleos y derechos a incluir. El *Diagnóstico* señala:

*“El segundo eje fue la definición de los núcleos problemáticos, considerados como núcleos toda vez que en ellos confluyen diferentes temas y derechos, y “problemáticos” porque constituyen el criterio básico de elección de los derechos analizados en el Diagnóstico”<sup>196</sup>.*

Se plantearon tiempos similares para el diagnóstico y programa de los derechos humanos insertados en aquel núcleo. Se consideró la perspectiva de género y de otros sectores vulnerables para el planteamiento de los trabajos. Se hizo un compromiso para incluir las problemáticas sociales de los grupos discriminados en los planteamientos y programas posteriores. De hecho la parte “Grupos de población” tanto del *Diagnóstico* como del *Programa* plantea<sup>197</sup>:

*“El cuarto eje de análisis fue la perspectiva del cumplimiento de obligaciones desde ciertos grupos de población, no sólo porque hay una serie de instrumentos internacionales y leyes nacionales y locales específicas por grupo, sino porque permitiría tener visiones parciales de cómo los temas estructurales y la situación de ciertos derechos en particular, tienen efectos en grupos de población que históricamente han*

---

<sup>196</sup> Documento *Diagnóstico de Derechos Humanos del D.F.*, op.cit, Parte1: Proceso y Metodología del Diagnóstico, p.48.

<sup>197</sup> *Íbidem.*, p.49.



*padecido en el Distrito Federal mayor discriminación, exclusión y violaciones de sus derechos”.*

Para el caso del agua, se asentaron posteriormente, en la sub-agenda intersectorial del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC), las organizaciones y redes sociales que pudiesen aportar información y contribuir al mejoramiento de las “Matrices” enviadas por la CDHDF. Para el caso del programa en materia de derecho al agua, Areli Sandoval fue el vínculo entre la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, el CCOSC y la CDHDF. Pudimos establecer contacto con ella para que nos explicara cuáles habían sido las funciones de las OSC en su participación durante las diferentes fases de la política pública en materia de agua. Para la ratificación de la agenda Areli Sandoval comenta:

*“Considero que la participación de las OSC en la determinación de la agenda fue relevante, se logró incidir en varios temas”<sup>198</sup>.*

Durante el planteamiento e implementación de la información para las “agendas” las organizaciones tuvieron una participación importante, asimismo, durante el proceso de decisión y delegación de las tareas planteadas en la agenda, las OSC tuvieron un papel preponderante. Primero en la toma de decisiones finales durante la votación en el Comité Coordinador. Segundo en el proceso intersectorial en donde las organizaciones pudieron plantear sus estrategias, preocupaciones y propuestas sin ninguna censura. Es más, se incentivó, desde el Comité Coordinador, la integración de diferentes perspectivas y planteamientos de los grupos intersectoriales.

c) Establecimiento del consenso para la implementación de la agenda, su inspección y vigilancia

El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC), integrado por diferentes organizaciones asociativas de diferente índole y especialidades, fue el espacio legitimado para la toma de decisiones y consensos de las OSC. En aquel

---

<sup>198</sup> Entrevista con Areli Sandoval, Equipo Pueblo, COMDA.

espacio de reflexión, debate, análisis y propuestas se estableció el consenso para la implementación de la agenda intersectorial sobre el derecho al agua estableciendo los intereses de la sociedad civil de manera general. En el espacio del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, las discusiones sobre la agenda general no suscitaron grandes interrogantes. También se estableció la integración de los intereses y cuestionamientos sociales y civiles durante las juntas intersectoriales.

El control de las OSC sobre la aplicación de la agenda no fue relevante, es más, aquellas tuvieron algunos problemas temporales para cumplir con sus obligaciones intersectoriales. Durante el proceso de creación del *Diagnóstico y Programa* se fueron readecuando los tiempos y asignación de responsabilidades para el logro de los objetivos. No obstante, hasta la fecha, no se plantearon alternativas para la revisión de la agenda relativa a la evaluación de la implementación y eficacia de los programas. Las OSC están preocupadas en relación con los plazos “corto, mediano, largo, permanente” del *Programa*, ya que presentan un gran nivel de incertidumbre. Hasta el momento, esta preocupación no ha sido atendida y probablemente la falta de solución responda al “estire y afloje” en el que las OSC negocian los terminados del consenso. Asimismo, la designación del presupuesto tanto del Distrito Federal, como de las delegaciones será condición “*sine qua non*” para el cumplimiento de las líneas de acción. No obstante, se suele consentir en algunas negociaciones para vencer en otros frentes. Para el caso del derecho al agua la problemática se exagera, ya que la urgencia es vital, los presupuestos inciertos y los plazos imprecisos. Domitille de la Place<sup>199</sup> señala:

*“El problema de la participación de las delegaciones, parte de las responsabilidades en materia de agua les toca a las delegaciones y ha sido muy complicado que participaran tanto el Diagnóstico como en el Programa, es una tarea pendiente. El agua es un tema político, justo el sistema de agua nos explicaba que es muy difícil para ellos, aunque tengan un presupuesto de asignar el dinero. Nos decían que parte del dinero no se puede presupuestar claramente, para poder responder a las demandas que van surgiendo. Hay una lucha política y poca transparencia sobre cómo se va a usar el dinero público”.*

---

<sup>199</sup> Entrevista con Domitille de la Place, CDHDF.

### **3.3. Participación en la implementación del “Análisis de Alternativas” (*Diagnóstico*)**

La segunda fase del ciclo de las políticas públicas permite establecer el “análisis de alternativas” lo que en nuestro caso está representado por la creación del *Diagnóstico*. Este último pretende establecer un análisis integral de las diferentes problemáticas planteadas y derechos humanos vulnerados. La participación de la sociedad civil es imprescindible ya que permite el establecimiento del estado de los derechos en el Distrito Federal lo que posteriormente será el referente para la toma de decisiones final del *Programa*. La revisión del derecho al agua, analizado transversalmente a los intereses de los grupos vulnerables, suele proporcionar una visión integral para plantear las áreas a mejorar.

#### a) Investigaciones y propuestas

Desde la perspectiva del Vitoria y de las OSC las investigaciones y análisis de alternativas ya formaban parte de sus labores cotidianas. La recolección e integración de la información a una visión común constituyó la labor de las organizaciones. Aquellas especializadas en el tema del agua pudieron, desde sus diferentes perspectivas, aportar sus propuestas y planteamientos al “Borrador, Diagnóstico, Derecho al Agua” propuesto por la CDHDF. En diversas ocasiones se hicieron encuentros entre OSC, en los que todos las organizaciones interesadas pudieran integrarse. Desde el Vitoria, a cargo de la Secretaria Técnica del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, se hicieron dos encuentros durante el diagnóstico para la recolección de información y de propuestas y análisis alternos capaces de enriquecer los diagnósticos sobre los diversos derechos incluyendo el derecho al agua. Desde el Vitoria se participó en el *Diagnóstico* gracias a los diferentes trabajos realizados sobre el derecho al agua en México y particularmente en el caso del Distrito Federal<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> El centro Vitoria ha publicado varios documentos sobre los derechos humanos en México y en el caso particular del Distrito Federal. Se encuentran todos en la página oficial del Vitoria. Uno de los más significativos en materia de agua y usado para la realización del diagnóstico es el Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal, 2007.

En ese sentido también el Comité Coordinador a través de la CDHDF propuso un seminario sobre los derechos humanos en el D.F los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007<sup>201</sup> en el que diversas OSC fueron invitadas y tuvieron la oportunidad de plantear sus preocupaciones para la realización del *Diagnóstico*. En el caso del Derecho al Agua las discusiones tuvieron lugar el día 24. Areli Sandoval de EP y COMDA y Domitille De la Place de la CDHDF con las que tuvimos contacto en diversas ocasiones para nuestra investigación fueron las protagonistas de las dos mesas de trabajo sobre el tema durante el seminario.

A propósito de la participación de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derechos al Agua (COMDA) en la cual el Centro Vitoria forma parte, Lorena Peralta del Vitoria comenta<sup>202</sup>:

*“Desde la COMDA, el trabajo fue intenso tanto en el Diagnóstico como en el Programa relativo al derecho al agua. La participación de la COMDA en el diagnóstico fue muy importante. Aportó al documento base del diagnóstico “Borrador” precisando en temas de tandeo con perspectiva de género, los programas de desarrollo urbano delegacional y la cuestión del suelo de conservación prohibido para asentamientos pero no para megaproyectos (la construcción de línea de metro en Tláhuac y otros proyectos ahí mismo). También alentó la transparencia haciendo pública la información sobre evaluación de títulos de concesión, gestión, disponibilidad, accesibilidad económica, participación de la sociedad civil. Se le solicitó a Equipo Pueblo que hiciera llegar al Comité Coordinador un llamado de atención al Gobierno del Distrito Federal (GDF) sobre lo que se propone en el Programa de DH y lo que en la realidad está haciendo, específicamente en el Plan Delegacional de Tláhuac<sup>203</sup> la construcción de la línea del metro lo cual ha generado oposición de la población. El Programa dice que se reconocerá el mecanismo de la consulta a la ciudadanía para implementar planes y programa de gobierno pero en este proyecto no se ha impulsado y sí genera polarización y violencia”.*

---

<sup>201</sup> Véase [www.fundar.org.mx/.../PROGRAMA%20Seminario%20Diagn%F3stico%20DDHH%20DF.pdf](http://www.fundar.org.mx/.../PROGRAMA%20Seminario%20Diagn%F3stico%20DDHH%20DF.pdf)

<sup>202</sup> Entrevista con Lorena Peralta del Centro Vitoria.

<sup>203</sup> Véase [www.sideso.df.gob.mx/.../progdelegacionales/tlahuac%5B1%5D.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/.../progdelegacionales/tlahuac%5B1%5D.pdf) PROGRAMA Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, 1997.

A través de las redes de participación social en las que el Vitoria forma parte, es posible destacar los niveles de participación de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) en materia de derecho al agua. COMDA a través del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles tuvo una participación trascendental en los aportes, recomendaciones y presentación de alternativas en materia de diagnóstico y programa en derecho al agua. La participación de las OSC durante el proceso de creación del *Diagnóstico* no fue homogénea. Es más, tuvieron una participación diferenciada. Las que formaban parte del Comité Coordinador tenían voto y pudieron tomar decisiones en la parte de la metodología. Otras tuvieron participación más sobresaliente en las mesas de trabajo y en la revisión de los borradores.

El trabajo y participación de las OSC en esta fase de la política pública fue muy relevante y representó la proporción más importante de aportes, análisis y planteamientos para la redacción del diagnóstico sobre el derecho al agua.

#### b) Búsqueda del consenso en la ratificación del diagnóstico alternativo

Desde el CCOSC y gracias a la participación no sólo del Vitoria y Equipo Pueblo a través de COMDA, sino también de diversas organizaciones interesadas y especializadas en el tema del agua, se pudo plantear un diagnóstico común e integrador de las distintas preocupaciones sectoriales. En el documento final del sector asociativo es posible asegurar la integración de las investigaciones, problemáticas y variables planteadas desde la perspectiva intersectorial. Se establecieron los argumentos de cada organización y se resolvió a favor de las mayorías y de los grupos vulnerables proponiendo alternativas capaces de establecer la sustentabilidad del derecho al agua en la ciudad. Desde la perspectiva intersectorial el proceso planteó la participación e inclusión de las organizaciones interesadas, recolectando la información y preocupaciones, analizando las alternativas y ratificando un diagnóstico sustentable y no discriminatorio. En ese sentido Areli Sandoval<sup>204</sup> señala:

---

<sup>204</sup> Entrevista con Areli Sandoval de Equipo Pueblo y COMDA.

*“Logramos bastante incidencia, se lograron posicionar enfoques y propuestas de las OSC, aunque no en todo hubo consenso en esa etapa, pero una buena parte sí logró plasmarse”.*

En el proceso de ratificación final del documento diagnóstico en materia de derecho al agua, las Organizaciones Sociales y Civiles parte del Comité Coordinador fueron las encargadas de defender y sostener cada uno de los diagnósticos establecidos durante el proceso intersectorial. Según los actores sociales presentes, este proceso se llevó a cabo sin modificaciones importantes al diagnóstico del CCOSC. De hecho, durante la elaboración del *Diagnóstico* se hicieron diversas revisiones de los documentos finales y todos los miembros del Comité Coordinador dieron su “visto bueno”. Ana Luisa comenta<sup>205</sup>:

*“Cabe señalar que dado que la mayoría de las decisiones lograron ser por consenso, no fue necesario votar muchas veces”.*

También Domitille de la Place señala<sup>206</sup>:

*“Para el Diagnóstico hicimos una última revisión del documento final, en la FLACSO, y luego una reunión corta del Comité Coordinador para revisar los documentos. Dentro del Comité Coordinador todas las OSC dieron su visto bueno para la aprobación de los documentos.”*

Con base en el borrador, el proceso de “complementación” y aportes estuvo a cargo de las OSC. Se agregaron diversas observaciones por parte de los demás actores políticos y académicos, y/o de expertos para obtener perspectivas diversas. Es el caso del PUEG (Programa Universitario de Estudios de Género), de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien complementó los diagnósticos desde la perspectiva de género.

---

<sup>205</sup> Cuestionario de Ana Luisa Nerio Monroy del Centro Vitoria.

<sup>206</sup> Entrevista con Domitille de la Place de la CDHDF.

c) Colaboración entre los actores para la implementación de las alternativas y su sustentabilidad

Durante las sesiones del CC, en el mes de marzo de 2008, se estableció que el *Diagnóstico* constituiría el documento base para la elaboración del *Programa*. La carta firmada el 3 de mayo de 2007 establece el compromiso de los integrantes del CC para: con base en el *Diagnóstico* “generar políticas públicas, compromisos, acciones y propuestas...”<sup>207</sup> No obstante, durante la reunión sostenida en marzo por el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) se plantearon diversas preocupaciones y recomendaciones sobre el proceso de elaboración del *Diagnóstico* y la vinculación de este último al *Programa*. También, se hicieron recomendación a los tres poder involucrados en el proceso. Desde las Organizaciones Sociales y Civiles se presentó un documento resaltando los aciertos e inquietudes sobre el proceso de realización del *Diagnóstico*<sup>208</sup>.

Primero, se estableció que no siempre se cumplieron con los compromisos por parte del Ejecutivo (el GDF). Aunque éste haya participado en todos las reuniones del *Diagnóstico* se creó una incertidumbre sobre el compromiso real del jefe de gobierno para la realización del *Programa*. El documento “Claroscuros” señala<sup>209</sup>:

*“En noviembre de 2007 se entregó debidamente un listado de las propuestas emanadas del Diagnóstico al GDF para que éste fuera tomado en cuenta en la elaboración del presupuesto para el 2008, no se tiene información de la inclusión de las propuestas en la política pública del presente año.*

*En la esfera delegacional, no se ha habido compromiso por parte de los jefes y jefas delegacionales en torno al Diagnóstico y al Programa. Este punto resulta por demás grave ya que muchas de las medidas establecidas en el Programa estarán en su esfera de competencia. Así, parece difícil que se implementen medidas sin conocerlas y sin participar en su formulación. Habría que sumar, además, a los otros organismos autónomos de la Ciudad”.*

---

<sup>207</sup> Ver Carta Compromiso firmada el 3 de mayo de 2007, Declaración, inciso V. [www.derechoshumanos.org.mx/carta](http://www.derechoshumanos.org.mx/carta)

<sup>208</sup> Véase documento: Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, « Claroscuros en torno al proceso» realizados por el CCOSC.

<sup>209</sup> *Íbidem.*, « Claroscuros en torno al proceso», inciso 9 y 10.

Segundo, a raíz del cambio de presidente del TSJDF, las OSC estuvieron preocupadas por la continuidad del proceso y el compromiso del nuevo presidente para la realización del *Programa*. No obstante, las nuevas autoridades parecen haber retomado el proyecto con seriedad. El documento “Claroscuros” inciso 11 señala:

*“El cambio de la presidencia del TSJDF, implicó un cambio del personal que conoció y desarrolló el Diagnóstico. Sin embargo las nuevas autoridades rápidamente se han informado del proceso, han continuado participando y han hecho explícito el interés del Tribunal en el proceso”.*

Tercero, reiterando la falta de interés y participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante el *Diagnóstico* se hace un llamado a que se comprometan seriamente para la realización del *Programa* ya que también se tienen que incluir líneas de acción para dicha entidad. En el caso contrario, el Gobierno del Distrito Federal sería el encargado de hacer las propuestas de ley y enviarlas a la ALDF. El documento “Claroscuros” inciso 13 señala:

*“Sin embargo, la principal incertidumbre, proviene de la ausencia en este proceso de la ALDF, instancia que suscribió la carta compromiso antes mencionada, pero que no ha participado de forma sistemática en las reuniones del Comité, pese a que se reiteró la importancia al Diputado Presidente de la Comisión de Gobierno y al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la propia ALDF. A dicha instancia se solicitó información que se no recibió, y no han sido parte de la formulación de la metodología, recopilación de datos, elaboración, redacción y revisión del Diagnóstico. Este es uno de los principales temas que ponen en duda la debida implementación del Programa ya que muchas de las recomendaciones implican modificaciones legislativas”.*

Con respecto a la sustentabilidad del *Diagnóstico* se planteó esperar el presupuesto para la elaboración del *Programa*, sin el que sería imposible relacionar y sustentar los dos documentos. En efecto el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles plantea que sin la contratación de expertos para la elaboración de indicadores, el *Programa* se volvería obsoleto. Desde el CCOSC se acordó hacer una llamada a los demás organismos autónomos ya que también dependerán de las líneas de acción planteadas en el documento.



### 3.4. Participación en la “Toma de Decisiones” (*Programa*)

La tercer fase del ciclo de las políticas públicas permite establecer la “Toma de decisiones” entendidas en nuestra investigación como las líneas de acción planteadas en el *Programa*. Esta fase es trascendental para la implementación de las políticas públicas, ya que debe establecer estrategias, responsabilidad y acciones concretas capaces de responder a las necesidades y problemáticas planteadas en el *Diagnóstico*. Sin la participación de la sociedad civil en aquel proceso los dos anteriores se vuelven obsoletos. La toma de decisiones consensuadas se vuelve un elemento central en el proceso de deliberación. Si bien la toma de decisiones fue el resultado de “estires y aflojes” por parte de todos los actores involucrados, según Ana Luisa Nerio, la mayoría de las decisiones lograron tomarse por consenso y en pocas ocasiones fueron sometidas a votación.

- a) Toma de decisiones consensuadas considerando necesidades e intereses de todos los actores

La Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua aportó precisiones y sugerencias al programa. Esta participación fue a través de Equipo Pueblo quien está en los dos espacios, tanto en COMDA como en el Comité Coordinador del *Programa*. EP enviaba los documentos y algunas organizaciones especializadas en el tema del agua los complementaban. Finalmente se regresaban los trabajos a Equipo Pueblo. Este último era el enlace entre la COMDA, el Vitoria y el Comité Coordinador para la realización de propuestas y precisiones al programa. Lorena Peralta comenta<sup>210</sup>:

*“Quien estuvo impulsando dentro de COMDA este esfuerzo fue Areli Sandoval de Equipo Pueblo ya que representa a esta organización en ambos espacios. Invitó a la COMDA a participar en el tema de agua en una reunión del espacio y luego la comunicación y el envío del documento con los comentarios y sugerencias de la COMDA fueron a través del correo electrónico. La COMDA también fue invitada a participar en las mesas intersectoriales: por la de agua fue Claudia Campero (Blue*

---

<sup>210</sup> Entrevista con Lorena Peralta del centro Vitoria.

*Planet Project), Silvia Emanuelli (Coalición Hábitat) e Hilda Salazar (Red de Género y Medio Ambiente)”.*

A través de la mesa intersectorial del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, sobre el derecho al agua, para la realización del programa la COMDA tuvo representación a través de varias de sus organizaciones: “Blue Planet Project”, “Coalición Hábitat”, “Red de Género y Medio Ambiente”, “Asistencia Legal por los Derechos Humanos”, “Colectivo Radar”, “Guardianes de los Volcanes” y el “Vitoria”. También estuvo presente Areli Sandoval representando a Equipo Pueblo y Domitille de la Place por parte de la CDHDF. Es importante destacar también la participación en la mesa intersectorial de actores sociales, investigadores e instituciones gubernamentales. Fueron representadas más de 25 organizaciones e instituciones especialista en el tema.<sup>211</sup> Sobre la representación de diferentes organismos en las mesas intersectoriales Domitille de la Place explica:

*“Todo se decidía dentro del Comité Coordinador, era una instancia plural, donde sociedad civil tenía votos, como instituciones públicas y sectores académicos. Cuando se decidieron de los integrantes en las mesas intersectoriales, las organizaciones sociales y civiles proponían las organizaciones, la CDHDF proponía gente de la Comisión..., para asegurar que en las mesas hubiera representación de todos. Cuando no hubo representación no se llevaron a cabo las mesas, para garantizar que sí hubiera una participación de los actores en estas mesas”.*

De aquella mesa intersectorial se discutió y complementó el documento “matriz”<sup>212</sup> del Derecho al Agua enviado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>213</sup>. Finalmente el documento final fue enviado al Comité Coordinador.

También el Vitoria se comprometió con el trabajo relativo al programa. Estuvo presente en la mesa intersectorial sobre el derecho al agua, y también colaboró a través

---

<sup>211</sup> Véase documento « Directorio derecho-al-agua » de la mesa intersectorial del 16 de febrero de 2009 sobre el Derecho al Agua.

<sup>212</sup> Véase documento « Matriz Derecho Agua ». Fue el primer documento sobre el derecho al Agua para la realización del *Programa*.

<sup>213</sup> Véase documento « Derecho\_Agua\_18 de mayo » resultado de las discusiones de la mesa intersectorial del 16 de febrero de 2009 sobre el Derecho al Agua.

de la COMDA, realizó propuestas de política pública y trabajó junto con el resto del Comité Coordinador en la elaboración, revisión y aprobación de la “Matriz” que sirvió para elaborar el programa en materia de agua<sup>214</sup>. En términos generales se integraron a la discusión todos los actores sociales interesados en la temática del agua.

#### b) Toma de decisiones para el bien común

La toma de decisión final sobre el Derecho al Agua tuvo lugar el día 12 de junio de 2009. Como era de costumbre, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no participó en el debate. No obstante las demás entidades estaban presentes. El documento presentado por la Secretaria Técnica a cargo de la CDHDF y con las últimas observaciones del Gobierno del Distrito Federal, el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, la CDHDF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos fue aprobado en lo general con algunos ajustes. Entre otros que, en algunos casos, la información sobre “agua” no podrá ser divulgada aunque la información sea pública. Al parecer el SACM (Sistema de Aguas de la Ciudad de México) temía despertar el descontento e indignación ciudadana sobre todo en cuestiones de calidad del agua. Sobre este particular, Domitille de la Place comenta<sup>215</sup>:

*“Siempre que hacemos énfasis en el acceso a la información, la información sobre la calidad del agua debería de estar disponible en la página del Sistema de Agua de la Ciudad de México (SACM). El SACM mismo nos dice que estamos locos que nunca van a transparentar eso, porque quiere decir que mañana tienen hay a todo el DF en su puerta”.*

Esto demuestra que a parte de que efectivamente existen problemáticas muy importantes en cuestiones de calidad también el acceso a la información pública (considerado como un derecho político) muestra sus limitantes. También se discutió el

---

<sup>214</sup> Lorena Peralta del centro Vitoria hizo una revisión puntual del primer documento enviado por la CDHDF. Posteriormente, otros actores participaron en la complementación del primer documento « Matriz ». Véase documento « Matriz Derecho\_al\_Agua, Relatoría Final » con el que trabajaron los integrantes de la mesa intersectorial.

<sup>215</sup> Entrevista con Domitille de la Place de la CDHDF.

tema del sistema Cutzamala en el que las OSC proponían la detención del proyecto. No obstante el Comité Coordinador acordó en analizar la pertinencia de dicho proyecto y no su suspensión<sup>216</sup>.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil reconocen su participación y el nuevo camino democrático innovado en aquella política pública. Ana Luisa Nerio comenta<sup>217</sup>:

*“La creación y funcionamiento de un mecanismo de trabajo interinstitucional (Comité Coordinador), ha sido un reto, pero también una experiencia enriquecedora para quienes desde la sociedad civil organizada, hemos constatado que podemos sentarnos en la misma mesa funcionarios públicos, académicos y defensoras y defensores de derechos humanos para dialogar, tomar acuerdos, generar consensos o dejar en claro diferencias y disensos, sin perder autonomía o independencia, ni sin dejar de ser una voz crítica”.[...] vale la pena señalar que este es un proceso inédito en el que ninguna de las partes involucradas tenía mucha experiencia. Todo, desde el tipo de mecanismo de articulación, su composición y atribuciones, hasta la metodología de trabajo, era nuevo”.*

En aquel momento de participación de las OSC en materia de agua, es notable el logro de acuerdos por el bien común, considerando grupos vulnerables, no discriminación y necesidades ciudadanas. Se integraron y consideraron la mayoría de las propuestas y alternativas de la sociedad civil aunque algunas cuestiones y soluciones quedaron pendientes (privatización del agua, acceso a la información, presupuesto, entre otros). Domitille de la Place señala<sup>218</sup>:

*“Ha habido muy buena disposición, tanto del GDF, de la Comisión, de las organizaciones sociales y civiles. Gracias a eso es que seguimos sentados desde hace tres años, eso nunca se había visto, de poder tener un espacio así en México, participativo. Un espacio en donde se queden sentados durante más de dos años, gobierno, sociedad civil, academia, tribunal. La asamblea legislativa no, pero entiendo que ahora sí están participando más. La verdad sí es muy novedoso y muy importante este proceso, por el proceso mismo. De hecho la implementación debería de hacerse de la misma forma. Los participantes en las mesas intersectoriales decían: “¡Que bueno, es la primera vez que nos sentamos todos juntos!” Espacios así hay muy pocos, o son puntuales o con*

---

<sup>216</sup> Ver [http://www.derechoshumanosdf.org.mx/actas/acta\\_ext\\_12\\_junio\\_2009.php](http://www.derechoshumanosdf.org.mx/actas/acta_ext_12_junio_2009.php)

<sup>217</sup> Cuestionario de Ana Luisa Nerio Monroy del Centro Vitoria.

<sup>218</sup> Entrevista con Domitille de la Place de la CDHDF.

*algunas organizaciones, pero no con estructura o haciendo mesas para ver la agenda pendiente en agua. Ojala se puedan reproducir estos espacios para la implementación del Programa, es enorme, si realmente se quiere un esquema participativo ahí esta la clave”.*

### c) Limitantes del consenso y líneas trascendentales de la deliberación

Podemos destacar que el documento base del *Programa* (o sea el *Diagnóstico*) ya había sido consensuados por todos los actores no obstante, para la elaboración del *Programa* fueron necesarias “Matrices” que pudieran servir de punto de partida para las Organizaciones Sociales y Civiles. En el caso del agua, la “Matriz” se envió desde la CDHDF en el que Domitille De la Place fue la redactora. Como bien lo planteó Domitille, ella misma había trabajado en Equipo Pueblo durante cinco años y por ende la primer “Matriz” sobre agua ya contenía una visión desde lo social. Tras la mesa intersectorial sobre agua (16 de febrero de 2009), las reuniones de trabajo del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles y las aportaciones de diversas OSC al documento “Matriz”, se logró tomar una decisión común con una visión integral. La primer “Matriz”<sup>219</sup> fue un documento enviado por la CDHDF, redactado por Domitille de la Place con base en las observaciones del *Diagnóstico*. Básicamente se proponen diferentes *líneas de acción, actividades por desarrollar y responsables*, en funciones de las problemáticas extraídas del *Diagnóstico*. Después de la revisión de aquella “Matriz” por diferentes organizaciones e instituciones se asentaron los tiempos necesarios para la implementación de las líneas de acción.

La ausencia de la ALDF en las discusiones, aportaciones, diagnósticos y toma de decisiones provocó algunas inquietudes en cuanto al seguimiento y compromiso de dicho orden de gobierno. Poco valieron los mensajes y exhortes de las OSC ante la Comisión de Gobierno y a la Comisión de Derechos Humanos de la IV Asamblea Legislativa. Sin embargo, cabe señalar que sí asistían a actos públicos con presencia mediática para atribuirse los créditos. Finalmente, y para no obstaculizar el proceso, se

---

<sup>219</sup> Véase documento « Matriz Derecho Agua ». Fue el primer documento sobre el derecho al Agua para la realización del programa.

dio por ordinario la inasistencia de la ALDF. A pesar de aquella ausencia se realizó la toma de decisiones.

El planteamiento de propuestas y análisis en el espacio intersectorial de las OSC ya había proyectado algunas propuestas y proyectos para la deliberación final. En el afán de solventar sus recomendaciones y disensos las Organizaciones Sociales y Civiles fijaron una sola postura, lo que también permitió el juego de fuerzas en el Comité Coordinador. En efecto, cuando el documento sobre el derecho al agua fue votado en el Comité Coordinador, sólo algunos puntos del consenso habían quedado pendientes durante la mesa intersectorial. Tras el consenso logrado en la mesa intersectorial, el capítulo sobre Derecho al Agua del *Programa* fue votado y aprobado con pocas observaciones. La mayor parte del consenso y de la deliberación (proceso argumentativo) había tenido lugar durante la mesa intersectorial.

### **Consideraciones finales: Participación de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) y sus limitantes**

Debido a la amplitud del proceso, las OSC se han visto rebasadas. Existieron problemas en cuanto al financiamiento<sup>220</sup> y recursos humanos desplegados para dar seguimiento a una política pública que se subdivide en varios procesos simultáneos. Implicando gastos, múltiples tareas, tiempo y reuniones constantes.

Es importante ubicar también cuáles han sido los problemas de las OSC en su participación en el *Diagnóstico y Programa*. Según Ana Luisa Nerio Monroy<sup>221</sup>:

*“Es significativo que el Distrito Federal sea la primera, y hasta la fecha, la única entidad del país y del Mundo, que cuenta con un Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos. Sin embargo, no todo ha sido miel sobre hojuelas, han habido momentos de mucha tensión, malos entendidos, compromisos no cumplidos, y toma de acuerdos y decisiones entre o por parte de algunos actores, en los que particularmente las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), nos hemos visto excluidas.*

*Como todo proceso colectivo, no siempre los acuerdos se consiguieron por consenso, había que dialogar mucho y presentar argumentos. Hubo temas como el derecho a la*

---

<sup>220</sup> A pesar de que la CDHDF gestionara recursos financieros para apoyar el trabajo de las OSC, éstos fueron insuficientes.

<sup>221</sup> Cuestionario de Ana Luisa Nerio Monroy del Centro Vitoria.

*vivienda que fue muy difícil sacar en el Programa ya que por ejemplo, para el Tribunal Superior de Justicia, el tema de los desalojos (de las viviendas), era un asunto jurídico, no pagas la renta o la vivienda, entonces te desalojo, y para las OSC era muy delicado pues en los desalojos hay niños, personas adultas mayores que son sacadas de su vivienda, y si bien hay un tema económico, nosotros queríamos se viera desde los derechos humanos. En cuanto a las negociaciones entre algunas instituciones, hubo varios sucesos, por ejemplo, el Gobierno del Distrito Federal acordó con la CDHDF que no se presentaría la Ley de Derechos Humanos a la Asamblea Legislativa en el periodo que correspondía al 2009, y nos lo informaron al Comité semanas después, sin consultarnos, cuando las OSC invirtieron meses en hacer una propuesta de contenidos a la Ley, por ejemplo. O en el caso de las presentaciones del Diagnóstico y el Programa ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra o ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, se nos avisó de esas presentaciones una semana antes, y las OSC no tuvimos tiempo de buscar financiamiento para poder también ir nosotras y hablar de nuestras preocupaciones.”*

Por falta de difusión y tiempo en la convocatoria, sólo siete Organizaciones de la Sociedad Civil se postularon para formar parte del Comité Coordinador. En un principio las OSC fueron reticentes en participar en esta política pública, ya que durante varios años la presencia de un gobierno de izquierda en la ciudad (Partido de la Revolución Democrática), creó la falsa idea de que los derechos humanos no se vulneraban. Muchas se enfocaron en vigilar las acciones del gobierno federal pero no a nivel local. También fueron reticentes en cuanto a la inversión en tiempo, en recursos humanos y económicos que implica participar en cualquier espacio de articulación intersectorial. Además, la historia misma de la participación social en estos espacios o mecanismos de participación había resultado todo un fracaso y las OSC temían otra mala experiencia.

Algunas problemáticas surgieron a la hora de establecer cuáles serían las OSC titulares y suplentes. No por falta de consenso entre ellas, sino porque la carga de trabajo resultaba muy grande para todas. El compromiso y responsabilidad era muy grande, por lo mismo dos de las suplentes renunciaron a los cuantos meses de haber

iniciado el proceso. Sólo el Vitoria se quedó con su función hasta el final. En este sentido Ana Luisa Nerio señala<sup>222</sup>:

*“Debemos destacar que la calidad de suplente o titular nunca significó menos trabajo o compromiso dentro del Comité”.*

Equipo Pueblo se integró en la fase de elaboración del *Programa*, a partir de ahí su participación fue sobresaliente. No obstante, también estuvo presente en las aportaciones al *Diagnóstico*. Aparentemente, el mecanismo de elección de Organizaciones Sociales y Civiles resultó incómodo, ya que la convocatoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos no planteaba ninguna metodología.

El compromiso de las organizaciones sociales y civiles y su participación en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación parece estar vivo. A partir del 2010 se establecieron nuevas OSC titulares y suplentes en el Comité Coordinador para la implementación y evaluación de las líneas de acción. Sin embargo, el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles seguirá siendo un órgano de consulta y discusión. El Vitoria prorroga su compromiso para apoyar, alentar y vigilar los procesos subsecuentes. Desde el Comité Coordinador ya se establecieron algunos planteamientos para la elaboración de presupuestos, responsabilidades delegacionales y seguimiento de las organizaciones. Estas últimas ya convocaron a instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y postulantes para la Coordinación General del Equipo técnico-operativo. En un artículo publicado en “Contralínea” el 2 de febrero de 2010, el Doctor Miguel Concha Malo<sup>223</sup> señala:

*“El proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa ha sido sin duda sumamente complejo por su novedad y por la diversidad de actores que él hemos participado. Como ya se ha señalado, no ha estado exento de tropiezos. Reiteramos que con todo y los problemas enfrentados, algunas organizaciones civiles decidimos apostarle a la posibilidad de incidir en las políticas públicas del DF mediante el Mecanismo de*

---

<sup>222</sup> Cuestionario de Ana Luisa Nerio Monroy del Centro Vitoria.

<sup>223</sup> El Doctor Miguel Concha Malo es presidente del Centro Vitoria y parte del Consejo Directivo de DECA Equipo Pueblo.



*Seguimiento y Evaluación del Programa, sin dejar de reconocer ni ejercer nuestro derecho a utilizar otros medios o mecanismos para promover, difundir y defender los derechos humanos. Seguimos creyendo en la posibilidad de que en esta ciudad se hagan las cosas de manera distinta. Ya hay avances, el Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del D.F, son, entre otros, ejemplo de ello”.*

## CONCLUSIONES FINALES

Después de haber comprobado la participación de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) en diferentes fases del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* en materia de derecho al agua, es posible proyectar algunas consideraciones sin las cuales este nuevo y novedoso ejercicio de coparticipación no hubiera podido llevarse a cabo. La apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad civil en México y en el Distrito Federal favoreció la existencia y éxito de tal proyecto. Cabe señalar que aquello sólo constituye la parte estrictamente política, no obstante, desde la esfera social, también los avances en materia organizativa y estratégica han sido extraordinarios.

Cada espacio de influencia ha proyectado evoluciones importantes, de hecho, es elemental destacar que es la relación misma entre la política y la sociedad la que se ha transformado. La relación política / sociedad ha revelado el círculo virtuoso que se esconde en su reciprocidad. En efecto, las presiones continuas de la esfera social para intervenir en los quehaceres políticos han provocado la apertura paulatina de espacio de participación social, en los que, la misma sociedad ha podido presionar para que sea cada vez más eficiente su participación. Participación que ha incentivado la apertura de cada vez más espacio de participación e influencia. De esta nueva visión democrática en donde la política es parte de la sociedad y la sociedad parte de la política, sin por lo tanto ser lo mismo, podría resultar una nueva esperanza para el desarrollo social y la vida democrática en México.

### 1. A nivel federal: nuevos espacios de participación para la sociedad civil

Fueron varios los factores que estimularon la apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad civil en México. La falta de legitimada política, incapacidad y falta de voluntad por responder a las necesidades sociales y la prevaencia de un Estado autoritario de partido único basado en el corporativo, el clientelismo y la represión social, fueron sólo algunas de las causas que propiciaron la falta de gobernabilidad en el país en la segunda mitad del siglo XX. Fueron los movimientos

sociales, sindicales e inconformes en general los que proyectaron el vacío de legitimidad de las autoridades gubernamentales evidenciando el deterioro en la gobernabilidad democrática del país.

Frente a tal exacerbación social y descrédito de las instituciones gubernamentales, la descentralización tanto del poder federal como de las instituciones públicas fue el proceso en el que México se encaminó. Proceso que, por efecto propio, puso al descubierto todas las maniobras y engaños del sistema de gobierno revelando la crisis institucional y encaminando a México hacia la búsqueda de legitimidad y gobernabilidad. Las reformas político-electorales, la apertura de los medios de comunicación, la vigilancia social internacional, los movimientos sociales y organizacionales crearon las condiciones para la apertura de cada vez más espacios de participación para las organizaciones sociales y civiles (consejos, programas y proyectos sociales así como su inclusión en políticas públicas y mesas de trabajo intersectorial, entre otros).

La falta de legitimidad política y gobernabilidad encontró respuestas en los procesos de descentralización del poder, los cuales también fueron el parte aguas para la apertura de nuevos espacios de participación social. Mismos que permitirían que las instituciones gubernamentales recobraran parte de su legitimidad y se instalara una gobernabilidad en el país. No obstante, los espacios de participación social suelen ser permitidos mientras no interfieran con los intereses o prerrogativas tanto del sistema político como del mercado capitalista. Si bien, algunos de los nuevos espacios de participación para la sociedad civil suelen ser controlados y maniobrados por el poder políticos, es imprescindible reconocer que hoy en día, las organización sociales y civiles suelen tener espacios más flexibles, autónomos y legitimados de participación social.

## 2. En el Distrito Federal: nuevos espacios de participación para la sociedad civil

La ciudad de México ha sido fiel análoga de otros estados de la república que también se regían bajo los lineamientos del poder ejecutivo federal. Es más, la presencia misma de los poderes federal en la ciudad, potencializó las estrategias gubernamentales del poder central. Con la apertura de espacios para la participación de actores políticos, el

proceso de descentralización también encaminó a la apertura del Distrito Federal al juego democrático-electoral. Cuando en 1997 los defensores pudieron escoger a su jefe de gobierno por primera vez en la historia posrevolucionaria, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue derrotado y el poder pasó en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). No obstante, la alternancia política no significa necesariamente el cambio de orientación política.

Es posible apreciar que en el caso del Distrito Federal los cambios fueron avistables, no sólo gracias a la alternancia política, sino también como consecuencia de la fuerza protagónica de las organizaciones y diferentes formas de participación ciudadana. El uso mismo del espacio urbano se vio transformado con la existencia de organizaciones sociales, comunitarias, vecinales y territoriales. A su vez, la participación corporativa que se había dado de forma recurrente en las décadas anteriores, fue cediendo el espacio a un tipo de participación más autónoma, autorregulada y propositiva. Además, estas nuevas formas organizativas también permitieron la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Los espacios de intermediación entre la sociedad civil y el gobierno local fueron aumentando, aunque en diferentes casos, estos no pudiesen llevarse a cabo y encontrar el camino del consenso. Los espacios de planeación participativa en políticas públicas y en programas de desarrollo urbano permitieron la apertura de espacios de incidencia para la participación decisoria. En la ciudad de México, no sólo los espacios informativos y de denuncia de la sociedad civil fueron apareciendo, sino también la posibilidad de incidir en espacios de toma de decisiones desde la esfera pública.

### 3. La sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han expresado, desde la década de los setentas, distintas funciones sociales y políticas. Han ido creando un contra poder social en la medida en que se fueron abriendo sus canales de participación y mientras fueron exigiendo su aceptación e incidencia en el panorama político. Desde su interior, las organizaciones de la sociedad civil fueron adquiriendo herramientas y experiencias organizativas. Se distanciaron de sus cadenas corporativas y se presentaron como un

nuevo actor de estabilidad y gobernabilidad política. Son, hoy en día, mucho más que un actor político-institucional que permite la gobernabilidad democrática; se han convertido en los impulsores y garantes de procesos político-sociales.

Por una parte, se enmarcan en una relación entre lo institucional y lo social, permitiendo la legitimidad del proyecto de gobierno y sanando, desde lo institucional, los conflictos que derivan de este último. Por otra parte, la sociedad civil es partícipe de la “gobernanza”, es decir, del proceso más amplio de estabilidad nacional. Se reconoce no sólo su capacidad propositiva de un nuevo desarrollo democrático sino también su capacidad mediadora y articuladora entre los ciudadanos y las instituciones o entre el Estado y el mercado. Lejos de ser incuestionable, la sociedad civil es ejemplo de la lógica solidaria, de las relaciones recíprocas, del desinterés económico y de las formas organizativas horizontales, ámbitos de fortalecimiento y funcionamiento de la democracia.

#### a) Importancia de la sociedad civil en la construcción de la democracia

Las organizaciones sociales y civiles en México, parte integrante de la sociedad civil, han conformado redes de participación social cuyo principal fin es contrarrestar las perversiones del sistema político y capitalista actual. Han centrado sus luchas tanto en las urgencias sociales como en la construcción de un nuevo esquema y modelo de desarrollo democrático. No sólo porque están cada vez mejor preparadas para enfrentar los retos y problemáticas que arroja la vida social sino también porque han organizado sus propias formas y estrategias de participación democrática. En la medida de sus posibilidades técnicas y recursos financieros, las organizaciones sociales y civiles han desarrollado una gran fuerza social capaz de coadyuvar en la gobernabilidad democrática actual estableciendo estrategias de participación intermediadas.

La nueva construcción democrática parece reestablecer al pueblo al centro del proceso de toma de decisiones. La sociedad civil parece aceptar y alentar esta gran responsabilidad. Para aquello, desarrolla estrategias de vigilancia, diagnóstico, exigencia y denuncia; impulsa sus programas, propuestas y visiones – tanto en el

ámbito social como institucional – y es creadora y participe en nuevos espacios de investigación, análisis, discusión y consenso.

#### b. Las organizaciones sociales y civiles: nuevas estrategias de incidencia

Es importante resaltar que la función socio-política de las organizaciones sociales y civiles ha ido cambiando mientras fueron creando y abriendo sus canales de incidencia. La sociedad civil en general ha diversificado sus estrategias de acción social y política.

Las organizaciones sociales civiles usan recursos estratégicos o espacios no legitimados por el poder para expresar sus descontentos, exigir, denunciar, pedir justicia, informar y transparentar los abusos de las autoridades. En muchas ocasiones, el uso de recursos o espacios no legitimados son consecuencia de la falta de voluntad política por integrar las voces disidentes en el debate político. Las manifestaciones sociales, oposiciones físicas y luchas en espacios públicos siguen siendo formas de lograr el cambio social por vías no institucionales y por lo consiguiente contra las autoridades gubernamentales.

Las organizaciones sociales y civiles también han desarrollado estrategias autónomas e independientes de incidencia en el mundo social. Han creado y puesto en aplicación sus propuestas, líneas de acción y modelos de convivencia, además, han construido redes de solidaridad al interior de las comunidades, grupos vulnerables y ciudadanos en general. Este tipo de estrategias de incidencia son el resultado de las ineficiencias del sistema político por responder a las necesidades sociales; y a las consecuencias devastadoras, para ciertos sectores, del sistema de acumulación del capital. En el afán por responder, desde la esfera social, a aquellas injusticias, desigualdades y discriminaciones, las organizaciones sociales y civiles han sustituido, en parte, las responsabilidades del Estado. Estas estrategias de incidencia son de alguna forma, parte del nuevo papel político y responsabilidades de las organizaciones sociales y civiles en el nuevo desarrollo democrático del país.

No obstante, también existen otras estrategias de incidencia que, por lo visto en esta investigación, son más recientes y plantean una nueva relación entre la sociedad civil y el sistema institucionalizado. La participación de las organizaciones sociales y

civiles en el diseño y fases de las políticas públicas así como su participación en la toma de decisiones finales y coparticipación en los procesos de intermediación, representan nuevas estrategias de incidencia y participación. Este nuevo tipo de interlocución suele encontrarse en espacios legitimados institucionalmente en los que la sociedad civil ha sido invitada a participar de forma integral.

### c. Creación de nuevos espacios para el consenso

Una de las hipótesis planteadas para la construcción del nuevo desarrollo democrático no sólo en México sino también en la región, es la inclusión de nuevos actores en el debate y toma de decisiones de orden institucional. Esta concepción acepta la necesidad de la inserción de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones consensuadas con los poderes gubernamentales.

Primero, porque desde la perspectiva institucional la coparticipación permite la legitimación de las decisiones, programas, proyectos y estrategias de gobierno, a la vez que conforma un paliativo para solucionar la falta de gobernabilidad institucional.

Segundo, porque desde la perspectiva social y civil permite la inclusión de las visiones y perspectivas sociales en las agendas políticas incidiendo en los diagnósticos, programas, implementaciones y evaluaciones de las políticas públicas, a la vez que legitima sus acciones (exigibilidad, justiciabilidad e incumplimiento de responsabilidades), reivindicaciones y denuncias dentro del sistema institucionalizado.

La creación de nuevos espacios de coparticipación decisorios permite todo esto y más. En efecto, legitima la acción de las organizaciones sociales y civiles con la ciudadanía, enfatizando su función protectora y preservadora de los derechos humanos a través del bien común. También permite fortalecer las redes sociales, estableciendo estrategias conjuntas y decisiones consensuadas creando esferas de participación sectorial. En fin, el futuro mismo de la sociedad civil, como interlocutora y mediadora entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales, está tomando caminos certeros para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo democrático. Así pues, ubica a la sociedad civil como parte del proyecto democrático en México.

d. Carácter singular de la co-participación: el caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*

El punto de vista de los actores tanto sociales como institucionales sobre el esquema co-participativo de desarrollo democrático enfatiza su carácter singular y novedoso. En las entrevistas o cuestionarios pudimos resaltar expresiones como: “es un proceso inédito”, “esto nunca se había visto”, “es la primera vez”, entre otras.

No obstante, para que este esquema pueda definirse como tal es necesario asentar algunas consideraciones: 1. El esquema participativo debe establecer espacios de toma de decisiones justos e igualitarios, en los que tanto las organizaciones sociales y civiles como los otros sectores involucrados puedan tener protagonismos similares y poder decisorio. 2. También es justo resaltar la necesidad de que todos los sectores estén comprometidos de la misma forma y participen en cada una de las fases del proyecto. 3. De igual forma, cada sector debe de estar dispuesto a ceder y ganar en los distintos espacios deliberativos. En este sentido el “estire y afloje” forma parte del proceso deliberativo mismo. 4. La búsqueda del bien común debe ser la finalidad del consenso, estableciendo propuestas y líneas de acción que no afecten los derechos de tercero. 5. Debe de considerarse la gran mayoría de los actores afectados o sus representantes así como los especialistas en cada tema en las mesas de trabajo, seminarios, foros y mesas intersectoriales. 6. Las redes de participación intersectoriales deben considerar visiones, inquietudes y propuestas de los interesados para la toma de decisiones plurales. 7. El proyecto o política pública debe garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas, estableciendo mecanismo que permitan la implementación y evaluación de las líneas de acción.

Todas estas consideraciones hicieron que, sin lugar a duda, nuestro caso de política pública del agua establecida en el *Diagnóstico y Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal*, se convirtiera un proyecto singular. A sabiendas de que el Distrito Federal conforma la única entidad federativa que hasta el momento ha implementado esta iniciativa, es de suponer que el carácter “novedoso” también es extensible a todo México. Como tal, también es ejemplo para toda la región. Hemos podido comprobar que la participación de las organizaciones sociales y civiles en esta política pública ha sido, con todo y sus dificultades, un proceso logrado. Esta



investigación sólo consideró las tres primeras fases de la política pública, ya que las fases de implementación y evaluación apenas iniciaron en febrero de 2010. No obstante, es importante presentar una breve perspectiva del trabajo actual realizado para el seguimiento y evaluación del *Programa*.

e. Consideraciones finales: Proceso de Evaluación y Seguimiento del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*

El estudio de caso revela un ejemplo actual de participación de las organizaciones de la sociedad civil en una política pública en el Distrito Federal. Actualmente, el proceso está en fase de implementación y es oportuno señalar que nuevas organizaciones sociales y civiles han integrado el Comité Coordinador. Actualmente las nuevas organizaciones sociales y civiles son:

	Organizaciones titulares	Organizaciones suplentes
1	Centro Operacional de Vivienda y Doblamiento, A.C. (COPEVI)	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD)
2	GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C.	Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. (AMDH)
3	Propuesta Cívica, A.C.	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)
4	<b>CCOSC</b>	

Quincuagésima Primera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador: 26 de enero de 2010, en [www.derechoshumanosdf.org.mx/actas.php](http://www.derechoshumanosdf.org.mx/actas.php)

Es notable que las organizaciones sociales y civiles tengan cuatro lugares en vez de tres en el Comité de Evaluación y Seguimiento del Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal. El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) ocupará el cuarto lugar por ser el órgano de experiencia que llevó a cabo el *Diagnóstico y Programa*. La nueva carta compromiso firmada el 25 de agosto de 2009<sup>224</sup> para la evaluación y seguimiento del *Programa* establece los lineamientos.

Es importante destacar que el proceso de selección de las OSC integrantes del Comité Coordinador para la evaluación y seguimiento del *Programa* se haya llevado a cabo con total autonomía e independencia por parte del Consejo Consultivo de las

<sup>224</sup> Carta compromiso firmada el 25 de agosto de 2009. Véase [www.derechoshumanos.org.mx/carta.php](http://www.derechoshumanos.org.mx/carta.php)

Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC). Sólo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (OACNUDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fungieron en calidad de observadores e invitados de honor.

Recientemente se ha establecido la metodología de trabajo, nuevos actores sociales y académicos, nuevos representantes del gobierno y de las instituciones públicas, para el logro de los objetivos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE). En el caso de las universidades se acordó que cuatro universidades formarían parte del Comité de Seguimiento y Evolución. Se estableció un sistema rotatorio para respetar la proporcionalidad de tres votos en el Comité. Las nuevas universidades representantes son:

INSTITUCIONES ACADÉMICAS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Universidad Autónoma de la Ciudad de México (<b>UACM</b>).</li> <li>2. Universidad Iberoamericana de Derechos Humanos (<b>UIA</b>).</li> <li>3. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México (<b>FLACSO México</b>).</li> <li>4. Universidad Panamericana (<b>UP</b>).</li> </ol>

Quincuagésima Primera Sesión Ordinaria del 26 de enero de 2010. [www.derechoshumanos.org.mx.actas.php](http://www.derechoshumanos.org.mx.actas.php)

Del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2010 se aprobaron 8,000,000.00 de pesos para el presupuesto del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) :

<b>Capitulo</b>	<b>Monto</b>
1000 servicios personales	4,671,970.00
2000 materiales y suministros	81,404.00
3000 servicios generales	2,654,626.00
4000 ayudas subsidios y transferencias	400,000.00
5000 bienes muebles e inmuebles	192,000.00
<b>Total</b>	<b>8,000,000.00</b>

Cuadragésima Novena Sesión Ordinaria del 12 de enero de 2010. [www.derechoshumanos.org.mx.actas.php](http://www.derechoshumanos.org.mx.actas.php)

Para llevar a buen término los objetivos del Comité de Seguimiento y Evaluación del MSyE se implementó la creación de tres áreas (seguimiento, evaluación, y difusión y articulación) las cuales serán coordinadas por una de estas tres personas:

1	Moisés Domínguez Pérez
2	Begoña Iguñiz Echeverría
3	Lourdes Morales

Quincuagésima Primera Sesión Ordinaria del 5 de febrero de 2010. [www.derechoshumanos.org.mx/actas.php](http://www.derechoshumanos.org.mx/actas.php)

Es importante destacar que el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles siguió de cerca la elección de los coordinadores y tuvo voz y voto, a través de sus organizaciones, en el Comité Coordinador durante las discusiones y votación final. Finalmente fue Moisés Domínguez Pérez quien se quedó a cargo de la coordinación.

El Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa en Derechos Humanos del Distrito Federal quedó conformado. La revisión de la participación de las nuevas Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) en los procesos subsecuentes es una tarea pendiente. Todo parece indicar que el proceso está en buen camino.

f. Las organizaciones sociales y civiles actoras del nuevo camino democrático para México: el caso del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC)

El caso del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles representa, sin duda, un ejemplo de coparticipación social en México. Como parte de las luchas y acciones sociales en el país, el CCOSC conformó y sigue conformando un patrón de participación democrática. Junto con otras iniciativas de cooperación social ejercitan un nuevo esquema de incidencia y desarrollo democrático en Latinoamérica. Muestra de aquello, han permitido la inclusión de las problemáticas de las minorías y grupos vulnerables en el debate público.

El CCOSC ha demostrado que el debate con el gobierno para el ejercicio del consenso es posible; es más, permite satisfacer las necesidades institucionales y sociales.

La creación de un nuevo camino democrático en México resulta, para muchos, una ilusión. El CCOSC ha revelado que, si bien el camino está lleno de tropiezos y decepciones, la coparticipación social es una estrategia eficaz. Las nuevas habilidades, prácticas y experiencias de la sociedad civil son, sin lugar a duda, indicadoras de su capacidad transformadora y creadoras de nuevas vías para el desarrollo democrático en México. Realidades que instituyen y enseñan que la participación de la sociedad civil en la organización y desarrollo de nuevos espacios de colaboración y toma de decisiones plurales es posible y necesaria. La experiencia de nuestro estudio de caso es muestra de esto, no sólo para México sino para toda la región latinoamericana.

## **Bibliografía**

Álvarez, Lucía, *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdez, México, 2002.

\_\_\_\_\_, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, plaza y valdés, CEIICH, UNAM, México, 2007.

Álvarez, Lucía y Sánchez Mejorada, Cristina, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE/UV, México, 2003.

Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas Públicas*, Colección antologías de políticas públicas, primera antología, Porrúa, México, 1996.

Armstrong, W. and T. G. McGee, *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Methuen, Londres, 1985.

Ayala Corao, Carlos, “El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”, *Contribuciones*, Publicación trimestral, Centro de Estudios sobre el Desarrollo latinoamericano, Año XV, octubre-diciembre, Argentina, 1998, p. 71-87.

Bacharach, P., y Baratz, M.S., “The two faces of power”, in *American Political Science Review*, 56(4), 1962.

Barreda, Andrés y Ortiz, Enrique (Coord.), *Defensa y gestión comunitaria del agua en el campo y la ciudad, testimonios y diálogos sobre el metabolismo irracional del agua en México*, Itaca, México, 2007.

Boaventura de Sousa, Santos, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1995.

Borón, Atilio A, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, CNCA, México, 1994.

Bentham, J., *The works of Jeremy Bentham*, 11 vols, Jeremy Bentham; Edimburgo, W. Tait, (1838-1843).

Cansino, César, *Construir la democracia, Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa, CIDE, México, 1995.

\_\_\_\_\_, *El desafío democrático, la transición del Estado en el México postautoritario*, CEPACOM, México, 2004.

Canto Chac, Manuel, "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles: Un asunto político ideológico", en Jorge Cadena (coord.). *Las organizaciones civiles Mexicanas Hoy*, México, CEIICH-UNAM, 2004.

\_\_\_\_\_, *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio de Licenciados en « Ciencias Políticas y Administración Pública », México, 1966. *Introducción a la ciencia de las políticas públicas*, (versión corregida y ampliada).

CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, CDHDF, México, Distrito Federal, 2008.

Centro de Derecho Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., *La memoria del Vitoria: 25 años de la fundación del Centro de derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P."*. A.C., México, 2009.

Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés, (comp.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina, 2001.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge, 1992.

COMDA, *Manual para Taller en Defensa del Agua para promotoras y promotores*, COMDA, México, 2007.

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, ciudad de México, 2008.

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, ciudad de México, 2009.

Concha Malo, Miguel (coord.), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales Nov. 2003-Nov 2004*, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., México D.F., 2005.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1973.

\_\_\_\_\_, *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1975.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1998.

\_\_\_\_\_, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1956.

Dávila, Julio D., "La gestión del medio ambiente en las ciudades. Agendas y perspectivas", en Estudios demográficos y urbanos, El Colegio de México, Vol 13, N°1, enero-abril, México, 1998, p. 49-78.

DECA, Equipo Pueblo, A.C., *Presentación 2009*.

\_\_\_\_\_, Informe anual 2009, Marzo 2009-Febrero 2010.

Echeverría, Bolívar, *La modernidad de lo barroco*, ERA, México, Distrito Federal, 1998.

Elster, Jon, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

Espinosa María, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", en Revista de Investigación Social, otoño-invierno, N° 001, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004, p. 9-50.

Foladori y Naína Pierre, *¿Sustatabilidad?: Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Porrúa, México, 2005.

Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2000.

Gamboa, Jhonnatan, "Hacia un nuevo modelo de políticas públicas", Informe Integrar N° 53, Institución de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de la Plata, 2009.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, ERA, México, 1965.

González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo Informe sobre la democracia: el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI, CIIH, UNAM, México, 1990.

González, Sichar (coord.), *Semilla democrática: Experiencia de Democracia Participativa en América Latina*, CIDEAL, 2002.

Gutiérrez Bedoya, Irene Claudia, *Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano*, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Colombia, Bogotá, 2006.

Habermas, Jürgen, *The structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge, 1991.

\_\_\_\_\_, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.

Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza, México, 2001.

Jusidman, Clara, "La sociedad civil organizada como espacio de participación ciudadana", en *México: Hacia una reforma integral del Estado. Propuestas y Alternativa*, Mesa redonda del día 24 de junio de 2004, México, D.F., p.245-250.

Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Mc Graw-Hill, Ciencias Jurídicas, Madrid, 1999.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.

María del Carmen Carmona, Lara, *Derechos en relación con el medio ambiente*, Cámara de diputados. LVIII Legislatura y UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2ª ed, México, 2001.

Martínez Omaña, María Concepción, *Gestión del agua en el Distrito Federal. Retos y propuestas*, unam/aldf, México, enero de 2004, p. 19.

Marx, Karl, *Contribución a la crítica de la Economía Política*, Comares, Granada, 2004.

\_\_\_\_\_, *La Guerra Civil en Francia*, en *Obras Escogidas*, Ayuso, Madrid, 1975.

Meyer, Lorenzo, Cáp. VII "El último decenio: años de crisis, años de oportunidades", en Daniel Cosío Villega (coord.), *Historia mínima de México*, Harla, El Colegio de México, 1983.

\_\_\_\_\_, "La debilidad histórica de la democracia mexicana", en Rolando Cordera *et al*, *México: el reclamo democrático*, ILET/Siglo XXI, México, 1988.

Mill, J, "Prisons and prison discipline", in *Essays on Government*, J. Inis, Londres, 1828.

Moreno Mejía, Sergio, "Marco legal de la administración de los usos del agua en México", ponencia del *Subdirector General de Administración del Agua*, Comisión Nacional del Agua, México, 2000.

Mota Martínez, Fernando, *El fracaso del Estado mexicano, Los grandes errores del gobierno en política, educación y economía*, Pasoda, México, 1985.

Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

O'Donnell, Guillermo. "Reflexiones Sobre Las Tendencias De Cambio En El Estado Burocrático-Autoritario". Revista Mexicana de Sociología 39, no. 1, 1977, p. 9-59.

OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México, 2003.

Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo, "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", Revista Mexicana de Sociología 1992/4.



Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventando el Gobierno: como el espíritu emprendedor transforma el sector público*, Paidós, 1992.

Prats Catalá, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico”, documento publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo N°10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 2001.

Quadri de la Torre, Gabriel, *Políticas Públicas: sustentabilidad y medio ambiente*, México: Cámara de diputados LIX Legislatura, 2006.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Democracia directa: La primera iniciativa popular de ley en México*, ed ITESO, México, 2002.

Roemer, Andrés, *Derecho y economía: Políticas Públicas del agua*, Porrúa, CIDE, México, 1997.

Romo Murillo, David; Romero, Omar, Samaniego Ricardo, *Industria y medio ambiente en México, hacia un nuevo paradigma para el control de la contaminación*, Coed, Porrúa, ITAM, CEC, México, 2005.

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and democracy*, Allen and Unwin, Londres, 1976.

Sojo Garcia, Eduardo, *Políticas públicas en democracia*, México D.F., FCE, México, 2006.

Stotzky, Irwin P., “Crear las condiciones para la democracia”, p. 189-225 y Amy Gutmann “democracia deliberativa y regla de la mayoría” p. 269-299, en *Democracia deliberativa y derechos humanos*, comp Harold, Hongju Koh y Ronald C. Slye, Gedisa, Barcelona, 2004.

Truman, David, *The Govenmental Process*, Basic Books, New York, 1977.

Weber. Max, “La política es una vocación”, en *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1998.

Ziccardi, Alicia (coord.), “La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática”, en Muñoz, Humberto (coord.), *La Sociedad Mexicana frente al Tercer Milenio*, UNAM, México, 1999.

## **Documentos**

Álvarez, Lucía, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004.

**Asamblea legislativa del D.F, I Legislatura, Ley Ambiental del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, N° del 13 de enero del 2000.**

**Asamblea legislativa del D.F, IV legislatura, Ley de Aguas del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de mayo de 2003.**

**Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. « Relación de reuniones y seminarios en el marco de la elaboración del Diagnostico y Programa en Derechos Humanos del D.F 2007/2008/2009/2010 ».**

**CDHDF, Programa « Matriz Derecho Agua ».**

**Congreso de la Unión, Ley de Aguas Nacionales 1992, México, Diario Oficial de la Federación del 1 de diciembre de 1992.**

**Convención de los Derechos de los Niños,1989.**

**Declaración de Bávaro, República Dominicana, XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 15 y 16 de noviembre, 2002 Bávaro, República Dominicana.**

**Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas. 33ª Asamblea de la Organización de los Estados Americanos- junio de 2003-**

**Departamento del Distrito Federal (DDF) “Plan Maestro de Drenaje de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: 1994-2010”, DGCOH, DDF, México,1997.**

**Departamento del Distrito Federal (DDF) “Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal 1997-2010” Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH), DDF, México, 1997.**

**Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, « Claroscuros en torno al proceso» realizados por el CCOSC.**

**Gobierno del Distrito Federal, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, México, Distrito Federal, Gaceta Oficial, N°62-bis del 27 de mayo de 2005.**

**Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 1998-2000. México D.F. 1998.**

**Gobierno de Distrito Federal, Ley de Planeación de desarrollo del Distrito federal, México, Gaceta oficial del Distrito Federal del 27 de enero del 2000.**

**Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA),1988.**

**Mesa Intersectorial, “Derecho\_Agua\_18 de mayo” 16 de febrero de 2009.**

**Mesa Intersectorial, “Matriz Derecho-al-Agua, Relataría Final”.**

**Plan Nacional de desarrollo (PND) 2007-2012.**

**Programa Nacional Hídrico (PNH) 2007-2012.**

**Video: Luís Echeverría, *los sexenios*, siglo XX, México, 1998.**

### **Páginas web**

**Berlín Villafaña, Irving, “Comunicación y poder en México: El imperio del desorden”, revista electrónica Razón y Palabra, N 17, 2000. [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx)**

**CADH: Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica 1969). [www.oas.org/Juridico/spanish/Tratados/b-32.html](http://www.oas.org/Juridico/spanish/Tratados/b-32.html)**

**Carta Compromiso firmada el 3 de mayo de 2007 Declaración, inciso V. [www.derechoshumanos.org.mx/carta](http://www.derechoshumanos.org.mx/carta)**

**Observación General N°15 (2002), El Derecho al agua (arts 11 y 12 de PIDESC). El documento se encuentra en [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) bajo la clasificación : E/C.12/2002/11**

**PROGRAMA Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac, 1997. [www.sideso.df.gob.mx/.../progdelegacionales/tlahuac%5B1%5D.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/.../progdelegacionales/tlahuac%5B1%5D.pdf)**

**[www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html](http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html) El derecho al agua, artículo 11 y 12 de PIDESC.**

**[www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age18.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age18.htm)**

**[www.derechoshumanosdf.org.mx](http://www.derechoshumanosdf.org.mx)**

**[www.fundar.org.mx/.../PROGRAMA%20Seminario%20Diagn%F3stico%20DDHH%20D F.pdf](http://www.fundar.org.mx/.../PROGRAMA%20Seminario%20Diagn%F3stico%20DDHH%20D F.pdf)**

**[www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx)**

**[www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/5079/4/Constitucion\\_Mexicana](http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/5079/4/Constitucion_Mexicana)**

**[www.ichrdd.ca](http://www.ichrdd.ca)**

**[www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx)**

**[www.derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx)**

## Anexo

Estos son los servicios de agua que actualmente están privatizados en el Distrito Federal<sup>225</sup>:

Zona	Delegaciones	Tipo de servicio	Nombre de la concesionaria	Socio en el país	Socio extranjero	Origen
Norte	- Azcapotzalco	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.	Servicios de Agua Potable, S.A. (SAPSA)	Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y Banamex	Veolia (antes Vivendi) <sup>a</sup>	Francés
	- Cuauhtémoc	- Administración comercial.				
	- Gustavo A. Madero	- Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.				
Sur	- Iztapalapa	- Abastecimiento y tratamiento de aguas residuales.	Tecnología y Servicio del Agua, S.A. (TECSA)	Bufete Internacional (BI) y Bancomer	Suez <sup>b</sup> y Anglian Water	Francés e inglés
	- Milpa Alta	- Servicios al cliente y mantenimiento de redes.				
	- Tláhuac	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.	Industrias del Agua, S.A. (IASA)	Socios Ambientales de Monterrey	Severn Trent of Britain	Inglés
	- Xochimilco	- Administración comercial.				
Este	- Benito Juárez	- Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.				
	- Coyoacán	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.				
	- Iztacalco	- Administración comercial.				
	- Venustiano Carranza	- Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.				
Oeste	- Álvaro Obregón	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.	Agua de México, S.A. (AMSA)	Grupo Gutsa	Bechtel Co., su filial es United Utilities <sup>c</sup>	Estadunidense
	- Cuajimalpa	- Administración comercial.				
	- La Magdalena Contreras	- Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.				
	- Miguel Hidalgo					
	- Tlalpan					

<sup>a</sup> Su origen data del año de 1853 bajo el nombre de *Compagnie Générale des Eaux*. Esta empresa se ha diversificado en el ramo de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la construcción y el agua.

<sup>b</sup> Empresa de origen francés fundada en el año de 1880, su nombre completo es *Suez Lyonnaise des Eaux*.

<sup>c</sup> En el año 1995 *North West Water Company* se fusionó con la empresa *North Western Electricity Board (Norweb)*, lo que dio origen a la empresa *United Utilities*.

<sup>225</sup> Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., *Informe sobre la situación de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal-2007*, México, CDHDF/Indesol/Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., 2008 p.75-76. Cuadro elaborado con información de la Coordinadora de Trabajadores por la defensa del Carácter Público del Agua y de Gerold Schimt.